



**Издавач**

Универзитет у Београду – Факултет политичких наука  
Београд, Јове Илића 165

**За издавача**

проф. др Драган Р. Симић

**Уредили**

Слободан Самарџић  
Ивана Радић Милосављевић

**Дизајн и прелом**

Биљана Живојиновић

**Лектура и коректура**

Оливера Величковић

**Рецензенти**

Проф. др Весна Кнежевић-Предић,  
редовни професор Универзитета у Београду – Факултета политичких наука  
Проф. др Радован Вукадиновић,  
редовни професор Универзитета у Крагујевцу – Правног факултета

**Тираж**

300 примерака

**Штампа**

Чигоја штампа

ISBN 978-86-6425-030-6

# ЕВРОПСКА УНИЈА: НОВЕ И СТАРЕ ДИМЕНЗИЈЕ КРИЗЕ

ЗБОРНИК САОПШТЕЊА СА НАУЧНОГ СКУПА  
„ЕВРОПСКА УНИЈА – ОД КРИЗЕ КА ДЕЗИНТЕГРАЦИЈИ“



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



*The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

---

# САДРЖАЈ

---

ПРЕДГОВОР.....	7
----------------	---

## РАСТАКАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ПОЛИТИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ: ИДЕЈЕ, ИНСТИТУЦИЈЕ И ИНТЕРЕСИ У ВРЕМЕ КРИЗЕ

### Бојан Ковачевић

Скривена европска револуција и њен закаснио Берк.....	11
---	----

### Миша Ђурковић

Криза и будућност Уније.....	19
------------------------------	----

### Слободан Зечевић

Егзистенцијална криза Европске уније као криза њеног уставног поретка.....	27
---	----

## ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА УНИЈА КАО НЕУГАСИВО ЖАРИШТЕ КРИЗЕ

### Бранко Васиљевић

Економска и монетарна унија – генератор криза Европске уније? ....	45
--	----

### Бошко Мијатовић

О институционалном аспекту кризе евра и државних дугова.....	55
--	----

### Борис Беговић

Успон и пад европске монетарне уније: тријумф идеје над разумом .....	63
--	----

### Александар Милошевић

Криза евра и демократски легитимитет Европске уније .....	71
---	----

## ПРИДРУЖИВАЊЕ И ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕУ – УТИЦАЈ КРИЗЕ ЕУ НА ПЕРСПЕКТИВУ ЧЛАНСТВА

### **Маја Ковачевић**

Криза у Европској унији и политика проширења ..... 83

### **Ивана Радић Милосављевић**

Утицај кризе на политизацију питања проширења  
Европске уније..... 93

### **Слободан Самарџић**

Да ли је Европска унија наша судбина?..... 103

# ПРЕДГОВОР

Зборник „Европска унија: нове и старе димензије кризе“ једна је у низу публикација које су уредници објавили с намером да се домаћој публици приближи стање европске интеграције од времена избијања кризе (2008), која још није савладана. Та криза се умногоме разликује од претходних криза, па као таква изазива пажњу истраживача многих научних установа широм света. Пратећи овај истраживачки тренд, наставници и истраживачи Универзита у Београду – Факултета политичких наука, у сарадњи са колегама других истраживачких институција у Србији и Европи, покренули су низ активности – од увођења нових наставних јединица у програме Факултета, преко организовања низа научних скупова и објављивања бројних радова на тему кризе Европске уније и њених последица. Када се 2014. године учинило да се економска криза примирила (не и решила), оличена у кризи евра и јавних финансија, нови догађаји дали су повод за даље изучавање управљања кризама у Европској унији. Немири у Украјини и немогућност да се они реше (од 2014), ескалација избегличке кризе током 2015. и 2016. године, референдум о изласку Уједињеног Краљевства из ЕУ (2016), референдум Холандије о одбацивању Споразума о придруживању Украјине (2016), неколико тешких терористичких акција у срцу Европе, јачање радикалних становишта широм Европе, само су неки од догађаја и трендова који су наметнули потребу одржавања кризе на истраживачком дневном реду.

Стога је у Центру за либерално-демократске студије, у Београду, 5. октобра 2016. године организован научни скуп под називом „Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији“. Саопштења са скупа сакупљена у овом зборнику издаје Факултет политичких наука.

Расправа је вођена у оквирима три тематска круга:

- Растакање Европске уније као политичке заједнице: идеје, институције и интереси у времену кризе;
- Економска и монетарна унија као неугасиво жариште кризе, и
- Придруживање и приступање Србије ЕУ – какав је утицај кризе ЕУ на перспективу чланства.

Непосредан повод и добра подлога за расправу научног скупа била је недавно објављена књига једног од организатора скупа и уредника овог зборника, проф. др Слободана Самарџића, *Европска унија: систем у кризи – са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, у издању Издавачке

књижарнице Зорана Стојановића из Новог Сада. Реч је о студији у којој је криза Европске уније изложена научно-критичком погледу у њеним појавним облицима и битним карактеристикама. Аутор разматра узроке застоја интеграције, дисфункционалност система и његову инхерентну немогућност изласка из кризе. Посебан део књиге у виду студије случаја посвећен је односима ЕУ и Србије, који се посматрају у окружењу основног предмета анализе – кризе ЕУ.

Сходно оваквом поводу за расправу, један од чланака у овом зборнику представља приказ поменуте књиге проф. Самарцића. Преостала саопштења организована су тако да прате задате тематске целине научног скупа. Већина аутора определила се да објави сажете верзије саопштења, док је један број, као уводничари за поједине области али не само они, доставио целовита излагања.

Научни скуп и објављивање овог зборника део су наставно-истраживачког пројекта „Иновирање европских студија на Универзитету у Београду – Факултету политичких наука“, који подржава Европска унија кроз Жан Моне програм (*Jean Monnet Programme, Erasmus+*).

Штампање зборника помогло је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Београд, децембра 2016.

*Ивана Радић Милосављевић*



---

I ДЕО

**РАСТАКАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ПОЛИТИЧКЕ  
ЗАЈЕДНИЦЕ: ИДЕЈЕ, ИНСТИТУЦИЈЕ И ИНТЕРЕСИ  
У ВРЕМЕ КРИЗЕ**

---



## СКРИВЕНА ЕВРОПСКА РЕВОЛУЦИЈА И ЊЕН ЗАКАСНЕЛИ БЕРК

*Тешкоће, које су пре избегли него што су им умакли, искрсавају опет на њиховом путу, умножавају се и згушњавају око њих... У ономе што никада није опробано не јављају се тешкоће. Критика практично не може да открије недостатке оног што никада пре није постојало, а ватрено одушевљење и варљива нада имају пространо поље маите по којем могу да се шире наилазећи на мало или чак нимало отпора.<sup>1</sup>*

До овог закључка пре више од два века дошао је разборити Едмунд Берк (*Edmund Burke*) у својој књизи обрачуна са револуционарима у Француској. Већ на први поглед постаје јасно да је реченице из чувених *Размишљања о Француској револуцији* могао написати неки поштени хроничар уставног развоја Европске уније. Објашњење за то је једноставно: и европска интеграција је у својој суштини револуција.<sup>2</sup> Као и револуција у Француској, и европска револуција потекла је из главе једног великог човека, Жана Монеа. Попут Русоа и Робеспјера, и Моне је у своје време означен као „Филозоф“ и „највећи државник своје епохе“.<sup>3</sup> Међутим, док се Русоовој и Робеспјеровој величини својевремено дивео француски народ, Монеова политичка генијалност није привукла пажњу његових сународника. Уместо Француза, Монеа ће „Филозофом“ и „Државником“ назвати тадашњи амерички амбасадор у Паризу. А да су Монеове амбиције по

- 
- 1 Едмунд Берк, *Размишљања о Француској револуцији*, Филип Вишњић, Београд, 2001, стр. 197–198.
  - 2 Бојан Ковачевић, „Скривена европска револуција и помањање континенталног Левијатана“, у: Томислав Бадовинац, Драган Лаловић (урс.), *Еуропски пројекат – смицао, домети и перспективе*, Друштво „Повијест изнад митова“, Загреб, 2016.
  - 3 Alan, Milward, *The European rescue of the Nation-State*, London and New York: Routledge, 2000, p. 294.

својим размерама одговарале онима које су својевремено поставили вођи Француске револуције сведоче и три основна циља европских интеграција које је он поставио: Прво, да се постепено изгради нешто што никад раније није постојало, европска федерација, из нечега што постоји већ вековима, из европских националних држава. Друго, да се државе чланице сведу на провинције сличне онима које су постојале у Старом режиму у Француској. Треће, да се изгради наднационални управљачки систем који би био структурно заштићен од националне политике и демократије, не тако што би их забранио већ тако што би их раздвојио од стварног процеса одлучивања.<sup>4</sup> Европској револуцији, дакле, није недостајао интелектуални подстрекач и човек способан да покрене процес револуционарних промена држава, друштава, економија, институција, вредности и убеђења на Старом континенту. Оно што је овој необичној револуцији недостајало био је Берк. Он ће се појавити на неочекиваном месту, у Београду, у тренутку када су разорне последице Монеовог метода интеграције постале очигледне. Реч је о аутору књиге *Европска унија: систем у кризи*.

Процес европског уједињавања привукао је интелектуалну пажњу професора Самарцића почетком деведесетих година. Европска унија постаје предмет његовог интересовања у тренутку свођења интелектуалних рачуна са једним другим покушајем изградње сложене политичке заједнице према револуционарном плану уског круга управљачких интелектуалних елита заштићених од политичке контроле грађана.<sup>5</sup> Међутим, иако га је југословенско искуство учинило опрезнијим у односу на европске колеге, његова прва књига о Европској унији, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, не налази се на Берковом трагу.<sup>6</sup> У време када је професор Самарцић о Унији писао као узору регионалне интеграције, било је заиста тешко препознати да процес европских интеграција има револуционарну амбицију рушења старог света суверених држава и њихових демократских установа. Постоји неколико разлога за то: прво, за разлику од свих револуционара у историји, Моне и његови наследници не обзнањују своју идеологију, не пишу нови Друштвени уговор, Комунистички манифест или Федералистичке списе. Друго, Монеов метод скривене револуције оставља формално нетакнутим сувереност држава, демократију, националне уставе, парламенте. Треће, не постоји јасан

---

4 Jean, Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.

5 Слободан Самарцић, *Југославија пред искушењем федерализма*, Стручна књига и Институт за међународни раднички покрет, Београд, 1990.

6 Слободан Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије и Фондација Фридрих Еберт, Београд, 1998.

револуционарни субјект, Партија, већ трансформацију свесно или несвесно остварују сви важнији актери укључени у процес интеграције, владе, Комисија, Суд правде, национални судови, интересне групе итд. Четврто, скривени европски револуционари не забрањују политички плурализам, али истовремено доношење одлука важних за економију и друштво постепено измештају изван националних демократских арена за политичко надметање. Коначно, за разлику од свих претходних историјских искустава, скривена европска револуција одвија се у одсуству било какве политичке мобилизације маса. Штавише, генијалност Монеове визије огледа се првенствено у формули до које га је довео његов изванредан политички инстинкт: равнодушност грађана + ватрено одушевљење и варљива нада елита = успешна револуција.

Да европска интеграција заиста представља револуцију постало је до краја јасно тек након избијања системске кризе 2009. године. Криза је, наиме, до краја оголила оно што се до тада могло само назрети: да су национални уставни акти постали „секундарни правни акти“<sup>7</sup>, да национални парламенти више не одлучују ни о чему важном, да су политичке партије одвојене од друштава које треба да представљају и да су постале шрафови у европском управљачком механизму, да је европска политика проширења залутала у сферу геополитике и претворила се у инструмент остваривања спољнополитичких циљева САД, да је одлучивање о најосетљивијим питањима за грађане постало потпуно раздвојено од њихових жеља и захтева. Другим речима, са ескалацијом кризе ЕУ огољена је и права мера успеха Монеове стратегије:

*Надам се да сам учинио довољно јасним да Заједница коју смо створили нема циљ у себи самој? Она представља процес трансформације који се наставља све док наши облици националних живота не постану део једне претходне историјске фазе. Попут наших провинција јуче, наши народи данас морају да науче да живе заједно према истим правилима и институцијама које су створене слободном вољом, уколико желе да достигну оквире нужне за њихов даљи развој и да сачувају контролу над својом судбином.<sup>8</sup>*

---

7 Видети поглавље „Наднационална уставност у глобалистичком окружењу – Савремени конституционализам и устав као секундарни правни акт“, у: Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2016, стр. 188–195.

8 Jean, Monnet, *Mémoires*, op. cit., pp. 616–617.

То је тренутак у којем Самарцић постаје прави настављач Беркове традиције и пише књигу о Европској унији као систему у кризи.

Метод који аутор примењује у овој књизи одговара методу који је славни Енглез користио како би разоткрио заблуде француских револуционара и упозорио на последице њихових рушилачких одлука. Наиме, Самарцић се не упушта у расправу са интелектуалним заговорницима европске револуције (попут Хабермаса и Бека) о апстрактним принципима на којима би тек требало установити неку будућу европску владу. Уместо тога, Самарцић, као и Берк, полазећи од појединачног и конкретног, испитује у којој су мери европски револуционари до сада испунили своја обећања. Да ли је једнакост између људи могуће установити на геометријским принципима прво се пита Берк, а потом, полазећи од конкретне друштвено-историјске стварности, показује како се ово настојање изокреће у своју супротност, тоталну неједнакост. На исти начин Самарцић разматра обећања уставних архитеката данашње ЕУ. Свако од поглавља ове књиге посвећено је по једном таквом обећању: европске институције које одлучују на принципу консензуса биће у стању да својим одлукама покрену привредни раст и обезбеде нова радна места; монетарна унија стабилно ће функционисати уз задржавање суверености држава у области фискалне и социјалне политике; европски устав биће изграђен у одсуству уставног демоса; Европска унија биће демократизована захваљујући јачању ЕП упркос одсуству европског јавног мњења и европских политичких партија; европски грађани појавиће се на позорници историје упркос томе што говоре различитим језицима, имају различите културе и супротстављена историјска сећања; Европска унија изградиће свој идентитет на међународној сцени упркос непостојању заједничке војске и одсуству колективне свести о заједничком непријатељу; коначно, униформни модел европске интеграције временом ће обухватити све европске државе упркос њиховим огромним економским, културним, историјским и геополитичким разликама.

Када је писао своју прву књигу о ЕУ професор Самарцић је само констатовао амбициозност ових обећања. Он им није слепо поверовао али их није ни одбацио. Берк је заиста био у праву када је рекао да „критика практично не може да открије недостатке оног што никада пре није постојало“.<sup>9</sup> Међутим, у тренутку писања књиге *Европска унија: систем у кризи*, професор Самарцић на располагању има две и по деценије искуства неуспелих покушаја остваривања обећања датих још Уговором из Мастрихта. Управо је то конкретно искуство оно што аутор ове књиге супротставља

9 Едмунд Берк, *Размишљања о Француској револуцији*, нав. дело, стр. 198.

идеји европске интеграције која се родила у главама револуционарно на-стројених технократских елита. Штавише, аутор у овој књизи убедљиво сведочи о покушају да се обећање о све ближеј унији народа Европе оствари директно на уштрб политичких и економских интереса и воље неких од тих народа, покушају који је отворено на делу од избијања кризе 2009. године. Да минуциозно наслика провалију створену између обећања европских скривених револуционара и друштвено-политичке стварности оно је што занима аутора ове књиге. Као и Берк, и професор Самарџић не жели да каже нешто оригинално, да пронађе неке нове, историји још увек непознате принципе демократске наднационалне владавине. Уместо тога, он показује како је управо игнорисање искуства модерне националне државе у погледу уређивања односа политике и тржишта, односно појединца и поретка, гурало европске револуционаре и њихов пројекат ка системској кризи.

Путовање ка демократској ЕУ, ка заједничкој спољној и безбедној политици, ка ефикасној европској економској влади, уистину личи на приближавање хоризонту, како то аутор ове књиге у неколико наврата истиче. Међутим, основни проблем са тим вечним приближавањем недостижном циљу јесте што се у међувремену жртвује нешто од чега већ вековима зависи слобода, безбедност и благостање грађана држава чланица: национална демократија, национални устав и национална независност у вођењу економске и спољна политика. Ту долазимо до основне теме другог дела књиге, односа Србије и Европске уније. Како нам о томе убедљиво говори аутор, тај однос се у потпуности уклапа у револуционарну логику европских интеграција: зарад нечега што се налази на хоризонту – пуноправно чланство Србије у ЕУ, жртвовати нешто што је за државу, њену историју, културу и идентитет од суштинског значаја, Косово и Метохију. Као када је и својевремено писао о Југославији, професор Самарџић предлаже алтернативни начин решавања питања Косова, који се наслања на богато европско искуство у регулисању права народа на самоопредељење, као и на постојеће норме међународног права. Аутор такође предлаже и алтернативни модел придруживања Србије ЕУ, „диференцирано придруживање“, који би у обзир узео геополитичке, историјске и економске специфичности наше заједнице.

Међутим, скривени европски револуционари, решени да створе нешто што никада није постојало, не хају превише нити за претходна историјска искуства нити за националне различитости. За разлику од очева оснивача САД, уставне архитекте ЕУ нису проучавале филозофске и политичке проблеме који су обележили историјске случајеве изградње сложених политичких заједница. У складу са Монеовом револуционарном

формулом, све тешкоће на европском путу треба да надокнади ентузијазам елита, националних и европских. Уколико код националних управљачких елита тај ентузијазам изостане, као што је то био случај у Србији до 2008. године, онда је једини начин да се до циља дође уклањањем тих елита са власти. Ентузијазам управљачких елита, које су зарад наставка европског пута спремне да жртвују територију, устав, демократију, владавину права, слободу медија у данашњој Србији претворио се у фанатизам. Од тог злехудог фанатизма нису се уплашиле само судије Уставног суда Србије, које се 2014. године нису усудиле да одлучују о усклађености Бриселских споразума са Уставом Србије. Од фанатизма данашњих власти у Србији језа подилази и сваког грађанина који у свести има искуство рађања тоталитарних политичких режима.

*За оне који се противе овако нормалним, људским и саморазумљивим циљевима (и дакако вредностима) неће бити ни мира, ни безбедности и благостања, ни једнакости шанси а богами ни слободе. То је неизбежна стварност европске идеје када се она, као по неком историјском шаблону, претвори у догму.<sup>10</sup>*

За разлику од онога са почетка излагања, овај суморни цитат не припада Берку већ професору Самарцићу, који нас својом књигом упозорава на разорне последице новог историјског срљања у револуционарну авантуру.

На крају је потребно дати оцену научног и друштвеног значаја ове књиге. Нема никакве сумње да је ово најбоља књига написана о Европској унији на нашем језику. Ту, нажалост, конкуренција није велика. У поглављу под насловом „Наднационална уставност у глобалистичком окружењу“ професор Самарцић се, као својевремено Берк са Русоом, Тиргоом и Пејном, обрачунава са „истраживачком радозналешћу која се затрчала у мрак историјског вакуума“. Од те радозналости у државама насталим распадом Југославије нема, пак, ни трага ни гласа. Оно чега има на претек јесте интелектуална отупелост која европске интеграције прихвата као највећи циљ, при чему је задатак науке да само опише различите етапе на путу његовог остваривања. Не мањка ни провинцијалног затрчавања у маглу геополитике. Али радова у којима се проучава унутрашња логика функционисања и развоја европског система одлучивања заиста је мало. Међутим, интелектуални значај ове књиге превазилази границе овог региона. Са једне стране, ова књига, у којој се разоткривају противречности

10 Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, нав. дело, стр. 358.



револуције, која се овај пут завила у рухо пројекта европског уједињења, представља допринос историји конзервативне мисли. Са друге стране, проучавање ЕУ са становишта искуства Србије представља важан допринос научном разумевању политичке природе ове наднационалне заједнице око које се европски аутори већ деценијама споре.

Када је, пак, реч о друштвено-политичком значају књиге ту ствари не стоје ни изблиза тако добро. Као и сви конзервативни духови, професор Самарцић је, пре свега, чувар, бранитељ. Оно до чега му је у том погледу стало јесте очување онога што је вредно и значајно за његов народ и државу. Уместо лицемерне забринутости европских аутора за угроженост апстрактне идеје о европском грађанству или наднационалној уставности, професор Самарцић своју књигу пише са првенственом намером да упозори и одбрани оно што су његови преци са великим жртвама успели да освоје и сачувају у прошлости, територију и државност. Изгледи на успех у том погледу, пак, веома су мали. Берк је своју славу заслужио, између осталог, и тиме што је успео да енглески систем поделе власти сачува од револуционарног пожара који се из Француске ширио на цели свет. Међутим, за разлику од Берка, професору Самарцићу није довољно да у разборитост својих закључака убеди сународнике и оне који су изабрани да их политички представљају. Уз помоћ домаћих управљачких и интелектуалних елита које су се ставиле у службу одржавања европске догме, одлучивање о најважнијим питањима за српско друштво измештено је из националних оквира. Такође, за разлику од Енглеза које је историја научила да са страху чувају своје институције и начин живота, Срби су кроз историју показали велику склоност за залетање у револуционарне авантуре. Овај закључак, пак, не говори о стабилности европског империјалног управљачког система, чије су контуре описане у овој књизи. Судићи према развоју друштвених и економских прилика на европској периферији којој припада и Србија, изгледно је да ће незадовољство грађана временом све више расти. У недостатку могућности да се демократским путем дође до промене постојећих политика, то незадовољство може временом прерасти у разобручену побуну против целокупног политичког и економског система, против странаца, имиграната, других народа, политичке елите, богаташа или неког другог погрешно одабраног непријатеља. У том тренутку, пак, трезвени закључци ове књиге више неће бити од велике практичне користи.



**Миша Ђурковић**

Институт за европске студије

## КРИЗА И БУДУЋНОСТ УНИЈЕ

Након мноштва анализа функционисања Европске уније које су долазиле са позиције изразитог одушевљења или умерене наклоњености и учитавања просветитељских есхатолошких пројекција, западање Уније у кризу изазвало је појаву објективнијих, па и прилично евроскептички настројених студија истог феномена. Од скорашњих занимљивијих академских публикација треба поменути књигу Дејана Мировића, *Последице ЕУ интеграција*, као и Ђурковићеву монографију *Илузија Европске уније* (обе у издању куће Катена мунди). Велики допринос овом отрежњујућем и реалистичком дискурсу даје повелика књига Слободана Самарџића која се под именом *Европска унија: систем у кризи*, појавила у издању Издавачке књижарнице Зорана Стојановића.

Слободан Самарџић је човек који се проблемима европских интеграција као научник бави више од двадесет година. Његова рана истраживања процеса европских интеграција и развоја Европске уније сабрана су и објављена у малој, али структурно врло прецизно изведеној монографији *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, коју је Институт за европске студије објавио 1998. године. Поменута монографија је управо анализирала функционисање тек постављеног система ЕУ који се у то доба наметао и глобално као врло успешан модел за будуће регионалне интеграције и на другим континентима. Такође, истраживање се дотицало и проблема грађанства, демократије и неколико других тема којима се аутор враћа и у овој актуелној публикацији.

На жалост по нашу науку, Самарџић је врло брзо након објављивања ове књиге прешао доминантно у политичке воде. Био је прилично активан у разним политичким иницијативама у периоду који је претходио петоктобарским променама. Након њих постао је водећи политички саветник председника савезне државе, па затим председника владе Србије. Након 2008. постао је народник посланик, што је остао све до 2014. године. У

међувремену је прешао на Факултет политичких наука, где и даље ради као редовни професор на предметима који су повезани са европским интеграцијама.

Штета је што озбиљна започета истраживања крајем деведесетих Самарџић због нових обавеза није могао тада до краја да изведе и што смо на следећу књигу из ове области чекали скоро осамнаест година. Но, у међувремену је он стекао вредно искуство функционисања Уније са практичне стране, добијајући за научника један ретко привилегован положај са могућностима да упозна реално функционисање модела који се углавном представља само својом чистом нормативношћу. Ово горко искуство сведочења брутално, двоструким стандардима и лошом вољом вођеног делања европских чиновника и политичара према нашој земљи поклопило се са блиским посматрањем трансформације ЕУ током осам година кризе. Све заједно, као и чињеница да је аутор коначно добио време да заокружи своје мисли, произвели су ову и овакву књигу.

Додуше, неки делови књиге објављивани су раније као посебне студије. Отуд, рецимо, различити ставови и одговори о томе каква је будућност Уније. Но, сви делови су настајали очигледно вођени истим духом и истом идејом – описа системске кризе са којом се ЕУ веома тешко носи. Чак и други део, који се састоји од анализе штетног деловања ЕУ према српским државама и народу, изванредно се уклапа у општи оквир као врста студије случаја. Тако смо добили волуминозну студију, препуну вредног материјала, храбрих закључака и релевантне рецентне литературе која је настала на дискурсу кризе.

Чланак који овде прилажем представља неку врсту осврта насталог на основу усменог излагања на округлом столу који је организовао ЦЛДС поводом књиге. Идеја је да се истакну неки веома вредни теоријски увиди, да се поставе практична питања и да се у дијалогу преиспитају неке тезе о којима се може изнети и нешто другачији став. У сваком случају, ради се о веома значајном доприносу нашем разумевању европских интеграција који излази у страховито занимљивом тренутку обележеном Брегзитом, Трамповом победом и успоном нове радикалне евроскептичне деснице широм Европе.

\*

Први део књиге бави се основним проблемима са којима се суочава Унија. Стога Самарџић на више места поставља питање будућности Уније. Чини се да се преко одговора које даје може пратити како је еволуирао његов став, али чини се и став већине људи који су пратили развој Уније

током кризе. На страни 10 сусрећемо се са ставом да нема повратка на старо. Разрада се налази на страни 47 када аутор тврди да се ствари морају мењати радикално и у корену. Ово заиста одражава став многих истраживача који су током првих година кризе видели да је њена дубина толика да се мора наћи начин њене озбиљне еволуције, било на страну препакивања у неки вид Европе у две брзине, било на страну дисолуције, било у правцу федерализације, пре свега финансијских и пореских надлежности. У закључку студије, која овде чини прво поглавље, Самарџић закључује да Уговор о стабилизацији несумњиво представља корак у структуралној диференцијацији унутар Уније и да се Унија може спасти само неком врстом парцијалне дисолуције (стр. 76).

Но, како је еволуирала криза на коју су Европљани научили да се прилагоде, тако је еволуирао и ауторов став. Касније налазимо поновно Самарџићево бављење истом темом, при чему он разрађује могуће сценарије, да би на крају закључио како је ипак могућ и сценарио инерције постојећег. Тај сценарио подразумева стагнацију, без радикалних корака и то је отприлике оно што се са Унијом заиста и дешавало од 2008. до Брегзита. Она је наставила да се полако прилагођава све драматичнијем свету, али одбијајући да сама нешто радикално мења у својој структури и свом систему функционисања. То заиста и јесте европска реалност данас: протекле године су углавном обележене борбом да се сачува постинути ниво интеграције, а након Брегзита и новог таласа успона евроскептичне деснице ЕУ данас води пре свега рачуна да се не распадне.<sup>1</sup>

Полazeћи од чињенице да је прошлу књигу о ЕУ радио показујући изгледе да она постане модел и за будуће демократске интеграције у другим регионима света, писац у овом делу показује како се због лошег функционисања обрасца идеја није примила на другим местима. Но, то што демократски модел интеграција не функционише не значи да се одустаје од регионалног повезивања: чини се, међутим, да су хегемонски обрасци наметања ближе повезаности у одређеним регионима оно што је заменило ранија демократска повезивања. Американци су у последњих годину и по дана великим делом у пракси обновили начела Монроове доктрине и на врло ефикасан начин повратили своје јаке позиције у великом делу латиноамеричких држава. Видели смо смене власти или друге облике америчких победа у Аргентини, Бразилу, Венецуели, Боливији итд. У исто време, САД су гурале низ прекорегионалних трговинских аранжмана, попут ТТИП са Европом и ТПП са својим пацифичким савезницима, и

---

1 Спорнија је, чини се, ауторова теза да ЕУ остаје да игра улогу помоћника и коректора западне политике у предстојећим борбама за светску доминацију. На то ћемо се вратити касније.

генерално доста радили да ЕУ и целу Европу одрже под својом контролом. Русија је након Путиновог говора у Минхену 2007. најпре најавила, а затим акцијом против грузијске војске 2008. и на Криму 2014. показала да се враћа на позицију регионалног хегемона кад је у питању постсовјетски простор. С тим у вези су и остале иницијативе, попут ОДКБ, Евроазијске економске уније итд.

Ако смо ове додамо чињеницу да је моћ Немачке страховито нарасла на простору ЕУ и у Европи генерално у периоду 2008–2014, онда се поставља као занимљива хипотеза коју треба испитати да заправо регионалне интеграције нису потпуно одумрле, већ да су из демократског облика прерасле у неку врсту интеграција са регионалним хегемом као гарантом и управљачем. Дакле, теоријски то би биле парадигме какве су у скорије време развијали Хантингтон у *Сукобу цивилизација* и, рецимо, Дугин у делу *Четврта политичка теорија*.

Занимљиво је у вези са тим да Самарџић као аутор, који важи за конзервативнијег у нашем академском свету, на доста места критикује ауторитарне тенденције у ЕУ које су повезане са покушајима решавања кризе (стр. 133, 140, а на страни 113 разматра тезе о просвећеном деспотизму). Он добро уочава да је на институционалном нивоу одлучивање о кључним питањима и решењима потпуно померено на ниво Европског савета, што говори о ауторитарним тенденцијама. На страни 147 он чак критички констатује да су понашање ЕУ у кризи обележили ауторитаризам унутра и империјализам према окружењу. Историја политичке теорије и стварне политике криза, међутим, од римских времена сугеришу да се у доба озбиљних криза системи по правилу управо окрећу ауторитарним решењима као једином начину да заједница опстане. Случајеви наметања стечајних управника државама (Грчка и Италија), опадања значаја Европског парламента, о чему Самарџић лепо пише, те успона Ангеле Меркел у фактичког управљача Унијом, заиста указују на опадање значаја демократије. Но, с друге стране, захваљујући томе, ти системи су очувани, еврозона је преживела (са све Грчком унутра) и све до имигрантске кризе ауторитарни елементи су помогли да се преживи. Штавише, управо је Меркелова најзаслужнија што се дуго одолевало притисцима да се криза решава новим задуживањима и штампањем пара које суштински, пре свега, одговара банкарској елити.

Када се бави спољном политиком Уније и проблемима ЗСБП Самарџић има низ веома вредних увида, попут тврдње да је политика проширења постала део геополитичког деловања Уније. Преко политике проширења, тврди он, спроводи се и геополитичка контрола елита мањих земаља (стр. 46). На примеру Србије илустроваће то опорим и, нажалост,

веома тачним увидом да се у Србији лако може успоставити директна веза између придруживања, односно напредовања у процесу интеграција и опадања квалитета јавног живота и политичких дебата (стр. 344). Но, чини се да мање стоји додатна теза да је све то у функцији НАТО-а (стр. 160). Период кризе је у великој мери био и покушај бар неких делова европског система, често предвођених Немачком, да се учини делимична еманципација од англо-америчког система протектората чији је НАТО најважнији формални оквир. Треба се присетити самита НАТО 2008. када су Меркел и Саркози одиграли кључну улогу да се спречи проширење НАТО на Грузију и Украјину, што би већ тада довело до страховитих тензија са Русијом. Осим тога, током украјинске кризе управо је Немачка водила највише избалансiranу политику и допринела споразумима Минск 1 и Минск 2, који су спречили да конфликт ескалира. Ово је одрађено уз велико противљење вашингтонских јастребова којима је био потребан озбиљан, исцрпљујући ратни сукоб у Украјини.

Размотримо уз ово и ауторову тезу из другог дела књиге да ЕУ следи САД око Космета (стр. 207). Чини се да постоји и претходни аксиом, да САД као несумњиво водећи играч на овим просторима заправо спроводи политику коју су управо велике европске земље осмислиле и реализовале у прошлом и претпрошлом веку. Деловање Немачке, Британије, или Аустрије, као наследнице Аустроугарске, има јасан и несумњив континуитет антисрпског деловања, а САД су се укључиле да следе планове које су давно још поставили бечки геополитички стратези. Са те стране би се пре могло тврдити да су бар за један део ових играча САД врло пожељан булдожер који реализује њихове жеље.

Самарџић солидан простор посвећује одлуци немачког Савезног уставног суда из септембра 2012, која се односи на прецизирање природе Уније и природе односа Немачке и ЕУ (стр. 67 и 178). Предмет је био спор око Уговора о стабилизацији, а Суд је био изричит у томе да се све одлуке и на европском нивоу морају доносити уз поштовање воље немачких представника и представника немачког народа у Бундестагу. Ово је врло важна и далекосежна одлука јер су управо немачки политичари, технократе и финансијски стручњаци током кризе били главни промотери настојања да се уведу механизми финансијске контроле и фискалне координације на комунитарном нивоу.

Када се говори о основним теоријским дилемама, овде свакако треба поменути и проблем којим се он бави у трећем поглављу првог дела, а то је проблем третмана процеса конституционализације Уније као корака ка прављењу глобалног космополитског поретка, светске државе и ка светској конституционализацији. Главне мете његове критике су ставови

Јиргена Хабермаса, Урлиха Бека и осталих припадника немачког лево-либералног мејнстрима. Оцене Самарџића су несумњиво тачне и јасно је свима данас да су покушаји прављења европске владе као пута ка светској потпуно пропали. Но та дебата је углавном вођена до пре десетак година. После пропасти покушаја прављења Европског устава (2005), глобални актери су почели да развијају нову, мање захтевну али можда још опаснију парадигму. У питању је светско управљање (*governance*) које је заменило дискурс светске владе. Ради се о тези да се процес глобализације власти одвија преко прелазног, постепеног, пузајућег процеса светског управљања у коме агенције, билатерални и мултилатерални уговори, регионални аранжмани итд. праве мрежу одлука, институција и односа који принцип глобалног управљања покушавају да преко мрежа прошире што више могу на што већи простор и кроз што више актера. Код нас су се тиме бавили Јован Бабић и Петар Бојанић у зборнику о глобалном управљању.<sup>2</sup> Ово је про-сто позив за Самарџића да надаље преиспита ЕУ из ове перспективе која подразумева комбиновање демократских, недемократских, ауторитарних, агенцијских и других облика деловања, који постепено процес и простор усмеравају у жељеном правцу. ЕУ се управо тако и развија, посебно у временима кризе, а заговорници глобалног управљања сматрају и даље да то јесте модел који полако треба примењивати од регионалног ка глобалном нивоу. Нпр. *ad hoc* судови и регионални судови јесу по њима добар пут ка установљењу Међународно кривичног трибунала, који полако ради и шири своју делатност упркос томе што га неке од највећих сила не признају...

Несумњиво је, међутим, да са свим овим искуством Самарџић има пуно разлога да закључи овај део снажним залагањем за глобални, међународни плурализам уместо насилног изграђивања монизма и унилатералног светског поретка.

\*

Други део књиге третира деловање Уније на нашим просторима. Ово представља наставак вредних истраживања објављених у књизи *Градња и разградња државе* (2008), с тим што је овде наш пример искоришћен као врхунски доказ нарације која показује како се нормативни налози трансформишу у бруталну реалполитичку противзакониту интервенционистичку геополитику, базирану на двоструким стандардима.

2 Бојанић, Петар, Бабић, Јован, *Глобално управљање светом*, Досије, Правни факултет, Београд, 2012.



Већ помињани практични ангажман аутора допринео је и еволуцији његових ранијих ставова. Но, аутор тврди да су се и сама Унија и њена политика радикално промениле. Он ту иначе консеквентно брани и став странке којој је некада припадао, Демократске странке Србије, која је о каснијем деловању западних сила и ЕУ говорила као о девијацији, али се није одрекла Петог октобра као догађаја у коме је видела пре свега домаћу демократску димензију. У међународним оквирима, међутим, овај догађај се увелико сматра првом обојеном револуцијом у којој су, пре свега, САД и ЕУ разним средствима, укључујући и финансирање, уцењивање, куповину делова елите из Милошевићевог окружења итд., помогле да се смени Милошевић као препрека даљој разградњи државе.

Дакле, поставља се питање да ли је реалнија ауторова хипотеза о девијацији или нарација која тврди да су странци све од 2000. наовамо ставили овај простор под своју директну управу и да су, упркос повременим побунама делова домаће елите, они само континуирано спроводили своје геополитичке планове за разградњу српских простора. Чини се да је ова друга хипотеза плодотворнија, јер указује на распоућени положај свих лидера од Милошевића наовамо, који у исто време морају да остану у односима топло-хладно са Унијом и Западом иако знају да ти актери све време раде против наших интереса.

Због недостатка простора овде ћу издвојити још само неколико вредних увида које треба заиста истаћи: указивање на двоструке стандарде које Унија примењује у врло сличним ситуацијама СЦГ и БиХ, наравно оба пута супротно српском интересу (стр. 327). Затим како се нарација о регионалној и добросуседској сарадњи користи за сузбијање било какве борбе Србије за помоћ својим сународницима у околним земљама, иако су они изложени најбруталнијим облицима дискриминације. Посебно је важно указивање да сама Унија крши своје најосновније норме као кад (стр. 285), у својим извештајима ЕК, подржава кршење парламентаризма у Србији. Исто важи и кад подстиче да се, као у случају Космета, крши устав, кад Уставни суд игнорише директно кршење устава Бриселским споразумом. Но ту је, наравно, и увођење самоубиствених потеза домаћих актера, као у случају одлуке владе да једнострано примењује ССП иако нема преференцијале који би надокнадили очекиване губитке (стр. 288).

Иза свих тих процеса очигледно се наслућује малициозна геополитика, потпуно на трагу свега онога што су велике силе радиле континуирано на овим просторима у последњих век и по.

Да закључимо, Слободан Самарџић је нашој академској јавности понудио веома вредно штиво у коме је синтетизовао свој практични и теоријски рад из последњих двадесетак година. У њему се налази мноштво

вредног материјала, доста личног сведочења преточеног у корисна теоријска разматрања и пуно питања о судбини како Србије и српског народа, тако и европског пројекта који улази у врло тешку и неизвесну фазу.

## Библиографија

- Бојанић, Петар, Бабић, Јован, *Глобално управљање светом*, Досије, Правни факултет, Београд, 2012.
- Дугин, Александар, *Четврта политичка теорија*, Мир, Београд, 2013.
- Ђурковић, Миша, *Илузија Европске уније*, Катена мунди, Београд, 2015.
- Мировић, Дејан, *Последице ЕУ интеграција*, Катена мунди, Београд, 2014.
- Самарцић, Слободан, *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008.
- Самарцић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, ИЕС, Београд, 1998.
- Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1998.

## ЕГЗИСТЕНЦИЈАЛНА КРИЗА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО КРИЗА ЊЕНОГ УСТАВНОГ ПОРЕТКА

*Сажетак:* Светска финансијска, грчка дужничка, мигрантска криза и Брегзит, које су од 2009. године уздрмале Европску унију, указале су на унутрашње противречности европског недовршеног уставног поретка разапетог између федералних и конфедералних модела управљања. Тенденција конфедерализације Европске уније у последњих двадесет година јесте процес који је у супротности са суштином процеса европске интеграције покренутих 1951. године. Европска федерална идеја изворно уграђена у уговоре о оснивању Заједница и Уније политичка је утопија која се креативним напором и политичком храброшћу генерација Европљана претварала у стварност, доневши мир на ратовима искрвареном европском континенту. Опстанак Европске уније биће доведен у питање ако се ова ограничи на то да буде само унутрашње тржиште отворено за сваку врсту спољних удара. Европска унија заснована на технократско-договорном моделу не може да остварује зацртане политичке циљеве попут сталног привредног напретка, афирмисања улоге Уније на међународној сцени или обезбеђивања сигурности за све њене грађане.

### Увод

Светска финансијска, грчка дужничка, мигрантска криза и Брегзит, које су од 2009. године уздрмале Европску унију, заправо су само указале на унутрашње противречности европског недовршеног уставног поретка разапетог између федералних и конфедералних модела управљања. У овом контексту намеће се питање како је могуће говорити о уставној кризи Европске уније кад ова последња није донела устав, иако је почетком XXI

века имала озбиљну намеру да то и учини? Наиме, Европска конвенција је 22. априла 2003. године завршила са израдом уговора који успоставља европски устав. Идеја о уставној реформи, коју би уобличио уставни Конвент, потекла је од Конвенције из 1787. године одржане у Филаделфији, када су истакнути амерички правници припремили један оригиналан и дуговечан највиши правни акт у људској историји, устав Сједињених Америчких Држава.<sup>1</sup> О предлогу текста европског устава затим се расправљало на међувладиној конференцији држава чланица, одржаној у Риму од 4. 10. 2003. године, која је окупила представнике влада држава чланица, представнике влада тадашњих 10 кандидата за улазак у Европску унију, као и представнике влада Румуније, Бугарске и Турске у својству посматрача.<sup>2</sup> Међувладина конференција завршена је 29. октобра 2004. године потписивањем Уговора који успоставља Европски устав.<sup>3</sup> Коначан текст уговора се није битно удаљио од иницијалног предлога Конвенције, а потписан је у згради Кампидоља у Риму, где је закључен уговор о Европској економској заједници четрдесет седам година раније.<sup>4</sup> У симболичном смислу, само коришћење појма „европски устав“ било је од изузетног значаја јер се тиме указивало на федералне карактеристике и перспективу Уније. У практичном смислу, Европски устав требало је да замени компликоване правне темеље Европске уније који су до тада почивали на више међународних уговора, уговора о њиховим изменама и пратећим протоколима. Европска унија требало је да уставним текстом озваничи своју химну (Бетовенова „Ода радости“), заставу (плава позадина са дванаест жутих звездица) и девизу „уједињени у разликама“. Да би ступио на снагу, Уговор о установљавању Европског устава требало је да буде ратификован у државама чланицама Уније. Ратификација уговора спроведена је у Литванији, Немачкој, Аустрији, Шпанији (референдум), Грчкој, Мађарској, Италији, Словенији и Словачкој.<sup>5</sup> Међутим, иако су све до три недеље пред референдумско изјашњавање према испитивањима јавног мњења француски бирачи били за ратификацију, непосредно пред гласање овај тренд је преокренут, тако

- 
- 1 B. Schwartz, *Le droit aux Etats Unis, une creation permanente*, Economica, Paris, 1979, p. 29.
  - 2 Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 61.
  - 3 Интернет, <http://www.europa.eu>, 02.10.2008; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 63.
  - 4 Интернет, <http://www.europa.eu.int>, 29.1.2005.; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 62 и даље; С. Зечевић, *Европска унија за све Европљане*, Центар за Европску унију, Београд, 2004, стр. 47 и даље.
  - 5 Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 64.

да се на референдуму 29. маја 2005. године<sup>6</sup> преко 54 одсто изашлих Француза изјаснило против предлога уговора о Европском уставу. Затим је и холандски народ, на референдуму одржаном 1. јуна 2005, одбацио Европски устав. Тиме је *de facto* стављена тачка на пројекат о коме је реч, а који је требало да допринесе квалитативном помаку напред у процесу уједињења европских држава. Уместо устава, Европска унија је 2009. године добила уговоре о Европској унији и о функционисању Европске уније из Лисабона, на којима и данас почива.

Без обзира на претходно изнето, Суд правде ЕУ заузео је став да оснивачки уговори врше функцију устава у једном хијерархијски уређеном правном поретку.<sup>7</sup> Европска унија има специфичан институционални или уставни систем који у неким деловима наликује уставном поретку које имају федералне државе. Тумачење постојања уставног поретка Европске уније заправо зависи од тога како се оцењује њена правна природа, односно да ли је реч о федерацији у настајању или конфедералном савезу у процесу распадања.

### Има ли у Европској унији демократије?

Постоје размишљања у свету, али и код нас да слабост Европске уније лежи у недостатку демократског легитимитета који се одражава у томе да грађани Европске уније немају довољно утицаја на доношење одлука. С тим у вези, треба имати у виду да се главни део политичког живота грађана одвија у националним оквирима држава чланица, а не на нивоу Уније. Поред тога, чињеница је да не постоји званични језик који се користи унутар Уније, попут енглеског у Сједињеним Америчким Државама, што би допринело развоју европског јавног мњења. Без обзира на претходно изнето, тезе да Унија није довољно демократска *потезу* се из политичких разлога, о којима ће касније бити речи.

Европска унија је заснована на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању људских права укључујући права мањина.<sup>8</sup> Ова начела имају толику правну снагу да је забрањено искључење из Европске уније државе чланице која их не би поштовала. Свака од главних институција Европске уније има демократски легитимитет. Европски парламент чине посланици

---

6 J.-L. Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 19.

7 CJCE, 23. 04. 1986, Parti ecologiste Les Verts. aff. 249/83, Rec. 1339.

8 Члан 2. Уговора о Европској унији.

изабрани на непосредним изборима са општим правом гласа у државама чланицама. Приликом избора за посланике у Европском парламенту 2014. године унета је новина у правцу јачања његовог утицаја и демократске легитимности будуће Комисије. Наиме, федерације европских политичких партија унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице, окупљене у посланичком клубу Европских народних партија, кандидовале Луксембуржанина Жан Клода Јункера (Jean Claude Juncker), европски социјалисти подржали су кандидатуру председника Европског парламента Немца Мартина Шулца (Martin Shultz), европске демократе и либерали стали су иза бившег белгијског премијера Ги Верхофштада (Guy Verhofstad), партије зелених екологиста имале су чак два кандидата, Немицу Франциску Келер (Franziska Keller) и Француза Жозеа Бовеа (Jose Bove), док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).<sup>9</sup> Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима, и то 28. априла у Мастрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. у Европском парламенту у Бриселу.<sup>10</sup> Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет телевизијских станица широм континента. На парламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне партије (221) испред Европских социјалиста (191).<sup>11</sup>

Европски савет и Савет министара као међудржавне органе чине шефови држава и министри у владама држава чланица који су изабрани на слободним и демократским националним изборима. За разлику од Сједињених Америчких Држава, Немачке или Руске Федерације, државе чланице имају право да донесу одлуку у складу са својим уставним нормама да изађу из Европске уније.<sup>12</sup> Довољно је да такву одлуку саопште Европском савету. Држава која излази и Европска унија затим закључују споразум којим се уређује начин повлачења, датум изласка и евентуално будући односи између две стране. Чак и ако до овог споразума не дође, повлачење ступа на снагу најкасније после две године од саопштења државе чланице Европском савету о намери да се повуче из чланства у Европској унији.

---

9 Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, <http://www.challenges.fr>, 11. 06. 2014.

10 Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, <http://www.challenges.fr>, 11. 06. 2014.

11 <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23. 06. 2014.

12 <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23. 06. 2014.

Из свега претходно изнетог јасно произлази да се криза у Европској унији не јавља зато што у њој нема слободе и демократије, јер је чињеница да је има више него било где у свету.

Теза о недостатку демократије у Европској унији може да се доведе у везу са пресудом Уставног суда Немачке из 2009. године поводом уговора из Лисабона.<sup>13</sup> За немачки уставни суд, и поред свих помака ка наднационалном одлучивању, поступак одлучивања у Европској унији јесте онај који имају међународне организације. Према мишљењу Немачког уставног суда, Савет није друго скупштинско веће, Комисија није влада, а Европски парламент није орган где се заступају интереси сувереног народа нити тело које представља грађане Уније. Пошто нема уједињеног европског народа, нема ни извора европске легитимности који би довели до већинског изгласавања политичких одлука. Суверенитет остаје на националном нивоу, те стога Европски парламент нема исти легитимитет као национални парламенти. Тврдње немачког уставног суда у вези са Европским парламентом у супротности су са чланом 14 Уговора о Европској унији, који утврђује да је Европски парламент сачињен од представника грађана Уније. Негирањем демократске легитимности Европске уније, немачки уставни суд је у ствари желео да умањи њене федералне одлике, односно да претходно поменути сведе на конфедерацију суверених држава у оквиру којих се искључиво одвија демократски политички живот. Једино државе чланице имају суверено право да одлучују о важним питањима за живот грађана.

## Недовршени европски федерализам у економској области

Криза Европске уније заправо је криза њеног уставног уређења ра-запетог између примене федералних и конфедералних механизма владавине. Овакав хибридни систем није довољно ефикасан да би издржао изненадне ударе у глобализованом свету. Економски федерализам испољавао се кроз постепено успостављање заједничког европског тржишта у периоду од 1958. до 1968. године. Затим је од 1987. до 1993. године, доношењем Јединственог европског акта, уследило усаглашавање националних економских прописа. Институционални федерализам био је присутан у свакој измени уговора о оснивању, будући да су јачане надлежности наднационалних институција, док је, истовремено, ширено поље примене одлучивања квалификованом већином у Савету. Са поступном федерализацијом Европске уније у доброј мери се стало од доношења уговора из

13 Bundesverfassungsgericht BverfG, 2BvE 2/08 vom 30. 06. 2009, Absatz-Nr (1. 421).

Мастрихта из 1993. године, који је садржао последњи озбиљан федералистички програм увођења јединствене европске валуте. Европска унија је учинила велики корак у федералном правцу. Наиме, унутрашње европско тржиште надограђено је европском валутом која је укинула националне. Тиме су нестали трошкови претварања валута, као и ризици извозника од девалвације приликом наплате роба или услуга у државама чланицама извоза. Европска валута је постала конкурент америчком долару на светским финансијским тржиштима. Процена је да данас стране државе, пензиони фондови и мултинационалне компаније држе око 40% од укупних светских девизних резерви у еврима. Иако изузетно значајан, европски монетарни федерализам сам по себи није био довољан без федералне економске власти која би покривала јединствени европски економски простор.

Уз федералистичко унутрашње тржиште и јединствену валуту био је потребан европски федерални буџет који би поспешивао привредни развој и био активан у случају кризних стања. Недовршени федерализам са јединственим тржиштем и европском валутом а без федералне владе, пореза и буџета јесте мистериозна *системска грешка*, о којој говоре евроскептици. Сиромашне државе чланице Европске уније, будући да више немају царинску заштиту, али ни своју националну валуту коју би могле да обезвреде у случају светских криза, немају начина да оживе унутрашњи промет и производњу, нити да своју робу учине јефтинијом и атрактивнијом за извоз. У кризним стањима у њима долази до наглог пада прихода по домаћинствима и раста незапослености, што се затим одражава и на богате државе чланице које практично губе тржишта на која су пласирале своју робу. Тржишни и монетарни федерализам није функционалан без буџетског федерализма. Овај последњи ублажава шокове, односно мањак прихода који трпе државе чланице у случају светских економских криза.

Федерално уређене државе имају механизме редистрибуције и стабилизације.<sup>14</sup> Редистрибуција је поступак којим федерална држава, путем пребацивања (трансфера) федералних средстава и умањења федералних пореза у корист сиромашних држава чланица федерације, тежи да на дужи рок умањи структурне разлике између развијених и неразвијених. Стабилизација је пак механизам хитних мера којим федерална влада преносом буџетских средстава и смањењем федералних пореза ублажава тренутни економски удар којим је погођена једна од њених чланица. Дакле, федералне владе располажу буџетским средствима којима могу да гасе пожар

---

14 Frederic Zumer, *Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions: Etat centralise, Etat federal*, Revue de l'OFCE n. 65, avril 1998, [www.ofce.science-po.fr](http://www.ofce.science-po.fr), 3. 11. 2016.



у случају тзв. *асиметричних удара*, односно економских криза које из различитих разлога више погађају поједине државе чланице федерације.

Таква криза управо је била криза грчког дуга која се јавила 2009. године. Наиме, услед светске финансијске кризе, већ доста задужена Грчка морала је додатно да се задужи да би спашавала уштеђевину грађана у банкама. С обзиром на то да се пронео глас да је Грчка презадужена и да неће моћи да одговори својим обавезама, односно да је пред банкротом, астрономски су порасле камате на светским финансијским тржиштима на нова грчка задужења. Затим, ширене су гласине да су и друге чланице Уније из јужне Европе у сличној ситуацији, попут Португалије, Шпаније и Италије. Ово би опет значило да је евро подручје пред распадом, јер ће поједине државе чланице Европске уније морати да се врате на националне валуте и да их обезвреде да би могле да функционишу и враћају дугове.

Да је Европска унија имала федералну владу и буџет до овакве приче не би ни дошло. Грчка би у правом тренутку од федералне власти добила помоћ из федералног буџета која би омогућила држави да функционише и измирује своје обавезе. Тиме би све шпекулације пале у воду, а кредитилитет евро подручја и Европске уније у целини не би био доведен у питање. Као друго, у политичком смислу, Европска унија би показала да је суверен, чврст и поуздан светски чинилац који своје проблеме ефикасно решава у својој кући без мешања са стране. Тиме би европска федерална влада на миру и иза затворених врата могла у дијалогу са грчком владом да се позабави функционисањем грчке државе, њеним нерационалним задуживањем и трошењем средстава. Уместо овог ефикасног федералног модела, на сцени је био конфедерални модел међудржавног препуцавања, где се светска штампа пунила бомбастичним изјавама немачких и грчких политичара о томе ко је више или мање крив за кризу и ко ће кад да изађе, односно ко ће кога да избаци из евро подручја. Из претходно изложеног примера може се уочити колико је конфедерални модел договарања суверених држава у Европској унији у економској сфери неефикасан и контрапродуктиван.

Успостављање монетарне Уније без буџетског федерализма веома је ризикантан, готово немогућ потез. Примери Сједињених Америчких Држава и Канаде говоре у прилог томе да је увођење монетарне уније пратило увођење федералних пореза на приходе, као и федералног система осигурања у случају пораста незапослености у једној од држава чланица. Интересантно је да је још 1977. године Европска комисија поверила групи стручњака, на челу са сер Доналдом Мек Дугалом (Donald Mac Dougall), задатак да проуче проблем редистрибуције између региона. У овом извештају, насталом пре увођења јединствене европске валуте, наглашено је

да постоје тесне везе између монетарне и буџетске политике, као и да је европски систем буџетске стабилизације предуслов за стварање европске монетарне Уније.<sup>15</sup>

С обзиром на то да су постојала сазнања о нужној повезаности монетарне и буџетске уније, поставља се питање зашто ова последња није уврштена у програм европске интеграције још уговором из Мастрихта 1993. године? Незванично, говорило се о томе да су председници Франсоа Митеран и Хелмут Кол сматрали да су већ увођењем монетарне Уније учинили много у процесу уједињења европских држава и да је на следећој генерацији политичара да доврше посао стварањем буџетске уније и успостављањем европске економске владе. Међутим, то се није догодило, а о разлозима могу да се износе одређене претпоставке.

Битна историјска околност која је претходила доношењу уговора из Мастрихта јесте уједињење Немачке које је уследило после пада Берлинског зида 1989. године. Немачка је прерасла у најмногуљуднију и економски водећу силу у Европској унији. Ова повраћена економска моћ, која се потом претворила у политичку моћ, демотивисала је немачке конзервативне, а затим и коалиционе владе да иду даље у уступању државног суверенитета ка институцијама Европске уније. Буџетски федерализам довео би до преливања средстава од богатих ка сиромашнима, а немачки конзервативни председник владе Ангела Меркел у више је наврата обећавала својим бирачима да неће плаћати за друге. Овакав став правдао се несређеним стањем у државама, попут Грчке, које су навикле да троше више него што зарађују. У контексту светске привредне кризе из 2008. године Немачка користи своју економску снагу да одлучује о обиму и временским роковима болних реформи у преадуженим државама чланицама Уније.

Немачка као привредно најразвијенија користи европско унутрашње тржиште и јединствену валуту да би пласирала своје индустријске производе потрошачима из сиромашнијих држава чланица без обавезе да значајније учествује у подстицању њиховог развоја и заштити у случају светских привредних удара. Дакле, краткорочно гледано, Немачка није имала интерес да мења конфедералне аспекте институционалног система Европске уније, већ их је, напротив, ојачавала. Постепено, упорним радом и економским развојем Немачка је од државе коју треба надзирати прерасла у државу која надгледа друге у Европи. Од федералне Уније као крајњег циља, Немачка претвара Европску унију у велико либерално тржиште са лабавим институцијама без права да угрозе њене интересе и суверенитет.

---

15 Frederic Zumer, *Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions: Etat centralise, Etat federal*, Revue de l'OFCE n. 65, avril 1998, [www.ofce.science-po.fr](http://www.ofce.science-po.fr), 3. 11. 2016.

## Како одређење за конфедерални концепт односи превагу у Европској унији

### 1) Разлози прећутног пристајања Француске на конфедерални концепт Европске уније

Улазак Француске у Европске заједнице 1951. и 1957. године поклопио се са распадом француског колонијалног царства. Заправо, Француска је после пораза код Диен Биен Фуа 1954. године била принуђена да напусти Индокину. Отприлике у исто време почиње рат за деколонизацију Алжира, а 1956. године долази до осамостаљења Марока и Туниса. Процес европске интеграције требало је да надомести губитак колонијалних поседа и да послужи Француској као *мултипликатор* економског развоја и ширења њеног утицаја у свету. Према мишљењу генерала Шарла Де Гола (Charles De Gaulle), почетком шездесетих година прошлог века, стратешки циљеви били су да се, користећи процес европске интеграције, Француска економски развија, да надзире и контролише обновљену Немачку, као и да створи Европску унију која би могла равноправно да се носи у светским оквирима са Сједињеним Америчким Државама. Будући да полазећи од националних ресурса није могла да постигне жељену економску и политичку моћ, Француска је желела да је оствари поделом својих циљева и наметањем свог вођства партнерима у Европској економској заједници.<sup>16</sup>

Међутим, приступањем нових држава чланица у Европску заједницу, а затим и Унију, посебно од 2004. до 2013. године, дошло је до значајног повећања броја министара у Савету, те је политичка тежина француског гласа у овом органу у последњих десетак година смањена са 12 на 8 одсто. Поред тога, од 2004. године велике државе нису више предлагале два, већ једног члана Комисије. Француски кредибилитет угрозио је и неуспех у вези са доношењем европског устава. Наиме, ова држава била је иницијатор и инспиратор тог пројекта којим је руководио бивши француски председник Валери Жискар Дестен као председник Европске конвенције. Међутим, управо је Француска својим референдумским одустајањем у мају 2005. године практично изиграла европске partnере, посебно Немачку која је већ била ратификовала уговор о европском уставу.

Француска је у последњих двадесет година почела да губи економску трку са Немачком, те се након немачког уједињења профилисала као број два у Европској унији. Некадашњи стратешки циљеви Француске далеко су

16 Pierre Velruise, *France/UE: le malaise, pourquoi?*, www.diploweb.com, 07. 05. 2014.

од остварења. У данашњој неолибералној Европи нема ни говора о задовољавајућем привредном расту, а још мање о некаквом француском надзирању уједињене Немачке. Француска није успела да изгради самосталну европску одбрану која би штитила границе Уније и ширила њен утицај у свету, па је и замисао о равноправним односима са Сједињеним Америчким Државама такође на дугачком штапу. Штавише, од 27 држава чланица Европске уније чак је 21 истовремено и чланица НАТО пакта којим доминирају САД.

У оваквим околностима није ни чудо што се на референдуму у мају 2005. године испојио евроскептицизам код француских бирача. Иако француски народ није најбоље разумео европске уставне одредбе, исти је на својој кожи осећао да технократска европска управа над либералним тржиштем не доноси Француској економски просперитет и политичку моћ. Имајући у виду претходно наведене околности, у Француској се развила политичка доктрина према којој, услед ширења броја чланица и опадања француског утицаја у Европској унији, не би требало да се иде на даљу федерализацију европског институционалног система. Француској у тим околностима више одговара да задржи свој утицај очувањем државног суверенитета, односно применом конфедералног модела управљања у Европској унији.

## **2) Конфедерализам код држава чланица Вишеградске групе**

Чланице Вишеградске групе, а реч је о Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској, окупиле су се да би снажније заступале заједничке интересе у институцијама Европске уније. Наиме, било је све јасније да средње и мале државе, са бројем посланика у Европском парламенту којим располажу и бројем гласова њиховог представника (министра) код одлучивања квалификованом већином у Савету не могу да утичу у довољној мери на доношење одлука. Интересантно је и да су државе чланице Вишеградске групе опредељене за очување суверенитета тј. за конфедерални модел Европске уније. У том смислу, на заједничком састанку одржаном у јулу 2016. године у Варшави, после референдума о Брежиту, у контексту размишљања о будућности Уније, зложиле су се да у европском законодавном поступку национални парламенти имају последњу реч.<sup>17</sup> Поред тога, ове државе сматрају да врховни међудржавни орган, Европски савет, треба да презме одређене надлежности од Комисије као наднационалне институције

---

17 Jakub Iwaniuk, *Le groupe de Visegrad veut plus de pouvoir pour les Etats*, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 22. 07. 2016.

Европске уније. Председник мађарске владе Виктор Орбан оптужио је Комисију да је са својим предлозима у области миграционе политике спровоцирала излазак Велике Британије из Европске уније. У стратешком смислу, Пољска је погођена Брегзитом јер јој је управо Велика Британија била главни савезник у борби за међудржавни концепт управљања Унијом. Ипак, с друге стране, државе чланице Вишеградске групе залажу се да се разговара о јачању спољних граница Уније, о борби против имиграције и тероризма, као и о стварању заједничке европске војске.

### 3) Британски суверенизам

Британско суверенистичко деловање сада је само историјски податак с обзиром на повлачење ове државе из чланства у Европској унији. Ипак, ова активност допринела је разградњи европског федералног концепта. С обзиром на острвски положај, Велика Британија је имала специфичан однос према европским интеграцијама. Наиме, још је Винстон Черчил (*Winston Churchill*) одредио британску спољну политику са три круга деловања. Реч је о давању приоритета изградњи изузетно блиских односа са Сједињеним Америчким Државама, затим одржавању веза са државама Комонвелта (*Commonwealth*), односно са бившим британским колонијама, а тек онда са државама континенталне Европе. Улазак Велике Британије у Европску економску заједницу из економских потреба није умањио британски отпор наднационалном, односно федералном концепту, на коме је Заједница била заснована. Тако, непосредно по приступању Велике Британије Заједници долази до промене владе у овој земљи. Новоименована лабуристичка влада није била задовољна условима под којим је Британија приступила Заједници, сматрајући да не добија довољно средстава за развој.<sup>18</sup> Стога су лабуристи 1975. године расписали први референдум о изласку из Европске економске заједнице. Испитивања јавног мњења *давала* су победу онима који се противе останку Велике Британије у Заједници, али се на референдуму убедљива већина Британаца изјаснила за останак.<sup>19</sup>

Нешто касније, британска премијерка Маргарет Тачер (*Margaret Thatcher*) оспорила је 1979. године концепт „сопствених прихода Заједнице“ као привид, затраживши да доприноси држава чланица у буџет одговарају учешћу њиховог бруто националног производа у укупном бруто

---

18 Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 56.

19 Guylsaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 42.

националном производу Заједнице (свако према свом богатству), као и да свака држава чланица треба да прима приближно онолико колико уплаћује у буџет Заједнице.

Велика Британија је одбила да приступи споразумима из Шенгена из 1985. и 1990. године, којим су укинуте граничне контроле за државе потписнице.<sup>20</sup> Ипак, веома важан раскид са федералним наднационалним концептом постепеног преноса надлежности Велика Британија је учинила приликом доношења уговора о Европској унији из Маастрихта 1993,<sup>21</sup> а затим и уговора из Амстердама из 1999. године.<sup>22</sup> Имајући у виду да је вршен поступак, али сталан пренос надлежности од држава чланица ка Заједници и Унији, у једном тренутку дошле су на ред и врло осетљиве области уско везане за државни суверенитет. Реч је, на пример, о монетарним надлежностима или пак надлежностима везаним за надзор над државним границама и миграционим токовима.<sup>23</sup> С тим у вези, Велика Британија је одбила да се одрекне своје националне валуте и да учествује у стварању *евра* као заједничке европске валуте под надлежношћу Европске централне банке као федералног органа.<sup>24</sup> Поред тога, Британија се определила за *opting out* формулу када је реч о надзору над границама и примени правних тековина из Шенгена, предвиђених уговором из Амстердама из 1999. године.<sup>25</sup> Тиме се по први пут одустало од једнообразног продубљивања интеграционих процеса у свим државама чланицама, односно до појаве у пракси „Европе са више брзина“. Ова одлука Велике Британије довела је до јаза у интеграцији између држава чланица. Велика Британија је такође била веома уздржана у погледу остваривања предлога Уговора, који успоставља европски устав из 2004. године<sup>26</sup>, који, на њену срећу, није био

---

20 Slobodan Zečević, *Evropska unija – pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd, 2011, str. 269.

21 *Les traites de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice – textes compares*, La documentation Francaise, Paris, 2002.

22 Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.

23 Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 26.

24 Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 11; Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 48.

25 Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009, p. 174.

26 Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pou l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 11.

ратификован у Француској и Холандији на референдумима 2005. године, тако да и није ступио на снагу.<sup>27</sup>

Брегзит, који је уследио као последица референдума одржаног у јуну 2016. године, дошао је у тренутку када је Европска унија више него икада одговарала британским погледима на европску сарадњу. Наиме, Европска унија никада није била ближа концепту лабавог конфедералног савеза где свака од држава чланица брани сопствене ставове у складу са националним дневнополитичким интересима.

## Закључак

Суочено са масовном имиграцијом из исламског света, са нелојалном иностраном конкуренцијом на тржишту производа и радне снаге, са смањеним приходима због којих мора да ради и по два посла дневно, становништво Европске уније тражи заштиту од њених институција. С друге стране, осим већ добро уобличених фраза *еврократског језика*, као и у медијима заступљених наводно општеприхваћених друштвено исправних ставова, нема правог одговора. У тренуцима искрености функционери наднационалних европских институција, попут Комисије и Европског парламента, признају грађанима: „Немоћни смо да вам помогнемо. Политичка власт није код нас, већ у рукама влада држава чланица од чијег договора ми зависимо“. А усаглашавање до јуче 28, а сутра 27 мишљења, интереса и стратегија *траје ли траје*, да би одлука често била закаснела или толико компромисна да је неразумљива или непримењива.

Тенденција конфедерализације Европске уније јесте процес који је у супротности са процесом европске интеграције покренутим 1951. године. Европска федерална идеја је политичка утопија која се креативним напором и политичком храброшћу генерација Европљана претварала у стварност доневши мир на ратовима искрвареном Европском континенту. Опстанак Европске уније биће доведен у питање ако се ова ограничи на то да буде само унутрашње тржиште отворено за сваку врсту спољних удара.<sup>28</sup> Европска унија, заснована на технократско-договорном моделу, уговорима о оснивању, не може да остварује зацртан политички циљ, а то је кретање ка што ближеј Унији међу европским државама и народима. Да

27 Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 28; Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 185; Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008, p. 19.

28 Francis Gutmann, *France: agir*, La revue geopolitique, www.diploweb.com, 06. 07. 2013.

би имала смисла, европска власт треба да почива на изворном народном легитимитету, да поседује право да одлучује о битним аспектима живота грађана и да има овлашћење да брзо одговори на кризе у свом окружењу и у свету. Какав је смисао Европске уније ако не испољава политичку вољу, ако је акционо парализована, ако нема заједничку одбрану своје територије и ако се заглавила у привредној стагнацији? У таквом стању она више личи на Социјалистичку Федеративну Републику Југославију, у којој се у политичком смислу испољавала политичка воља њених балканских чланица и њихових националних лидера, све до међусобног уништења. Досадашње искуство показало је да асиметрична европска интеграција на крају не даје позитивне резултате. Излажење у сусрет Великој Британији да у одређеним областима буде у асиметричном положају у односу на друге државе чланице (Шенген, европска валута) само је потхрањивало британски сецесионизам који је кулминирао у току 2016. године. Уосталом, пример СФРЈ такође говори у прилог нестабилности асиметричних и конфедералних пројеката.

Да ли би народи Европе наставили да живе и без Европске уније? Одговор на ово питање је, наравно, позитиван, с тим што би значајан део политичког и економског одлучивања био пресељен из Брисела у Вашингтон, Москву, Пекинг или Анкару. Европске државе исувише су мале да би самостално имале политички утицај у савременом глобализованом свету којим доминирају мегадржаве попут САД, Русије или Кине.

Европски интеграциони пројекат имао је за циљ да створи услове да европски народи и државе кроз европске институције одлучују о својој судбини, односно о друштвеном и привредном моделу у коме желе да живе. Да ли је Брегзит означио крај овог политичког пројекта, односно крај изградње европског суверенитета, показаће године које су пред нама.

## Библиографија

- Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L'Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Сажмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.



- Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Joel Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Слободан Самарцић, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција – Анализе, Београд, 1998.
- Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Jean Shapira, Georges Le Tallec, Jean-Bernard Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Henri-Louis Vedi, *L' Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.



---

II ДЕО

**ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА УНИЈА КАО  
НЕУГАСИВО ЖАРИШТЕ КРИЗЕ**

---



## **ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА УНИЈА – ГЕНЕРАТОР КРИЗА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?**

У недавно публикованој студији о економској и финансијској кризи Европске уније, нобеловац Џозеф Штиглиц тврди да је „фатална одлука, 1992. године, да се уведе јединствена валута, без формирања институција које би обезбедиле њено функционисање“, проузроковала економско назадовање интегрисаних држава и отворила пут кризи.<sup>1</sup> У циљу превазилажења кризе и обезбеђивања будућности економске интеграције европских држава, сматра овај аутор, „боље је напустити евро да би се спасла Европа и европски пројекат“.<sup>2</sup>

Штиглицово мишљење је закаснило прилог мишљењу америчких економиста у расправама поводом увођења евра, да је монетарна интеграција у Европи пре свега политички пројекат, који нема економско утемељење. Основни аргумент једне групе америчких теоретичара био је непотпуност институционалне структуре монетарне интеграције: одсуство фискалне интеграције и јединствене фискалне политике.<sup>3</sup> Друга група, теоретичари тзв. оптималне валутне области, сматрали су да монетарна интеграција лишава државе чланице могућности да користе инструменте девизног курса и каматне стопе, као средстава прилагођавања екстерним шокovima. Да би могла да функционише, монетарна интеграција, изражена кроз јединствену валуту или неповратно фиксирани девизни курсеви,

---

1 Joseph E. Stiglitz, *The Euro and its threat to the future of Europe*, Alen Lane, London, 2016, p. xii.

2 Joseph E. Stiglitz, *The Euro and its threat to the future of Europe*, Alen Lane, London, 2016, p. 295.

3 Feldstein Martin, *The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability*, *NBER Working Paper 6150*, August 1997.

мора обезбедити или мобилност фактора производње или флексибилност цена и надница.<sup>4</sup>

Несумњиво је да је одлука о формирању економске и монетарне уније, као савременог облика монетарне интеграције европских држава, и увођење евра као јединствене валуте, била политичка одлука. О томе говоре околности покретања преговора који су довели до закључивања Мастрихтског уговора, 1992. године, као и политичко окружење из кога су произашле раније иницијативе о формирању монетарне уније.<sup>5</sup> Али политичка одлука произашла је из економске нужности: монетарна интеграција је природан наставак економске интеграције и притиска тржишта; и не само то, него је и механизам економске интеграције у пракси захтевао транспарентне ценовне односе, које је обезбеђивало тек функционисање јединствене валуте (на пример, заједничка пољопривредна политика Европске уније); независно од других економских користи, које је доносила јединствена валута.<sup>6</sup> У истом правцу деловао је притисак (не)стабилности светских монетарних аранжмана и светског финансијског тржишта. И ранији амерички монетарни теоретичари сматрали су да је монетарна интеграција Европе економска нужност.<sup>7</sup>

Оно што је, такође, теоријски неспорно јесте да је политичка интеграција једини оквир у коме се монетарна интеграција може сматрати оптималном.<sup>8</sup> Пошто је политички аранжман, кога Европска унија изражава, специфична конституционална творевина,<sup>9</sup> монетарна интеграција се мора, међутим, кретати у оквиру тог политичког аранжмана. Страх од креирања политичке уније која би имала и „трансферну функцију“ – а

- 
- 4 Mundell Robert A., A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, September 1961; McKinnon Ronald I., Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, Vol. 53, No. 4, September 1963; Kenen, P. B., The theory of optimum currency areas: an eclectic view, in: Mundell, R. A., Swoboda, A. K. (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.
  - 5 Ian Bache and Stephen George, *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006.
  - 6 European Commission, One Market, One Money: An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union, *European Economy*, No. 44, October 1990.
  - 7 Robert Triffin, *Monetary Reconstruction in Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, June 1952, No. 432.
  - 8 Balassa Bela, The Theory of Economic Integration: An Introduction, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
  - 9 Burgess Michael, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London, 2000.

то би подразумевало фискалну интеграцију и међудржавно преливање новца, условио је институционалну структуру монетарне интеграције; то значи да је економска и монетарна унија, оличена у Еврозони, непотпуна монетарна унија.<sup>10</sup> Она, с једне стране, има наднационална обележја у вођењу монетарне политике, кроз надлежности и функционисање Европске централне банке; с друге, фискална политика остала је у надлежности држава чланица, додуше уз ограничења која постављају уговорне обавезе држава чланица (Пакт стабилности и раста, Фискални пакт), а економска политика држава чланица подлеже координацији у оквиру Европске уније, односно Евроzone.

Економска и монетарна унија функционишу у сложеним економским и политичким околностима. Европска унија има „варијабилну геометрију“, односно дозвољене су различите брзине интеграције. Унија је мултивалутно подручје, што даје основу за трансмисију валутних криза и отежава функционисање јединственог тржишта у проналажењу стабилних вредносних параметара. Реална конвергенција се веома споро остварује. Структурне политике не доприносе повећању конкурентности европских привреда. Отвореност према свету омогућава деловање екстерних шокова; у савременим условима олакшаних комуникација и слободе кретања капитала, светско тржиште користи несавршености институционалних структура и санкционише сваку грешку економске политике или заједничких политика.

Евро је кохезиони елемент монетарне интеграције, пошто је његово прихватање „неповратан процес“ који усмерава државе чланице Европске уније ка потпуној монетарној унији и политичкој унији. У том смислу, Еврозона је облик тешње интеграције коме, по слову уговора, теже све државе чланице Европске уније. Правила понашања у овом „клубу“ држава требало би да обезбеде предуслове нормалног функционисања јединствене валуте. Међутим, Еврозона је политички недефинисан ентитет у оквиру Европске уније, што не доприноси њеном демократском легитимитету. Јединствена монетарна политика користи униформне каматне стопе, које не одговарају циклничном стадијуму сваке државе чланице. Фискалне политике подложне су моралном хазарду, и поред уговорне одредбе која забрањује колективну санацију држава чланица.

У досадашњој егзистенцији евро је постигао запажену стабилност. Стопа инфлације у Еврозони од 1999. до краја 2016. године била је про-

---

10 Burgess Michael, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London, 2000.

сечно 1,73%<sup>11</sup>, што одговара циљу монетарне политике да стопа инфлације буде близу 2% на средњи рок; инфлаторна очекивања су стабилна. Евро је позициониран као резервна светска валута: у 2016. години, његово учешће било је: 22,7% у међународном портфолију финансијских инструмената (акције и обвезнице), 21,9% у светском кредитирању, 18,8% у промету на светским девизним берзама, 29,4% у светским плаћањима и 19,9% у светским девизним резервама.<sup>12</sup> У окружењу Еврозоне присутни су процеси еуризације, а неколико држава ван ње користи евро као националну валуту, чиме се испољавају екстерни ефекти мреже, који потенцирају значај евра.<sup>13</sup>

Може ли се, имајући у виду досадашње функционисање евра, прихватити веома раширена употреба термина „криза евра“? Или је „криза евра“ синоним за кризу институционалне структуре економске и монетарне уније или конституционалног аранжмана Европске уније у целини? На неке од одговора указала је економска и финансијска криза, која је погодила Европску унију, и криза јавног дуга, која је погодила Еврозону.

Криза из 2008–2010. године имала је основу у релативном осамостаљењу финансијске сфере од сфере реалне производње и кризом је насилно та веза поново успостављена, али на рачун драстичног сужавања обе сфере. Криза је стога испољена као комбинација финансијских и реалних аспеката; започела је као криза поверења на светском финансијском тржишту, коју је проузроковала криза америчког финансијског тржишта, а веома брзо се проширила на реалне секторе привреда. Последице нису биле само пад „виртуелног“ богатства, проистеклог из (шпекулативних) операција на берзама, него и пад друштвеног производа и раст незапослености. У Европској унији, бруто производ је у 2009. години забележио пад од 4,2%, а стопа незапослености је од 6,9%, у 2007, порасла на 9,6% у 2010. години.<sup>14</sup>

Криза је и у Европској унији решавана масивном државном интервенцијом. Либерална теорија тржишног усклађивања економских кретања уступила је место кензијанском макроекономском управљању. У циљу прикупљања средстава за интервенције, а у условима ригидног мандата Европске централне банке да не сме санирати финансије држава чланица,

11 European Central Bank, <http://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.en.html>.

12 ECB, *The international role of the euro – Interim report*, Frankfurt aM, June 2016, p. 4.

13 European Union, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/world/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/index_en.htm).

14 Радосављевић, Ратко и Бранко Васиљевић, *Финансијска интеграција Европске уније и финансијско тржиште Србије*, Завет, Београд, 2014, стр. 202.



што је искључивало инфлаторно финансирање, државе Еврозоне су емитовале велики обим обвезница сувереног дуга. Финансијска тржишта су, услед перцепције социјализованог ризика, углавном изједначиле цене сувереног дуга држава чланица (сем Немачког, који је представљао „сигурну луку“ инвеститора), све док се није открило да поједине државе чланице улазе у зону прекомерног задужења а немају одговарајући фискални капацитет. То је активирало ризик банкротства појединих држава чланица и отворило кризу сувереног дуга Еврозоне (од 2010. године), која је запретила њеном разбијању.<sup>15</sup> Ова криза довела је до даљег раста буџетског дефицита и креирања „порочног круга“ односа банака и буџета, у коме су банке куповале државне обвезнице емитоване у сврху државне интервенције, а државе санирале банке приходом од истих тих емитованих обвезница, како би омогућиле нормалан наставак њихове кредитне активности према реалном привредном сектору и становништву.

Ако се криза посматра као континуирани процес, она је показала недостатке институционалног механизма интеграције како у Европској унији тако и у Еврозони. Стога је решавање кризе обухватало како мере економске политике тако и институционалне реформе. Карактеристично је за закључак о генераторима кризе то што су промене које се односе на монетарни аспект економске и монетарне уније остварене коришћењем комунитарног метода регулисања (давање овлашћења Европској централној банци да обавља послове супервизије банкарског сектора креативним тумачењем уговора), док су се реформе фискалног аспекта реализовале ван одредаба оснивачких уговора, односно у оквиру посебних међудржавних уговора појединих држава чланица Европске уније. То показује да не постоји воља држава чланица за федерализацијом фискалне области и да су се решења која су се тражила у правцу стабилизације фискалне функције морала наћи у оквиру постојећег уговорног аранжмана Европске уније.

Без прејудуцирања закључка, може се основано сматрати да су реформе у оквиру Еврозоне биле обухватније од оних у Европској унији као целини, пошто је криза јавног дуга довела у питање и сам опстанак Еврозоне. Стога ће се у даљем разматрању наглашеније посматрати реформе економске и монетарне уније, ради указивања на још увек могуће кризне потенцијале овог институционалног аранжмана.

---

15 Eichengreen Barry, *The euro: Love it or leave it? VOX CEPR's Policy Portal*, 04 May 2010. Eichengreen Barry, *The Breakup of the Euro Area*, National Bureau of Economic Research, *Working Paper 13393*, Cambridge, MA 02138, September 2007.

Монетарни део економске и монетарне уније био је резистентнији на кризу; институционални оквир јединствене монетарне политике, односно Европске централне банке, показао се као робустан оквир за стабилизацију тржишта. Европска централна банка је активирањем функције зајмодавца у крајњој инстанци, на почетку финансијске кризе, допринела одржавању ликвидности система, мада се показало да криза банкарског система води ка зачепљењу канала трансмисије монетарне политике и стога монетарна политика није имала жељеног ефекта на реални сектор. Зато је било потребно реформисати банкарски сектор. Реформа банкарског сектора Еврозоне наслоњена је на претходно усвојене реформске захвате на јединственом банкарском тржишту Европске уније, који су предузети у циљу решавања финансијске кризе (формирање институције за превенцију системског ризика – Европски одбор за системски ризик и отклањање тржишних ризика – Европски систем финансијске супервизије). Она се састоји из формирања јединствених механизма супервизије банака, санације и гашења банака и осигурања депозита, које су компоненте тзв. Банкарске уније.<sup>16</sup> Овом реформом се тежи да се избегне преливање кризе, односно тзв. „контагион ефекат“ појединих банака или сегмената банкарских система у тешкоћама на целину монетарне интеграције, који би активирао кризу неповерења становништва и на тај начин допринео урушавању финансијског система. Банкарска унија је формализована изван комунитарног регулационог односа држава чланица, и поред тога што је њена реализација, у условима тесне повезаности финансијских система свих држава чланица Европске уније, била од интереса за целину ове регионалне интеграције.

Европска централна банка је у решавању кризе остварила и својеврсно ванинституционално пузајуће ширење своје надлежности. То је наставак њеног тумачења одредаба свог мандата, који је дефинисан одредбама оснивачких уговора, али није прецизиран; она је ограничила свој мандат на одржавање стабилности цена и, у том оквиру, сама дефинисала циљ монетарне политике: стабилност цена. У циљу одржања стабилности цена, Европска централна банка активно је учествовала у решавању кризе јавног дуга, како откупом обвезница презадужених држава чланица (Програм тржишта хартија од вредности), тако и преузимањем обавезе да „свим средствима“ брани евро од последица кризе јавног дуга, кроз

---

16 Goyal Rishi et al., A Banking Union for the Euro Area, *International Monetary Fund Staff Discussion Note*, SDN/13/01, February 2013; European Central Bank, *Financial Integration in Europe*, April 2015.

Механизам директних монетарних трансакција.<sup>17</sup> И поред тога што је Европски суд правде потврдио оправданост такве акције Европске централне банке<sup>18</sup>, ова интервенција је изазвала примедбе да је деловала *ultra vires*, односно да је проширила свој мандат и на фискалну функцију. Примедбе су се јавиле и у односу на учешће Европске централне банке у практичним операцијама фискалне консолидације презадужених држава чланица Еврозоне, које су допринеле даљим дискусијама о њеном (не)демократском легитимитету, имајући у виду независну позицију коју јој дају оснивачки уговори Европске уније.<sup>19</sup>

Далеко сложенији и противречнији је начин решавања кризе у економској и фискалној области економске и монетарне уније. Криза је, с једне стране, отворила процесе ренационализације, пошто су државе чланице интервенисале у циљу отклањања последица кризе првенствено коришћењем унутрашњих механизма економске и фискалне политике. С друге стране, криза је решавана механизмима колективне акције, у циљу санације презадужених држава чланица, али поштујући одредбе забране колективне санације из оснивачких уговора. Интересантно је да је колективна акција имала различит обим партиципације држава чланица Европске уније, иако су ефекти преливања кризе погађали целину интеграције. Формирање стабилизационих фондова извршено је ван комунитарног метода регулисања односа. Уочљив је напор да се у оквиру постојећих институционалних оквира постави систем који има способност саморепродукције и на тај начин избегну дубљи захвати у институционалну инфраструктуру како Еврозоне, тако и Европске уније.<sup>20</sup> Очито је да не постоји спремност федерализације фискалне области, да и не говоримо о економској политици; страх од „трансферне уније“ и моралног хазарда, који је уосталом и довео до кризе јавног дуга у случају периферних медитеранских држава чланица, онемогућава дубље захвате у том правцу. Постоји страх од отварања питања промене оснивачких уговора, који би омогућио усаглашавање чак и најнеспорнијих интереса држава чланица.

- 17 European Central Bank, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.
- 18 Court of Justice of the European Union, *Press release No. 70/15*, Luxembourg, 16 June 2015, Judgment in Case C-62/14 Gauweiler and Others.
- 19 Wyplosz Charles, Grexit: The staggering cost of central bank dependence, *Vox EU*, 29. 06. 2015.
- 20 European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by Jean-Claude Juncker, in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015.

Уместо дубљих реформи, извршено је „фино подешавање“ одредаба Пакта стабилности и раста („Пакет шест“ и „Пакет два“). Путем међудржавног уговора усвојен је Фискални пакт и разрађена је процедура координације економских политика („Европски семестар“). Француска пословица „Plus ça change plus c'est la même“ („Што се нешто више мења, то више остаје исто“) најбоље илуструје приступ у овој области. Међутим, иза овог „финог подешавања“ сакривена је преовлађујућа практична економска концепција уравнотежавања буџета која је, на захтев Немачке, усвојена у Фискалном пакту као уставна обавеза држава чланица. Реперкусије ове доктрине огледају се у политици „стежања каиша“ (енгл. *Austerity*), односно штедње, која на дужи рок спречава економски развој држава чланица. Посебно брутално, ова доктрина примењена је у санацији презадужених држава чланица (нарочито Грчке); политичке одлуке суверених државних органа о економској, фискалној и буџетској политици замењене су обавезним одлукама тзв. „Тројке“, коју чине представници Европске комисије, Европске централне банке и Међународног монетарног фонда. Овај начин „прилагођавања“ економија појединих држава чланица не само да оспорава демократски легитимитет институција Европске уније и Еврозоне, него има изузетно негативне социјалне последице у тим државама.<sup>21</sup>

Оно што је, међутим, обележило колективну акцију у решавању кризе јавног дуга, поред јачања недемократског легитимитета институција интеграције, јесу контроверзни погледи на будућност монетарне интеграције, односно судбину евра, инструментализација јавног мњења, противречности демократског и елитистичког одлучивања о питањима интеграције, све до оспоравања политичког циља интеграције у оквиру Европске уније („све ближе унија“), које је истакла Велика Британија.<sup>22</sup>

Институционалне реформе у Европској унији и Еврозони у циљу савладавања кризе и отклањања кризног потенцијала интеграције нису измениле постојеће противречности интеграције.<sup>23</sup> Релативна стабилизација привреда уз одсуство раста, као последица политике штедње, уз веома акомодативну монетарну политику, поставиће поново питање у ком правцу ће се развијати европска интеграција, посебно Еврозона, и, у

---

21 Васиљевић Бранко и Љубомир Шубара, Лекције грчке евро кризе, у: *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, уредила Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 125–135.

22 David Cameron's EU speech – full text, *The Guardian*, January 23, 2013.

23 Самарџић Слободан, *Европска унија: систем у кризи, Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижарница Зорана Станојевића, Сремски Карловци, 2016, стр. 74.

њеном контексту, евро. Ако је незавршеност институционалне структуре економске и монетарне уније генератор криза, то значи да ће и убудуће кризе бити њена извесност. Дискусије око „Брегзита“ показале су у ком степену су државе чланице спремне да иду у дубљим реформама: оно што је у оквиру Европског савета усаглашено са Великом Британијом у фебруару 2016. године, као неуспешан подстицај бирачима да гласају за останак у Европској унији<sup>24</sup>, вероватно је крајњи домашај концесија некој од потенцијалних „дисидентских“ држава чланица. О политичкој унији, као крајњем облику економске и монетарне интеграције Западне Европе, нема говора, чак ни у Еврозони; али остаје валидна констатација професора Самарџића: „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“<sup>25</sup>.

---

24 European Council, *Conclusions – 18 and 19 February 2016, Annex I: Decision of the Heads of State or Government, Meeting within the European Council, Concerning a New Settlement for the United Kingdom Within the European Union*, Brussels, February 2016.

25 Слободан Самарџић, Европска унија између кризе и дезинтеграције, *Право и друштво*, 2012/1, стр. 17.



**Бошко Мијатовић**

Центар за либерално-демократске студије

## О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ АСПЕКТУ КРИЗЕ ЕВРА И ДРЖАВНИХ ДУГОВА

Површно посматрано, изгледа као да је европска криза давно окончана и да је ЕУ постигла економску стабилност, па чак и вишегодишњи опоравак, спор и крхак, али ипак оријентисан у позитивном смеру. Још важније, изгледа као да су узроци кризе и њени механизми сасвим угашени. И заиста, Европска унија начинила је неке важне кораке ка сређивању стања у кући, али битан допринос (квази)стабилности, верујем, дала су и дају два спољна фактора: став Европске централне банке да ће учинити „све што је потребно“ да сачува евро и историјски најниже каматне стопе на светском финансијском тржишту. Да није њих, проблем кредибилности политичког руководства уније и оптерећење дуговима многих банака и неких држава били би далеко већи и даље претили тешким последицама, као почетком ове деценије.

У наставку ћемо бацити поглед на институционални аспект кризе, док ћемо једнако важан макроекономски оставити по страни.

\*

Уочи увођења евра Европска унија није била спремна за суочавање са озбиљнијим потресима – било је очигледно да финансијске, фискалне и монетарне институције нису биле довољно развијене да би могле на потребан начин подржати јединствену валуту.

Прво, финансијски систем (банке и остали) био је регулисан искључиво на националном нивоу, тако да није постојала, а ни могла постојати, никаква европска стратегија суочења са широм европском банкарском кризом, па чак ни са решењем проблема појединих великих банака које послују на европском нивоу. У складу с тим, није постојало никакво европско колективно осигурање, нити новац намењен подршци банкама

у случају кризе. Уколико настане шира банкарска криза – ЕУ није имала никаква средства на располагању већ је морала чекати да саме чланице реше кризу, што је било илузорно.

Друго, фискална политика остала је потпуно национална – и по регулацији, и по финансијама. Европски буџет био је занемарљиво мали, а државе чланице су самостално одређивале своје буџете, сасвим независно једна од друге. Владало је начело неспашавања чланице која западне у тешкоће (превелики дугови итд), а зато да свака влада буде подстакнута да води разумну политику, а не да се труди да на друге пребаци трошкове кроз презадуженост или чак банкрот.<sup>1</sup> Нису постојале никакве институције које би се бавиле земљама у кризи, какав је, на пример, Међународни монетарни фонд на светском нивоу.

Брисел је свакако био свестан опасности да нека неодговорна држава крене у нездраву задуживање и да, када се приближи банкроту, покуша да нађе спас код осталих чланица. Јер, у питању је постојање уније. Да би се то спречило, постојала су ограничења буџетских дефицита (чувених 3% и 60% из Пакта о стабилности), али је поверење у њихово дејство било мало, посебно зато што су га први прекршили Немачка и Француска, а без икаквих политичких или економских санкција. И кршење буџетских правила остало је честа пракса, све до дана данашњег, а да ниједна земља никада није кажњена.

Непостојање било какве фискалне политике на наднационалном нивоу имало је још једну неповољну последицу: ЕУ тако није располагала иначе снажним оруђем антицикличне, стабилизационе политике (порези, буџети, дефицити, трансфери) које би активирала према потреби и које може бити врло корисно у временима кризе (као у САД или Великој Британији).

При увођењу евра многи су упозорили на још једну неповољну чињеницу: земље чланице ЕУ не чине оптимално валутно подручје у смислу Мандела (Mundell), пошто су асиметрије међу њима изразите: пословни циклуси су им различити, не постоји довољна слобода кретања рада и капитала, не постоје институције за поделу економских ризика на нивоу ЕУ, са преливањима у земље где је то потребно. Ову слабост ЕУ нарочито су подвлачили амерички економисти.

И тако: уочи увођења евра Европска унија није поседовала основне институције које би могле да подрже монетарну унију: ни економску, ни

---

1 Позадина овог последњег је да ће финансијско тржиште умети да дисциплинује владе кроз добру процену ризика, па тиме и кроз висину каматних стопа које им наплаћује код задуживања. Тада мање солидни дужници треба да плате више каматне стопе, што их онда подстиче да постану солиднији.



фискалну, ни банкарску унију, ни институције заједничког економског управљања, ни разумну координацију структурних економских политика. Био је то режим из претходне фазе развоја Европске уније, када су се готово све економске компетенције налазиле на националном нивоу, фазе која се звала Европска економска заједница, па Европска заједница, која је представљала више царинску унију него ваљано регулисано јединствено економско подручје.

Свакако, водећим политичарима (и њиховим саветницима) било је јасно да увођење евра није добро припремљено, али су наставили даље. У којој мери су на ту одлуку утицали геостратешки и други политички интереси овде нећемо улазити. Али, изгледа несумњиво да је то био наставак Монеове (*Jean Monnet*) стратегије „ланчане реакције“ при градњи европске федерације.

Наиме, Моне је, још педесетих година, по неуспеху покушаја да се одмах започне са политичком и одбрамбеном унијом, сугерисао прелазак на економску унију као први циљ, али која се мора градити постепено, без народа, са просвећеном европском елитом. Та стратегија сугерисала је два правца деловања ради јачања интеграције: прво, да добри резултати ојачају подршку за наставак интеграције и, друго, да ће ограничења и неуспеси неких интеграционих потеза такође тражити ново продубљивање интеграције како би се уочени проблеми решили (ово је Монеов проналазак). Ово друго се назива „ланчана реакција“ и примењује у условима шокова и криза. Монеов сарадник Џорџ Бол (*George Ball*) је то лепо изнео: „Постојао је добро смишљен метод у овој очигледној лудости. Сви који смо радили са Монеом добро смо разумели како је неразумно било издвајати појединачни економски сектор од суверене контроле и препуштати га наднационалним институцијама. Ипак, са уобичајеном проницљивошћу Моне је схватио да сама ирационалност ове шеме може донети притисак да се постигне баш оно што жели – покретање ланчане реакције“.

Неки други су то звали методом „ноге у врата“. Наиме, федералистичка струја је користила следећи систем за проширење компетенција Брисела: важно је на неком новом подручју изборити неку надлежност за Брисел, ма коју и ма какву, макар решење не било кохерентно са генералном расподелом надлежности, па можда и принципијелно лоше. Када се убрзо покажу слабости усвојеног решења, федералистичка струја почне да заговара решења кроз ново проширење надлежности Брисела, пошто, ево, ствар није заокружена и због тога се јавља лоше функционисање. Тако је, верујем, и преурањени евро био „нога у врата“ која је требало да донесе нове компетенције Бриселу. Још је немачки канцелар Кол 1991. рекао „да је апсурдно на дуги рок очекивати да можемо да одржимо економску и моне-

тарну унију без политичке уније“. Наравно, Колов став није представљао критику преурањеног установљавања монетарне уније већ оптимистичко предвиђање да ће, макар и из слабости, труд на економској интеграцији довести до политичке уније, као крајњег циља.

Увођење евра донело је радикалну промену перцепције ризика улагања у поједине земље еврозоне: до тада су оне плаћале врло различите каматне стопе, док је сада дошло до њиховог уједначавања са немачким на основу закључка да припадност еврозони даје заштиту и слабијим чланицама. Велики пад каматних стопа довео је до великих инвестиција у јужно крило ЕУ и Ирску, што је резултирало високим задужењем приватног сектора у иностранству. Додатно, са финансијском кризом из 2008/09. појавила се у угроженим земљама крајње нездрава петља држава-банке, где су ове друге биле присиљене да купују слабе обвезнице својих држава, а оне прве да спашавају банке инјекцијама капитала из буџета. Обе групе су данас веома задужене.

Макроекономска политика није могла дати допринос на ЕУ плану: фискална политика је национална и тако оптерећена домаћим потребама, док други потенцијално снажан механизам прилагођавања – кроз девалвацију курса домаће валуте – није више био могућ пошто домаће валуте више није било.

У 2012. изгледало је да заоштрена криза лако може оборити и евро и неке презадужене земље. Наиме, неке земље, услед неповерења инвеститора, више нису могле да дођу до новца за сервисирање доспелих дугова, што је наговештавало банкрот. Чак је и Француска изгледала сумњиво. Европска унија била је немоћна: услед неизграђености институција, готово да ништа није могло да се учини: политичари су се састајали и давали оптимистичке изјаве, али без конкретних резултата.

Тада је на сцену ступила Европска централна банка и стабилизovala финансијска тржишта. Њен председник Марио Драги изговорио је чувену реченицу да ће ЕЦБ учинити „све што је потребно“ да сачува евро, најавио стварање ОМТ канала за финансирање куповине државних обвезница угрожених земаља у неограниченим размерама и тако их спасао непосредне опасности банкрота. На светском финансијском тржишту нико није смео да шпекулативно заигра против Драгија, тј. сви су му поверовали, јер неограничен финансијски потенцијал ЕЦБ нико не би могао да надмаши. Механизам је био на граници легалности,<sup>2</sup> али, што је занимљиво, никада није употребљен, тако да је само јасна спремност ЕЦБ да интервенише

---

2 Уставни суд Немачке га је тек 2016. прогласио легалним. Ипак, и легална куповина државних обвезница (финансирање држава) свакако је ван основног мандата ЕЦБ.

учинила да интервенција не буде потребна и да евро, а вероватно и Европска унија, буду спашени.

\*

Акција ЕЦБ и смирење ситуације омогућили су политичким факторима време да се договоре и унапреде институционалну архитектуру ЕУ. Не улазећи у детаље, чини се да тих више година није добро искоришћено. Тренутно су многи и даље презадужени, пошто само банке имају око 1.000.000.000.000 евра лоших кредита (ММФ) и питање је како се решити овог брда дугова. Грчка, Италија и више других земаља такође. Неки предлажу солидарност, кроз заједничке обвезнице, а неки други, као Немци, неће ни да чују.

Најбоље је напредовала банкарска унија, која је, за шест година по избијању кризе дугова, стигла до пола пута. Супервизија великих банака је сада јединствена и обавља је ЕЦБ од краја 2014. Јединствен механизам санације великих банака отпочео је са радом 2016. године, али је створен тако сложен систем одлучивања да је питање да ли ће омогућити потребну брзину поступка. Јединствени систем гарантовања депозита неће још дуго профункционисати због отпора северних земаља социјализацији ризика. Али, то је на папиру, а у животу се ни написано не поштује. Тако, сада (2016) Италија јако жели да против правила спасе банку Монте Паски, најстарију на свету (1472), и још неке друге са 45.000.000.000 евра, док ЕЦБ на стрес тесту против правила даје попуст врло угроженој, а огромној, Дојче банци, како би њена финансијска позиција изгледала боље. Као да је у питању Србија а не ЕУ.

Створен је и ЕСМ, фонд налик ММФ-у, чија је сврха подршка земљама у кризи (не сопственим средствима већ као гарант инвеститорима), али уз условљавања на подручју економске политике, позната нам из односа Србије са ММФ-ом. ЕСМ је до сада подржао неке акције код Кипра, Грчке и Шпаније, али се његов финансијски капацитет сматра недовољним за пуну кризу у већим земљама, као што су Италија и Шпанија.

О фискалној унији нема ни говора. Северним земљама је преливање између земаља неприхватљиво, јер ће оно, верују, омогућити и подстаћи нездраво буџетско понашање слабијих чланица (морални хазард), одлагање структурних реформи и преношење својих трошкова на пореске обвезнике из солиднијих земаља. А и јавно мњење у тим земљама свакако није наклоњено фискалној, тзв. трансферној унији. Угрожене земље су склоне расходној унији, јер очекују нето прилив, али нису склоне да прихвате ограничавање суверености у буџетским питањима, што је свакако

неминовно код фискалне уније. Када се боље погледа, нико није за стварну фискалну унију: једни јер се од њих очекују паре, а други стога што не прихватају спољну контролу понашања.

Ни политичка унија није на виду. Колово уверење да је политичка унија неминовна по увођењу евра показало се илузорним. Криза евра је покварила политичку атмосферу у Европској унији и довела до озбиљних пукотина међу земљама не само у кратком року по питањима шта сада, већ и стратешки: да ли јачати компетенције Брисела и тако радикално решавати проблеме функционисања или, можда, одустати од даље интеграције, пошто су отпори превелики, а и у народима нема превеликог расположења за јачање заједничких институција. Тако, мало је недостајало да Грчка 2015. изађе из еврозоне, а вероватно и из ЕУ, док је Велика Британија на том путу, а евроскептички покрет у порасту. Раније је повремено изгледало да је Велика Британија једина препрека федерализацији ЕУ, али се сада види да политичко јединство осталих, у ствари, не постоји. И даље не постоје заједничка спољна и одбрамбена политика.

Било како било, Монеова ланчана реакција ове путање није успела. Према очекивању, стварање монетарне уније и увођење евра без потребних економских и политичких институција довело је до кризе, а ланчана реакција била је преслаба да радикално измени институционалну архитектуру ЕУ у потребном правцу фискалне, економске и политичке уније. Штавише, како тачно каже Корсети (Giancarlo Corsetti), Монеов метод постигао је са евром обрнуте резултате: уместо да унапреди интеграцију, он је дестабилизовао систем и довео у питање саму интеграцију. Но, можда ће у даљој будућности успети, али, бар за сада, не делује да хоће.

Фундаментални проблем са целим концептом ланчане реакције је његово потцењивање хетерогености држава и народа и из тога проистеклих трошкова интеграције. Они свакако настају када се (политичка) интеграција покушава спровести између нација са различитим преференцијама, културама и идентитетима. У првој фази институционалне изградње Европске уније савладавана су подручја код којих је корист очигледнија, а да нису диране осетљивије теме. Тако је релативно лако било увести слободну трговину. Али, много теже иде са политички важнијим и осетљивијим стварима, као што су одбрана и спољна политика: и поред вишеденцијских настојања и сталне позитивне реторике, оба подручја остала су у националној надлежности јер је хетерогеност ЕУ висока, а и трошкови њеног савладавања. У праву је Сполаоре (*Enrico Spolaore*) када каже да је давно покупљено воће на ниским гранама, а да је остало оно на високим.

Када се стигне до проблема са вредносним и културним разликама, онда се мора поставити питање ко су то Европљани, шта их уопште

безује, односно до питања њиховог идентитета. Да ли се тежи чистом европском идентитету, где би нам Европа била једина отаџбина? Уколико је ово превише, да ли одговара Европа отаџбина, у смислу заједнице различитих националних идентитета? Или је могућ европски уставни патриотизам (Хабермас), који одбацује отаџбине свих врста и заснива се на лојалности грађана вредностима либерално-демократског поретка, а не на својим културним идентитетима. Свакако, ова тема превазилази оквире наше дискусије, али је не би требало гурнути под тепих и унапред претпоставити да смо сви ми Европљани.

Посебну тешкоћу доноси учешће народа у процесима интеграције. Док је раније политичка елита успевала да практично иза леђа народа спроводи интеграцију, што се и може разумети с обзиром на то да се радило о мање осетљивим питањима, сада је ситуација другачија: народ се све више пита и баш и није добро расположен према даљој интеграцији. Бројни референдуми то показују, као и повећана осетљивост националних политичара на став гласача. Свакако, ефекти кризе евра и скорашње избегличке кризе поткопавају поверење грађана у институције ЕУ, из чега проистиче неспремност да се на ниво ЕУ преносе нова овлашћења.

\*

Европска унија данас делује стабилније него што јесте. Напред смо навели два фактора релативне стабилности: став ЕЦБ да ће, ако треба, штампати новац како би помогла угроженим државама и изузетно ниске каматне стопе, што је, за сада, умирило проблем огромних дугова. Њима можемо додати и трећи: високу цену напуштања евра или, још више, распада Европске уније, која одбија многе политичаре и грађане од евроскептичких погледа. Само примера ради, поменућу утемељену процену да би напуштање евра у тренуцима кризе уништило финансијски систем дате земље, са тешким економским и социјалним последицама.<sup>3</sup> Тренутна економска (квази)стабилност пружа извесно време политици у ЕУ да изгради недостајуће институције, али је очигледно да посао споро напредује.

---

3 Логика је гвоздена и неспорна: знајући да ће њихови улози у банкама у земљама које напуштају евро бити деноминирани у нову локалну валуту (грчку драхму, на пример), грађани би пожурили да из банака подигну депоноване евре како би избегли неминовну девалвацију драхме у времену кризе. То би била панична навала на коју банке не би могле да издрже (немају толико новца), па би обуставиле пословање. Новооснована централна банка их не би могла спасити пошто ни сама не располаже знатнијим количинама евра. Видели смо у Грчкој 2015. како изгледа када се (накратко) затворе банке.

Европска унија може кренути различитим путевима. Изградити недостајуће институције својим спорим начином, уколико, неком срећом, до тада не буде озбиљних криза. Или остати на првом делу пута, надајући се да институције и нису јако важне, већ да је сама ЕЦБ способна да сачува Европску унију. Или сачекати следећу кризу, па шта буде. Бери Ајхенгрин (*Barry Eichengreen*) и тако тврди „да је јасно да ће се валутна криза вратити“, а Волфганг Минкау да ће ЕУ прво доживети дезинтеграцију, да би се касније евентуално боље интегрисала. Изгледа да Монеов стари циљ – „ми не градим коалицију држава, већ унију између људи“ – ни данас није ближи остварењу него што је био пре више од пола века. Ако није и удаљенији, због досадашњих искустава.

**Борис Беговић**

Правни факултет Универзитета у Београду и  
Центар за либерално-демократске студије

## УСПОН И ПАД ЕВРОПСКЕ МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ: ТРИЈУМФ ИДЕЈЕ НАД РАЗУМОМ

Ентузијазам који је пратио успостављање европске монетарне уније и увођење евра као заједничке валуте њених чланица био је заснован на снажно израженој политичкој вољи националних политичких елита, подупртој истом таквом вољом наднационалне извршне власти у Бриселу да се безусловно спроведе тај политички пројекат. Политички мотив заговорника европске монетарне уније био је јачање европских интеграција, како економских тако и политичких, усмерених ка успостављању „федералне Европе“, односно политичке уније.

Економски мотиви, односно, из другог угла посматрано, економско оправдање за успостављање европске монетарне уније било је далеко, далеко слабије. Аргумент да заједничка валута умањује трансакционе трошкове размене на сваком, па тиме и на јединственом европском тржишту, свакако стоји – вероватно да се управо на тај начин могу објаснити налази појединих емпиријских истраживања, која се односе на прошли век, да успостављање монетарне уније доводи до увећања трговине између земаља чланица. Међутим, те налазе и њихову релевантност за економско оправдавање европске монетарне уније треба сагледати у светлу најмање две чињенице. Прва је релативно скоро увођење електронског платног промета и информационах технологија које стоје на располагању свим заинтересованим, што умањује трансакционе трошкове размене у случају различитих валута. Додуше, ове технологије не умањују валутни ризик, као врсту трансакционог трошка који опстаје уколико нема монетарне уније, мада постоје механизми успешне заштите од тог ризика. Друга је да су земље чланице Европске уније већ одавно, са различитим валутама и без успостављања фиксних курсева између националних валута, успеле да значајно увећају трговину између себе, односно да успоставе високи

степен економске интеграције на јединственом европском тржишту. Основни узрок томе лежи у успостављању царинске уније и уклањању кључних баријера у трговини између земаља чланица. Коначно, не постоје емпиријски увиди да се умањила економска интеграција, трговинска размена на јединственом тржишту, оних старих (ЕУ-15) чланица Европске уније које нису ушле у монетарну унију.

Сходно томе, извесно је да успостављање монетарне уније није био потребан услов за даље напредовање слободне трговине на јединственом европском тржишту, на унутрашњем тржишту Европске уније. Није био ни довољан, јер је искуство после успостављања европске монетарне уније показало да се основне препреке слободној размени налазе у институционалној неусклађености земаља чланица, односно у националним прописима и другим баријерама трговини и уласку које немају никакве везе са валутним режимом. Ако ништа друго, успостављање монетарне уније омогућило је да се отворе очи у погледу тога у којој мери су заштићена национална тржишта унутар јединственог европског тржишта, пре свега у домену услуга. Монетарном унијом се те баријере не могу отклонити, већ одговарајућим прописима и њиховом применом, попут прописа о заштити конкуренцији на јединственом европском тржишту, чија је примена у надлежности Европске комисије.

Дакле, нису постојали значајни економски разлози за успостављање монетарне уније. Напротив, постојали су веома убедљиви разлози против тога. Они се могу сагледати у налазима теорије оптималног валутног подручја, који су били познати још почетком шездесетих година прошлог века, дакле давно пре започињања политичког пројекта успостављања европске монетарне уније. Постоје два основна услова које је потребно испунити да би одређено подручје могло постати успешна и одржива монетарна унија: један у погледу структуре привреде, а други у погледу слободе протока производних фактора.

Што се првог услова тиче, потребно је да све земље унутар подручја имају, ако не истоветну, оно бар сличну структуру привреде. Иницијално, овај услов се односио на могућност вођења одговарајуће монетарне политике, будући да се претпостављало да иста или бар слична привредна структура означава да ће све земље бити у истој фази привредног циклуса: или све у рецесији, што подразумева једну врсту монетарне политике, или у експанзији, што подразумева њену другу врсту, ону којој је приоритет сузбијање инфлације. Ситуација у којој је привреда једне земље монетарне уније у рецесији, а друге, услед разлика у структури привреде, у експанзији онемогућава вођење конзистентне монетарне политике, а у монетарној унији може да постоји само једна монетарна политика.



Привреде земаља европске монетарне уније по својој су структури веома различите. То је, из управо размотрених разлога, произвело проблем са вођењем монетарне политике на нивоу уније, потребним за краткорочна макроекономска прилагођавања током привредних циклуса, али је довело и до озбиљнијег проблема. Показало се, још од успостављања европске монетарне змије – фиксних курсева између националних валута – да постоје две врсте европских привреда. Једне, углавном су на северу Европе, одликује знатно учешће извозно оријентисане индустрије, као и услуга са високом додатом вредношћу, и у њиховим привредама је након успостављања европске монетарне уније забележен висок раст укупне факторске продуктивности, нарочито продуктивности рада. То су земље у којима се значајно иновира и иновацијама обезбеђује раст продуктивности и на њему заснован стабилан привредни раст. Друге су, углавном на југу Европе, земље чије привреде одликује ниско учешће индустрије и високо учешће услуга са ниском додатом вредношћу, које не погодују расту укупне факторске продуктивности, а нарочито не продуктивности рада. Иновације су у овим земљама далеко ређе него у претходној групи, тако да стално расте јаз у продуктивности између те две групе земаља. У таквим условима југ Европе све више заостаје у конкурентности, како на унутрашњем европском, тако и на светском тржишту.

Уобичајен механизам којим се овај структурни проблем решава јесте обарање вредности националне валуте, односно допуштање националној валути да се слободно формира у зависности од понуде и тражње, што доводи до њеног обезвређивања. Међутим, већ је успостављање европске монетарне змије, тј. фиксних курсева између валута земаља које су приступиле овом аранжману, тако нешто онемогућило, а формирање монетарне уније у потпуности је отклонило такву могућност. Уколико би одређена земља обезвређивањем валуте желела да успостави или поврати своју конкурентност, да, у жаргону економиста, приступи реалном прилагођавању, морала би пре тога да изађе из монетарне уније. Алтернатива томе, тзв. интерна девалвација, односно оно што економисти називају номиналним прилагођавањем, што се своди на политике којима се номинално умањују трошкови производње, па тиме увећава конкурентност домаће робе, једноставно не може да замени класично реално прилагођавање путем обезвређивања домаће валуте у односу на страну, тј. путем обарања курса домаће валуте. Показало се, на пример у случају Грчке, да је могућност интерна девалвација ограничена услед дејстава механизма политичке економије и да јаке интересне групе, желећи да сачувају ренту коју су присвајали годинама, стварају знатне отпоре променама које треба да доведу до такве девалвације. Насупрот томе, те интересне групе су

немоћне у случају реалног прилагођавања путем обезвређивања домаће валуте. Имајући све то у виду, остаје мали простор за прилагођавање земаља европске монетарне уније којим би се елиминисали негативни ефекти који су настали услед разлика у структурама њихових привреда, тј. услед разлика у укупној факторској продуктивности и њеној динамици која произлази из тих разлика.

Други предуслов успешне валутне зоне, тј. монетарне уније, јесте слободан проток производних фактора. Испуњење овог услова омогућава реалокација производних фактора, без обзира на то да ли се ради о краткорочном прилагођавању унутар привредних циклуса или о дугорочном, између различитих нивоа укупне факторске продуктивности. Таква реалокација омогућава максимизацију укупног бруто домаћег производа монетарне уније и убрзање њеног привредног раста. Што се слободног протока капитала тиче, не постоје значајне препреке таквом протоку унутар европске монетарне уније. Проблем, међутим, настаје у погледу слободног протока радне снаге, будући да у том случају постоје многе и то велике баријере. И поред уклањања великог броја правних баријера и даље опстају све остале, пре свега оне културне, од којих највећу чини лингвистичка баријера – у Европи се говори различитим језицима. Европа је хетерогено подручје, њу одликује разноврсност језика, културних образаца и успостављених националних идентитета. Та разноврсност није од јуче – она је константа европске историје још од пада Римског царства, а у економској историји позната је теза да је управо та разноврсност, која је омогућила сучељавање и такмичење различитих идеја, условила успех Европе, нарочито оличен у индустријској револуцији.

Независно од уверљивости ове тезе, очигледно је да уочена европска разноврсност, културна и ентолингвистичка, неће нестати, нити ће се значајно умањити у догледној будућности. Речником економске анализе институција, ради се о дубоко укорењеним неформалним институцијама. То су институције које се изузетно споро мењају, потребне су генерације и генерације да до промене дође, уколико уопште и дође. Штавише, баријере које стварају те врсте институција су егзогене и на њих не може да делује никаква „политичка воља“ – оне не могу да се уклоне никаквом политичком одлуком. Укратко, ниска мобилност радне снаге у Европи је егзогена и постојана – не може се очекивати промена на том плану у догледној будућности. Сходно томе, други услов успешне и одрживе монетарне уније у Европи не само да није испуњен у овом тренутку, него неће бити испуњен у догледној будућности, независно од политичких одлука на нивоу Европске уније или њених земаља чланица.

У таквим условима, за опстанак европске монетарне уније потребни су стални трансфери из успешнијих, продуктивнијих земаља чланица ка онима које то нису. Другим речима, поред монетарне уније, треба да се створи и трансферна (фискална) унија. Независно од тога да ли је овакво решење пожељно, тј. да ли је пожељно очување монетарне уније која у себи има већ уочене инхерентне, а непремостиве проблеме, стварање трансферне уније суочава се са два озбиљна проблема. Први је на страни богатих и успешних земаља европске монетарне уније, оних од којих би се новац одливао. Наравно, у тим земљама не постоји политичка воља да се новцем њихових пореских обвезника финансира јавна потрошња у другим земљама. Мала је вероватноћа да ће се у том погледу нешто променити у догледно време. Други је проблем моралног хазарда који би настао у условима у којима се фискални дефицити неминовно покривају средствима оних који се одговорно понашају и генеришу суфиците. Када постоји веродостојни сигнал земљи да ће њени дефицити да се покривају, онда та земља, тј. они који је воде немају никакав подстицај да не улазе у дефицит.

Стога и не чуди што се уместо успостављања трансферне уније, као трајног механизма којим ће се у животу, додуше у болесничком кревету на одељењу интензивне неге, песимисти би рекли у условима клиничке смрти, одржавати европска монетарна унија, стално проналазе *ad hoc* механизми којима се краткорочно решавају они дефицити и дугови који потенцијално могу да генеришу највећу финансијску нестабилност, попут Европског стабилизационог механизма или политике откупа државних обвезница коју спроводи Европска централна банка. Ништа друго се не добија на овај начин, него опрема за гашење, боље речено локализацију (финансијског) пожара. Европска монетарна унија преживљава захваљујући оваквим и сличним *ad hoc* мерама, али се не отклањају узроци који су довели до оваквих исхода. То не чуди – мере су усмерене на последице уместо на узроке.

И на самом крају, пре закључка, два питања. Прво је да ли ће опстати европска монетарна унија у својој садашњој форми. Све већи број аутора као излаз из постојећих невоља види поделу постојеће уније на две или више монетарних унија, које би обухватале земље чија је структура привреда сличнија, које имају сличне перформансе тих привреда, нарочито у погледу динамике укупне факторске продуктивности и, с тим у вези, конкурентности на унутрашњем европском и светском тржишту. У том смислу, отворила се и својеврсна „лицитација“ – која земља где спада, у коју од нових еврозона? Дилеме нема у погледу Немачке, с једне стране, и Грчке, с друге. Међутим, велико је питање, на пример, где у том погледу спада Француска. Независно од резултата наведене „лицитације“ или

броја наведених монетарних унија, можда и пуном повратку на националне валуте, као и независно од једнократних, краткорочних трошкова које би разбијање постојеће монетарне уније свакако довело, у овом тренутку не постоји политичка воља да се оваквом подухвату приступи. Међутим, то не значи да те воље неће бити у неком догледном периоду. Треба допустити могућност да екстерни политички шокови, попут изласка Велике Британије из Уније или евентуалне драстичне промене политике америчке администрације према Европи, доведу до промена у том погледу. Закључак може бити и да треба даље јачати процес европских интеграција, па тиме и саму европску монетарну унију, да треба створити све механизме који ће је трајно одржавати у животу или стању клиничне смрти, како ко већ гледа на стварност, али не треба одбацити могућност да се крене ка њеном демотирању.

Друго питање је нормативне природе: да ли европска монетарна унија треба да опстане онаква каква јесте уз одговарајуће институционално дограђивање? Одговор на то питање треба тражити са становишта перспектива привредног раста земаља чланица. Златно доба европског привредног раста одавно је прошло. Од прве нафтне кризе, тј. од средине седамдесетих година прошлог века, европске земље, земље чланице Европске уније, више не бележе високе стопе раста. Извесно је да је већ тада Европа дошла до граница свог транзитивног раста, заснованог на акумулацији производних фактора, и прешла у динамичку равнотежу, у стабилно стање у коме стопа привредног раста зависи искључиво од унапређења укупне факторске продуктивности, пре свега од технолошког прогреса. Дакле, за Европу је од пресудне важности да уклони све баријере иновацијама, односно да у свом институционалном оквиру успостави подстицаје за иновације и нове пословне подухвате засноване на њима. Једино тако земље чланице, пре свега оне најразвијеније, могу да остваре динамичан привредни раст, па се тај раст може прелити и на остале чланице. И то не онај привредни раст унутар привредних циклуса, који се своди на колебање обима бруто друштвеног производа, већ дугорочан привредни раст, онај који неповратно увећава благостање људи.

Стога будуће решење у погледу монетарне уније треба посматрати пре свега из овог аспекта. Постојеће решење, у коме су они који иновирају, који напредују, кажњени тиме што директно или индиректно морају да покривају трошкове оних који не иновирају и који не напредују, свакако да није решење којим се може обезбедити било какав значајан привредни раст европских земаља у будућности. Стога треба озбиљно разматрати демотирање постојеће монетарне уније. Како то учинити, који су то механизми који треба да се користе, питања су која треба оставити за неку

другу расправу. Такав подухват ће свакако генерисати знатне једнократне трошкове на кратак рок посматрано – то није спорно. Међутим, те трошкове треба сагледати у светлу цене коју ће Европа, срећно уједињена у монетарној унији, да плати у заостајању за светом. Оно што брине јесте то да ће ту цену да плате углавном тек будуће генерације, а не данашња политика елита која истрајава на гурању главе у песак.

Укратко, успостављање европске монетарне уније је политички пројекат без икакве озбиљне економске основе. Економски посматрано, овај пројекат је био и остао беспотребан и контрапродуктиван. Но, победила је политичка идеја – тријумфовала је та идеја над разумом, над свим онима који су упозоравали на економске механизме који су, на крају, довели до европског пејзажа осликаног тамним тоновима. Такав је то био тријумф да заговорници монетарне уније нису чак ни предвидели механизам којим би нека земља, привремено или трајно, могла да изађе из те уније, нити механизам демонтирања целе уније. Остаје да се види да ли ће, после свега што се догодило, заговорници велике идеје да устукну пред разумом и да бар, са великим закашњењем, успоставе тај механизам. Нека се барем присете да творци научног социјализма нису предвидели механизам његовог демонтирања, а да то није предупредило његов крах.



**Александар Милошевић**

Универзитет у Београду – Факултет политичких наука

## **КРИЗА ЕВРА И ДЕМОКРАТСКИ ЛЕГИТИМИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Глобална економија има велики утицај на свакодневни живот грађана Европске уније, чије су државе чланице, у мањој или већој мери, отворене ка међународним економским интеракцијама. Проширење Европске уније и повећање броја чланица Евросистема довели су до све већег броја академских радова који су се бавили проблемом демократског легитимитета Европске уније. Економска криза еврозоне (као последица светске финансијске кризе из 2008. године) произвела је озбиљне негативне економске и политичке последице у државама чланицама ЕУ. Основна хипотеза овог рада је да је криза еврозоне, која је почела 2010, суштински угрозила демократски легитимитет Европске уније у целини, доводећи до пада поверења у институције ЕУ, али и до раста незадовољства политикама националних власти које нису довољно брзо или јасно пружале одговоре на растуће захтеве и проблеме грађана.

### **Теоријски оквир**

Академске дебате о „демократском дефициту“ Европске уније трају већ више од две деценије, стварајући обиман научни опус посвећен анализи овог проблема. Различити ставови бројних аутора о томе да ли „демократски дефицит“ у Европској унији уопште постоји, али и о обухвату самог појма (у контексту Уније) често су производ различитих методолошких полазишта учесника у расправама о њеној природи (тј. да ли је реч о међународној организацији, неком од облика федералне државе или о 'sui generis' ентитету). Поред тога, теоретичари су подељени и око питања на које стављају акценат, тј. да ли већу важност дају процесу доношења одлука у институцијама ЕУ или се баве њиховим исходима. Стога је и предлог

решења могућег проблема „демократског дефицита“, у суштини, детерминисан питањем на које се одговара. Да би се, у извесној мери, избегли проблеми са одређењем карактера заједнице, један број аутора је центар свог бављења проблемом демократије у Европској унији пренео на ниво демократског легитимитета Уније. Демократски легитимитет, у овом контексту, схваћен је као „способност владе да управља одговорно и делотворно реагујући на политичке преференце, забринутост око политика, и друштвене вредности грађана, које су исказане директно, кроз ’гласачке кутије’, и/или индиректно, кроз њихов приступ креирању политике“.<sup>1</sup> Аналогно проучавању питања демократског дефицита, један број студија је решењу овог проблема приступио анализирајући га са два аспекта.<sup>2</sup> Први је базиран на анализи самог демократског процеса, тј. на правилима и процедурама које је потребно поштовати при доношењу одлука (било ког типа), док друго становиште подразумева процену демократског легитимитета на основу исхода самих процеса. С друге стране, у својој књизи *Европска унија: систем у кризи*, Слободан Самарџић наводи разлику између ’input’ и ’output’ легитимности, истичући да је „у првој садржана претходна сагласност политичке заједнице са политичким поретком и његовим носиоцима“, док у другој постоји „сагласност на основу резултата деловања поретка, тј. његових институција и актера“.<sup>3</sup> Поред ових, Вивијен Шмит наводи и концепт ’throughput’ легитимности.<sup>4</sup> Овај критеријум је заснован на квалитету процеса одлучивања, што обухвата „ефикасност доношења одлука, одговорност оних који су укључени у одлучивање, транспарентност информација, укључивост постојећих процеса и отвореност за консултације са интересним групама ’цивилног друштва“.<sup>5</sup> До избијања кризе, изгледало је да је ’output’ легитимност Еврозоне испуњена, тј. да присуство економског раста већине европских привреда, постојање релативно ниских каматних

- 
- 1 Vivien A. Schmidt, *The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* Доступно на [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp015_en.pdf), p. 10. (приступљено 14. 12. 2016).
  - 2 Sophie Meunier, *Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union in Comparative European Politics*, Vol. 1, 2003, pp. 67–90.
  - 3 Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, ИКЗС, стр. 89.
  - 4 Vivien A. Schmidt, *Forgotten Democratic Legitimacy: Governing by the Rules and Ruling by the Numbers*, in: Mark Blyth and Matthias Matthijs (eds.), *Future of Euro*, Oxford University Press, 2015, pp. 90-116.
  - 5 Vivien A. Schmidt, *Forgotten Democratic Legitimacy: Governing by the Rules and Ruling by the Numbers*, p. 92.



стопа на обвезнице јавног дуга држава чланица, раст трговине у еврозони и поверење у деловање Европске централне банке, заинтересоване политичке актере и већину грађана чини релативно задовољеним. Такође, о постојању 'throughput' легитимности су, у то време, углавном расправљали стручњаци који се баве изучавањем функционисања Европске уније, креирања и имплементације њених политика. О непостојању активније партиципације грађана у овом домену, као основе за остварење пуне демократске легитимности (схваћене у смислу 'input' концепта легитимности) суштински се није много дебатовало. Тек је спровођење мера штедне и све чешће постављање захтева/услова за структурним реформама у кризом директно погођеним државама чланицама ЕУ учинило да легитимитет постојећих политика и деловања институција Европске уније постане упитан. Делимично као реакција на постојеће политике, а делимично као производ укупне политичке атмосфере, евроскептицизам грађана у државама чланицама ЕУ наставља да расте.<sup>6</sup> Интересантно је да је овакав тренд заступљен како у државама чланицама погођеним мерама штедне, тако и у већини других држава Уније. Међутим, приметан је и пораст незадовољства постојећим националним владама, али и политичким елитама у целини. Осећање дугог трајања економске кризе, неефикасност примењених планова за „спашавање“ угрожених држава (Грчке, пре свега), који су више деловали као инструмент за одлагање решавања проблема и куповину времена до још једног (институционално исцрпљујућег) договора о новом пакету мера, али и немогућност постојећих елита да ефикасно реагују на кризу, свакако су допринели расту неповерења грађана у институције Европске уније али и домаће, националне, актере који су препознати као неспособни за креирање алтернативних политика, у складу са потребама и очекивањима грађана. Стога расте значај 'input' легитимности на рачун 'output' легитимности, која више не задовољава очекивања значајног броја грађана, док процена 'throughput' легитимности бива заснована на деловању супранационалних институција и процесу међувладиног одлучивања.

## Криза и деловање Европске уније

Иако је признање нове грчке владе, на челу са социјалистом Јоргом Папандреуом, о стварном стању јавних финансија, тј. о пројектованом

---

6 Pew Research Center, *Euroscpticism Beyond Brexit*. Доступно на <http://www.pew-global.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf> (приступљено 14. 12. 2016).

буџетском дефициту од 12,7% БДП (у односу на раније очекивање од 6,7%)<sup>7</sup> представљало окидач за губљење поверења у обвезнице јавног дуга Грчке, а затим и других држава чланица зоне евра, званичници у Европској унији, а поготово ауторитети унутар Економске и монетарне уније, не могу бити амнестирани за свој недостатак деловања од средине деведесетих година до избијања кризе.<sup>8</sup> По подацима Еуростата, званичне статистичке агенције Европске уније, ниво грчког дефицита и јавног дуга се од тада није спуштао испод 3%, односно 60% БДП-а, респективно.<sup>9</sup> Пошто су званичници у Бриселу, али и представници влада држава чланица морали да буду свесни ових података о стању грчких финансија, свакако носе немали део одговорности за избијање кризе и њене последице, каква је и ерозија демократског легитимитета Уније.

Од избијања кризе евра, тј. од 2010. године, Европска унија се бавила различитим политикама, механизмима и програмима усмереним на отклањање последица и ублажавање кризе. Неки од њих су Споразум о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији (ригорознија верзија Пакта о стабилности и расту) из 2013. године, Европски семестар, Европски механизам за финансијску стабилизацију (EFSM), Европски фонд за финансијску стабилност (EFSF) и, од 2012. њихов наследник, Европски стабилизациони механизам (ESM), потом фискални документи познати као „Шест правила“ (Six pack), „Два правила“ (Two pack), итд. Суочена са несигурношћу и ширењем страха на финансијском тржишту, ЕУ је током неколико последњих година често била принуђена да импровизује и употребљава процедуре и механизме који су се кретали по ивици постојећег правног оквира (некад га и прелазивши) за функционисање Евросистема. Криза евра је посебно нагласила значај наднационалног одлучивања, тј. доношења одлука на нивоу Европске уније. Главни институционални актер постао је Европски савет (кроз самите шефова

---

7 Буџетски дефицит Грчке у 2009. години износио је 15,8% БДП.

8 Ово значи да од средине деведесетих, Грчка није испуњавала критеријуме о дефициту и јавном дугу, које су дефинисане у Пакту о стабилности и расту, па је с разлогом постављано питање да ли је Грчка уопште испунила критеријуме за улазак у Економску и монетарну унију 1992. године.

9 Report by Eurostat on the Revision of the Greek government deficit and debt figures. Доступно на <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>; General government deficit and surplus data, доступно на <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&rcode=teina200>, General government gross debt, доступно на <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=teina225&plugin=1> (приступљено 14. 12. 2016).

држава или влада), што је ојачало принцип међувладиног одлучивања<sup>10</sup> у односу на комунитарни метод, који подразумева различите улоге намењене наднационалним институцијама (тј. дефинисане надлежности Савета, Европске комисије и Европског парламента). Кључне супранационалне институције за имплементацију усвојених програма и антикризних мера биле су Европска комисија и Европска централна банка, док је улога других наднационалних актера, а посебно Европског парламента потиснута у други план. Европска комисија је, између осталог, добила право стављања вета на националне буџете пре него што их националне владе доставе парламентима матичних држава на разматрање, али и право надгледања и санкционисања држава чланица, с циљем остварења стриктне буџетске дисциплине и очувања шире финансијске стабилности. Европска централна банка је, такође, спроводила више нивоа операција дугорочног финансирања, с циљем подизања ликвидности банкарског система, у суштини купујући обвезнице сувереног дуга држава чланица, што је наилазило на противљење званичника Бундесбанке, али и представника Немачке у Управном савету Европске централне банке.

Криза евра је очигледно показала да Европска унија, поред непостојања потпуне економске уније и често прокламоване тежње (и потребе) за остварењем фискалне уније, не поседује ни функционалну политичку унију. У извештају Жан Клод Јункера, председника Европске комисије о комплетирању Европске економске и монетарне уније<sup>11</sup>, наводи се потреба о блиској координацији економских политика држава чланица као неопходном услову за глатко функционисање Економске и монетарне уније. Овај документ, заговарајући напредак и потпуно остварење монетарне уније, сматра да је њен успех условљен остваривањем праве економске уније, финансијске уније, фискалне уније и, напослетку, политичке уније. Не улазећи у анализу сваког од ових елемената који би представљали степене још дубље интеграције ЕУ, за потребе овог текста потребно је нагласити прокламован значај успостављања политичке уније која би требало да ојача темеље целокупне структуре кроз снажење њених институција и обезбеђење демократске одговорности и политичког легитимитета.

---

10 Немачка канцеларка, Ангела Меркел, у говору на College of Europe у Брижу, овај начин назвала је новим „методом Уније“. Доступно на <https://www.coleurope.eu/content/news/Speeches/Europakolleg%20Brugge%20Mitschrift%20englisch.pdf>, стр. 7 (приступљено 14. 12. 2016).

11 Извештај је начињен у блиској сарадњи са председницима Европског савета, Еврогрупе, Европске централне банке и Европског парламента. Извештај је доступан на [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf) (приступљено 14. 12. 2016).

Иако је евро као заједничка валута данас већ 19 држава чланица Уније креирана, између осталог, с циљем да очува стабилност цена и сачува их од екстерних шокова, чини се да је управо њено постојање допринело снажењу унутрашњих дисбаланса и акцентовало немогућност интерног апсорбовања спољних нестабилности. Државе различитог нивоа економског развоја, различите конкурентности и продуктивности, по свему судећи, нису испуњавале постављене критеријуме оптималне валутне области. Поред тога, даља економска интеграција, по Јункеровом плану, обухвата и залагање за краткорочно остваривање заједничке (приватне) поделе ризика на простору Економске и монетарне уније кроз интегрисана финансијска и тржишта капитала и успостављање банкарске уније. Средњорочни план би, поред поменутог, обухватио и успостављање заједничких стандарда кроз креирање јединственог механизма фискалне стабилизације у Еврозони. Поред противљења грађана у државама чланицама Уније и постојећег очигледног незадовољства процесом прикривене интеграције (“integration by stealth”), како га назива Мајоне, шире и дубље економско интегрисање и успостављање политичке уније, по свему судећи, остаје преовлађујући циљ политичких елита у Европској унији.<sup>12</sup>

Жеља за проналажењем баланса између потребе да се помогне угроженим државама чланицама (Грчкој, Кипру, Ирској, Шпанији и Португалији), уз бригу да се не наруше правила, прописана чланом 125 Уговора о функционисању Европске уније, по којима ни Унија ни друге државе чланице неће сносити одговорност ни преузимати обавезе „централних влада, регионалних, локалних или других јавних органа...“<sup>13</sup> допринела је имплементацији половичних решења која нису задовољавала прокламоване ставове иједног од важнијих актера. Поред овог, критичари су наводили и да куповина државних обвезница на секундарном тржишту, које је Европска централна банка спроводила током кризе, представља кршење члана 123 УФЕУ, којим је предвиђена забрана монетарног финансирања јавног дуга.<sup>14</sup> Иначе, Европска централна банка је 2011. године, откуп

---

12 Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, ch. 6.

13 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS – TITLE VIII: ECONOMIC AND MONETARY POLICY – Chapter 1: Economic policy – Article 125 (ex Article 103 TEC). Доступно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E125:EN:HTML> (приступљено 14. 12. 2016).

14 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS – TITLE VIII: ECONOMIC AND MONETARY POLICY – Chapter 1: Economic policy – Article 123 (ex Article 101 TEC). Доступно

италијанских државних обвезница везала за смањење фискалног дефицита и спровођење економских реформи у земљи, а 2013. године је куповина шпанских и италијанских државних обвезница условљена структурним реформама у овим државама.<sup>15</sup> Чини се да је политиком условљавања, без обзира на касније покушаје оправдања поменутих потеза<sup>16</sup>, Европска централна банка изашла из дефинисаног оквира свог деловања, тј. вођења монетарне политике Еврозоне. Представници Бундесбанке су више пута наводили да деловање Европске централне банке током кризе излази из оквира надлежности предвиђених њеним Статутом и Уговором о функционисању Европске уније, док су се представници угрожених држава чланица, суочени са рестрикцијама у државним буџетима и политикама штедње, које су заговарали представници Тројке (Европске комисије, Европске централне банке и Међународног монетарног фонда), често противили захтеваним мерама, сматрајући их дубоко неправедним и често непродуктивним. Непостојање широке сагласности о неопходности предузетих економских мера довело је и до правних покушаја њиховог оспоравања пред Уставним судовима неколико држава чланица (Немачке и Португалије, на пример). Иако одлуке ових судова нису оповргле постојећу праксу, легитимност постојећих програма, али и функционисање Економске и монетарне уније доведено је у питање. Поред овог, незадовољство примењеним мерама штедње допринело је и избијању демонстрација у неким од држава Уније (Грчка, Шпанија, Португалија), али и јачању политичких организација са екстремним или бар становиштима и програмима који су одударали од конвенционалних (неодесничарска Златна зора у Грчкој, левичарски Подемос и центристички *Ciudadanos* у Шпанији, покрет „Пет звезда“ у Италији, итд). Ове организације су, у суштини, својим деловањем отвориле дебату о функционалности и легитимности постојећег политичког али и економског поретка, који, по њима, не одговара на захтеве грађана. Поред тога, смене постојећих и ванизборно инсталирање технократских влада у Грчкој и Италији (влада Лукаса Пападемоса и Марија Монтија), у чему су значајну улогу имали представници највећих држава Европске уније<sup>17</sup>, додатно су допринеле ерозији демо-

---

на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E123:EN:HTML> (приступљено 14. 12. 2016).

- 15 Thomas Mayer, *Europe's Unfinished Currency*, Anthem Press, 2012, p. 112; Schmidt, 101.
- 16 Куповина државних обвезница на секундарном тржишту често је оправдавана потребом за очувањем механизма монетарне трансмисије.
- 17 John Peet and Anton La Guardia, *Unhappy Union: How the euro crisis – and Europe – can be fixed*, Profile Books, 2014, ch. 5.

кратског легитимитета постојећих институција, али и довеле у питање суштински демократски карактер Уније у целини.

## Закључак

Непотпун правни оквир за функционисање Економске и монетарне уније и непостојање усаглашених процедура за деловање током кризе је, у ствари, Европску централну банку истакло у први план. Деловање Европске централне банке као зајмодавца у крајњој инстанци, током кризе, допринело је постављању питања легитимности понашања влада (поготово најмоћнијих), централних банака држава чланица еврозоне, али и Европске уније у целини. Почевши од подршке ликвидности из августа 2007. године<sup>18</sup>, када је ЕЦБ успела да финансијском инјекцијом спречи да изложеност финансијских институција из ЕУ на америчком тржишту нестандартних хипотекарних кредита угрози међубанкарско пословање и њихову солвентност, па до стимулативног програма квантитативног олакшања (по узору на Систем федералних резерви и Банку Енглеске), током 2015. и 2016. године, ова институција је, не увек сопственом вољом, постала кључни актер финансијске кризе у Европској унији и бројних покушаја њеног обуздавања, током периода 2009–2016. године. Легалност њеног деловања током кризе је више пута довођена у питање. Поред тога, и нове надлежности Комисије (предвиђене, нпр. програмом Европског семестра) о прекомерном дефициту и улози у креирању буџета држава чланица је, такође, допринело отварању усијаних дебата о демократској одговорности влада националних држава пред домаћим парламентима у светлу новонасталих околности. Потискивање комунитарног метода и његова суштинска замена међувладиним одлучивањем, уз доминантну улогу Немачке, представља важну тековину кризе евра, са потенцијално трансформативним последицама.

У ствари, примењени механизми за решавање кризе и отклањање њених економских последица су, како се чини, представљали зачуђујућу смесу елемената ордолибералне и неолибералне политике. У том смислу, Шмит тврди да је дошло до формирања Бриселско-франкфуртског консензуса који „комбинује ордо-либералну филозофију са фокусом на потреби наметања штедње да би се обезбедио стабилан новац и здравих финансија кроз управљање засновано на постојању правила са нео-либералном

---

18 Жан Клод Трише, председник Европске централне банке у том тренутку је овај догађај поносно наводио као пример да Европска централна банка може да „уради праву ствар у правом тренутку“.

филозофијом фокусираном на 'структуралној реформи' тржишта рада и држава благостања као одговору на проблеме економског раста<sup>19</sup>.

Постојање неке врсте трејд-офа између 'output' и 'input' легитимности Европске уније, присутног у некризном периоду, по коме резултати деловања постојећег поретка ('output' концепт легитимитета) оправдавају извесни дефицит активне партиципације заинтересованих актера у процесу одлучивања ('input' концепт легитимитета) очигледно је постало мање релевантно. Незадовољство великог броја грађана функционисањем постојећег политичког и економског поретка, уз налажење криваца за тренутно стање у представницима политичких/економских елита на националном и наднационалном нивоу, потребу за реформом 'input' и 'output' политика чини неизбежном, уз мишљење да промене политика које се тичу 'throughput' концепта, иако једноставније за имплементацију, свакако неће бити довољне да би се одговорило на проблеме и захтеве грађана.

## Библиографија

- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Dostupno na [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF).
- Majone, Giandomenico, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- Mayer, Thomas, *Europe's Unfinished Currency: the Political Economics of the Euro*, Anthem Press, London and New York, 2012.
- Merkel, Angela, Speech – College of Europe (Bruges); <https://www.coleurope.eu/content/news/Speeches/Europakolleg%20Brugge%20Mitschrift%20englisch.pdf>.
- Meunier, Sophie, Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union in *Comparative European Politics*, Vol. 1, 2003, pp. 67–90.
- Peet, John and Anton La Guardia, *Unhappy Union: How the euro crisis – and Europe – can be fixed*, Profile Books, London, 2014.
- Pew Research Center, *Euroscepticism Beyond Brexit*. Dostupno na <http://www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf>.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија: систем у кризи*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 2016.
- Sandbu, Martin, *Europe's Orphan: The Future of Euro and the Politics of Debt*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2015.

---

19 Vivien A. Schmidt, *Forgotten Democratic Legitimacy: Governing by the Rules and Ruling by the Numbers*, p. 95.

Schmidt, Vivien A., *Forgotten Democratic Legitimacy: Governing by the Rules and Ruling by the Numbers*, in: Mark Blyth and Matthias Matthijs (eds.), *Future of Euro*, Oxford University Press, New York, 2015.

Schmidt, Vivien A., *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* Dostupno na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp015_en.pdf), p. 10.



---

III ДЕО

**ПРИДРУЖИВАЊЕ И ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕУ  
– УТИЦАЈ КРИЗЕ ЕУ НА ПЕРСПЕКТИВУ  
ЧЛАНСТВА**

---



## КРИЗА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА

### Увод

Када је 2014. године инаугурисана Европска комисија, објава њеног председника Жан Клод Јункера (*Jean-Claude Juncker*) да током петогодишњег мандата неће бити нових проширења, већ ће се Европска унија (ЕУ) посветити сопственој консолидацији<sup>1</sup>, изазвала је велику пажњу јавности у земљама које теже да постану чланице ЕУ. Овакав став Комисије није изненађујуће када се узму у обзир размере кризе са којом се ЕУ суочава, али све то намеће питање дубоке противречности спољног деловања ЕУ: она је, са једне стране, преценила амбициозни концепт сопствене трансформативне моћи, а у исто време нема одговоре на дилеме које се саме намећу у погледу њеног деловања у непосредном окружењу. Криза политике проширења је само део кризе спољног деловања ЕУ. Недвосмислени успех политике проширења и деловања ЕУ у усмеравању транзиције земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) подстакао је истраживања тзв. трансформативне моћи ЕУ у односу на земље кандидате и утицаја на њихове политичке и економске реформе током процеса приступања<sup>2</sup>, као

- 
- 1 Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, Mission Letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, Brussels, 1 November 2014. Доступно на адреси: [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/hahn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/hahn_en.pdf) (приступљено 15. 09. 2016); Jean-Claude Juncker, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014, p. 11. Доступно на адреси: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf> (приступљено 15. 09. 2016)
  - 2 Grabbe, H., *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

и механизма 'европеизације', односно утицаја ЕУ на домаће структуре земаља кандидата и њихове разлоге за повиновање условима које је ЕУ постављала.<sup>3</sup> Тадашњи успех трансформативне моћи ЕУ у посткомунистичким земљама подстакао је висока очекивања у погледу утицаја који ЕУ може остварити у свом спољном деловању. Двадесетак година касније слика је много суморнија.

### Криза спољног деловања ЕУ – пример Европске политике суседства

Прва безбедносна стратегија ЕУ из 2003. године почињала је речима: „Европа никада није била тако просперитетна, тако сигурна ни тако слободна“<sup>4</sup>, а стабилизовање и осигурање безбедности у непосредном окружењу ЕУ означено је као један од најважнијих циљева њеног спољног деловања: „Суседи увучени у жестоке сукобе, слабе државе у којима цвета организовани криминал, дисфункционална друштва или експлодирајући раст популације на њеним границама представљају проблеме за Европу“<sup>5</sup>. Пред велико проширење 2004. године ЕУ је почела да разматра последице које ће то проширење имати по земље нечланице са којима ће се граничити. Припреме за проширење су утицале на посвећивање веће пажње потенцијално нестабилним тачкама на истоку Европе. Истовремено је било потребно направити равнотежу између појачаног интересовања за исток и скромних домета тзв. Медитеранске политике ЕУ. У том контексту је 2004. године покренута Европска политика суседства (*European Neighbourhood Policy* – ENP) као инструмент остваривања ближих односа са земљама суседима на истоку и југу ЕУ. ENP је обухватила 16 земаља: земље источне Европе (Молдавија, Украјина, Белорусија), земље јужног Кавказа (Јерменија, Азербејџан, Грузија) и медитеранске земље (Мароко, Алжир, Тунис, Либија, Египат, Либан, Јордан, Израел, Сирија, Палестина). Најважнији

---

3 Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–79; Schimmelfennig, F., "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", Center for European Studies at Harvard University, Central and Eastern Europe Working Paper No. 61, 2005; Grabbe, H., *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, op. cit.; Vachudova, M. A., "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", Center for European Studies at Harvard University, Working Paper Series No. 139, 2006.

4 A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, p. 1.

5 Ibidem, p. 7.

циљеви ЕНП били су остваривање просперитета, стабилности и безбедности на границама ЕУ, да се кроз сарадњу и партнерство створи „област заједничких вредности и просперитета“, приближавајући ове земље Европској унији колико год је то могуће без чланства, што је требало да доведе до чвршћег економског повезивања, блиских политичких и културних односа, и заједничке одговорности за стабилност и спречавање сукоба“.<sup>6</sup> Заједничке вредности обухватају демократију и људска права, владавину права, добро управљање (*good governance*), тржишну економију, одрживи развој. Оваквим повезивањем требало је обезбедити да нове границе ЕУ не постану линије раздвајања, али и више од тога, обезбеде „значајан степен економске и политичке интеграције“ земаља обухваћених ЕНП-ом.<sup>7</sup>

Имајући у виду бројне изазове, свеобухватна политика суседства је требало да обједињује различите сегменте спољног деловања ЕУ, обезбеђујући тако кохерентно и ефикасно деловање ЕУ у свету.<sup>8</sup> Отуда ЕНП обухвата широк спектар односа са суседима: од трговинских и економских односа, енергетских, као и питања заштите животне средине, сарадње у примени заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (укључујући сарадњу регионалних партнера у иницијативама за спречавање сукоба или везаних за оружје за масовно уништење), до питања правосуђа и унутрашњих послова, као што су борба против организованог криминала или против тероризма.<sup>9</sup> Најзад, ЕНП је требало да ојача допринос ЕУ решавању регионалних спорова.<sup>10</sup> Тринаест година касније, ЕУ се суочава са кризама које сустижу једна другу: од рецесије, преко терористичких претњи споља и изнутра, незабележеном мигрантском кризом, те се уместо „кругом пријатеља“ нашла готово опасана „ватреним обручем“ који се протеже од Сахела, преко Блиског истока, до Украјине. Европска политика суседства доживела је велики неуспех. Разлози су бројни. Преценила је своју трансформативну моћ која, како је то дефинисао Франк Шимелфених (*Frank Schimmelfennig*), пре свега зависи од кредибилне перспективе приступања, висине трошкова прилагођавања и постојања либералних

---

6 European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, 2004.

7 Ibidem, p. 5.

8 European Commission, op. cit., p. 6.

9 Edwards, G., "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, p. 46.

10 European Commission, op. cit., p. 6.

реформских коалиција.<sup>11</sup> Поред тога, ЕУ није довољно узимала у обзир деловање других актера у подручјима обухваћеним ЕНП-ом, заборављајући да више није у ситуацији са почетка деведесетих година XX века када је, заједно са Сједињеним Америчким Државама, имала практично монопол на утицај на земље Централне и Источне Европе, већ сада на истоку Европе мора да се надмеће за утицај пре свега са Русијом, а ни у Медитерану није довољно узимала у обзир утицај других сила. Треба додати и некохерентност деловања ЕУ, како кроз незграпно обједињавање ЕНП са медитеранском политиком како ова не би постала маргинализована, тако и кроз различите интересе земаља чланица на линији север–југ када је реч о Медитерану, или по питању односа са Русијом када је реч пре свега о истоку Европе и Јужном Кавказу.<sup>12</sup> Неуспешно деловање ЕУ у суседству потврдило је да „бројне дуготрајне препреке, као што су различита виђења земаља чланица о безбедносним претњама и разлике у стратешкој култури, различите намере и интереси, недостатак узајамног поверења и солидарности“<sup>13</sup>, спречавају напредак у деловању ЕУ као глобалног актера.

### Деловање ЕУ на Западном Балкану и политика проширења

Формално гледано, политика проширења, иако са поштреним инструментима примене, није се променила, али треба имати у виду да Западни Балкан представља јединствен пример деловања ЕУ у њеној новијој историји и не може се поредити са претходним етапама проширења. За разлику од претходних проширења (донекле са изузетком Кипра, у ком случају се показала неделотворност политике проширења ЕУ као средства за решавање питања суверености и територијалног интегритета земаља кандидата<sup>14</sup>), већ на самом почетку Процеса стабилизације и придруживања ЕУ је наступила као посредник, монитор и повремено арбитар у

- 
- 11 Schimmelfennig, F., "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", op. cit.
  - 12 Ковачевић, М., „Европска политика суседства: изневерена очекивања?“, *Годишњак 2013*, Факултет политичких наука, Београд, Година VII, Број 9, Јун 2013, стр. 102–118; Börzel, T., "The Transformative Power of Europe Reloaded: The Limits of External Europeanization", KFG Working Paper No. 11 | February 2010; Comelli, M., "Potential and Limits of EU Politics in the Neighbourhood", Notre Europe Policy Paper, 19 February 2013.
  - 13 *CEPS Task Force on Security and Defence*, More Union in European Defence, February 2015, p. 1.
  - 14 Diez, T., Pace, M., "Normative Power Europe and Conflict Transformation", Paper for presentation at the 2007 EUSA Conference, Montreal May 2007, p. 10.

процесу који мења уставну организацију постојећих и доводи до настанка нових држава. Ову сложу улогу ЕУ на Западном Балкану Дмитар Бечев (Dimitar Bechev) описује на следећи начин: „Са једне стране, ЕУ је задужена за спречавање сукоба и стабилизацију, па чак и потпуну изградњу, етнички подељених и политички нестабилних држава и територија у региону. Она посредује у постизању мировних споразума и намеће уставне повеље, води градове, директно управља економијама, шаље мировне снаге и полицајце. Са друге стране, Унија управља претприступним процесом усмереним на свеобухватну примену правног и регулаторног оквира у функционалним областима, као што су трговина, фискално управљање, заштита потрошача, политика конкуренције, и сл.“<sup>15</sup> Сложени уплив ЕУ у региону довео је и до постепених промена у природи условљавања, промена које у себи носе и противречности и опасности. Отон Анастасакис (Othon Anastasakis) је 2008. године указао на то да ЕУ а) додаје нове политичке услове и критеријуме (јачањем условљавања за сваки корак у раним фазама процеса придруживања – као што су студија о изводљивости, почетак преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП), парафирање ССП-а, његово потписивање, итд.) и више пажње посвећује 'путовању' него приступању као циљу, чиме утиче на кредибилитет стратегије; б) кроз своје услове ЕУ меша нормативне, функционалне и реалполитичке захтеве, што њене намере чини мање јасним; в) у неким случајевима врши строгу процену испуњености стандарда, док у другим ублажава критеријуме зарад избегавања безбедносних ризика, чиме утиче на конзистентност процеса.<sup>16</sup>

Сетимо се да је прва земља Западног Балкана која је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању 2001. године била Македонија, која ни издалека није испуњавала услове за потписивање овог споразума, али је била награђена за пристанак на међународно (и ЕУ) посредовање у додели широке територијалне и функционалне аутономије као одговора на оружану побуну албанске мањине. Парадоксално, заустављени грађански рат у Македонији није довео до пуне политичке стабилизације нити до унапређења процеса демократизације. Када је Македонија поднела кандидатуру за чланство у ЕУ, у марту 2004. године, био је то први пут да кандидатуру подноси земља са полицијском мисијом ЕУ (мисија Proxima која

---

15 Bechev, D., 2004, op. cit., p. 2.

16 Anastasakis, O., "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, December 2008, pp. 366–368.

је наследила Конкордију) на својој територији<sup>17</sup>, а дванаест година од тада преговори о чланству још нису почели.

Један од разлога смањене трансформативне моћи ЕУ на Западном Балкану лежи у „двоструким циљевима ЕУ у региону – прво стабилност а потом интеграција“.<sup>18</sup> Несумњиво је да европска интеграција Западног Балкана може значајно да допринесе стабилизацији региона. Међутим, овде се јавља питање, ко шта подразумева под појмом стабилности, што доводи не само до различитих, већ и директно супротстављених циљева. За ЕУ стабилност може означавати све што спречава прилив избеглица или пораст илегалне трговине на њеним границама<sup>19</sup>, док за земље Западног Балкана то може доводити у питање њихов територијални интегритет, као за Србију у случају Косова, на пример. Деловање земаља чланица, као и саме ЕУ у процесу проглашења независности Косова, потом производи нове услове за Србију у процесу приступања. Иако значај безбедносних интереса ЕУ за политику проширења није новина, оно што је у случају Западног Балкана другачије јесте чињеница да је ЕУ много више него у претходним проширењима инволвирана у унутрашњи политички процес земаља потенцијалних кандидата (проглашење независности Косова, међунационално помирење и институционална реорганизација у БиХ, политичка сарадња националних заједница у Македонији), а често и сама задужена да осигура безбедност и/или владавину права на тим истим територијама (Македонија, Косово, БиХ).

## Перспектива проширења и замор

Седamnaest година од покретања Политике стабилизације и придруживања, перспектива приступања земаља Западног Балкана ЕУ је магловита: само је Хрватска постала чланица, Македонија од 2005. године, када је стекла статус кандидата, није започела преговоре, Албанија је тек 2014. стекла статус кандидата, а БиХ је тек 2016. поднела кандидатуру за чланство. Са друге стране, ЕУ отворено шаље поруку о замору од проширења. Да ли је на делу „прећутни пакт између земаља чланица ЕУ заморених

---

17 Bechev, D., 2004, op. cit.

18 Elbasani, A., "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008, p. 299.

19 Ibidem, p. 301.



проширењем и ‘rent-seeking’ елита на Западном Балкану“?<sup>20</sup> Да ли ће ЕУ покушати да нађе алтернативна решења која ће заменити пуноправно чланство а ипак чвршће везивати одређене земље за ЕУ? Да ли су различита виђења будућности проширења ЕУ у комбинацији са крхким процесима европеизације не само довела до прибегавања привременим мерама премошћавања, већ ће довести до трајне могућности „флексибилног учешћа“ за земље Западног Балкана?<sup>21</sup> Да ли ће ЕУ у будућности функционисати као „клуб клубова око заједничког језгра“?<sup>22</sup> Да ли пре треба говорити о „постепеном чланству“?<sup>23</sup> У сваком случају, за разлику од претходних проширења у којима је трећа земља постајала пуноправна чланица (иако са прелазним периодима у којима су постојали различити статуси), врло је могуће да ће се у будућности пре радити о учешћу у разним међународним режимима из којих ће се (све више) састојати ЕУ. Овај приступ носи и предности и мане – предности у томе да се може постићи интензивна обострано корисна сарадња у појединим областима (неопходност такве сарадње постала је очигледна у великој мигрантској кризи 2015. године, на пример), али и опасност да се не дође у ситуацију у којој се наша Украјина потписивањем 2014. године Споразума о придруживању са ЕУ, који предвиђа политичко придруживање и економску интеграцију, а чији кључни део представља Продубљени и свеобухватни простор слободне трговине (*Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA*). Овај нови модел придруживања би од Украјине могао направити „чланицу у сенци“, доводећи до усклађивања са 80–90% правних тековина ЕУ, али са „100% мање чланства“<sup>24</sup> – проблем тзв. „лаког проширења“ који означава једну од кључних

- 
- 20 Bechev, D., “The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis”, ECFR 60, August 2012, p. 6. O’ Brennan, J., “Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans”, in: *The Crisis of EU Enlargement, IDEAS Special Report*, November 2013.
  - 21 Schwarz, O., “Which strategy for the Western Balkans? The enlargement of the European Union between accession conditionality and flexible participation”, Paper prepared for the Euroacademia International Conference, “The European Union and the Politicization of Europe”, Vienna, December 2011.
  - 22 Brandi, C., Wohlgemuth, M., “Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective”, Freiburg discussion papers on constitutional economics, No. 06/7, 2006.
  - 23 Schmidt, V., “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput”, KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010.
  - 24 Hug, A., “Challenges for the EU’s Eastern Partnership”, in: Hug, A. (ed.) *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU’s Eastern Partnership*, Foreign Policy Centre, 2015, p. 9.

противречности Источног партнерства ЕУ – тежњу да оствари пресудан утицај у одређеним земљама, а без њиховог чланства у ЕУ.

## Библиографија

- Anastasakis, O., "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, December 2008, pp. 366–368.
- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- Bechev, D., "The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis", ECFR 60, August 2012.
- Brandi, C., Wohlgemuth, M., "Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective", Freiburg discussion papers on constitutional economics, No. 06/7, 2006.
- Börzel, T., "The Transformative Power of Europe Reloaded: The Limits of External Europeanization", KFG Working Paper No. 11 | February 2010.
- CEPS Task Force on Security and Defence, *More Union in European Defence*, February 2015.
- Comelli, M., "Potential and Limits of EU Politics in the Neighbourhood", Notre Europe Policy Paper, 19 February 2013.
- Diez, T., Pace, M., "Normative Power Europe and Conflict Transformation", Paper for presentation at the 2007 EUSA Conference, Montreal May 2007.
- Elbasani, A., "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008.
- Edwards, G., "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008.
- European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, 2004.
- Grabbe, H., *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Hug, A., "Challenges for the EU's Eastern Partnership", in: Hug, A. (ed.) *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU's Eastern Partnership*, Foreign Policy Centre, 2015.
- Juncker, J-C., President of the European Commission, Mission Letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, Brussels, 1 November 2014.
- Juncker, J-C., Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014.
- Ковачевић, М., „Европска политика суседства: изневерена очекивања?“, *Годишњак 2013*, Факултет политичких наука, Београд, Година VII, Број 9, Јун 2013, стр. 102–118.

- O' Brennan, J., "Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans", in: *The Crisis of EU Enlargement*, IDEAS Special Report, November 2013.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–79.
- Schimmelfennig, F., "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", Center for European Studies at Harvard University, Central and Eastern Europe Working Paper No. 61, 2005.
- Schmidt, V., "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput", KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010.
- Schwarz, O., "Which strategy for the Western Balkans? The enlargement of the European Union between accession conditionality and flexible participation", Paper prepared for the Euroacademia International Conference "The European Union and the Politicization of Europe", Vienna, December 2011.
- Vachudova, M. A., "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", Center for European Studies at Harvard University, Working Paper Series No. 139, 2006.



## УТИЦАЈ КРИЗЕ НА ПОЛИТИЗАЦИЈУ ПИТАЊА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>1</sup>

*Сажетак:* Криза која се од 2008. године шири, отварајући нова жаришта у различитим сферама деловања Европске уније, подстакла је политизацију многих питања, па и питања проширења на нове државе чланице. Иако политизација као таква није нужно негативна појава, криза је утицала да се у државама чланицама поларизација ставова заостри и да у први план избију негативна становишта о проширењу. За разлику од држава чланица, у земљама кандидатима циљ и модалитети приступања Европској унији се не доводе у питање нити међу владајућом нити код већине опозиционих струја и поред видљивог пада подршке чланству међу грађанима. Оно што је заједничко државама чланицама и кандидатима јесте одсуство утемељене и на аргументима засноване расправе о ефикасности, а тиме и пожељности политика проширења и приступања какве су замишљене на обе стране.

*Кључне речи:* криза ЕУ, политизација, проширење ЕУ, приступање ЕУ, демократија, расправа

### Карактер политизације у време кризе

У последњих десетак година наука посвећује све већу пажњу политизацији у Европској унији одговарајући на искуство њеног интензивирања. Значај политизације потенцијално се огледао у томе што је политизација могла да буде онај фактор који би омогућио Унији превазилажење или ублажавање једног од њених горућих проблема – проблема демократског

---

1 Текст је настао као део истраживања ауторке за потребе израде докторске дисертације, а припремљен за излагање на скупу „Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији“.

дефицита.<sup>2</sup> Политизација која је нарочито почела да буде видљива почетком деведесетих година, у дужем року, могла је да буде замајац онога што би се могло назвати друштвеном интеграцијом у Европској унији, насупрот оној системској која се до тада мање-више несметано одвијала.<sup>3</sup> У кризно време какво је данашње, политизација је могла да послужи као механизам артикулације различитих ставова, те изградње консензуса неопходног за предузимање тешких и иначе непопуларних мера које би Унију извеле из кризе. Међутим, како друштвена интеграција није успела да се оствари у виду формирања једног истинског европског грађанског друштва, најновије интензивирање политизације је на таквој нестабилној подлози задобило доминантно негативне карактеристике и даље продубило поделе по националним шавовима. Један од узрока што политизација до данас није испунила очекивања у погледу друштвене интеграције је и тај што су главни актери политизације били и остали владини званичници а не организације цивилног друштва.<sup>4</sup> То је очигледно чак и поред видљивијих протеста грађана у државама чланицама у време данашње кризе.

Уместо преко потребне аргументоване расправе о могућим правцима антикризне политике, јавни дискурс настанила су идентитетска питања али у својој негативној форми – обојена предрасудама, ксенофобијом и губитком солидарности. Владини званичници су политизацију одређених питања користили у сопствене политичке сврхе, а спречавали поларизацију око појединих питања када им је тако одговарало. Они су то били у стању да чине због још увек (или све више) слабе заинтересованости грађана за питања европске интеграције, као и због доминантне улоге националних политичких партија и слабо интегрисаних тзв. европских партија. Овај модел понашања како грађана, тако и представника власти препознатљив је како у државама чланицама ЕУ, тако и у државама кандидатима за чланство.

---

2 Simon Hix, "What's Wrong with the European Union and How to Fix it", Polity Press, 2008.

3 До сличног закључка о различитом успеху системске и друштвене интеграције у ЕУ долази Самарџић, који прихвата ове појмове од Хабермаса. Слободан Самарџић, „Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ“, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2016, стр. 104 и даље.

4 Вид. насупрот томе Бекову идеју о "more democracy by doing Europe", Ulrich Beck, "German Europe", Polity, 2013, р. 74. и даље. Такође, вид. Хабермасову идеју о трансформисању ЕУ из међународног у космополитско друштво, Jurgen Habermas "The Crisis of the European Union: a Response", Polity, 2012.

Пре него што се настави са темом политизације једног конкретног питања – питања проширења ЕУ – потребно је на овом месту позабавити се појмом политизације имајући у виду да у домаћем јавном, али, нажалост, и стручном и научном дискурсу, преовлађује једно уско, непотпуно разумевање појма политизације. Најчешће, када се говори о политизацији мисли се искључиво на појаву која би се прецизније могла назвати *партизацијом* – утицајем политичких партија у области где то није пожељно. Према домаћем искуству, то је, најчешће, заузимање места у управљачким органима јавних предузећа, спортских, културних, образовних удружења или установа на основу критеријума партијске припадности. У овом раду се политизација схвата другачије, као један шири појам, прихваћен од све већег броја аутора у области европских студија (али и шире). У такве ауторе се убрајају и Питер де Вилде и Михаел Цирн (*Pieter de Wilde and Michael Zürn*) који наводе: „... политизација је процес путем којег се моћ одлучивања и повезане ауторитативне интерпретације чињеница и околности доводе у политичку сферу, то јест, премештају било у политички подсистем (дефинисан могућношћу доношења колективно обавезујућих одлука), било у политички простор (дефинисан јавним дебатама о правом курсу решавања датог проблема). Укратко, политизација подразумева да се тема учини предметом јавног регулисања и/или предметом јавне дискусије“.<sup>5</sup> Дакле, политизацијом питања европске интеграције, у ширем смислу, можемо сматрати увећану контроверзност питања (*Philippe Schmitter*) везаних за процес европске интеграције и поларизацију међу већим бројем актера, те премештање тог питања у јавну сферу.

Од претежно негативне форме политизације, описане на почетку овог чланка, која је постала уочљива у савременој кризи ЕУ, није остало поштеђено ни питање проширења Европске уније. Приметан је развој негативних сентимената у државама чланицама према даљем ширењу Уније, изражених кроз изјаве и расправе, али и практичну демонстрацију лоше воље (кроз доношење или спречавање доношења одлука) према земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Осим тога, криза ЕУ је већ утицала на способност проширења и приступања и по реалним показатељима.<sup>6</sup> Међутим, европске бирократе се понашају као да

5 Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, 2012, p. 5. (превод ИРМ)

6 Предмет овог чланка није анализа утицаја економске кризе на економске и политичке прилике у државама чланицама и државама кандидатима за чланство у ЕУ, па последично и на политику и праксу проширења и приступања. О томе постоје бројна друга истраживања и анализе, као што су на пример: Ritsa Panagiotou, “The New Environment of the EU Enlargement: the Impact of Economic Crisis on the Western

ових показатеља нема и као да се политика проширења одвија изоловано од других области деловања ЕУ, настављајући свој уобичајени посао надзора и туторисања држава кандидата. Комбинација оваквих негативних утицаја кризе и форми политизације питања проширења могла би да доведе до развоја још једне димензије кризе – кризе проширења.

Описан развој у државама чланицама Европске уније, међутим, као да не прати стање јавног дискурса у државама кандидатима за чланство. Задржавајући се само на примеру Републике Србије, може се уочити да криза Европске уније, која се у многим својим димензијама прелива и на државе кандидате, није утицала на увећану политизацију питања проширења. Штавише, почетак светске економске кризе, а онда и финансијске кризе у Европској унији коинцидирао је са замирањем дотадашњих живих расправа у српској јавности о питању услова за чланство у Унији. Ако би негде требало очекивати политизацију теме проширења, односно приступања, и уопште тема европске интеграције, то би биле државе кандидати. Питање проширења је конститутивно питање како за државе чланице тако и за државе кандидате. За ове прве оно отвара поделе поводом идентитета и солидарности са придошлицама, док за ове друге најчешће покреће дилеме око суверености и исплативости чланства (економске, али и политичке). Начело парламентарне суверености у Уједињеном Краљевству играло је важну улогу у доношењу многих одлука у овој земљи током читаве историје њеног чланства у ЕУ, док је за Швајцарску једна од дилема приликом дискусија о могућем чланству била традиција непосредне демократије. С друге стране, главна брига Исламђана јесте питање исплативости учешћа у заједничким политикама рибарења и пољопривреде, због чега је ова земља и обуставила процес преговора о чланству у ЕУ.

## Питање проширења у јавном дискурсу Европске уније

О питању проширења Европске заједнице/уније у јавности се увек покретала дискусија која је имала различите видове у погледу обухвата (унутар једне или неколико држава чланица, међу мањим или већим бројем политичких актера), трајања или основа сукоба (идентитет, сувереност или редистрибуција). Још је Шарл де Гол, поводом приступања Уједињеног Краљевства, својим *non* изреченим у изјавама за медије, обележио

---

Balkans and their EU Accession Prospects”, *Contemporary Southern Europe*, 2014, 1(1), pp. 33–57 ili od iste autorke “The Greek crisis as a crisis of EU enlargement: how will the Western Balkans be affected?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2013, Vol. 13, No. 1, pp. 89–104.



сукоб око првог проширења ЕЗ, док је поводом пријема Грчке резерве изразила Комисија, али и Папандреуов новоформирани ПАСОК. Поједина емпиријска истраживања показују да је политизација била интензивирана у Немачкој поводом могућег приступања Турске, као и у Аустрији поводом тзв. источног проширења.<sup>7</sup> Разлика у односу на сукобе поводом ранијих кругова проширења огледа се у томе што је поводом савремених настојања за приступањем Унији у јавном дискурсу видљивији негативан однос који налази одјека преко националних граница. Такав однос данас је уочљив и код неких истакнутих званичника институција ЕУ. За разлику од ранијих времена када су наднационални званичници своје ставове задржавали у оквирима званичних докумената, актуелни председник Европске комисије Жан Клод-Јункер одлучио је да своје подели путем масовних медија. Својом изјавом да за мандата његове Комисије неће бити проширења, ставио је на муке и сопствене службенике који су морали да наставе спровођење политике проширења одржавајући на леду постојеће државе кандидате и потенцијалне кандидате. Криза Европске уније је тај њихов задатак настављања *business as usual* додатно отежала, не само изазивајући реалне економске проблеме који су процес успорили, него и стварајући слику о простору Западног Балкана као о „периферији периферије“ Европске уније.<sup>8</sup>

За разлику од претходних политичких сукоба поводом проширења Заједнице, односно Уније, ови савремени сукоби, дакле, обухватају разноврснији круг актера. У ранијим периодима интеграције, владини званичници су били главни актери политизације, а понекад и актери из сфере цивилног друштва. У новије време, наднационални функционери су постали такмаци у политичкој утакмици за наднационалне позиције, па имају потребу да своје ставове изражавају посредством масовних медија вршећи утицај на широку популацију.

Ако се ниво и карактеристике политизације питања проширења на актуелне државе кандидате упореди са случајем новијег проширења на земље Централне и Источне Европе, такође се уочавају разлике. Док је непосредно пред источно проширење у јавности доминирало уверење о потреби поновног уједињења Европе, као и ширења такозваних европских вредности и расположење солидарности, данас то ни изблиза није случај. Потешкоће са којима су се суочиле државе које су приступиле 2004.

7 Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi (eds.), "Politicising Europe: Integration and Mass Politics", Cambridge University Press, 2016.

8 Dimitar Bechev, "The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis", Policy Brief, European Council on Foreign Relations, ECFR/60, August 2012.

и 2007. године, али и које је савремена криза донела појединим старим државама чланицама, допринеле су ширењу евроскептицизма поводом даљег проширења.<sup>9</sup> Тај евроскептицизам се манифестује у различитим формама, али посебно је препознатљива сумња да је чланство у ЕУ лек за економске и политичке проблеме постојећих, па и потенцијалних држава чланица, те да је могућа њихова глатка интеграција. Осим тога, због смањеног обима расположивих материјалних вредности у време кризе, питање редистрибуције довело је и до упитне међунационалне солидарности, али и до све чешћег играња на карту популизма.<sup>10</sup> Између осталих, сумњу у прихватљивост даљег ширења Уније и давања новим чланицама свих права чланства, пре неколико месеци изразила је Тереза Меј, садашња британска премијерка, истичући да се актуелне земље кандидати боре са сиромаштвом и „озбиљним проблемима са организованим криминалом, корупцијом и понекад тероризмом“.<sup>11</sup> У Холандији, експеримент који је отпочео као покушај доказивања једног сатиричног медија да је демократија ЕУ у кризи, завршио се референдумским одбацивањем споразума о придруживању Украјине Унији. Премијер Марк Рут безуспешно је покушао да умири негативно расположену јавност објашњавајући да уговор не

---

9 Евроскептицизам се све више изучава унутар европских студија посебно од његовог приметног јачања под утицајем савремене кризе. Бројни аутори на различите начине дефинишу овај појам, али се слажу да постоје различите варијанте опозиције према Европској унији, односно неком аспекту европске интеграције. Поједини аутори су анализирали и различита значења и карактеристике евроскептицизма у различитим државама чланицама ЕУ, као и његове различите манифестације код политичких елита и маса. За разумевање евроскептицизма, међу релевантним ауторима су Сесил Леконт (*Cécile Leconte*), Тагарт (*Paul Taggart*), Шчербијак (*Aleks Szczerbiak*).

10 Не постоји сагласје у политичким наукама око дефиниције популизма, а такође ни око његове пожељности. Доминантно становиште о популизму је оно негативно, али има и аутора који сматрају да популизам може имати и демократизујућу улогу (нпр. Шантал Муф). За потребе анализе понашања политичких актера унутар ЕУ и држава кандидата у време кризе, корисније је уколико се популизам дефинише као дискурзивни оквир или облик политичког понашања а не као идеологија, како га дефинише Муд (*Cas Mudde*). То омогућава да се популизам не сведе само на идеологију и/или понашање екстремно десних партија и њихових лидера, какав је иначе тренд у литератури у последње време, или пак оних крајње левих партија. Другим речима, оваква дефиниција омогућава да популистичко понашање идентификујемо и код представника владајућих или умерених партија, што је свакако био случај нарочито у последње време.

11 “Theresa May: UK should quit European Convention on Human Rights”, извор: BBC. Доступно преко: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36128318> (приступљено: 15. 12. 2016).

подразумева обавезно и чланство Украјине у ЕУ, за шта је касније добио и гаранције од осталих држава чланица ЕУ.

### **Деполитизација питања приступања у земљама кандидатима: случај Србије**

Питање проширења, односно приступања одређене земље Европској унији, очекивано би требало да изазове интензивну и дуготрајну расправу, макар у земљи кандидату за чланство. Та расправа би нормално требало да има све карактеристике политизације – да буде уочљива, то јест видљива (јавна), да привуче увећан број актера (како из домена власти, тако и цивилног друштва) и да је карактерише конфликт супротстављених ставова (поларизација). Главни разлог за овакво очекивање је у самом карактеру заједнице којој држава приступа. Наиме, код приступања Унији одавно се не ради о чланству у типичној међународној организацији, него у једном својеврсном политичком систему.<sup>12</sup> Овај политички систем подразумева екстензивно преношење надлежности са националних на наднационалне политичке и правосудне институције, које својим правно обавезујућим одлукама врше ауторитативну алокацију вредности међу и унутар држава чланица. И емпиријска истраживања показују да оваква конститутивна питања, по правилу, узрокују најинтензивнију политизацију посебно у земљи кандидату. Већ навођена анализа утврдила је да „су нарочито чланство одређене земље у ЕУ и неекономски аспекти 'продубљивања', то јест трансфери власти – одговорни за високе нивое политизације“.<sup>13</sup>

На који начин је онда могуће објаснити феномен готово потпуног изостанка такве врсте расправе у Србији као једној од земаља кандидата за чланство у Европској унији? Посебно чуди чињеница да чак ни актуелна криза није успела у Србији да загреје политичке дебате о пожељности зацртаног „европског пута“. Озбиљнију политизацију теме чланства нису успели да покрену ни реални показатељи поменутог кризе у ЕУ, која се свакако прелила и у земље које су се везале за перспективу чланства и/или европско тржиште, као ни негативна форма политизације питања проширења забележена у државама чланицама ЕУ.

Део објашњења лежи у једном од закључака поменутог емпиријског истраживања које налази да су главни актери политизације владини

12 Сајмон Хикс, „Политички систем Европске уније“, Службени гласник, 2007, стр. 23–26 и даље.

13 Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi (eds.), „Politicising Europe: Integration and Mass Politics“, p. 286 (превод ИРМ).

званичници и политичке партије.<sup>14</sup> Може се рећи да је владајућа структура у последњих неколико година свесно радила на томе да спута дебату око питања чланства у Европској унији, претпостављајући да око њега постоји консензус без обзира на реално промењене околности. Чак и приликом догађаја који су видно потресли Унију, какав је био референдум о изласку Уједињеног Краљевства из ЕУ, покушај расправе о питању могућности референдума о приступању Србије Унији „угушен“ је већ на његовом зачетку уз изричито одбацивање права грађана да се о овој теми изјашњавају.<sup>15</sup>

Што се тиче становишта власти и њеног тачног препознавања да су управо референдуми критични догађаји за интензивирање политизације, оно је јасно и очекивано. Међутим, необично је ћутање организација цивилног друштва, а посебно медија који пристају на овакву врсту гушења критичког мишљења. Разлози за то су бројни – међу њима су свакако они из сфере политичке културе и традиције, али и домена интересног организовања, као и капацитета за разлагање теме чланства на њене различите аспекте и опције уместо простог приступа безусловног, „све-или-ништа чланства“. Међутим, овде нема простора за даљу елаборацију тих разлога.

Када се сагледа политичка „понуда“ у Србији, то јест однос политичких партија према питању европске интеграције, слика је безмало поразна. Док је до почетка светске економске кризе неке врсте поларизације и било, иако махом поводом такозваних конститутивних питања (Косово или ЕУ), она се у последњих неколико година готово потпуно изгубила. За очекивати је било да се услед кризе еврозоне развију дебате поводом питања пожељности учешћа у овом клубу, али то се није десило до данашњег дана. И поред пада подршке чланству, забележеног истраживањима јавног мњења, владајућа партија у Србији (и партије окупљене око ње) наставила је да води своју политику безусловног приступања. Она је постала једини тумач истине о користима (а никако трошковима) чланства у ЕУ, помогнута слабом и некомпетентном опозицијом, медијима али и умртвљеним цивилним друштвом. У процесу дискредитовања и маргинализовања евроскептичних и еврофобних становишта као екстремних, као и тренду заузимања *catch-all* позиција међу политичким партијама, јавност Србије је постала талац једне црно-беле представе о чланству у Европској унији.

14 Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi (eds.), "Politicising Europe: Integration and Mass Politics".

15 „Вучић: Референдума неће бити, Србија на европском путу“, извор: N1. Доступно преко: <http://rs.n1info.com/a172047/Vesti/Vesti/Vucic-Referenduma-nece-bit.html> (приступљено: 15. 12. 2016).

Грађани су тако ускраћени не само за било какву форму политизације, него, што је још важније, за аргументовану расправу о предностима и недостацима чланства, а у будућности, могуће и за шансу да о овом важном питању одлучују. Оваква ситуација свакако није добра основа за разумно доношење одлука, па ни по питању приступања ЕУ, процеса преговора са ЕУ и пратећег усклађивања са њеним тековинама.

Конечно, треба рећи да би процес приступања за актуелне земље кандидате могао да потраје дуже и изгледа другачије него што је било ко замишљао. Европска унија ће наредних неколико година морати да се бави сопственим проблемима – довршавање и оспособљавање економске и монетарне уније, уређивање односа за Уједињеним Краљевством и решавање питања миграција, само су неки од њих. Ови проблеми и пратећи проблем доминантно негативне форме политизације питања европске интеграције, па и питања даљег ширења Уније, међусобно се ојачавају утичући на јачање познате појаве замора од проширења. На дужи рок, и у земљама кандидатима, могло би се говорити о замору од приступања оличеном у паду ентузијазма за испуњавање услова чланства. Поменути продужени период процеса приступања, међутим, у земљама кандидатима могао би да буде искоришћен за оживљавање расправе о чланству, његовој сврси и пожељности у садашњој форми, његовим трошковима и користима, политичким и економским, али и могућим различитим модальностима тог чланства и учешћа у појединим политикама Уније. Уз мало политичке мудрости, оживљавање политизације питања европске интеграције у Србији могло би да донесе и нека нова и добра решења.

## Библиографија

- Bechev, Dimitar, "The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis", Policy Brief, European Council on Foreign Relations, ECFR/60, August 2012.
- Beck, Ulrich, "German Europe", Polity, 2013.
- De Wilde, Pieter and Zürn, Michael, "Can the Politicization of European Integration be Reversed?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, pp. 137–53.
- Habermas, Jurgen, "The Crisis of the European Union: A Response", Polity, 2012.
- Хикс, Сајмон, „Политички систем Европске уније“, Службени гласник, 2007.
- Hix, Simon, "What's Wrong with the European Union and How to Fix it", Polity Press, 2008.
- Hutter, Swen, Grande, Edgar and Kriesi, Hanspeter (eds.), "Politicising Europe: Integration and Mass Politics", Cambridge University Press, 2016.
- Leconte, Cécile, "Understanding Euroscepticism", Palgrave, 2010.

- Mouffe, Chantal, "The populist challenge", Open Democracy, 5 December 2016; <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/chantal-mouffe/populist-challenge>
- Mouffe, Chantal, "The populist moment", Open Democracy, 21 November 2016; <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/chantal-mouffe/populist-moment>
- Mudde, Cas, "The Problem with Populism", The Guardian, 17 February 2015; <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos-dark-side-europe>
- Panagiotou, Ritsa, "The Greek crisis as a crisis of EU enlargement: how will the Western Balkans be affected?", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2013, Vol. 13, No. 1, pp. 89–104.
- Panagiotou, Ritsa, "The New Environment of the EU Enlargement: the Impact of Economic Crisis on the Western Balkans and their EU Accession Prospects", *Contemporary Southern Europe*, 2014, 1(1), pp. 33–57.
- Самарџић, Слободан, „Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ“, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2016.

**Слободан Самарџић**

Универзитет у Београду – Факултет политичких наука

## ДА ЛИ ЈЕ ЕВРОПСКА УНИЈА НАША СУДБИНА?

Данас читава Европа, изузев Русије, страхује шта ће бити са Европском унијом. Тај страх подједнак је код оних који су склони и оних који су несклони европским интеграцијама, у државама чланицама подједнако као и у нечланицама, међу кандидатима (за чланство) подједнако као и међу потенцијалним кандидатима и разним „партнерима“. Тај феномен општег страха може се приписати реалном утицају који Унија има у целој неруској Европи, утицају актуелно повезаним са кризом која угрожава само постојање Уније. Можда највећу неизвесност, а с њоме и страх, уноси сазнање да је криза дубока, дуга и нерешива са подједнако малим изгледима да се Унија опорави или да се распадне, тј. нестане.

### Колико су дубоки узроци кризе?

Криза Европске уније траје пуних осам година без озбиљних наговештаја опоравка. Ако се негде и направи помак, као у јавним финансијама Ирске и Шпаније, или у стабиловању евра преко интервенција Европске централне банке (ЕЦБ), у другим земљама или јавним политикама долази до поремећаја. Италијански банкарски сектор запао је у велике невоље, француска буџетска политика такође. Мигрантска криза тресе читаву Унију, доводећи у питање не само заједничку политику имиграције, виза и азила, већ и унутрашње политичке прилике у већем броју земаља. Сада се страх због опстанка Уније у једном политичком спектру спаја са страхом од раста популарности тзв. радикалне деснице. На све то, умножавају се терористичке акције исламског фундаментализма, које у Француској добијају размере грађанског рата.

Ови феномени упућују на синдром узрочника кризе, а не на један главни, тј. највећи узрок. Системски гледано, највећи окидач кризе је у институционално недовршеној монетарној унији, која није била способна

да се ухвати у коштац са финансијском кризом. Макроекономска подршка држава чланица није била довољна за нову валуту и овај слабашан економско-финансијски механизам готово се урушио под налетом светске кризе. Овим је погођен сваки грађанин евро зоне, али су погођени и грађани ван евро зоне будући да домаћи курсеви морају да се прилагођавају курсу евра.

Али, озбиљни показатељи кризе, и то не они економски и финансијски, појавили су се пре кризе монетарне уније. Године 2004. Унија се проширила за десет нових држава чланица, а у наредне три године за још две. На петнаест старих дошло је дванаест нових држава чланица. Њих десет, а то су државе бивших комунистичких режима, унеле су нову шароликост у економском, политичком и друштвеном погледу иако су пре пријема прошле пут придруживања у испуњавања прописаних услова. Чињеница је, међутим, да је на тесту „пролазног времена“ на путу до чланства (2000. године) од њих десет само пет испуњавало услове. Све су, међутим, биле примљене у ЕУ из неких виших разлога него што је то био интеграциони разлог, који је до тадашњег круга проширења (тзв. источног) био једини у процесу проширења ЕЕЗ/ЕУ. Слично се догодило и са Кипром када је реч о унутрашњем безбедносном фактору, који у случају ове државе (тзв. подељено острво) није био испуњен.

Иако је ревизија оснивачких уговора из Нице (2001–2003) била посвећена институционалној припреми за очекивано велико проширење, она ни изблиза није била довољна за реално нову физиономију Уније. Систем управљања јавним политикама ЕУ, који је могао да послужи савезу петнаест релативно комплементарних држава (политички, економски, правно и друштвено), није био погодан за савез двадесет седам сада већ прилично хетерогених држава. Дошло је до институционалне дисфункционалности, због прости чињенице да *претходни консензус* као основно неписано правило одлучивања у институцијама ЕУ – било да је формално реч о једногласности, квалификованој, апсолутној или простој већини – често није могао бити постигнут. Основни разлог за то је већа бројност и хетерогеност учесника у одлучивању. Функционални закон редукције сложености у случајевима превелике сложености система, није могао бити постигнут будући да се легитимност Уније после великог проширења још више заснивала на користима држава чланица пре него на користима грађана или интересних група. Са постојећим системом управљања, који је у Ници измењен само површно, Унија није могла да поднесе повећане разлике унутар себе.

Упоредни кризни чинилац као последица наглог проширења био је велики дисбаланс на тржишту рада које је, формално гледано, требало да



остане отворено. Иако су појединачни уговори о приступању по правилу садржавали клаузулу о постепеном укључивању нових земаља у европско тржиште рада, одлука о примени ових обавеза била је на старим државама чланицама. Будући да су оне у овој ствари поступале различито, дошло је до приличне миграције радне снаге са истока на запад Уније. Ово није било добро примљено међу становништвом земаља дестинације због неочекиване конкуренције и снижавања цене рада. То је било време када су те земље бележиле пораст незапослености.<sup>1</sup>

Упоредо са овим процесима кумулације фактора кризе у првој половини прве деценије новог века, Унија отвара прву страницу реалне монетарне уније (фебруар 2002). Та нова интеграциона област, одлучујућа за заокружење јединственог тржишта (пошто је заједничко остварено деценију раније), патила је од конструкционе мањкавости. Као таква, могла је да функционише само у идеалним лабораторијским условима, који, разуме се, нису постојали ни пре 2008. године. Њене инхерентне слабости показаће се тек под утицајима светске финансијске кризе, али она је показивала свој несолидан темељ и у време када је на светској валутној сцени евро добро стајао. Пријем Грчке у евро зону (2002) била је последица узајамне корупције грчке владе и Комисије. Осим тога, избегавање Немачке и Француске да се повинују одлуци Суда правде о прекршају буџетског критеријума конвергенције (2003) било је равно разарању институционалног троугла (Комисија – Екофин – Суд правде) задуженог за осигурање легалности економске и монетарне уније.

Најзад, у припремне узрочнике потоње велике кризе може се слободно убројати и неуспео референдум у Француској и Холандији (2005) за прихватање новог Уговора за устав Европе. Не само да је реч о државама оснивачима европских заједница, већ је реч и о прилично убедљивим победама евроскептичног грађанства у њима – у Француској са осам посто разлике, а у Холандији са 24 посто разлике. Ова побуна против наставка интеграције као да је катализовала генерално незадовољство „изворне Заједнице“ према току и правцу овог процеса, а највише према њиховим креаторима.<sup>2</sup>

---

1 Енглески економиста Роџер Бутли (*Roger Bootle*), у својој књизи *The trouble with Europe*, Nicholas Brealey, London & Boston, 2015, овим поводом тврди да су слободно кретање рада и источно проширење у несугласности (стр. 50), конкретизујући даље да слободно кретање људи као основни принцип заједничког тржишта није у сагласности са чланством земаља с великим разликама у приходима и култури (стр. 53).

2 На многе показатеље кризе у ЕУ указивали су неки аутори и пре избијања велике кризе 2008. године. Simon Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it*,

Овај синдром кризних узрока последица је самог интеграционог кода европске интеграције, који је својевремено производио добре резултате да би потом почео да производи лоше резултате. Творац тог кода био је Жан Моне, који је за своје време визионарски пројектовао пут постепене секторско-функционалне интеграције међу државама и упоредног проширења простора интеграције на друге државе. Овај процес начелно није имао граница: када је о областима интеграције реч, то су све области јавних политика које се функционално (супсидијарно) преносе на ниво заједничких институција; а када је о простору реч, то је „Европа“ схваћена на радикално просветитељски начин. Као убеђени технократа, Моне није правио квалитативну разлику између области јавних политика, сматрајући да све оне на подједнак начин образују сферу државног суверенитета и да, самим тим, све оне подједнако могу да се функционално (супсидијарно) делегирају заједничким управљачким структурама Заједнице. То се, према предвиђању „очева оснивача“, неће десити одједном, како дословно пише у Декларацији Роберта Шумана из 1950, већ постепено и у дужем процесу.

Тај процес, међутим, ударио је у чврсто језгро државне суверености онда када се сматрало да ће Монеов код дефинитивно тријумфовати. За државе чланице, које су начелно прихватиле Монеов метод, прво, одрицање од надлежности није значило истовремено одрицање од суверености и, друго, у области чврстог језгра државне суверености – спољни послови, безбедност, одбрана, гаранције основних права, већи део макроекономских политика – нема ни преноса ни поверавања надлежности, већ се заједнички послови обављају у духу и по слову међувладине сарадње. Ако је Мастрихт био последње скретање пре уласка у сферу потпуне интеграције по наднационалном моделу управљања, иза ове кривине са асфалта се прешло на макадам, а овај је био увођење на потпуно беспуће. Монеов код је у самом зениту доживео и свој крај.

### **Ванредно стање – прелазни период ка чему?**

Криза економске и монетарне уније, настала под директним ударима светске финансијске кризе 2008. године, катализовала је све кризне појаве до тог периода. И надаље, како каже Џ. Стиглиц, „неуспех евра отежао

је Европи суочавање с другим кризама“.<sup>3</sup> Зашто баш ова, а не нека друга текућа криза?

За то постоји више разлога. Одлука међувладине конференције (1990–91), која је припремала нови уговор о Европској унији и стратегију да се крене ка монетарној унији и на циљ стигне крајем те деценије, била је по свему у духу Монеовог кода. Инхерентно посматрано, то је било сасвим логично, будући да је заједничко тржиште било успостављено и није изгледало ништа природније до да се овај процес заокружи *јединственом монетарном унијом* и одговарајућом политиком. То јесте била иманентно политичка одлука, само што сама та одлука није била иманентно кохерентна.<sup>4</sup>

Ако је монетарна унија требало да се логично надовеже на заједничко тржиште, било је неопходно да се систем управљања саобрази оном који је важио за заједничко тржиште. То није учињено будући да су државе, „господари уговора“, желеле да задрже неколико надлежности које нужно припадају оптималној монетарној области, као што су у најмању руку фискална политика и политика запошљавања. Другим речима, оне су монетарну област, коју су како-тако повериле „центру“, фактички Европској централној банци и систему централних банака, оставиле без финансијске самосталности савезног нивоа власти, пре свега извршне власти (у конкретном случају Комисије, којој никада није било дато да буде и „економска влада“). Осим тога, ако је требало комплетирати тржиште рада и учинити га флексибилним и покретним, било је потребно бар политику запошљавања подићи на ниво Европског парламента и Савета министара као колегислатора. Уместо тога, на подручју макроекономских политика генерално је примењен тзв. отворени метод координације, који је већ

---

3 Џозеф Е. Стиглиц, *Евро – како заједничка валута угрожава будућност Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2016, стр. 31.

4 Данас је међу економистима готово опште мишљење да је ствар пропала управо зато што се радило о политичкој, а не о економској, одлуци. Тако, на пример, и Бутли и Стиглиц на више места у поменутих књигама. Емпиријски приговор овој тези био би да је и успостављање монетарне уније приликом оснивања Сједињених Америчких Држава 1787. године била еминентно политичка одлука, иако је долар као јединствена валута почео да делује тек неколико година касније. Битна разлика је у томе што је том основном политичком одлуком било успостављен систем који је готово два века касније амерички економиста Роберт Мандел (R. Mundell) назвао *оптималном монетарном облашћу*. Разуме се да је овде реч о економским условима постојања и деловања јединствене валуте на неком простору који се економски обједињује. То политички креатори европске монетарне уније нису учинили, па се из тих, економских, разлога данас може слободно рећи да је било боље да нису ни започињали.

на почетку функционисања евро зоне показао мањкавости. Све је то говорило да је политичка одлука за увођење економске и монетарне уније била праћена половичном политичком вољом да се нова област интеграције снабде одговарајућим механизмима управљања. Осим тога, поједине државе чланице од самог почетка су показивале да не желе приступ у сферу монетарне уније. За Британију је приступ заједничком тржишту био максималан ниво интеграције, тако да је она одувек показивала сумњу у водећи политички слоган о „све ближеј унији народа Европе“.<sup>5</sup> Данска је још приликом преговарања новог уговора (1991) издејствовала право да не приступи трећој фази монетарне уније, увођењу нове валуте. Шведска је пре самог увођења евра у промет (2001) одржала референдум на којем су грађани одбили евро и тако задржали националну круну.

Ово је био економски несамоодрживи систем. То је показало његово прво веће искушење, суочење са финансијским ударом из САД (2008) који је за пар година довео у питање сам опстанак евро зоне. Али, то се питање политички преобликовало у питање о оправданости опстанка у евро зони држава које су најтеже поднеле финансијски удар. Антикризни механизам, који је и сам донет са закашњењем, између 2011. и 2014. године, био је усмерен на финансијски посрнуле државе као да би њиховим извлачењем из кризе, посредством реформи које им се намећу, и сам евро био спасен. Другим речима, у антикризној политици Уније није предмет монетарна унија каква постоји него поједине државе које, наводно, угрожавају евро јер испадају из његовог добро утврђеног колосека. Али, као што каже Стиглиц, „нису биле потребне структурне реформе у појединачним земљама... већ структурне реформе евро зоне“.<sup>6</sup> А то се није догодило. Мере које су уведене у правном, институционалном и процедуралном погледу имају ефекат ванредног стања, важећег а непроглашеног за државе које су предмет поступка фискалне дисциплине из Уговора о стабилизацији координацији и управљању (2012–14) и поступка финансијске интервенције из Уговора о европском стабилизационом механизму (2011–14). Осим тога, ЕЦБ, на основу закључака Европског савета (2014), добила је могућност да продаје обвезнице држава чланица на светском финансијском тржишту,

5 R. Bootle, *op. cit.*, p. 31. Аутор нешто даље каже да је Британију на улазак у Европску економску заједницу (1973) подстакао заостали привредни раст у односу на савез шесторице (свега 2,8%), те да су царинска унија и перспективно заједничко тржиште представљали повољан оквир за хватање корака са тада напредном Заједницом (стр. 81). Насупрот томе, за савремено доба каже: „Крајем 2014. и САД и УК настављају да се опорављају, а већина чланица евро зоне се бори да изађе из рецесије“ (стр. 82).

6 Џ. Стиглиц, *нав. дело*, стр. 45.

као и да емитује новац којим поспешује унутрашње финансијско тржиште евро зоне.

Треба рећи да су све ове мере из пакета интервенција на граници легалности и, реално гледано, припадају мерама у ванредном стању. Оно, међутим, није, нити је могло бити, проглашено у ЕУ, јер је ванредно стање прерогатив суверене државне власти којом Унија сасвим извесно не располаже. Недоумицу, међутим, изазива питање – а ко је онда могао да уведе фактичко ванредно стање у Унији и то на начин постепеног укључивања нових директивних поступака у контроли националних буџета. Ко је имао толику фактичку моћ да уговорне и законске поступке контроле прекомерног задуживања држава чланица, поступке који су имали одређену демократску ноту, замени наредбодавним поступцима из парауговора који су заговарали фискалну дисциплину по сваку цену. Ако Унија, да се послужимо терминологијом Карла Шмита, није могла да уведе суверену диктатуру, она је увела комесарску диктатуру, врсту одлучивања без сувереног законског оквира. Без обзира што су темељне одлуке о антикризним мерама прошле кроз легалне оквире држава чланица<sup>7</sup>, основно демократско питање јесте – ко и када је ове мере формулисао и дао им садржај и форму.

Феномен унутрашње диференцијације држава чланица ЕУ у кризи добро је познат. Поделе на повериоце и дужнике, сиромашне и богате, државе севера и југа, постоје, опажају се и продубљују. Уз то, општеприхваћено политичко вођство Уније преко осовине Париз–Берлин (раније –Бон) у кризи је изгубило свој значај. Сада је реч о прилично анонимном вођству, уз Немачку као невољног предводника.<sup>8</sup> У односу на време када су Роберт Шуман и Жан Моне трасирали нови и неуобичајени пут интеграције, сада је ситуација не само другачија него је и безнадежна. Одсуство сагласности уз присуство противречности и унутрашњих сукоба покушава се надокнадити самозваним деловањем анонимних мудраца, деловањем које, уз све друго, даје лоше резултате. Као да се овај синдром

---

7 Али, не баш кроз све. Велика Британија и Чешка Република одбиле су да (2012) потпишу Уговор о стабилизацији...

8 У својој књизи *Господари европске интеграције* (Службени гласник, Београд, 2016) Маја Ковачевић пише о Франкфуртској групи која је, почев од октобра 2011. године, почела да брине над кризом ЕУ. Реч је о неформалном скупу који чине: председник Француске и немачка канцеларка, председници Европске комисије и Европског савета, комесар за економију и финансије, председник ЕЦБ, председавајући евро групе и директорка Међународног монетарног фонда (стр. 246). Ова група се може сматрати креативним језгром новог антикризног поретка у ЕУ, самим тим и носиоцем „комесарске диктатуре“.

дилема свео на једноставно питање, да ли Немачка треба од прећутног лидера да постане изричит и пожељан лидер.<sup>9</sup>

Тако, из једног комплекса антикризних мера усмерених на решавање кризе евро зоне настаје једна другачија Европска унија. Урушавају се постојеће институције и истовремено граде нове које, преко модела непроглашеног ванредног стања, стварају један другачији савез – савез принуде ванредног. То је данас реалан систем Уније. Он не решава кризу монетарне уније, али није способан ни да се суочи са новим изазовима. То је најбоље показала мигрантска криза, која је збрисала систем имигрантске, визне и азилске политике заједно са тзв. интегрисаним управљањем спољним границама Уније, систем који је постепено грађен у дводеценијском периоду. Ако је ово неки прелазни период, питање на које нико не може да одговори јесте: ка чему је ово прелаз?

### Каква је данас веза између Европске уније и Србије?

Завршићемо са питањем, које је од суштинске важности за нашу земљу. Имају ли процеси, укратко скицирани у тексту који претходи, којима сам посветио књигу – повод нашој расправи, неки утицај на Србију. Питање је готово лаички постављено имајући у виду да би сваки иоле упућенији грађанин одмах позитивно одговорио. Али, овако постављено питање непосредно реферише на званичну политику и Уније и Србије поводом питања проширења/приступања, јер су координате те политике такве као да је реч о средини деведесетих година прошлог века а не о две деценије касније. Укратко, та (обострана) политика води се као да је ЕУ у пуном напону интеграције и гори од жеље да се прошири, и то на „западни Балкан“ са Србијом као (као) најважнијом земљом. Основни услови приступања су, као, они из Копенхагена (1993) и Мадрида (1995), а они додатни, којима се не види ни број ни крај, јесу, као, само специфични за Србију. Политичари из ЕУ и даље понављају ону чаробну реченицу из Солунске агенде (2003) да се, као, уједињење Европе неће довршити док земље „западног Балкана“ не постану пуноправне чланице ЕУ. Приступни преговори се одвијају као да ће Србија једног дана заиста постати чланица ЕУ, а домаћи политичари не престају са лицитирањем године приступања

---

9 О овоме у књизи немачког политиколога Херфрида Минклера (Herfried Münkler) *Macht in der Mitte – die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Körber Stiftung, 2015, у којој аутор разрађује разлоге и стратегију новог немачког вођства као јединог пута опоравка и ЕУ и Европе без Русије, у једној изразито геополитичкој пројекцији.

– од 2007 (Живковић), преко 2012 (Динкић), 2014 (Ђелић), 2018 (Вучић) до 2025–27 (опет Вучић)...

Промене које су у последњој деценији и по измениле и лик и дело Европске уније нису импресионирале ни политичку класу ни културну елиту Србије (њен *mainstream* у датом периоду), тако да оне сложено корачају ка свом европском хоризонту без осврта на околности у реалној Европи (Европској унији). Што је понајвише парадоксално, тај корак ка „Европи“ постао је још убрзанији и још одлучнији од како је Унија ушла у кризу (2008), у којој се и данас налази. Разуме се, овде није реч о некаквој ендемској политичкој нерационалности, већ сасвим супротно, реч је о познатој политичкој и друштвеној стратификацији унутар које конкретна политичка класа, са слојевима који јој егзистенцијално инклинирају, вуче свој политички и материјални профит на основу специфичне спољно-унутрашње констелације моћи. Реч је, укратко, о релацији између уже политичко-инструменталне рационалности и шире државно-друштвене ирационалности.

Али, због чега Европска унија не мења ни форму ни процедуру своје политике проширења, иако је она услед унутрашњих промена у самој Унији доживела суштинске промене. Наиме, ако се политика проширења ЕУ до те мере променила да пријем у пуноправно чланство није више прави циљ, што значи да се Унија више неће ширити, зашто се та нова реалност сада не преточи у другачију врсту односа Уније са Србијом. Одговор на то питање лежи у сагледавању нове реалности Уније не само у њеним унутрашњим односима него и, последично, у њеним спољним односима. У том, новонастајућем окружењу – унутрашњем и спољном – стварна релација Уније и Србије свела се на безбедносно питање. Или, другим речима, на питање политичке контроле Србије, која се обавља старим добрим средствима привлачења и контроле политичке и културне елите. Данас основно питање Европске уније није да ли ће она напредовати у интеграцијама – од економских преко технолошких и социјалних до политичких – него да ли ће она одиграти своју ролу у епохалној одбрани интереса западног света и његове цивилизације против евроазијског архинепријатеља, Русије. С обзиром на то да Унија нема више капацитета за ширење, њој преостаје још политика везивања преосталих земаља Европе. Када је о земљама тзв. западног Балкана реч, и посебно о Србији, то везивање обавља се рецидивима некадашње политике проширења, а пре свега обећањем приступања у једној одложеној перспективи која, као, не зависи од Уније, него од способности тих земаља, и посебно Србије, да испуњавају непрозирне услове високополитичке природе.

Преношење основног питања перспективе Европске уније са интеграционог на безбедносно није последица некакве реалне безбедносне опасности за Унију од Русије, већ је последица инхерентне интеграционе неспособности Уније, о чему најбоље говори општа невоља са монетарном унијом и евро зоном. Ако је Монеов метод интеграције дефинитивно сишао са историјске сцене, неки други није га заменио. У празан простор интеграционог процеса продрло је безбедносно питање – не Европе или Европске уније, него Сједињених Држава и НАТО-а. Унија се брзо претворила у трансмисиони каиш овог за њу неаутентичног безбедносног питања. То што га је после Трамповог удара у САД пригрлила више него Американци, говори о историјској недораслости политичког вођства Уније и њених држава чланица да решавају стварне проблеме која су на историјском дневном реду.

Са становишта поступајућег вођства ЕУ (Merkel & comp.), Србија у овој констелацији Европе само представља привремену колатералну тешкоћу. Она се опажа као један још увек непоћудан народ (за разлику од његовог политичког вођства и њему одговарајуће културне елите), смештен на, како би Х. Минклер рекао, „културно нејасним границама“, на којима је иначе потребно „просторно локализовати зону замрзнутог сукоба“ између „политички уређене Европе и Русије“.<sup>10</sup> Али, ово не би смела да буде политички неутрална зона, иако заувек осуђена на остајање пред вратима чланства у ЕУ. Она мора бити под директним утицајем Уније којим она обезбеђује пожељан статус своје спољне периферије (пошто несумњиво постоји и унутрашња). Томе данас служи „политика суседства и преговора о проширењу“ Европске уније.

Тако је ЕУ, улазећи у своју дуготрајну општу кризу и креирајући нови *modus operandi* свог трајања, сасвим у складу са овим унутрашњим процесима трансформисала и своју некадашњу политику проширења. Основна формула, неписана и недеklarисана али врло оперативна у спровођењу ове политике, јесте *проширење без чланства*. Остаје још само питање лојалности држава које су ступиле на пут придруживања и приступања, који се у међувремену претворио у беспуће крајњег циља. Рекло би се на први поглед, ако нема реалне перспективе чланства нема ни осигуране лојалности. Али, Унија је ово питање решила практично, тј. у духу традиције реал-политике.

Када је о Србији реч, да оставимо по страни друге државе кандидате, Унија поступа као класични император, са даровима у левој и мачем у десној руци. Њен искључиви саговорник је владајућа гарнитура, а њен

10 Herfried Münkler, op. cit., p. 155.



искључиви бенефитор је, поред поменуте, уски сектор тзв. цивилног друштва. Лојалност која је затражена од ових кругова јавних делатника у Србији следи старо правило *protego ergo obligo* – штитим те и зато си ми покоран. Док је некада у унутрашњим релацијама ово правило производило апсолутну власт владара, у спољним односима оно је производило империјалну доминацију и репресију колонизатора. У другом случају, лојалност је тражена само од привилегованих, који су се од осталих домицилних поданика разликовали само на основу својих привилегија, иначе веома условно додељених.

Ако смо указали на неке сличности унутрашњих и спољних односа ЕУ са традиционалним ауторитарним обликом владавине, треба да скренемо пажњу и на одређене разлике. Оне су бројне, али најважнијом се чини разлика између некадашњег судбинског карактера унутрашњег и спољног поретка живота људи и данашњих неупоредиво динамичнијих процеса који доводе у питања стара правила и форме. Рецимо, ако је некад, али не тако давно, за релативно мање развијене земље чланство у ЕУ (ЕЕЗ) била сјајна и једина развојна прилика, данас то није случај. Тим пре што сама Унија не може више да укаже гостопримство чланства ниједној новој држави. Зато данас и постоји реална могућност избора, где опција уске сарадње са ЕУ у стварима од обостраног интереса и даље постоји. Само што за овакву спремност опортуног изборног понашања мора да постоји одговарајући политички квалитет, на првом месту воља за независношћу подупрта одговарајућом историјском традицијом.

Ако се пође од овог становишта, онда Европска унија не мора бити никаква судбина Србије, каквом је данас представљају делатници владајућег естаблишмента. Уместо тога, она за Србију може да представља добру шансу за разборите политичке одлуке које поседују бар елементарни основ демократске легитимности.



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

323(4-672EU)(082)

338.2(4-672EU)(082)

321.7(4-672EU)(082)

НАУЧНИ скуп Европска унија „Од кризе ка дезинтеграцији”  
(2016 ; Београд) Европска унија: нове и старе димензије кризе :  
зборник саопштења са научног скупа „Европска унија – од кризе  
ка дезинтеграцији” / [уредили Слободан Самарџић и Ивана  
Радић Милосављевић]. – Београд : Факултет политичких наука,  
2017 (Београд : Чигоја штампа). – 113 стр. ; 24 cm

Тираж 300. - Стр. 7-8: Предговор / Ивана Радић Милосављевић. –  
Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија  
уз бећину радова.

ISBN 978-86-6425-030-6

- а) Европска унија – Политичке прилике – Зборници
- б) Европска унија – Економска политика – Зборници
- с) Демократија – Европска унија – Зборници

COBISS.SR-ID 230069260