

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Драгана Љ. Дабић

ЛЕГИТИМНОСТ ЕКОНОМСКОГ  
УПРАВЉАЊА У ЗОНИ ЕВРА

Докторска дисертација

Београд, 2021

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Dragana Lj. Dabić

LEGITIMACY OF EUROZONE ECONOMIC  
GOVERNANCE

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021

**Ментор:**

проф. др Слободан Самарцић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

**Чланови комисије:**

проф. др Иван Вујачић, Универзитет у Београду, Економски факултет

проф. др Бојан Ковачевић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

**Датум одбране:**

# ЛЕГИТИМНОСТ ЕКОНОМСКОГ УПРАВЉАЊА У ЗОНИ ЕВРА

## Сажетак

Већ пуну деценију уназад, пројекат европског међудржавног уједињења се доводи у контекст многобројних кризних ситуација. Теоријска мисао је сагласна у оцени да су финансијска и криза јавног дуга које су потресале еврозону након 2008. године довеле монетарну унију готово до руба понора. У дисертацији се полази од претпоставке да су криза евра и институционални и политички одговори на њу изменили првобитни систем управљања Економске и монетарне уније. Ауторка је овај нови поредак означила као „посткризни“ из разлога што он углавном представља продукт антикризних мера. Такође, карактерише га одређена консолидација и нови модел управљања између два постојећа – комунитарног и међувладиног. У раду се анализира како се антикризна реформа Економске и монетарне уније одразила на проблем легитимности економског управљања Европске уније.

Постављена су три широка научна циља (дескрипција, објашњење и предикција), усмерена на догађаје који су се збили последњих година на политичком простору омеђеном границама заједничке валуте. Руководећи се тиме ауторка је прво описала начин на који је разрешена криза у зони евра, потом, кроз теоријски оквир историјског институционализма, објаснила механизме у основи одговора европских елита и опстанка евра, па на критичким основама анализирала усвојена решења, да би напослетку понудила могуће сценарије развоја наднационалног економског управљања у наредним деценијама.

Главни закључак који из истраживања произилази јесте да функционална економска унија једино може бити део политичке уније народа Европе. Уколико, услед деловања отежавајућих околности које се у раду разматрају, тренутни политички систем Европске уније не може бити преображен у европску (наддржавну) демократију, потребно је ојачати (или наново изградити) покидане демократске везе између одлучилаца на националном нивоу и одлука које се доносе на наднационалном нивоу.

Кључне речи: Економска и монетарна унија, еврозона, криза евра, Европска централна банка, нестандардна монетарна политика, легитимност, историјски институционализам, наднационално економско управљање, политичка унија, Немачка.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: европске студије

# LEGITIMACY OF EUROZONE ECONOMIC GOVERNANCE

## Abstract

During the last decade, the project of European interstate unification has been brought into the context of numerous crisis situations. Scholars agree in the assessment that the financial and public debt crisis that shook the Eurozone after 2008 brought the monetary union almost to the brink of an abyss. The dissertation starts from the assumption that the euro crisis and the institutional and political responses to it changed the initial system of governance of the Economic and Monetary Union. This new order is described as "post-crisis", because it is mainly a product of anti-crisis measures. It is also characterized by a certain consolidation and a new model of governance between the two existing ones - the community and the intergovernmental one. The author analyses how the anti-crisis reform of the Economic and Monetary Union is related to the problem of the democratic legitimacy of the European Union governance.

Three broad scientific goals (description, explanation and forecast) have been set, focusing on events that took place in recent years in the political space defined by the borders of the common currency. In that regard, the author first describes the modalities in which the acute phase of the Eurozone crisis has been resolved. Then, by employing the theoretical framework of historical institutionalism, explains the mechanisms underlying the response of European elites, and the survival of the euro. Critical analyses of the adopted institutional solutions follows next. Eventually, possible scenarios for the development of supranational economic governance in the coming decades are offered.

The main conclusion that emerges from the research is that a functional economic union can only be viable as an integral part of the political union of the people of Europe. If, due to the political obstacles discussed in the paper, the current political system of the European Union cannot be transformed into a European (supranational) democracy, it is necessary to strengthen, or even rebuild, broken democratic ties between decision-makers at national level and decisions made at the supranational level.

Keywords: Economic and Monetary Union, Eurozone, Euro Crisis, European Central Bank, non-standard monetary policy, legitimacy, historical institutionalism, supranational economic governance, political union, Germany.

Scientific field: Political sciences

Scientific subfield: European studies

## САДРЖАЈ

<b>УВОД: СТАЊЕ ЕВРОПСКОГ ПРОЈЕКТА УЈЕДИЊЕЊА У ПРВИМ ДЕЦЕНИЈАМА 21. ВЕКА</b> .....	1
<b><u>1. ОСНОВНЕ ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ПОСТАВКЕ</u></b> .....	2
<b>1.1. ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	2
<b>1.1.1. Истраживачко питање</b> .....	2
<b>1.1.2. Теоријско одређење предмета истраживања</b> .....	5
<b>1.1.3. Циљеви истраживања</b> .....	7
- <i>Научни циљ истраживања</i> .....	8
- <i>Друштвени циљ истраживања</i> .....	9
<b>1.2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	9
<b>1.3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	12
<b>1.4. ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	13
<b><u>2. УЗРОЦИ И ТОК КРИЗЕ У ЗОНИ ЕВРА</u></b> .....	15
<b>2.1. ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА ИЗ УГЛА ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА</b> .....	15
<b>2.1.1. Опредељење за формирање монетарне уније као прекретница у сфери економске интеграције</b> .....	18
<b>2.1.2 (Не)предвидиве последице суверених одлука држава чланица</b> .....	21
<b>2.2. ЗАШТО ЈЕ ГЛОБАЛНА ФИНАНСИЈСКА КРИЗА НАЈЈАЧЕ ПОГОДИЛА ЕВРОЗОНУ</b> .....	24
<b>2.2.1. Узроци кризе у Грчкој</b> .....	24
<b>2.2.2. Узроци кризе у Шпанији и Ирској</b> .....	26
<b>2.2.3. Особености економске кризе у Италији</b> .....	27
<b>2.2.4. Слабости економског управљања у зони евра</b> .....	29

<b>2.3. АНТИКРИЗНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЕЛИТА</b> .....	32
2.3.1. Фискалне реформе .....	32
2.3.2. Монетарно регулисанње .....	35
2.3.3. Реформе на финансијском тржишту .....	39
<b>2.4. РАЗЛИЧИТО ПОИМАЊЕ ИЗЛАСКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗ КРИЗЕ: НАЗИРЕ ЛИ СЕ СВЕТЛОСТ НА КРАЈУ ТУНЕЛА?</b> .....	43
2.4.1. Економска логика окончања кризе .....	44
2.4.2. Наратив европских званичника .....	46
2.4.3. Системска криза европског послератног наднационалног поретка .....	47
2.4.4. Монеова теза о Европи која ће бити изграђена у кризама .....	49
<b><u>3. НОВИ (ПОСТ-КРИЗНИ) СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЕКОНОМСКЕ И МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ</u></b> .....	56
3.1. ИЗГРАДЊА НОВЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ АРХИТУКТУРЕ .....	56
3.1.1. Нове функције Европске комисије .....	57
3.1.2. Нова политичка улога за ЕЦБ? .....	60
3.1.3. Јуриспруденција Суда правде ЕУ у контексту кризе .....	65
3.1.4. Улога осталих европских институција у кризи .....	67
3.2. МЕСТО И УЛОГА НЕМАЧКЕ У СИСТЕМУ ЕВРОЗОНЕ .....	67
3.2.1. Снага идеја и идеологије: ордолиберализам као кључни чинилац европске антикризне политике? .....	68
3.2.2. Критика „немачке“ политике штедње .....	71
3.2.3. Да ли еврозона не може без Немачке или (и) Немачка не може без еврозоне? .....	74
- Савезни уставни суд Немачке против Европске централне банке .....	82
3.3. ОБЈАШЊЕЊЕ СЛОЖЕНИХ ОДНОСА МЕЃУЗАВИСНОСТИ У ЕВРОЗОНИ: ДА ЛИ ЈЕ ОПСТАНАК ЗАЈЕДНИЧКЕ ВАЛУТЕ ОЧЕКИВАН ИЛИ ИЗНЕНАЂУЈУЋИ ИСХОД ДУЖНИЧКЕ КРИЗЕ? .....	87

<b>4. ЛЕГИТИМНОСТ ПОЛИТИЧКОГ И ЕКОНОМСКОГ ПОРЕТКА У ЗОНИ ЕВРА</b> .....	95
<b>4.1. РАЗМАТРАЊЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ТЕОРИЈЕ О ЛЕГИТИМИТЕТУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	95
<b>4.1.1. Легитимитет <i>input</i>-а (владавина народа) и легитимитет <i>output</i>-а (владавина за народ)</b> .....	96
<b>4.1.2. Расправа о демократском дефициту у контексту кризе евра</b> .....	98
- <i>Покушаји да се ојача демократски легитимитет система управљања ЕУ</i> .....	100
- <i>Имају ли грађани чије су државе чланице еврозоне право на радикалне демократске/политичке изборе?</i> .....	104
- <i>„Илибералне демократије“ и „либерална аутократија“ као две стране истог новчића?</i> .....	106
- <i>Однос либерализма и демократије: републикански и/или либерални дискурс о легитимитету?</i> .....	111
<b>4.1.3. Европска унија као пример консоцијативне демократије</b> .....	112
<b>4.1.4. Европска унија као „регулаторна држава“</b> .....	115
- <i>Процедурални и материјални легитимитет регулатора</i> .....	117
<b>4.2. ДА ЛИ ПОЛИТИЗАЦИЈА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЕУ ВОДИ КА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ?</b> .....	119
<b>4.3. ЕПИЛОГ КРИЗЕ У ЕВРОЗОНИ: ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЕКОНОМСКОГ УПРАВЉАЊА У ОДСУСТВУ ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ ОДЛУЧИВАЊА?</b> .....	122
<b>4.3.1. (Зло)употреба института ванредних мера</b> .....	122
<b>4.3.2. Нетранспарентност одлучивања</b> .....	123
<b>4.3.3. Замагљивање одговорности актера</b> .....	124
<b>4.3.4. Значај технократског управљања у ЕУ - да ли су експерти нови политички одлучиоци?</b> .....	126
<b>4.3.5. Да ли је наднационални ниво власти прекорачио надлажности које су му поверене Оснивачким актом?</b> .....	128



<b><u>5. БУДУЋИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЕКОНОМСКЕ И МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ</u></b> .....	133
<b>5.1. ГЛОБАЛНО ОКРУЖЕЊЕ ЕВРОПСКОГ ПРОЈЕКТА У 21. ВЕКУ</b> .....	133
<b>5.2. ЧЕТИРИ СЦЕНАРИЈА ЗА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	140
<b>5.2.1 Инкременталне модификације система управљања: где су границе?</b> .....	140
<b>5.2.2. Преокретање смера интеграције</b> .....	144
- <i>Последице изласка Уједињеног Краљевства из Европске уније – почетак дезинтеграције или нова прилика за „више Европе“?</i> .....	145
- <i>Одустанак од Уније народа Европе и повратак на Европу националних држава</i> .146	
- <i>Споразумно напуштање заједничке валуте и оживљавање некадашњих националних валута уз задржавање заједничког европског тржишта</i> .....	148
- <i>Издазак појединачних чланица из еврозоне</i> .....	150
<b>5.2.3. Интеграција у „више брзина“: Европа сачињена од клубова?</b> .....	153
<b>5.2.4. Сан еврофедералиста о Сједињеним Државама Европе</b> .....	155
<b>5.3. ЕЛЕМЕНТИ ФУНКЦИОНАЛНЕ ЕКОНОМСКЕ УНИЈЕ</b> .....	159
<b>5.4. ПОЛИТИЧКА УНИЈА НАРОДА ЕВРОПЕ</b> .....	166
<b><u>ЗАКЉУЧАК: ЗАШТО КОНСТИТУТИВНЕ ДРЖАВЕ ЕВРОПЕ ПРИХВАТАЈУ НЕЖЕЉЕНЕ ОДЛУКЕ НАДНАЦИОНАЛНОГ НИВОА?</u></b> .....	177
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	182
<b>БИОГРАФИЈА</b> .....	192
<b>ПРИЛОЗИ</b> .....	193
<b>Прилог 1 – Изјава о ауторству</b> .....	193
<b>Прилог 2 – Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада</b> .....	194
<b>Прилог 3 – Изјава о коришћењу</b> .....	195



## УВОД: СТАЊЕ ЕВРОПСКОГ ПРОЈЕКТА УЈЕДИЊЕЊА У ПРВИМ ДЕЦЕНИЈАМА 21. ВЕКА

Већ пуну деценију уназад, пројекат европског међудржавног уједињења се доводи у контекст различитих кризних ситуација. Након почетне еуфорије у вези са великим проширењем на исток континента, почетак 21. века је за Европску унију (ЕУ, Унија) донео низ нових изазова. Здружено деловање сила унутрашње дезинтеграције<sup>1</sup> и сложених спољнополитичких и безбедносних изазова, нагриза веру у способност ЕУ да оствари циљеве и отелотвори вредности саопштене у њеном оснивачком акту.

Теоријска мисао је сагласна у оцени да су финансијска и криза јавног дуга које су потресале еврозону довеле монетарну унију готово до руба понора. Како би се сачувала заједничка валута било је потребно да европски лидери оформе нове финансијске и регулаторне институције, да Европска централна банка (ЕЦБ) почне да спроводи неконвенционалну монетарну политику, као и да државе чији су проблеми са јавним дугом током кризе ескалирали невољно прихвате политику штедње, укључујући и знатно већи степен уплива наднационалних институција у њихову економску политику. Еврозона је пребродила најјачи удар кризе 2012. године. Усвојеним мерама ЕУ је демонстрирала да је још увек у стању да понуди нова решења и да је њен систем управљања издржљивији него што се то испрва, на почетку кризе, чинило. Дужничка криза у еврозони је свету (раз)открила две кључне ствари: прво, да Економска и монетарна унија (ЕМУ) пати од озбиљних мањкавости, да је непотпуна и да, докле год не буде довршена (изградњом функционалне економске уније), остаће нестабилна и потенцијално неодржива; друго, колико је Немачка након пада Берлинског зида и поновног уједињења, ојачала. Економска криза и европски одговори на њу су изменили дотадашњи начин институционалног и политичког управљања ЕМУ. Заједничка валута је опстала по цену ограничења националне аутономије држава најтеже погођених кризом (у сфери социо-економског одлучивања које формално није пренето на ниво Уније) и урушавања демократских односа међу чланицама.

Консолидација поретка у зони евра на темељима који су засновани политичким, економским и институционалним одговорима на кризу (надаље означено као посткризни систем управљања), оставила је море питања отвореним, а проблеме нерешеним. Од важности за предмет истраживања ове дисертације, два су проблема издвојена као тежишна: да ли се давањем првенства разлозима економске нужности који су уграђени у комплексни и софистицирани технократски пројекат управљања еврозоном, може избећи суштински политичка одлука о даљем преносу надлежности?; и, да ли циљ опстанка евра оправдава порицање демократског избора европским грађанима?

Захваљујући предузетим антикризним мерама (превладавање воље најјачих држава чланица уз институционалне иновације и прилагођавање) одређени вид економске стабилности је постигнут. Да ли је систем задобио стабилност на краћи или средњи рок, остаје да се види.

---

<sup>1</sup> О унутрашњим проблемима функционисања ЕУ детаљније видети у: Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Нови Сад, 2016, стр. 15-46.

Међутим, даљи кораци у смеру легитимизације политичких актера, институција и недовољно транспарентних процеса надржавног одлучивања су нужни.<sup>2</sup>

У садашњем тренутку ниједна од важних области деловања ЕУ (економија, спољна политика, безбедност) није поштеђена преиспитивања. Како се ради о најтешње интегрисаном „клубу“ држава унутар ЕУ, начин на који ће дефинитивно бити уобличен политички и економски систем односа унутар зоне евра, оставиће немерљиве последице по будућност пројекта европске интеграције.

## 1. ОСНОВНЕ ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ПОСТАВКЕ

### 1.1. ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

#### 1.1.1. Истраживачко питање

Нова конституционална архитектура економског управљања настала као одговор на кризу постепено се уобличавала током последње деценије. Зарад веће прецизности, временска одредница предмета истраживања се углавном односи на период између 2009. и 2015. године. Након релативно ограниченог утицаја првог таласа светске финансијске кризе (2007/2008.) на економије Уније, криза је своје право лице открила крајем 2009. године када је јавност добила увид у право стањем ствари грчке економије. Свој врхунац на тлу еврозоне, достигла је 2012. године, и тада је у радовима водећих политиколога и економиста означена као „егзистенцијална“. Период између 2012. и 2015. године се издваја као време интензивних реформских процеса, јер су тада договоране и усвајане најважније антикризне мере које ће изменити образац по коме је еврозона функционисала пре кризе. Наведена временска одредница је само условна, јер је процес изградње „праве“ или „истинске“ ЕМУ<sup>3</sup>, још увек у току. Након пар година затишја нове иницијативе се помаљају. У том смислу, као нови важан чинилац се појављује погубни утицај пандемије вируса Ковид-19 на европске државе, последично и на даље обликовање наднационалног економског управљања. Неко време се чинило да је време за редизајн ЕМУ прошло и да ће еврозона морати да функционише са архитектуром наслеђеном из њених кризних година. Нови европски фонд за помоћ чланицама које су најтеже погођене пандемијом назван „Нова генерација ЕУ“ (енгл. *Next Generation EU*) којим се под претпоставком европске солидарности уводи ограничена заједничка одговорност, показује да више није тако.<sup>4</sup> Потребно је време пре него што се постигне договор, и потенцијално далекосежне иницијативе прерасту у одлуке, али расправа се наставља и еврозона је још једном поприште нових интеграционих подухвата.

Да је аранжман који је тренутно на снази у области економског управљања тешко одржив сведочи, не само никад живља расправа у академским круговима, већ и предлози и

---

<sup>2</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *Европско законодавство*, 73-74/2020, стр. 74.

<sup>3</sup> У јеку кризе званичници Уније су сачинили и објавили стратешки документ који је насловљен „Ка истинској Економској и монетарној унији“ у коме се предлажу фазе ка достизању „праве“ или „истинске“ ЕМУ. Видети: „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Интернет, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf), 10/01/2021.

<sup>4</sup> О овоме, ће више речи бити даље у раду.

стратегије унапређења ЕМУ изнети од стране највиших наднационалних званичника (тзв. „комплетирање“ економске уније).<sup>5</sup>

Ауторка ће у раду настојати да понуди одговор на следеће истраживачко питање: **Како се антикризна реформа Економске и монетарне уније одразила на проблем легитимности економског управљања Европске уније.**

Најшире посматрано, о легитимности се питамо када промишљамо о разлозима (не)потчињавања одређеном режиму. Легитимност претпоставља законитост, али је надилази тиме што придаје власти и одговарајући вредносни елемент који пука законитост на садржи.<sup>6</sup> Етимолошко одређење речи легитимитет (од латинског *legitimare*, што значи „прогласити законитим“), такође указује на постојање вредносне компоненте. Политички филозофи законитост тумаче на основу етичког или рационалног принципа, док социолози, пак истичу друштвени образац понашања у виду спремности да се режиму повинује. Начелно и апстрактно поимање легитимности (власти, система, институција, одлука итд.) одувек је представљало једно од централних истраживачких поља политичких наука. Истовремено, појам легитимности (у својству идеје, односно скупа идеја, принципа и идеала) може да служи и као средство политичке анализе од кога се полази приликом објашњења и/или критике уочене појаве, односно понашања. У дисертацији ћемо се управо у овом контексту - аналитичког алата за проучавање квалитета европског система управљања - ослонити на појмовно одређење легитимитета. С обзиром да се ради о „суштински спорном“ појму<sup>7</sup>, додатна прецизирања нису на одмет. Ограничићемо се на схватање легитимности развијено под окриљем европских и англосаксонских традиција у политичкој филозофији, правној науци и социологији. Како се временска одредница предмета истраживања односи на савремене околности, у дисертацији је једино сврсисходно говорити о демократском легитимитету.

У случају демократског легитимитета власт мора добити пристанак (изражен кроз демократски процес) од стране оних над којима влада (грађана, односно бирача). Један од кључних услова да политичка заједница ужива демократски легитимитет јесте да се актери одговорни за креирање политика могу позвати на јавну одговорност. Притом, претпоставка постојања демократске политичке одговорности је да творци јавних политика могу бити јасно идентификовани. Намеће се питање ко је одговоран за устројство посткризног система управљања у зони евра? Да ли су то „центри моћи“ у Бриселу и Франкфурту? Или, Немачка као економски најјача чланица ЕУ? Или пак, свака од садашњих 19 националних влада у зони евра понаособ које су прихватиле такав аранжман? Затим, током кризе је уочљива била тенденција замагљивања границе између извршне и судске власти у домену економског управљања.<sup>8</sup> Да ли европски судови (како наднационални Суд правде ЕУ, тако и највиши национални судови, међу којима је најактивнији био немачки Савезни уставни суд)

---

<sup>5</sup> Видети нпр. тзв. *Извештај пет председника* (European Commission, “The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union“, 22 June 2015, Internet: [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en), 16/12/2020.

<sup>6</sup> Коста Чавошки и Радмила Васић, *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2006., стр. 123.

<sup>7</sup> Појмови око чијег значења је спор толико дубок да није могуће развити неутралну и коначну дефиницију. Ендру Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, 2004., стр. 42.

<sup>8</sup> Граница између законодавне и извршне власти је у политичком систему ЕУ одувек била замагљена.

потврђујући легалност појединих антикризних мера, такође сnose део одговорности за политичке аранжмане у зони евра?

Други део проблема везује се за чињеницу да ЕУ није држава, а самим тим ни демократија.<sup>9</sup> Па ипак, она у економској сфери некада има задњу реч у одлукама које представљају срж права на демократско самоодређење једне политичке заједнице. На пример, институције ЕУ су те које су током кризе имале пресудан утицај на то како ће изгледати национални буџети држава чланица најтеже погођених кризом. Иако је акутна фаза економске кризе окончана изласком држава еврозоне из рецесије, наднационални ниво власти се није одрекао новоприсвојених „супервизорских“ овлашћења у буџетској политици својих чланица. По свему судећи, она су прерасла у трајну карактеристику економског система ЕУ. Сагласно поставкама демократске теорије да би власт уживала демократски легитимитет она мора потицати од народа (тзв. легитимитет *input*-а) и мора радити у интересу народа, тј. за народ (тзв. легитимитет *output*-а). Теорије о демократском дефициту ЕУ се базирају на одсуству инпут легитимитета у процесу одлучивања (обавезивања) на наднационалном нивоу власти. На примеру наднационалног економског управљања може се испитивати да ли је ЕУ „у стању да досегне само крњи облик демократије садржан у њеној легитимности као функционалног система власт“?<sup>10</sup>

Криза није на суштински начин преобразила ЕМУ<sup>11</sup>, али јесте за собом оставила сложенији и замршенији систем управљања (и политичких односа), у коме су наднационалне технократске институције успеле да за себе присвоје додатна овлашћења, и што је још важније – политичке улоге и функције. У фокусу овог истраживања наћиће се измењена (посткризна) конституционална архитектура ЕМУ. Критички ће бити сагледане измене у вертикалној подели власти (између нивоа држава чланица и нивоа ЕУ) и хоризонталним релацијама моћи између самих земаља чланица у систему управљања ЕМУ, настале као последица одговора ЕУ на кризу. Економске мере предузете за спас заједничке валуте оставиле су далекосежне неповољне последице по демократски легитимитет поретка у зони евра. Наведимо на овом месту само неке од ових тенденција које су теоретичари уочили, а које ће у раду бити подробније разматране. Фабрини (*Fabbrini*) издаваја три нове (не)очекиване карактеристике – парадокса, у области економског и монетарног управљања: прво, померање буџетске власти од нивоа држава чланица ка нивоу ЕУ је веће него у федералним државама попут САД, упркос тежњи самих тих држава да се очува фискални суверенитет; друго, данас судови у ЕУ у економским и монетарним пословима имају већу улогу него судови у системима са снажном судском контролом, попут САД; и треће, упркос томе што је Европски савет као највиша власт ЕУ заснован на принципу „једна држава – један глас“, криза је показала доминацију једних чланица над другим.<sup>12</sup> Овакав развој је опасан, из разлога што: централизација подрива аутономију чланица, појачана јуридикација

---

<sup>9</sup> Светска историја познаје само два „природна“ станишта демократије – грчки полис и модерну националну државу. Слободан Самарџић, „Постоји ли демократија у наднационалној заједници?“, у: Милан Подунавац (ур.), *Држава и демократија*, Службени гласник, 2010., стр. 477.

<sup>10</sup> *Ibid.*, апстракт.

<sup>11</sup> У смислу трансформације у квалитативно другачији тип уређења односа – нпр. фискални федерализам.

<sup>12</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, 2016, pp. 15-16.

(енгл. *judicialization*) представља претњу по демократску самоуправу, а доминација неке од чланица доводи у питање саму суштину ЕУ као послератног антихегемонског пројекта.<sup>13</sup>

Фокусирање искључиво на монопол над силом и принудом као кључним обележјем вршења власти (ЕУ не поседује класични државни апарат, дакле она је „тигар од папира“, рекли би реалисти) резултира занемаривањем проучавања начина на који наднационални ниво власти увећава моћ, последично и утицај, лишавајући европске грађане права на демократски избор. Нигде то није израженије, до у области економске и монетарне политике захваћене вртлогом кризе, где се под изговором надмоћи експертисе, технократске ефикасности и наводне аполитичности преостала аутономија држава чланица у економској сфери обесмишљава, а слобода и демократска сувереност европских народа ограничава на суштински начин.

### 1.1.2. Теоријско одређење предмета истраживања

Када је у питању изучавање процеса европске интеграције неофункционализам и теорија међувладиних односа (енгл. *Intergovernmentalism*) су дуго биле две готово неприкосновене теорије. Делом и због њихове доминантне позиције у области европских студија, обе теорије су оштро критиковане, а неки од њихових кључних концепата доведени у питање. За потребе предметног истраживања сматрамо да је важно осветлити још једно, алтернативно, теоријско гледиште у области европских студија – историјски институционализам. Ову теоријску перспективу која је део ширег институционалног (институционалистичког) приступа у политичким наукама, први је на изучавање процеса европске интеграције применио харвардски професор Пол Пирсон (*Paul Pierson*). У студији насталој недуго по ступању на снагу Уговора из Мастрихта фокусирао се на ограничену контролу земаља чланица над развојем европских јавних политика, затим на разлоге због чега је та контрола ограничена и напослетку, на простор који ово отвара за друге актере (недржавне) да испољавају свој утицај у процесу европских интеграција.<sup>14</sup>

Поједини теоретичари у оквиру ове струје институционализма се фокусирају махом на формалне институције настојећи да путем емпиријских истраживања установе да ли постојеће институционалне структуре утичу на политичке исходе. Уколико прихватимо став да су државе кључни актери које усмеравају европски пројекат, онда се као плодотворнији приступ намеће испитивање феномена ненамераваних последица (енгл. *unintended consequences*) проистеклих из суверених одлука земаља чланица, последица чега је отварање простора за самостално иступање наднационалних институција.<sup>15</sup> Наведена аргументација је нарочито подесна да објасни кризом условљено јачање улоге наднационалне ЕЦБ у институционалном систему ЕМУ.

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 274.

<sup>14</sup> Видети: Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective”, Program for the study of Germany and Europe Working Paper No. 5.2., 1994., p. 4.

<sup>15</sup> Концепт ненамераваних или неочекиваних последица представља важан чинилац неофункционалистичке школе мишљења. Поједини теоретичари су склони да историјском институционализму негирају особен приступ европским интеграцијама, прећутно га инкорпорирајући у шире неофункционалистичко усмерење. У наредном поглављу ће бити више речи о позиционирању историјског институционализма унутар области европских студија.

Определили смо се да опстанак заједничке валуте анализирамо кроз теоријски оквир историјског институционализма, јер, са једне стране, ублажава тврдње теоретичара међувладиних односа у погледу истицања контроле које државе чланице остварују над процесом преношења надлежности на наднационална тела, а са друге стране, не „упада у замку“ неофункционализма о предвидљивом линеарном кретању ка унапред дефинисаном циљу „све ближе Уније народа Европе“ и то великим делом захваљујући иницијативама недржавних актера. Историјски институционализам фаворизује инкрементална прилагођавања и мале (прагматичне) кораке напред у виду прилагођавања постојећег система новонасталој ситуацији. На тај начин скреће се пажња на способност адаптације институционалне архитектуре која подупире заједничку валуту на екстерне шокове из којих могу да проиђу кризне ситуације.

Намера која се налази у основи овог истраживања је следећа: објаснити чињеницу да је ЕМУ, упркос озбиљним изазовима са којима се током кризе суочила и неповољним изгледима који су јој приписивани, ипак опстала; а да притом њен опстанак није резултирао преображајем у „праву“ (квази-државну) економску унију са наднационалном фискалном влашћу и свим оним уобичајеним функцијама које се из такве власти очекује да проиђу (значајнији заједнички буџет, фискални трансфери, заједнички порез, „еврообвезнице“ и др.). Дакле, занима нас зашто су европски лидери заједничку валуту спасили „само“ инкременталним мерама, у ситуацији (јеку кризе) када се исто тако целисходним чинило и „одустати“ од монетарне уније или, пак дозволити „преливање“ процеса интеграције на област фискалне политике; и, у вези са претходним, да ли се опстанак еврозоне може узети као датост и за убудуће.

Истовремено, у раду ће критички бити сагледана нова институционална архитектура ЕМУ. За тај циљ, као једна од референтних полазних тачака одабрана је веома популарна и широко примењена теорија о секуритизацији која показује како власт (зло)употребљава институт ванредних мера. Почетно развијена под окриљем копенхашке школе, теорија о секуритизацији објашњава како субјекат секуритизације путем говора и пракси одређеног питања или проблема конструише претњу, дајући на тај начин легитимитет ванредним мерама.<sup>16</sup> Акција секуритизације може се, међутим, сматрати успешном само уколико је релевантна публика (објекти секуритизације) прихвате.<sup>17</sup> У контексту кризе у еврозони, пример секуритизације представљају изјаве званичника Уније у вези са економском и политичком кризом у Грчкој у којима су упозоравали на потенцијално банкротство Грчке и опасности од драматичног распада ЕМУ.<sup>18</sup> По правилу, након забрињавајућих најава, уследиле би изјаве решености да ће ЕУ (њени највиши представници) учинити све што је потребно да заједничка валута опстане. Економска криза је изнедрила дискурс у коме се под изговором егзистенцијалних претњи оправдава предузимање хитних, ванредних и дискреционих мера. Крајње је невољан утицај на овај

<sup>16</sup> Tamirace Fakhoury, "Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Uproar", *The International Spectator*, Vol. 51 No. 4 December 2016, p. 69.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Видети нпр. једну од изјава председника Европског савета Доналда Туска дату након Евросамита у јулу 2015: „Сува реалност је да нам је преостало само неколико дана да пронађемо коначни компромис (...) Уколико до њега не дође, то ће значити крај преговора са свим могућим последицама, укључујући и најгори могући сценарио у коме ће сви бити на губитку.“ President of the Euro Summit Donald Tusk, Statement, Brussels, July 7, 2015, PRESS 562/15, Internet: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/07-tusk-remarks-euro-summit/>



начин усвојених антикризних мера по легитимитет поретка у зони евра.<sup>19</sup> Можда и највећи проблем за ЕУ представља чињеница да се она током последње деценије услед сталног и убрзаног смењивања кризних ситуација нашла готово „окована“ у продуженом ванредном стању.

Такође, како би истражили различите ограничавајуће аспекте њеном функционисању, деловање Уније ће бити смештено у шире контекстуалном окружењу (интерпретативисти би радије одабрали термин дискурс) новонастајућих глобалних односа моћи. Глобално окружење у коме она делује заједно са другим различитим међународним актерима се током последњих деценија драстично изменило. На делу су нове тенденције које са собом носе огроман кризни потенцијал и уносе несигурност у и овако крхко глобално управљење под окриљем мултилатералних организација за осигурање мира и међународног права. У дисертацији, акценат ће бити стављен на два изазова која се везују за тзв. убрзавање процеса глобализације: кризу традиционалне представничке демократије и инхерентну нестабилност глобалног капитализма. Све више се говори о успону невероватно моћних „управљачких“ и/или технократских структура које су неподложне вољи и контроли бирача (феномен тзв. дубоке државе – *deep state*). Затим, криза је показала да су глобализована финансијских тржишта и међународне агенције за кредитни рејтинг у стању да својим шпекулативним оценама готово „преко ноћи“ уруше финансијску сигурност читавих државних система. У основи поменутих тенденција налази се проблем транснационалног управљања коме недостају јасни односи одговорности.<sup>20</sup>

Нормативна анализа<sup>21</sup> институционалног система ЕУ ће се темељити на теоријским расправама у вези са демократским дефицитом европског нивоа власти и предлозима за даљу политизацију одлучивања у ЕУ. У општем стању песимизма у погледу даљег (демократског) развоја Уније, нормативну политичку анализу, између осталих, подстичу и Јирген Хабермас (*Jürgen Habermas*) тврдњом да је развој ЕУ у наднационалну демократију потребан и могућ<sup>22</sup> и Клаус Офе (*Claus Offe*) позивом да се учини заокрет ка „нормативној визији европских интеграција“<sup>23</sup>.

### 1.1.3. Циљеви истраживања

Када у садашњем тренутку покушамо да сагледамо слику односа у Унији, делује као да се обистињује парадоксални сценарио о којем је Пол Пирсон писао још деведесетих година

<sup>19</sup> Атмосферу секуритизације током трајања кризе зони евра и политичке последице до којих је она довела, немачки социолог Клаус Офе описује на следећи начин: „Деловање не треба да се руководи оним за шта постоји сагласност и што је правно прописано, већ оним што је ‘неопходно’ и за шта ‘не постоји алтернатива’. Временски притисак, замена одлука правилима и замена политичара који полажу рачуне технократским експертима спајају се заједно у радикално обесправљивање принципала, то јест грађанства.“ Клаус Офе, *Европа у замци*, Службени гласник, Београд, 2016., стр. 96.

<sup>20</sup> Одличан пример за наведено представља крајње упитна улога међународних агенција за кредитни рејтинг. „Сваки систем означавања заправо отвара још важније питање управљања: Које су одговорни они који издају те сертификате, или ко даје сертификат о сертификатору?“ Дени Родрик, *Парадокс Глобализације – Зашто светско тржиште државе и демократија не иду заједно*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 191.

<sup>21</sup> „Покретање питања ‘најбољег политичког уређења’ слично као и покретање питања легитимности једне власти, подразумева критику, оспоравање и покушај да се систем мења, а некада и да се гради из почетка на новим основама.“ Војислав Становчић, *Политичка теорија I*, Службени гласник, Београд, 2008., стр. 384.

<sup>22</sup> Видети: Jürgen Habermas, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, July 2015, pp. 546-557.

<sup>23</sup> Клаус Офе, *Европа у замци*, op. cit., стр. 89.

прошлог века: „Уместо да упућује на користи од институционализоване размене, наставак интеграције би врло лако могао да постане одраз растуће цене ‘одрицања од Европе’ (енгл. *non-Europe*).“<sup>24</sup> По свему судећи, такве су околности наступиле у развоју ЕУ да државници свом јавном мњењу више не могу да понуде уверљиве гаранције да је она боље опремљена да се сналази у немирним водама глобалних односа. Али, како јој нико не може одузети њену „стару славу“ и достигнућа, садашњим европским елитама преостаје да својим грађанима уносе неспокојство „црним прогнозама“ које ће задесити Стари континент уколико би се којим случајем одрекли ЕУ. Њен допринос успостављању трајног мира и сарадње између некада завађених европских народа је немерљив. Имајући само ту чињеницу у виду, опстанак Уније народа Европе је политички циљ за који се вреди залагати. Међутим, приврженост европској идеји не умањује потребу да се укаже на проблеме функционисања и одступања од демократских поступака и пракси на наднационалном нивоу одлучивања. Циљ већине савремених нормативних анализа у области европских студија је да указивањем на то колико је ЕУ уствари далеко од демократског идеала, подстакну дебату о потреби да се европске институције реформишу. Речима немачког правника Дитера Грима (*Dieter Grimm*): „успешна привредна историја има и своју другу страну, која се односи на легитимитет – страну која још није до краја испитана“.<sup>25</sup> Допринос ове дисертације би се огледао у испитивању легитимности актуелних интеграционих пробоја, углавном у домену економског управљања.

#### - Научни циљ истраживања

Научно утемељена анализа о проблемима у систему управљања ЕМУ требало би да допринесе употпуњавању теоријског фонда знања на нашем језику о специфичностима европског наднационалног нивоа власти.

Формулисано је више научних циљева. Основни и почетни циљ у политиколошким истраживањима је научна дескрипција, тј. научни опис функционисања одређеног система у политичкој заједници. Тачан и прецизан опис начина функционисања и односа унутар политичког и економског система (у овом случају ЕМУ), представља услов за досезање виших нивоа научног сазнања – научног објашњења и научне прогнозе.

У овом тренутку делује да стрепња пред суочавањем са економском (и политичком) неизвесношћу која би уследила у случају једностраног напуштања Уније (иако, би она могуће била само кратког даха, мада то нико са сигурношћу не може да предвиди, посебно реакцију финансијских тржишта), превазилази незадовољство узроковано начином функционисања еврозоне и, следствено представља разлог за појединачне чланице да остану и пристану на реформе. Далеко од тога да је немогуће да, пре свега Грчка која је најтеже погођена дужничком кризом, изради и спроведе одрживу стратегију изласка из зоне евра, поновног увођења националне валуте и консолидације националне економије на тим основама. Међутим, када се у разматрање уврсте концепти које теорија историјског институционализма истиче као важна обележја чланства у зони евра („зависност од путање”

<sup>24</sup> Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>25</sup> Дитер Грим, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, Албатрос плус, Београд, 2018., стр. 31. На ову констатацију надовезује се коментар да у погледу успешности економске димензије интегративних процеса мишљења нису једнообразна. Видети једно, такође заступљено виђење: „ЕУ више не делује као машина која спаја, која земље у невољи чини богатијим и која смањује ризике између најбогатијих и најсиромашнијих држава“. Иван Крастев, *После Европе*, Самиздат Б92, Београд, 2017., стр. 7.

и „трошкове изласка“), онда у одсудном тренутку пристанак на диктате кредитора националним доносиоцима одлука може деловати као „мање зло“, тј. лакши пут неминовног суочавања са кризом. У предметном истраживању ћемо понудити научно објашњење настанка и ширења противуречних односа међузависности унутар зоне евра.

На основу научног објашњења политичких и економских процеса у зони евра (нарочито у годинама кризе), настојаћемо да понудимо прогнозу будућих праваца развоја економске интеграције.

- Друштвени циљ истраживања

Резултати истраживања могу бити коришћени и у практичне сврхе – информисање и указивање, како на погодности, тако и на потенцијалне опасности и „замке“ чланства појединачне државе у ЕУ. У првом реду се мисли на одрицање од монетарне аутономије. Добитник Нобелове награде за економију, Џозеф Стиглиц (2001. године)<sup>26</sup>, у последњој књизи посвећеној кризи у еврозони, означио је валутни експеримент у виду увођења заједничке европске валуте, као главног кривца за евентуални слом европског пројекта.<sup>27</sup>

Државе које су Унији приступиле у периоду након 2004. године (а исто важи и за будуће чланице) имају обавезу да уведу заједничку валуту као део *acquis communautaire*. Притом, оснивачки уговор не предвиђа могућност напуштања еврозоне, уз истовремени останак у Унији. У одсуству другачијег договора земаља чланица, једина правна могућност остаје напуштање Уније. Један од циљева овог истраживања је да допринесе бољој информисаности о политичким и економским импликацијама чланства у ЕУ.

## 1.2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

**Генерална (општа) хипотеза** овог истраживања је да су криза евра и институционални и политички одговори на њу (антикризне мере) изменили првобитни систем управљања ЕМУ.

Четири посебне (специфицирајуће) хипотезе су постављене тако да одговарају издвојеним деловима операционалног одређења предмета истраживања, тј. поглављима утврђеним у садржају истраживања. Свака од ове четири посебне хипотезе је разрађена припадајућим појединачним хипотезама.

**Прва посебна хипотеза:** Избор већине земаља чланица да своју монетарну аутономију предају у руке наднациоанлне и од њихове воље независне монетарне власти условио је настанак сложене институционалне структуре у зони евра чији каснији еволутивни ток неће моћи у потпуности да контролишу.

Појединачне хипотезе:

- Тренутно функционисање ЕМУ не може се извести из аспирација држава чланица везаних за њен оригинални дизајн.

<sup>26</sup> О томе детаљније видети у: Божо Стојановић, „George A. Akerlof, A. Michael Spence, Joseph E. Stiglitz: Анализа тржишта са асиметричним информацијама“, у Зборнику: *Економисти Нобеловци* (редактор Бранислав Пелевић), Економски факултет, Београд, 2004, стр. 481-491.

<sup>27</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро: како заједничка валута угрожава будућност Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2016.

- Званично изузеће Уједињеног Краљевства из чланства у зони евра, један је од чинилаца који су допринели да постане прва чланица која је покренула поступак изласка из ЕУ.

У раду ћемо на темељу институционалне аргументације доказивати да је добровољна одлука већине чланица ЕУ да монетарну сувереност предају у руке наднационалног ауторитета, била историјска са, како ће се касније испоставити, детерминишућим утицајем на њихове будуће расположиве економске (и политичке) изборе. Показало се да је избор чланица (нарочито оних из групе „презадужених“) како ће се са кризом носити унапред одређен, прецизније, подређен вишем циљу – опстанку заједничке валуте и моћног институционалног апарата који је подупире.

**Друга посебна хипотеза:** Расплет кризе у зони евра условио је јачање технократских институција ЕУ – ЕЦБ и Европске комисије.

#### Појединачне хипотезе:

- Мере ЕЦБ су биле кључне у „убеђивању“ тржишта у солвентност држава чланица најтеже погођених кризом.
- ЕЦБ је током кризе на себе преузела нове надлежности које јој оснивачким уговором никада нису експлицитно поверене.
- Институционална еволуција ЕЦБ током дужничке кризе је у супротности са владајућом економском идеологијом у Немачкој (Ордолиберализам), али и интересима Немачке као економски најснажније чланице ЕУ.

Притиснута теретом најозбиљније економске кризе од самих почетака европске интеграције чије напредовање европски лидери нису успевали да зауздају, ЕЦБ се нашла на својеврсној прекретници: или ће наставити са конзервативном монетарном политиком у сагласју са немачким интересима и начелима ордолибералне економске традиције на којој је и сама саздана (а која нарочито тежи да избегне проблем тзв. моралног хазарда<sup>28</sup>), или ће неконвенционалном монетарном политиком и својим преображајем у *de facto* „последње финансијско уточиште“ еврозоне наново успоставити „поверење“ финансијских тржишта у државе „дужнике“ и тако спасити евро. Када се узме у обзир да је овај други пут за ЕЦБ значио јасну перспективу опстанка (као институционални циљ испред свих циљева), затим потврду сопствене вредности и ефективности (насупротив европских лидера који су се састајали на небројано самита, безуспешно трагајући за антикризном стратегијом која би „убедила“ тржишта), и напослетку, никако мање важно, значио је и њено самојачање у систему управљања еврозоном (утрла је себи пут за добијање нових надлежности у оквиру банкарске уније), нимало не чуди одлука председника ЕЦБ да 2012. године „окрене леђа“ немачкој конзервативној монетарној доктрини и започне нову фазу у развоју „најнезависније централне банке на свету“. Као последица кризе, имплицитно је прихваћена

---

<sup>28</sup> Морални хазард је ситуација када се стране укључују у ризични посао или договор знајући да су заштићени од ризика, јер постоји друга страна(е) која ће сносити трошкове. Приликом стварања ЕМУ (али, и током договарања антикризних мера) Немачка је по сваку цену настојала да се „огради“ од потенцијалних ситуација у којима би могао да се јави морални хазард.

нова улога ЕЦБ која чланице еврозоне и њихове банке у невољи не препушта неизвесности и дисциплини тржишта.<sup>29</sup>

**Трећа посебна хипотеза:** Економске мере предузете за спас заједничке валуте оставиле су далекосежне неповољне последице по демократски легитимитет поретка у зони евра.

Појединачне хипотезе:

- Настављена је економска централизација на нивоу Уније, у одсуству демократизације политичког одлучивања.
- Мере за спас заједничке европске валуте продубиле су демократски дефицит који постоји на нивоу ЕУ.

У јеку кризе, под изговором ванредних околности, предузете су хитне економске мере за спас заједничке валуте, наизглед аполитичне и технократске по свом карактеру, а уствари противне демократским начелима и владавини права. Оне, по свему судећи, постају трајни део система економског управљања ЕУ.

Европске политичке елите су се определиле да се са кризом носе путем институционалних прилагођавања када је то било могуће, или путем установљавања нових аранжмана ван корпуса права ЕУ. Криза евра јесте за собом оставила „више Европе“, у смислу увећања надлежности европског нивоа власти. Али, у том новом систему економски најјаче чланице наметнуле су правила, док је државама чије су економије запале у проблеме остало само да се повинују, не би ли добиле потребну помоћ за спас својих финансија. Грађани у овој другој групи чланица су више пута од почетка кризе евра остали затечени међуигром својих изабраних представника и бриселске бирократије, над којом увиђају да све више губе контролу.

**Четврта посебна хипотеза:** Кризу легитимитета поретка у зони евра која се налази у основи нестабилности наднационалног економског управљања ЕУ<sup>30</sup>, није могуће разрешити путем инкременталних институционалних одговора и *ad hoc* прилагођавања економским шоковима и глобалним изазовима.

Појединачне хипотезе:

- Дугорочно посматрано, за опстанак ЕМУ је потребна изградња функционалне економске уније.
- Наданационална економска унија није остварива (и не би требало да буде) без демократске сагласности држава чланица, односно њихових грађана о елементима политичке уније.

---

<sup>29</sup> Додуше, противно слову оснивачког акта. Забрана монетарног финансирања изложена је у чл. 123. Уговора о функционисању ЕУ. Тзв. *no bail-out* клаузулом (чл. 125. Уговора о функционисању ЕУ) искључује се заједничка одговорност за дуг. О овоме ће бити више речи у наредним поглављима дисертације.

<sup>30</sup> Дакле, „суштинску“ кризу - супротно настојањима званичника ЕУ да кризу у еврозони сведу на проблем недовољно ефикасног технократског управљања финансијском стабилношћу у зони евра.

Уколико се њеној конструкцији не придода фискална полуга власти, ЕМУ прети опасност да постане нестабилни политички пројекат чије ће одржање захтевати све веће политичке и економске „жртве“ и компромисе укључених актера. Две државе од чијег потенцијалног договора фискална унија највише зависи имају јасне разлоге да се томе успротиве. Са једне стране, Немачка не жели заједничку одговорност за дуг у еврозони. Са друге стране, Француска не жели да стави своју фискалну аутономију у руке наднационалног ауторитета по мери Немачке. Комисија је ту немоћна. Евентуални договор земаља чланица о фискалној интеграцији (укључујући ту и неизоставне елементе политичке уније) би представљао нову критичну прекретницу у процесу интеграција. Основано је тврдити да ће чланице, имајући у виду искуство са монетарном унијом, бити много опрезније (и неповерљивије) према таквој иницијативи. У тако вишеслојном и узнапредовалом систему односа, какав је ЕУ свака од чланица ће наћи неку корист од наднационалних политика у појединим областима (без обзира, што ће вероватно трпети штету на другом месту), и тако пружити подстицај наставку интеграције и одржању система који је речено језиком историјских институционалиста - „зависан од путање“. Међутим, зар напредак политичке интеграције не би требало да буде ствар демократског избора грађана Уније, а не производ „сила“ економске и политичке „нужности“ или, пак „трошкова изласка“ из Уније, схваћених у ширем смислу<sup>31</sup>?

Уколико се жели избећи противуречни сценарио по коме би сама Унија могла „избацити Европу из Европске уније“<sup>32</sup>, заједничке институције морају да: прво, врате европским грађанима достојанство да њихова демократски изражена воља обликује њихове животе; друго, учине заокрет од „негативне“ интеграције (неолиберална) ка „позитивној“ интеграцији, тј. да од „држава конкурената“<sup>33</sup>, чланице Уније постану истински партнери; и треће, почну да се залажу за специфично европске вредности<sup>34</sup> и праксе.

### 1.3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

#### Основне методе и технике истраживања:

Основне методе научног мишљења и истраживања у политичким наукама

У предметном истраживању смо се служили свим основним методама мишљења и истраживања: анализом, синтезом, апстракцијом, конкретизацијом, спецификацијом, генерализацијом, дедукцијом и индукцијом. Набројане методе одликује различити степен

<sup>31</sup> Један од кључних аналитичких концепата историјског институционализма применљив је у настојањима да се објасни (не)очекивана резистентност институционалне структуре у позадини заједничке европске валуте. Ради се о тзв. неповратним трошковима (*sunk costs*), под којима политиколози у најкраћем подразумевају „неминовне трошкове реорганизације“. Наведено одређење видети у: Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, 2007, p.72. Даље, у дисертацији ћемо се овим детаљније бавити.

<sup>32</sup> Alexander Somek, "What Is Political Union?", *German Law Journal*, Vol. 14, No. 05, Special Issue: Regeneration Europe, 2013., p. 579.

<sup>33</sup> Напредак интеграције је европске државе претворио у „државе конкуренте“ које на притисак тржишне конкуренције углавном реагују смањивањем пореза и социјалних издатака. Клаус Офе, *Европа у замци*, op. cit., стр. 73.

<sup>34</sup> На самом почетку 21. века Пол Тејлор је тврдио да, за разлику од америчке политичке културе индивидуализма у којој се од људи генерално очекује да сами себи помажу уместо да очекују помоћ од других, политичка култура Европљана, узета у целини, показује већу склоност да пружи подршку, како у области развоја, тако и у ублажавању криза. Пол Тејлор, *Крај европске интеграције – разматрање антиевропеизма*, Албатрос плус и Службени гласник, Београд, 2010, стр. 162.

применљивости у различитим фазама истраживања. Док су нпр. дедукција, анализа и спецификација карактеристичне за почетну фазу истраживања, докле су синтеза, индукција, генерализација карактеристичне за завршну фазу.

### **Општенаучне методе у политиколошким истраживањима:**

- Хипотетичко-дедуктивна метода

Из корпуса општенаучних метода коришћена је хипотетичко-дедуктивна метода. Ову методу смо применили како би формирали постулатиону основу истраживања. Ослонили смо се на аргументе развијене у оквиру институционалног становишта, у првом реду историјског институционализма. У контексту ЕМУ, тврдили смо да институције протеком времена развијају снажне механизме самоодржања и прилагођавања измењеним условима средине у којој делују.

- Компаративна метода

Начелно, склони смо да прихватимо оправданост *sui generis* приступа у изучавању институција, права и политичког деловања ЕУ. Међутим, такође сматрамо да се на појединим местима упућивање на компаративно мерило (федерално искуство САД) показало корисно.

### **Оперативне методе сакупљања података:**

- Анализа докумената

Анализа садржаја је коришћена за прикупљање и обраду података у вези са предметом истраживања, при чему је као основна техника употребљена квалитативна анализа извора података, који укључују: изворе права ЕУ, судску праксу Европског суда правде, званична документа и стратегије институција ЕУ, статистичке извештаје, политиколошке и економске студије, књиге и чланке који се на научно аргументован начин баве релевантном тематиком.

- Метода студије случаја

Употреба методе студије случаја ће нам помоћи да испитамо да ли су уистину оне чланице ЕУ које су задржале националну валуту успеле знатно безболније да преброде финансијску кризу. Са једне стране, пример Грчке упозорава како припадност наводно престижном клубу евра не гарантује ни економски просперитет, ни европску солидарност. Са друге стране пак, намеће се супротан пример Пољске, која је још увек изван еврозоне и која је успела да избегне рецесију, ослањајући се првенствено на девалвацију националне валуте.

## **1.4. ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА**

Анализа антикризних мера је од интереса ради објашњења начина и модалитета на који европски ниво власти шири своје надлежности на рачун држава чланица, посебно у случајевима када није дошло до формалног преноса овлашћења. Упадљиво често се у литератури, у контексту узрока кризе евра, наводи да економије чланица еврозоне нису у довољној мери интегрисане. Опет, с друге стране, када се полемише о потенцијалном изласку појединих чланица из еврозоне (упркос томе што таква могућност није нормирана

у оснивачком акту), истиче се да су чланице еврозоне (или барем њихов капитал) у толикој мери економски повезане, чак међузависне, те да би то било погубно, како за презадужене чланице које су најтеже погођене кризом, тако и за оне чије су економије „здраве“. У предметном истраживању смо понудили научно објашњење настанка и ширења противуречних односа међузависности унутар зоне евра.

Реалност политичких односа унутар Уније је таква да је било која њена чланица слободна да донесе одлуку да је напусти; Ради се о праву држава, загарантованим како Оснивачким актом ЕУ, тако и међународно-правним начелом делегираних овлашћења. Дакле, када се у разматрање уврсти потенцијални излазак чланица из ЕУ, мора се признати да је теорија међувладиних односа, проистекла из реалистичке школе међународних односа, неприкосновена. Али, како ни једна од њих није то још увек учинила, историјски институционализам представља одличан аналитички оквир за разумевање зашто државе чланице остају, условно речено заробљене, у одређеним аранжманима у оквиру ЕУ (ЕМУ је очигледан пример), чак и када им то више не иде у прилог и/или не ужива подршку националног јавног мњења.

Како се са окончањем егзистенцијалне кризе еврозоне постепено „слеже прашина“, посткризна ЕМУ (и сви недостаци и противуречности кризом „изнуђених“ институционалних прилагођавања) ће засигурно привлачити пажњу теоријске мисли, али и критички настројене јавности у годинама које долазе.



## 2. УЗРОЦИ И ТОК КРИЗЕ У ЗОНИ ЕВРА

Највећа финансијска и економска криза у протеклих 80 година природно је подстакла обимне анализе у литератури које подробно изучавају њено порекло и узроке, као и одговарајуће противмере. Ипак, донекле зачуђује околност да, упркос обиљу научних студија, не може се констатовати да је криза произвела пробој у теорији који би водио заокрету у практичној политици.<sup>35</sup> У економакој доктрини, упркос модерним проблемима који се везују за непредвидиве токове глобалних процеса и тржишта, упадљиво је ослањање на научну заоставштину Кејнза и Хајека. У европским студијама, као делу политичке науке специјализованом за проучавање феномена европске интеграције, упадљиво је оживљавање старих теорија интеграције и прилагођавање њихових оквира новонасталој реалности. На почетку ефекти које је произвела криза објашњавани су махом уз примену поставки либералне теорије међувладиних односа<sup>36</sup>, да би њено постепено одвијање, нарочито са напретком пројекта банкарске уније, условило оживљавања појединих неофункционалистичких учења<sup>37</sup>. На наредним страницама пажња ће бити усмерена на експланаторни потенцијал историјског институционализма, које је такође нашао своје место у радовима теоретичара посвећеним проучавању последица кризе у еврозони.

### 2.1. ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА ИЗ УГЛА ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Као приступ проучавању ЕУ, нови институционализам почива на претпоставци да су у европској политици „институције битне“.<sup>38</sup> Међутим, неоинституционализам није јединствена теорија, већ скуп приступа од којих сваки на институције гледа на другачији начин, подвлачећи различите начине на које оне утичу на политичке процесе. Три струје су се посебно издвојиле: историјски институционализам, институционализам рационалног избора и социолошки институционализам. Свима њима је заједничка тврдња да су институције политичке структуре које ограничавају или омогућавају акције актера који делују у њиховим оквирима.

---

<sup>35</sup> Нпр. Велика депресија из тридесетих година прошлог века, произвела је неколико деценија послератне макроекономске експанзије, сагласно препорукама Кејнзијанаца. Са друге стране, инфлација и стагфлација из друге половине седамдесетих и осамдесетих година условиле су превагу неолибералне парадигме.

<sup>36</sup> „У поређењу са конкурентима попут постфункционализма и историјског институционализма, либерална теорија међувладиних односа генерише доследнија емпиријска објашњења о недавном креирању политика на нивоу ЕУ, посебно у погледу исхода који су на крају и најважнији, речју - суштинским политикама.“ Andrew Moravcsik, “Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 56, Issue 7 Special Issue: Liberal Intergovernmentalism and its Critics, November 2018, p. 1648. Такође, видети: Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Putter, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 4., 2015.

<sup>37</sup> „Управљање кризом резултирало је интегративним исходима који су условљени значајним функционалним дисонанцама које су проистекле из непотпуне архитектуре ЕМУ створене у Матрихту. Ови функционални принципи појачани су интегративним притисцима које су вршиле наднационалне институције, трансационално организоване интересне групе и тржишта. Закључује се да, упркос недостацима, неофункционализам пружа важне увиде за разумевање интегративних корака предузетих током кризе.“ Arne Nieemann, Demosthenes Ioannou, “European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?”, *Journal of European Public Policy*, Volume 22, 2015 - Issue 2: European integration in times of crisis: theoretical perspectives, p. 196. Такође, видети.: Zoe Lefkofridi and Philippe C. Schmitter, “Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis”, *European Political Science Review*, Vol. 7, Issue 01, February 2015.

<sup>38</sup> Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave: Basingstoke, 2003, pp. 488–489.

Тако, институционалистима рационалног избора институционална логика у основи европске послератне политике сугерише да ће се државе окренути креирању заједничких институција и преношењу надлежности на исте у случајевима када саме не могу да остваре жељени циљ или корист. Принцигал-агент модел, често примењиван у студијама интеграције, заснива се на основним претпоставкама институционализма рационалног избора, који политичке актере сматра рационалним и усмереним на ефикасност колективне акције.<sup>39</sup> Наведена струја новог институционализма првенствено се бави објашњавањем зашто државе делегирају, односно преносе овлашћења на институције. Тврди се да државе стварају институције и функционишу у њиховим оквирима, јер се на тај начин смањују тзв. трансакциони трошкови<sup>40</sup>, или остварују различите користи (оне могу бити и опште, у виду нпр. предвидљивости будућих интеракција). Из овога се види да институционализам рационалног избора дели претпоставку о државама које води порив за рационалном максимизацијом интереса, односно користи, који је својствен међувладиним теоријама интеграције. На сличан начин, у контексту проучавања Уније, може се рећи да се историјски институционализам донекле приближава поставкама неофункционализма. Наиме, историјски институционализам се фокусира на начине на који су претходне одлуке држава чланица о интеграцији и успостављању наднационалних институција ограничиле њихову слободу и опсег политичког деловања, и на крају довеле до непредвиђених последица у виду повећања моћи, односно повратног утицаја тих истих институција. У том смислу, може се рећи да ово усмерење новог институционализма дели одређене претпоставке са неофункционализмом. Ради се о концепту ненамераваних последица као кључном концепту обе школе мишљења. Важно је истаћи да су ненамераване, непланиране или нежељене последице одлука, које су донели рационални актери, присутне у политичким наукама и политичкој социологији много пре но што је неофункционализам скројен да објасни почетне успехе интеграције.

Генерална спознаја да је прогрес линеаран „само у лошим уџбеницима историје“<sup>41</sup>, примењена на европски контекст већ по избијању прве озбиљне унутрашње кризе („криза празне столице“)<sup>42</sup> довела је до дискредитовања појединих поставки неофункционализма. Међутим, о живавости његових премиса у објашњавању трансформације европског економског и политичког простора одлучивања сведоче студије које нове интеграционе подухвате посматрају кроз сочива неофункционализма.<sup>43</sup> Од касних осамдесетих година прошлог века, појављује се камп осавремењених неофункционалиста који „преферирају

---

<sup>39</sup> Jan Karlas, “National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement”, *West European Politics*, Vol. 35, No. 5, September 2012, p. 1098. Наведено према: Маја Ковачевић, *Господари европске интеграције*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 12.

<sup>40</sup> Трансакциони трошкови су: трошкови прикупљања информација, трошкови преговарања и трошкови који настају да би се постигнути договор испунио. Трансакциони трошкови се минимизирају интернализовањем трансакција. Видети: *Економски речник*, Универзитет у Београду Економски факултет, Београд, 2001, стр. 701.

<sup>41</sup> Иван Крастев, *После Европе*, Самиздат Б92, Београд, 2017., стр. 105.

<sup>42</sup> Детаљније о првој институционалној кризи у историји европске интеграције, као и генерално о овом историјском раздобљу видети у: Дезмон Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 103-107. Такође, видети: Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *Међународна политика*, год. LXXI, бр. 1177, јануар-март 2020, стр. 10-14.

<sup>43</sup> Детаљније о релевантности неофункционализма у разумевању савремене европске интеграције, видети у: Ивана Радић Милосављевић, „Улога неофункционализма у разумевању савремене европске интеграције“, у: Бојан Ковачевић (ур.) *Зборник најбољих мастер радова о Европској унији*, Информациони центар ЕУ у Београду, Београд, 2016, стр. 51-67.

етикету институционалиста или наднационалиста, али који без обзира износе аргументе који су по својој природи неофункционалистички<sup>44</sup>. Други пак аутори историјски институционализам употребљавају као валидан, заокружен и подесан приступ у изучавању особености политичког система ЕУ, нарочито у контексту кризе и потоњих реформи у зони евра.<sup>45</sup> На пример, у једној студији посвећеној Заједничкој спољној и безбедносној политици, историјски институционалисти тврде да су институционализација навика и образаца у овом домену деловања ЕУ допринеле њеној укоренености у међувладиној конфигурацији, те да то кочи прелазак на наднационално одлучивање.<sup>46</sup> Стога се институционализација не мора искључиво посматрати као катализатор, већ подједнако и као ограничење интегративним пробојима. За потребе предметног истраживања, историјски институционализам се сматра засебним теоријским оквиром који нуди аналитичке алате који су подесни да објасне тренутну институционалну констелацију, као и политичке и економске релације актера у зони евра, односно посткризни поредак Уније.

Како је историјски институционализам широка теоријска перспектива, чија се примена везује за политичку економију и социологију, и није у једнакој мери карактеристична за област европских студија (за разлику од две велике теорије интеграције које су настале управо како би се у науци попунила празнина настала услед појаве новог облика удруживања држава), додатно прецизирање није на одмет.<sup>47</sup> Одредница „историјски” је присутна да назначи да се „политички развој мора разумети као процес који се одвија током времена“, док „институционализам“ „указује на то да су многе од савремених политичких последица ових темпоралних процеса уграђене у институције – без обзира да ли се ради о формалним правилима, политичким структурама или нормама“.<sup>48</sup> Имајући у виду фокус историјског институционализма на чинилац времена, његови представници тврде да одвијање политичких процеса треба гледати као филм, а не као низ појединачних снимака.<sup>49</sup> И то је једно од места на којима се историјски институционализам одваја од теорија европске интеграције инспирисаних реализмом међународних односа, који у први план стављају велике погодбе моћних чланица.

Други аутори су, пак, става да се теоретичари историјског институционализма углавном фокусирају на формалне институције, настојећи да путем емпиријских истраживања установе да ли постојеће институционалне структуре утичу на политичке стратегије, исходе и преференце. Уколико прихватимо став да су националне владе одувек биле (и остале) кључни актери у процесу европске интеграције, онда се као плодотворнији приступ у

---

<sup>44</sup> Erik Jones, Daniel R Kelemen. and Sophie Meunier, “Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration”, *Comparative Political Studies*, December 2015., p. 19. Док су према овом виђењу дела Хааса (*Haas*), Линдберга (*Lindberg*), Шаинголда (*Scheingold*) и Шмитера (*Schmitter*) класична неофункционалистичка литература, дотле је теоријски опус Пола Пирсона, значајан за истраживање у склопу предметне дисертације, сврстан у табор „ажурираног неофункционализма“.

<sup>45</sup> Видети: Amy Verdun, “A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2, 2015.

<sup>46</sup> Ulrich Krotz and Richard Maher, “International relations theory and the rise of European foreign and security policy”, *World Politics*, Vol. 63, No. 3 (July 2011), pp. 548-579.

<sup>47</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *Међународни проблеми*, Vol. LXVIII, No. 4/2016., стр. 331.

<sup>48</sup> Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000., pp. 264-265.

<sup>49</sup> Simon Bulmer, “Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape”, *Journal of European Public Policy*, 16/2 March 2009, p. 308.

дисертацији бира следећи: испитати феномен „ненамераваних последица” проистеклих из суверених одлука држава чланица ЕУ, последица чега је отварање простора за самостално иступање наднационалних институција.

### **2.1.1. Опредељење за формирање монетарне уније као прекретница у сфери економске интеграције**

Историчари европске интеграције су склони да усвајање Уговора из Маастрихта посматрају као кључну етапу у напредовању пројекта „све ближе уније народа Европе“. Њиме су ударене смернице за неколико упоредних праваца развоја европске интеграције. Нови пројекти (ЕМУ, политика проширење, спољни послови, одбрана, правосуђе, полицијска сарадња и др.) су се показали, неки више, а неки мање делотворним, али једно је извесно – од тада, наднационално управљање налази пут ка свим порам националних система држава чланица.<sup>50</sup>

Литература из области историјског институционализма подвлачи значај тзв. „критичних раскрсница“ или „прекретница“ (енгл. *critical junctures*), као периода у којима актери доносе критичне одлуке које могу условити отпочињање својеврсног процеса и/или стварање институционалних структура од вишеструког значаја; нпр. може се догодити да формиране институције у будућности изврше непредвиђени утицај на њихове творце, или да развију делотворне механизме самопотврде сопствене важности као дела система.<sup>51</sup> Две су назнаке кључне за боље разумевање феномена које теоретичари ове школе мишљења означавају као критичне раскрснице: прво, актери се налазе пред важним избором и различите могућности су „у игри” (једна од опција је и повлачење и наставак по старом); и друго, критичне раскрснице углавном представљају почетну тачку потенцијално далекосежних процеса који постају „зависни од путање“ (енгл. *path-dependent processes*), односно чије је обележје „путна зависност“. Према Пирсону, раскрснице су „критичне“ баш зато што постављају институционалне аранжмане на трајекторије које је потом веома тешко изменити.<sup>52</sup> Једном када државници направе одређени избор који је у јавности перципиран као „историјски“, постоји велика вероватноћа да ће бити увучени у политички процес, односно институционални аранжман из кога, иако формално постоји могућност изласка, није нимало једноставно, заиста и иступити; из разлога што: „пређашњи кораци у одређеном смеру, наводе и подстичу наставак кретања у истом смеру“.<sup>53</sup> Уколико, пак политички одлучиоци успоставе формална ограничења која им омогућавају да генеришу жељене користи, тада се, упркос томе што себи на тај начин „везују руке“, не може тврдити да се они ових ограничења придржавају због постојања институција и утицаја које оне врше.<sup>54</sup> У

---

<sup>50</sup> Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/19, Београд, 2019., стр. 28.

<sup>51</sup> Критична раскрсница представља период транзиције који нуди могућност избора између различитих алтернативних опција. У том моменту изабрана институционална структура вршиће значајан утицај у времену које долази. Amy Verdun, “A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis”, *op. cit.*, p. 222.

<sup>52</sup> Paul Pierson, *Politics in Time*, Princeton University Press, 2004., p.135.

<sup>53</sup> Концепт зависности од путање у свом ужем значењу подразумева следеће: „Једном када земља или регион одаберу одређени пут, трошкови заокрета постају високи; постојаће и могућности за другачији избор, али учвршћивање одређених институционалних аранжмана омета лако преокретање првобитног избора“. Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *op. cit.*, p. 252.

<sup>54</sup> Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, *op. cit.*, p. 73.

случају политичких процеса зависних од путање, утицај институција на потоње акције одлучилаца је увек ненамераван.<sup>55</sup> Док је успостављање европске царинске уније (1968.) пример свесне одлуке чланица тадашње Европске заједнице да укидањем тарифа на унутрашњу трговину и утврђивањем јединствене царинске стопе према споља поспеше раст привреде, дотле је неконвенционална монетарна политика ЕЦБ (псеудо-фискалне мере) пример ненамераваних последица одрицања од монетарне суверености.

Домаће истраживање о институционалним узроцима кризе евра као пример „путне зависности“ наводи праксу некажњавања у оквиру Пакта стабилности и раста, из чега је произашло очекивање држава накнадних прекршилаца Пакта да неће бити кажњавања ни у будућности.<sup>56</sup> Штавише, чињеница непостојања поступка изbacивања државе из еврозоне ствара додатни подстицај за непоштовање правила.<sup>57</sup>

Имајући напред изнето у виду, одлука држава чланица ЕУ да формирају монетарну унију (подупрету формалним правилима о међусобној координацији кључних економских политика), означава се као прекретница у дотадашњем току процеса европске економске интеграције.<sup>58</sup> Искуства историјских регионалних монетарних интеграција су малобројна и сиромашна. У монографији посвећеној европској монетарној интеграцији издвојене су три релевантне „уније засноване на девизним курсевима“, односно „области заједничке новчане јединице“: Царински савез немачких држава (1837-1871), Латинска монетарна унија (1865-1927) и Скандинавска монетарна унија (1873-1920).<sup>59</sup> Издвојени примери сежу дубоко у прошлост када су се економски услови драстично разликовали од данашњих. Такође, насупрот данашњих 19 чланица еврозоне, некадашњи примери монетарних интеграција су обухватили тек неколицину европских земаља. Подвлачећи да је ЕМУ „први пример политички независних држава које су интегрисале своје валуте“, аутори Целетовић и Шубара се слажу са главним токовима академске мисли да је реч о *sui generis* пројекту посматрано, како из економског, тако и из политиколошког угла.<sup>60</sup>

Избор већине чланица да своју монетарну аутономију предају у руке наднационалне и од њихове воље убудуће независне монетарне власти, условила је еволуцију сложене институционалне структуре у зони евра која више не одражава њихов иницијални циљ. Иако су чланице имале различита очекивања у погледу тога шта ће им евро донети, свима њима је заједничка била жеља да се створе услови који ће омогућити већи економски просперитет њихових грађана и тако утрети пут даљем политичком уједињењу европских

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2019., стр. 188.

<sup>57</sup> Ibid., стр. 189.

<sup>58</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op. cit.*, стр. 332-333.

<sup>59</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 67-68.

<sup>60</sup> Видети: „За монетарну унију Европе (ЕМУ), не постоји историјски преседан. (...), ЕМУ се разликује од свих ранијих монетарних унија.“ Barry Eichengreen, “Sui Generis ECU”, *Economic Papers* 303/February 2008, European Commission, p. 1, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12091\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12091_en.pdf), 11/10/2016. Како се некада наводи да европска ЕМУ има сличности са монетарним уједињењем немачких државица из 19. века, којем је баш као и у случају ЕУ претходила царинска унија, видети кључну разлику: „Немачко монетарно уједињење је било све сем завршеног, пре коначног политичког уједињења 1871. год. под вођством Прусије.“ Xavier de Vanssay, “Monetary Unions in Historical and Comparative Perspective”, p. 22, [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/konference/08/08\\_xv1.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/08/08_xv1.pdf), 15/10/2019.

држава.<sup>61</sup> Очекивало се да евро донесе заједнички просперитет, ојача солидарност и убрза остварење далекосежних политичких циљева интеграције. Уствари, учинио је управо супротно – економски раст је успорен, док је семе политичког раздора посејано међу чланицама чије се економске перформансе и социо-културни модели разликују. Долазак финансијске кризе (и њена брза мутација у кризу јавног дуга) није оставио места сумњи да је недовршена мастрихтска институционална концепција ЕМУ недорасла да се носи са ћудима глобалног капитализма. Да ситуација по њене чланице буде гора (нарочито по оне из групе презадужених), испоставило се да је њихов избор како ће се са кризом носити унапред одређен, прецизније, подређен вишем циљу – опстанку заједничке валуте и моћног институционалног апарата који је подупире.<sup>62</sup>

Да се радило о истинској прекретници у дотадашњем развоју Заједнице/Уније, показује и држање Уједињеног Краљевства и Данске према пројекту европског монетарног уједињења. Ове две државе су на међувладиној конференцији која је претходила закључивању Уговора из Мастрихта успеле за себе да изборе званично изузеће (*de iure opt-out*) од обавезе да по испуњењу критеријума конвергенције приступе монетарној унији. По свему судећи, ове две чланице ЕУ су схватиле да би улазак у дубље интегрисани „клуб евра“ за њих представљао (пре)велики „скок напред“ и добровољно прихватање институционалних стега из којих би се, уколико ствари једном крену по злу, тешко ослободиле.<sup>63</sup>

У контексту недавних политичких превирања у вези са изласком Уједињеног Краљевства из ЕУ, корисно је подсетити се економске логике иза устручавања британских државника да прихвате евро. Како показује једна скорија анализа, основа контроверзе око одбијања Велике Британије да узме учешће у пројекту заједничке валуте се сводила на политичке аргументе.<sup>64</sup> Положај који је за ЕЦБ предложен према Делоровом извештају напослетку би довео до „неравнотеже са другим институцијама Заједнице, која би могла бити отклоњена само централизацијом моћи министра финансија, која захтева европско министарство финансија а на тај начин и европску владу“.<sup>65</sup> Према тадашњем министру финансија Британије Џону Мејџору (*John Major*) европски планови за монетарну унију су пренебрегнули витално питање политичке одговорности. Са окончањем економске неизвесности коју је донела најозбиљнија криза у историји ЕУ, пажња дела јавности усмерила се ка питању (не)пожељности фискалне уније, а следствено и политичке уније народа Европе, показујући да је добар део скептизма британских политичких и економских кругова спрам далекосежних последица увођења заједничког новца био оправдан.

Из данашње перспективе посматрано, финансијска криза, потекла са тла САД, која се потом проширила и на друге финансијске метрополе, упркос глобалној неизвесности коју је са собом донела, по већини оцена, једино је економије еврозоне дотерала до самог руба понора. Раст јавног дуга појединих њених чланица, и још више, шпекулације у погледу његове одрживости („дужничка криза“), довели су до опште узнемирености на

---

<sup>61</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op. cit.*, стр. 333.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Видети: Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, *op. cit.*, стр. 131-142.

<sup>65</sup> *Ibid.*, стр. 134.

финансијским тржиштима и бојазни да уколико делотворне мере не уследе, читавој еврозони прети финансијски колапс.<sup>66</sup> Приступајући монетарној унији чланице су биле принуђене да се одрекну дотадашњих националних инструмената стабилизације економије у случајевима ванредних потреса (нпр. могућности да манипулишу девизним курсем), без да су се притом договориле о делотворним наднационалним антикризним механизмима који би тај губитак надоместили (нпр. аутоматски буџетски стабилизатори који су саставни део буџета федерације).<sup>67</sup> Аргументи тако често истицани у одређеним немачким и холандским круговима о томе, како да су се само маастрихтска правила у вези са јавним дугом поштовала све би било у реду, се свде на следеће: „док год се нико не игра са ватром, ватрогасци нам нису ни потребни“.<sup>68</sup> „Накнадна мудрост“ сугерише да су оне европске државе које су задржале сопствену валуту, њеном девалвацијом успеле знатно безболније да преброде финансијску кризу. Са једне стране, дешава се да услед „очајне економске ситуације у коју је запала само десет година по пријему у наводно ексклузивни клуб евра, Грчка буде тртирана као протекторат ЕУ“.<sup>69</sup> Са друге стране, пак, намеће се супротан пример Пољске, нове чланице Уније која је још увек изван еврозоне и која је успела да избегне рецесију, „ослањајући се првенствено на девалвацију своје валуте - злота“<sup>70</sup>. Шта је то пошло наопако са евром, једним од најважнијих симбола европског уједињења?

### 2.1.2 (Не)предвидиве последице суверених одлука држава чланица

Роберт Мертон (*Robert Merton*) је у студији о неочекиваном, односно непредвиђеним последицама (која временски претходи дефинитивном уобличавању теоријских претпоставки историјског институционализма до које долази крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година прошлог века) издвојио четири разлога због којих циљана друштвена акција често не доводи до ефеката које су прижељкивали њени првобитни актери:

Прво, информације на основу којих појединци одлучују да делају су неумитно непотпуне.<sup>71</sup> Европска ЕМУ, суштински подвојена на „праву“ монетарну унију и економску унију која постоји само на папиру (као параметар је, у првом случају узето постојање јединствене

<sup>66</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op. cit.*, стр. 333.

<sup>67</sup> Иако је аргумент у прилог прилагођавања девизног курса када наступе неповољне економске околности незаобилазни део свих анализа недостатака заједничке валуте, са њим треба бити обазрив. Пре увођења евра, медитеранске земље (Италија, Грчка, Шпанија и Португал), а након осамдесетих година прошлог века у појединим навратима и Француска, девалвирале су националне валуте. Резултат је била инфлација са ниским растом. Управо су негативне последице њихових клизних валута утицале на ове земље да се придруже монетарној унији са Немачком. Девалвација валуте може подстаћи извоз у кратком року, али такође поскупљује увоз, нагризајући куповну моћ грађана. Запослени тада траже веће зараде како би надокнадили поскупљења. Економисти се слажу да конкурентност не зависи само, или чак ни првенствено, од девизног курса. Чиниоци продуктивности, улагања у образовање, истраживање и развој, као и порески систем, су такође важни.

<sup>68</sup> Luuk Van Middelaar, “The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Issue 3, May 2016, p. 6.

<sup>69</sup> Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014., p. 140.

<sup>70</sup> Mitchell A. Orenstein, “Poland – From Tragedy to Triumph”, *Foreign Affairs*, January/February 2014, p. 27.

<sup>71</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6, 1936, pp. 894-906. Наведено према: Peter Nedergaard and Holly Snaith, “‘As I Drifted on a River I Could Not Control’: The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 5., 2015., p. 1095.

монетарне власти и одсуство исте у економској сфери, у другом случају), пример је *sui generis* облика међдржавног удруживања. На том трагу, ЕМУ је за државе чланице представљала (пре)велики скок у непознато.<sup>72</sup>

Друго, колико год се политички одлучиоци трудили да их избегну, грешке се поткрадају.<sup>73</sup> Једни би, на пример, могли рећи да су државе чланице и институције Уније почеле да „греше“ када су ваљано постављене мастрихтске критеријуме економске конвергенције почеле лабавије да тумаче и селективно да примењују (нпр. приликом одлуке о пријему Грчке у Еврозону), а касније и да, услед неделотворности механизма санкција за њихово кршење, одступају од зацртаних правила (случај „побуне“ Немачке и Француске против тадашњег европског фискалног режима у оквиру Пакта стабилности и раста 2003. године). Други, пак, тврде да је систем од почетка лоше конципиран и да се поткрао низ „институционалних фелера“.<sup>74</sup>

Треће, заинтересоване стране се често оријентишу само на очекиване тренутне позитивне последице одређене акције, не узевши притом у обзир (некада и циљано) и њене могуће негативне ефекте.<sup>75</sup> Национални лидери који су одлучили да предају своју монетарну аутономију у руке централног ауторитета и уведу заједничку европску валуту истицали су само повољне аспекте оваквог чина, не придајући довољно важности и оним неповољним, на које су економисти одувек упозоравали позивајући се на поставке теорије јединствене валутне области Роберта Мандела (*Robert Mundell*).<sup>76</sup> Погодности од увођења евра по све чланице еврозоне јесте било. Наведимо овде само две које су биле од нарочите важности за медитеранске чланице, плус Ирску: ниже каматне стопе на међународним тржиштима капитала (целокупна еврозона је профитирала од фискалне репутације њених северних чланица), што је значило лакши долазак до ликвидности која се могла уложит нпр. у производни сектор и тако поспешити привредни раст; и, предвидљива и ниска стопа

---

<sup>72</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op. cit.*, стр. 334-335.

<sup>73</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *op. cit.* p. 901.

<sup>74</sup> Економиста Чарлс Виплош (*Charles Wyplosz*) је пре кризе идентификовао шест фелера Пакта стабилности и раста: прво, дефицит се третира као мера дисциплине, иако буџети ендогено зависе од пословних циклуса; друго, буџети се мере на годишњем нивоу, иако би дисциплина требало да буде дугорочан концепт; треће, Пакт се суспендује тек у ванредним околностима када је рецесија већа од 2% БДП, док критичари тврде да суспензију треба омогућити и у случају премалог раста; четврто, проблем представља чињеница да се и продуктивне инвестиције рачунају у баланс буџета и доприносе дефициту, међутим како би се продуктивне инвестиције изоставиле из рачунице морало би се знати разлика између добрих од лоших јавних инвестиција, што је, признаје Виплош, немогуће; пето, Пакт има уграђену асиметрију, у смислу да налаже државама да штеде у лошим годинама када су им буџетски приходи ионако умањени, док такав подстицај не постоји у добрим годинама; и, шесто, Пакт функционише на основу правила, уместо да постоји независна институција која ће га спроводити. Наведено према: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 26. Аутор наведене дисертације налази да су неки од горе побројаних недостатака решени реформама спроведеним након кризе евра.

<sup>75</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *op. cit.* p. 901.

<sup>76</sup> Област еврозоне не испуњава елементарне услове да буде означена као оптимална валутна зона (енгл. *Optimum Currency Area*). Овај, са наступањем кризе евра, готово општеприхваћени концепт саставни је део истоимене теорије Роберта Мандела из 1961. године, а која и дан данас представља „једини присутан аналитички оквир за економску анализу монетарне интеграције у Европи“ Бранко Васиљевић, Звонко Гобелић, „Политичка економија евра“, *Годишњак факултета политичких наука*, Број 6, 2011., стр. 160.



инфлације, од значаја за Грчку и Италију у којима су сталне девалвације драхме и лире у годинама пре евра узроковале инфлаторна кретања.<sup>77</sup>

Четврто, одређене фундаменталне вредности којима се актери руководе у свом делању ометају их да спознају и могуће алтернативе.<sup>78</sup> У наставку ћемо настојати да покажемо како је инсистирање Немачке на најширој независности за ЕЦБ (које проистиче из привржености немачких елита ордолибералној економској доктрини и вредностима) изнедрило неке неочекиване последице управо по њу саму.

Даље, у литератури су издвојене две ненамераване последице прихваћеног институционалног дизајна ЕМУ (постављање монетарне и фискалне политике евра на различите нивое власти): прво, повећана осетљивост заједничке валуте на негативне ефекте преливања прекомерне буџетске потрошње држава чланица; и, друго, побољшање услова задуживања, односно финансирања прекомерне потрошње, за чланице које такве услове себи нису могле да обезбеде на тржишту пре чланства у ЕМУ.<sup>79</sup> Наравно, познато је да се оног тренутка када је финансијска криза ставила пред искушења у том тренутку најслабије карике институционалног ланца једнствене валуте (Грчку, Португал, Ирску, Кипар, Шпанију, Италију), другонаведена претпоставка срушила попут куле од карата. Биле су потребне године политике штедње и експанзивне политике ЕЦБ, како би им тржишта наново пружила услове задуживања који наликују оним пре кризе.

Вратимо се још једном на специфичности историјских институционалиста који су фокус истраживања усмерили ка сложенем европском систему управљања. Како долази до појаве „пукотина“ (енгл. *gaps*) које је Пирсон уочио у контроли коју државе врше над заједничким европским институцијама? Издваја се најмање четири чинилаца који условљавају неподударност и размимоилажење између оригиналних циљева твораца наднационалних институција и дугорочних институционалних ефеката на нивоу Уније: прво, изабрани представници држава су склони да више воде рачуна о краткорочним интересима у вези са предстојећим националним изборима, него о дугорочним импликацијама усвојених одлука по национални суверенитет; друго, када се узме у обзир сложеност и вишеслојност обавезивања држава на европском нивоу власти, извесно је да ће се оне у једном тренутку суочити са неочекиваним (и нежељеним) последицама својих пређашњих одлука; треће, иако је у демократским политичким системима очекивано да новоизабрана влада некада има битно другачије политичке преференце у односу на раније владе, *acquis communautaire* на снази знатно сужава простор за реформу на националном нивоу; и, последње, трошкови изласка из одређеног институционалног аранжмана се током година увећавају.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Општем консензусу у погледу стварања евра ишао је на руку и замор италијанске и грчке средње и радничке класе од ситуације да њихове тешко зарађене плате нагрива инфлација настала као последица дугогодишње девалвације њихових националних валута. Јанис Варуфакис, *Глобални минотаур*, Профил књига, Београд, 2015., стр. 183. Наведена ретроспектива је добар подсетник како је манипулација спољним девизним курсом делотворна само на кратак рок и као одговор на изненадне шокове, те да ипак не може бити одржива замена за структурне реформе.

<sup>78</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, op. cit. p. 901.

<sup>79</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 10.

<sup>80</sup> Опширније у: Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, op. cit., pp. 11-20.

## 2.2. ЗАШТО ЈЕ ГЛОБАЛНА ФИНАНСИЈСКА КРИЗА НАЈЈАЧЕ ПОГОДИЛА ЕВРОЗОНУ

Много је истраживања спроведено и радова написано о специфичностима кризе у еврозони.<sup>81</sup> У домаћој економској студији сводно су систематизовани појавни облици кризе и зато их сада овде наводимо. Криза евра потресла је ЕМУ на више начина: прво, прекинути су канали монетарне трансмисије ЕЦБ; друго, дошло је до губитка поверења у кредитни систем; треће, умањен је потенцијал функционисања јединствене валуте, што је исходило нагађањима да би поједине чланице могле напустити еврозону; четврто, монетарна стабилност је угрожена нестабилношћу кредитних институција; и, најзад, епилог кризе је делегитимизација појединих европских институција, чиме је продубљен демократски дефицит интеграције.<sup>82</sup>

Будући да се узроци кризе опширно обрађују у литератури<sup>83</sup>, кратко се бавимо овом темом, фокусирајући се на европске одговоре и њихове импликације по наше разумевање измењеног економског управљања на нивоу ЕУ. И у медијима, и у академској литератури, издвојила су се два широка становишта у погледу узрока кризе у еврозони. Прво, које кривицу углавном налази у лошем вођењу економије држава најтеже погођених кризом и које, следствено, као решење преписује фискалну консолидацију и структурне реформе на националном нивоу; и друго, које истиче мањкавости у унутрашњој структури еврозоне и као решење предлаже реформу институционалне архитектуре која подупире евро. Немачка и Холандија су наизглед непоколебљиве у свом ставу да је дужност националних влада да спроведу договорене реформе, поштујући европска фискална правила. Земље Јужне Европе, углавном подржане од стране Француске, насупротив томе, тврде да је потребна већа флексибилност када је по среди одлучивање о фискалним и структурним реформама<sup>84</sup>, те да би државе са већом фискалном слободом деловања требало да помогну у решавању тренутних неравнотежа повећавањем јавних расхода. Изложићемо основне аргументе оба тора, како би понудили сводне закључке о томе зашто се баш еврозона нашла на најјачем удару кризе.

### 2.2.1. Узроци кризе у Грчкој

---

<sup>81</sup> Видети нпр. зборник радова: Европска унија: Нове и старе димензије кризе (уредили Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2017.

<sup>82</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 12-13.

<sup>83</sup> У докторској дисертацији о институционалним узроцима кризе евра, систематизована су објашњења о узроцима кризе евра, и издвојена четири широка правца истраживања: (1) утицај америчке хипотекарне кризе; (2) одговорноаост банака и финансијских институција; (3) одговорност влада држава чланица; (4) институционални недостаци ЕМУ. Видети: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертације), op. cit., стр. 8. Такође, видети: Paul De Grauwe, “Design failures in the eurozone: can they be fixed?”, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, The London School of Economics and Political Science, Paper No. 57/2013, као и: Barry Eichengreen, “European monetary integration with benefit of hindsight”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Issue s1, 2012.

<sup>84</sup> Чак и након што су превирања на финансијским тржиштима утихнула, а програми ЕЦБ снизили каматне стопе, земље са високим дугом су и даље трошиле у просеку око 3-4% свог БДП-а на исплате камата. Већини ових земаља више не прети ризик несолвентности. Међутим, њихов дуг је попут „лудачке кошуље“ која ограничава њихове могућности да постигну економски раст у добрим временима, док у кризним временима значи већу изложеност. Benedicte Marzinotto, “The Eurozone is Still Vulnerable”, Mar 22, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-still-vulnerable-fiscal-asymmetries-by-benedicte-marzinotto-2017-03?barrier=accesspaylog>, 03/10/2020.

Финансијску кризу је можда најбоље разумети као слом поверења.<sup>85</sup> Зајмодавци смањују нова позајмљивања и одбијају реструктурирање кредита, јер се плаше да зајмопримци неће моћи да сервисирају дужничке обавезе. Суштински, реч је о сплету економских и психолошких фактора који могу водити ка политичкој нестабилности. Устаљено је гледиште да је фискална одрживост од виталног значаја, како за спречавање проблематичног рефинансирања, односног потенцијалног отписивања дуга (из угла повериоца), тако и уливање поверења потрошачима и инвеститорима (из угла дужника).

Добро је познат наратив како је финансијска криза, потекла из САД, уздрмала темеље конструкције на којој почива еврозона. Како је са увођењем евра ризик од инфлације у случају девалвације на националном нивоу нестао, водећи ка опадању каматних стопа и следствено трошковима позајмљивања, јефтин новац из иностранства је преплавио европске земље са нижим приходима. Понегде - у Грчкој, Италији и Португалу - новац је финансирао висок ниво јавне потрошње. Другде – у Шпанији и Ирској - финансирао је заблуде приватних инвеститора на тржишту некретнина. У првим годинама по увођењу евра дугови су расли и гомилали се. Да ли су, и на који начин, позајмице могле продуктивније бити искоришћење предмет је жучне расправе међу економистима. Углавном се сматра да је искра која је запалила пожар финансијске панике у еврозони била објава грчке владе о стварном стању дуга у тој земљи.<sup>86</sup>

О модерном „дужничком ропству“ Грчке које је уследило писало се много, па ће делом и из тог разлога оно бити изостављено у предметном раду.<sup>87</sup> Више ћемо се усредсредити на ефекте грчке кризе по политички и економски систем односа у зони евра. Укратко, сматра се да је то било највеће финансијско спасавање земље којој је претио банкрот у историји. Различити европски механизми (билатерални и мултилатерални) и приватни инвеститори позајмили су Грчкој скоро 320 милијарди евра. До јануара 2019., Грчка је отплатила „тек“ 41,6 милијарди евра. Процењује се да ће дуг исплаћивати и након 2060. год.<sup>88</sup>

У специфичном грчком случају, проблем је усложњавала чињеница да су током година убрзаног раста високи фискални дефицити финансирани приливима капитала са стране. Када су ови токови капитала пресушили, јавио се проблем одрживости јавних финансија. Данас земље еврозоне нису подложне сличним приливима капитала, па криза не би довела до спољне неравнотеже таквих размера. Не би им било потребно велико прилагођавање плата и цена (политика штедње), односно интерна девалвација, а владини приходи остали

---

<sup>85</sup> Willem H. Buiter, “Financial Stability Should Be Central Banking’s Prime Objective”, *Project Syndicate*, Dec 11, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economic-stability-market-volatility-by-daniel-gros-2018-02?barrier=accesspaylog>, 24/10/2020.

<sup>86</sup> Неколико недеља након што су Социјалисти у Грчкој преузели власт, у октобру 2009., премијер Јоргос Папандреу открива да ће грчки буџетски дефицит премашити 12% БДП-а, готово дупло више од првобитних процена. Ова бројка је касније ревидирана навише на 15,4%. “Greece’s Debt 1974 – 2018”, Council on Foreign Relations, Интернет, <https://www.cfr.org/timeline/greeces-debt-crisis-timeline>, 04/02/2021.

<sup>87</sup> Видети нпр.: Василис К. Фускас, Константин Димулас, *Политичка економија дуга и деструкције*, Албатрос плус, Београд, 2015. Такође, видети: Margarita Katsimi, Thomas Moutos, “EMU and the Greek crisis: The political-economy perspective”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 26, Issue 4, December 2010.

<sup>88</sup> Статистичке податке у вези са грчком дужничком кризом видети у: Kimberly Amadeo, “Greek Debt Crisis Explained”, Интернет, <https://www.thebalance.com/what-is-the-greece-debt-crisis-3305525>, 04/02/2021.

би релативно стабилни.<sup>89</sup> Уколико би се премије на ризик повећале, то би вероватно био резултат сумње поверилаца у способност владе да обезбеди дугорочно финансирање (буџетске приходе), услед нпр. ревизије очекиваног раста, или домаћег политичког застоја.<sup>90</sup>

На крају, може се тврдити да се искључиво инсистирање на политици стезања каиша на грчком примеру показало неуспешним. Као показатељ се углавном наводе подаци о паду грчког БДП-а од око 25% и раст незапослености који је достигао цифру од скоро 30% током година кризе (2008-2013).<sup>91</sup> Спровођење структурних реформи, односно примарно политике тзв. интерне девалвације, у одсуству мера које би подстакле страну тражње може довести до озбиљног економског пада или још горе дефлације, подривајући с разлогом спремност јавности да настави реформским путем. По свему судећи, грчки народ је морао да прође кроз патње, односно тамошње економске и социјалне недаће су инструментализоване и сада служе као пример за неку будућу владу еврозоне која би могла помислити да јој се исплати да извргавањем унапред договорених правила убира корист.

### 2.2.2. Узроци кризе у Шпанији и Ирској

Неспорно је да је финансијска криза имала различите катализаторе у различитим земљама, од ризичних кредита (енгл. *subprime loans*), мехура на тржиштима некретнина, високог јавног дуга, до економског пада који је погодио реалну економију, а највише мала и средња предузећа, утичући на губитак радних места и пад пореских прихода. Ипак, данас је у литератури идентификован и заједнички именитељ за многе земље - структурна слабост у банкарском сектору. Тзв. банкарска криза у еврозони је на почетку највише уздрмала Ирску и Шпанију, а потом и Кипар, Грчку и Италију.

Могућност задуживања по ниској цени на међународном финансијском тржишту која је довела до процвата на тржишту некретнина у Шпанији, Мајоне (*Giandomenico Majone*) види као увертуру кризе. Као резултат тренутног узлета изазваног увођењем евра, зараде и инфлација су у Шпанији расли много брже него у Немачкој или Француској. Истовремено, како ЕЦБ углавном помно прати ниво инфлације у највећим економијама у зони евра, дозволила је да каматна стопа остане ниска - уствари исувише ниска за услове који су владали у Шпанији. Исто је било и у случају Ирске.<sup>92</sup> Да је тачна немачка теорија како су дефицити и дугови изазвали кризу – па је стога најбоља мера превенције наметање ограничења на дефицит и задуживање – онда се Ирска и Шпанија никада не би нашле у кризи, резонује Џозеф Стиглиц.<sup>93</sup>

Дакле, важно је нагласити да је прекомерни дуг у Шпанији и Ирској настао у приватном сектору. Повећање јавног дуга дугује се околности да су њихове владе биле решене да спасу

---

<sup>89</sup> Daniel Gros, "The Eurozone Island of Stability", *Project Syndicate*, Feb 13, 2018, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economic-stability-market-volatility-by-daniel-gros-2018-02?barrier=accesspaylog>, 22/09/2020.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2016., стр. 263.

<sup>92</sup> Опширније у: Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014., pp. 45-47.

<sup>93</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, op.cit., стр. 42.

посрнуле банке, па су у ту сврху емитовале обвезнице. Ако се изузме Грчка, у еврозони је уствари банкарска криза довела до дужничке кризе.<sup>94</sup> Тако, опаска бившег гувернера енглеске централне банке Мервина Кинга (*Mervyn King*) о томе како су „европске банке биле европске током живота, а националне у смрти“, добро предочава још једну од противуречности ЕМУ. У добрим економским временима здружено деловање чинилаца који укључују: постојање заједничке валуте, слободу протока капитала и интеграцију финансијских тржишта, стимулисало је прекогранично банкарство (интернационализацију или боље речено европеизацију њихових потраживања) и раст профита банака по том основу. Али, како након периода финансијског узлета и претеране еуфорије готово сигурно следи пад, са доласком кризе вишеструки губици банака су пали на терет њихових матичних држава. Поменуто констатацију Кинга о европским банкама накнадно је присвојила Европска комисија и од ње начинила мото за наставак интегративних процеса и формирање наднационалне банкарске уније.<sup>95</sup>

Економиста Жан Писани-Фери (*Jean Pisani-Ferry*) износи занимљиву тезу у погледу објашњења узрока и тока кризе на европском тлу. Дијагноза кризе била би потпуно другачија да се којим случајем криза прво манифестовала у Ирској, уместо у Грчкој. Тада за виновнике не би биле узете фискална неодговорност и прекомерна потрошња, већ структурне економске разлике, прецењена вредност некретнина и неодговорни губици банака, те самим тим терапија се вероватно не би састојала у мерама штедње, већ у мерама за повећање конкурентности и реформисање банкарског сектора.<sup>96</sup>

### 2.2.3. Особености економске кризе у Италији

Иако је од почетка кризе перципирана као једна од слабих карика у еврозони, озбиљни проблеми за италијанску економију почели су нешто касније у односу на напред разматране државе. Италијанско суочавање са кризом разликује се од напред разматраних примера (Грчка, Ирске, Шпанија, Португал). Током своје прве деценије чланства у еврозони, Италија није доживела ни јефтиним кредитима подстакнут економски раст, нити традиционални крах тржишта некретнина по пуцању кредитног мехура. Италијанска економија је у некој врсти дуготрајне стагнације, а банкарски сектор је нарочито рањив. Проблеми са којима се ова земља суочава структурне су природе и биће потребан креативан програм реформи који би требало да акценат стави на дубље узроке слабих економских перформанси у протеклих 20 и више година, што значи да ни фискална дисциплина коју препоручује ЕУ, нити фискално расипништво у популистичком стилу неће решити фундаменталне проблеме.<sup>97</sup>

Након избора, у марту 2018., на којима су Покрет пет звездица и десно оријентисана Северна лига освојили комбиновану парламентарну већину, и након вишемесечне

---

<sup>94</sup> „Док је Грчка стварно имала велики дефицит, Ирска је била узор фискалних врлина. Шпанија је чак остваривала вишак у време кад је била захваћена кризом 2008., а Португалија није заостајала за Немачком по дефициту и задужености. (...) улажу очајнички труд да се одмакну из фокуса правога извора кризе – а то је банкарски сектор.“ Јанис Варуфакис, *Глобални минотар*, Профил књига, Београд, 2015., стр. 158.

<sup>95</sup> Детаљније у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 77.

<sup>96</sup> Наведено према: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 34-35.

<sup>97</sup> Lucrezia Reichlin, “What Italy’s Crisis Means for Europe”, *Project Syndicate*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-crisis-europe-future-by-lucrezia-reichlin-2018-05?barrier=accesspaylog>, 17/09/2020.

неизвесности која их је пратила, Италија је постала прва међу тзв. великим чланицама ЕУ којом управља коалиција коју коментатори углавном оцењују као „популистичку“.<sup>98</sup> Међутим, проблем је настао када је италијански председник Серђо Матарела (*Sergio Mattarella*) ставио вето на именовање евра скептика Паола Савоне (*Paolo Savona*) за министра финансија у влади коју је предложила победничка коалиција. Италијански председник и они који га подржавају истичу да излазак из евра није био предмет расправе у предизборној кампањи која је довела Покрет пет звездица и Северну лигу на власт и да је именовање Савоне претило потресом на финансијским тржиштима и економским проблемима. Са друге стране, његови критичари, пак тврде да је он прекорачио мандат и дао примат финансијским тржиштима над избором министра од стране демократски изабране владе. Питајући се да ли је италијански председник овим потезом заштитио или поткопао демократију своје земље, поједини аутори ову ситуацију тумаче као индикативну за поимање демократске легитимности у данашњој Унији.<sup>99</sup> Пошто је изабрана са мандатом да промовише бржи и инклузивнији раст, нова власт у Италији је прибегла експанзивнијој фискалној политици. Међутим, Европска комисија је њихов нацрт буџета „одбила“ због непридржавања европских правила о дозвољеном дефициту.<sup>100</sup> Као резултат тога, међународне агенције за кредитни рејтинг су додатно снизиле рејтинг Италије, наводећи као разлог забринутост због стања дуга у држави и владине преоптимистичне пројекције раста. О последицама ове афере по италијанску демократију ће више бити речи у четвртном поглављу дисертације, где се испитује легитимност европских одговора на кризу.

Економисти истичу да италијанска привреда данас није већа него што је била 2000., а то значи две изгубљене деценије. Упркос подстицајима које пружа програм квантитативног попуштања ЕЦБ, слабог евра и *de facto* лабавије фискалне политике последњих година, производња расте годишњом стопом мањом од 1%. Незапосленост младих је изразито висока. Италија је једва успела да стабилизује свој јавни дуг - који сада износи око 155% БДП-а.<sup>101</sup> Економски пад услед неке нове кризе или пораст каматних стопа би на тај начин поново повећао јавни дуг. Италија не може рачунати да ће ЕЦБ наставити да купује њене обвезнице у недоглед. Политичка ситуација у овој земљи, која је последњих година обележена нестабилностима, изневереним надама и растућим незадовољством према ЕУ и

---

<sup>98</sup> Победничке снаге су током предизборне кампање довеле у питање бенефите од чланства у еврозони, мада се ниједна није отворено изјаснила о напуштању заједничке монете као посебној тачки свог владајућег програма. Критиковали су глобализацију, а Лига се оштром реториком противила имиграцији. На домаћем фронту, обе странке су обећале да ће се борити против корупције и срушити оно што виде као политички естаблишмент који служи искључиво сопственим интересима. Истовремено, обећавајући радикални заокрет ка политикама за смањење незапослености и прераспodelу дохотка. Уколико је судити према њиховим предизборним програмима, Италијани су изабрали веома необичну коалицију, која комбинује политику изразите левице (нпр. залагање за тзв. грађански или основни приход за оне испод границе сиромаштва) са политиком изразите деснице (резање пореза).

<sup>99</sup> Dani Rodrik, “How Democratic Is the Euro?”, Jun 11, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-democratic-is-the-euro-by-dani-rodrik-2018-06?barrier=accesspaylog>, 10/10/2020.

<sup>100</sup> Уколико се национални парламенти одрекну своје буџетске функције на овај начин, будућност парламентарне демократије у Европи делује суморно. Ова епизода из италијанског политичког живота ће детаљније бити анализирана у поглављу посвећеном легитимности деловања Уније.

<sup>101</sup> Paola Subacchi, “Whatever It Takes in Italy?”, Feb 8, 2021, *Project Syndicate*, Интернет, [https://www.project-syndicate.org/commentary/mario-draghi-form-government-italy-by-paola-subacchi-2021-02?a\\_la=english&a\\_d=6021474e61b8cd4af4f3fa25&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=%2Farchive&a\\_li=mario-draghi-form-government-italy-by-paola-subacchi-2021-02&a\\_pa=archive-results&a\\_ps=&a\\_ms=&a\\_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/mario-draghi-form-government-italy-by-paola-subacchi-2021-02?a_la=english&a_d=6021474e61b8cd4af4f3fa25&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=mario-draghi-form-government-italy-by-paola-subacchi-2021-02&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=), 14/02/2021.

Немачкој, подједнако је неодржива. Фискална правила еврозоне настављају да гуше маневарски простор за нову стратегију економског развоја. На све то, својевремено владе ЕУ нису учиниле много да помогну Италији да се избори са избегличком кризом. Италијани су некада били проевропски оријентисани и сматрали су да је управљање ЕУ пожељније од примера корумпираног и лошег управљања у земљи. Али подршка евра, ЕУ и проевропском естаблишменту земље опада.<sup>102</sup>

Италија је једна од земаља Уније која је најтеже погођена пандемијом корона вируса. Између осталог, строга економска блокада и пад прихода од туризма додатно су опустошили њену економију. Како нижи раст БДП-а значи и виши дуг, реално је очекивати даље умањење способности италијанске владе да сервисира дуг. Остаје да се види колико ће заједнички програм финансијске подршке, из кога је за Италију намењено око 200 милијарди евра, допринети опоравку њене економије. Наиме, реч је о уводу поменутом новом финансијском инструменту којим по први пут ЕУ (Комисија) позајмљује средства на финансијским тржиштима у име својих чланица. Он за циљ има подстицање економског опоравка од последица пандемије, и у медијима је махом окарактерисан као програм којим се остварује солидарност међу чланицама.

#### 2.2.4. Слабости економског управљања у зони евра

Поред бившег грчког министра финансија и професора економске теорије на Универзитету у Атини Јаниса Варуфакиса (*Yanis Varoufakis*), аутори који оштро критикују економску стратегију примењену на европском нивоу како би се сузбили ефекти кризе, а која је нарочито погубне социо-економске последице оставила у Грчкој, а онда и у низу других чланица, су и амерички економисти Џефри Сакс (*Jeffrey Sachs*)<sup>103</sup> и Џозеф Стиглиц (*Joseph Stiglitz*).

Теза добитника Нобелове награде за економију Џозефа Стиглица, у 2001. години, је да је структура еврозоне од самог зачетка погрешно постављена; правила, прописи и институције које њоме управљају могу се окривити за слаб резултат овог региона, укључујући и његове вишеструке кризе.<sup>104</sup> У последњој књизи посвећеној кризи евра, Стиглиц је означио валутни експеримент у виду увођења заједничке европске валуте, као главног „кривца“ за евентуални слом европског пројекта. Премиса од које је пошао, а која произилази из његових ранијих теорија и коју је сада применио на контекст еврозоне, јесте да економска тржишта сама по себи нису ефикасна.<sup>105</sup> Он износи смернице за три алтернативе данашњој

---

<sup>102</sup> Италија и Грчка имају много тога заједничког, почев од институционалних слабости. Моћне интересне групе ометају конкуренцију у многим секторима, често нарушавајући тржиште роба и услуга, док су политичари неретко саучесници у непотизму. Paola Subacchi, “Italy’s Greek Tragedy”, Mar 30, 2013, *Project Syndicate*, Интернет, [https://www.project-syndicate.org/commentary/crises-in-italy-and-cyprus-destabilize-the-euro-by-paolasubacchi?a\\_la=english&a\\_d=536608911a91c10c78bfd7d0&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=%2Farchive&a\\_li=crises-in-italy-and-cyprus-destabilize-the-euro-by-paola-subacchi&a\\_pa=archive-results&a\\_ps=&a\\_ms=&a\\_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/crises-in-italy-and-cyprus-destabilize-the-euro-by-paolasubacchi?a_la=english&a_d=536608911a91c10c78bfd7d0&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=crises-in-italy-and-cyprus-destabilize-the-euro-by-paola-subacchi&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=), 14/02/2021.

<sup>103</sup> Видети нпр.: Jeffrey Sachs, “Death by Debt: My Response to The German Finance Minister”, Thoughts for the post-2008 world Yanis Varoufakis blog, Интернет, <https://www.yanisvaroufakis.eu/2015/08/01/death-by-debt-my-response-to-the-german-finance-ministry-by-jeffrey-sachs/>, 06/02/2021.

<sup>104</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, оп.цит., стр. 33.

<sup>105</sup> Неуспехе еврозоне је у великој мери могуће приписати комбинацији „промашене економске идеологије“ доминантне у време стварања евра и недостатка политичке солидарности. Ibid., стр. 36.

стратегии сузбијања ефеката кризе, коју означава као „тумарање“. У погледу услова који би требало да буду испуњени за дугорочни опстанак евра као заједничке европске валуте, Стиглицева порука је недвосмислена: „кључне реформе неопходне су у структури саме валутне уније, не у привредама појединачних земаља“. <sup>106</sup> Дакле, управо супротно преовлађујућем антикризном приступу европских одлучилаца.

У литератури је истакнуто неколико ограничења у погледу функционисања монетарне уније, међу којима је најакутније оно које произилази из тзв. „конструкцијске грешке“ ЕМУ, под којом се у најкраћем подразумева централизација монетарне политике уз истовремено децентрализовано вођење економске и фискалне политике. У академској јавности, а и шире, заступљено је становиште да, без да су се претходно обавезале на наднационално економско управљање („истинску“ економску унију или економску владу), чланице Уније нису ни требале да крећу на неизванпут централизације монетарне политике.

Поучене горким искуством из тридесетих година прошлог века (тзв. „Велика депресија“) велики број земаља увео је нове функције у своје привреде са циљем стабилизације у кризним временима. За ово истраживање од посебног су значаја две такве функције – улога централне банке као кредитора у последњој инстанци и увођење аутоматских стабилизатора буџета. Творци ЕМУ нису предвидели постојање антикризних механизма и ту би делом требало тражити разлоге зашто се баш еврозона нашла на најјачем удару кризе. <sup>107</sup> Важна питања, попут утврђивања конкретних мера које би требало да доведу до успешног усаглашавања националних економских политика или начини на који би били обезбеђени компензаторни буџетски трансфери у случају ванредних околности, заобиђена су. <sup>108</sup>

Даље, са једне стране, заједничка европска валута је оснажила финансијску (укључујући и банкарску) интеграцију у еврозони која је била праћена огромним узлетом у прекограничним банкарским активностима. Са друге стране, увођењем евра, националне централне банке су изгубиле важну функцију „кредитора у последњој инстанци“ (енгл. *lender of last resort*) <sup>109</sup>, а да притом она формално није пренета на наднационалну ЕЦБ. Тако, са доласком кризе у околностима опште „узнемирности“ на европским финансијским

---

<sup>106</sup> Ibid., стр. 10.

<sup>107</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 91.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Зајмодавац у крајњој инстанци је институција, обично централна банка државе, која нуди зајмове банкама или другим институцијама које испуњавају услове, а које су запале у финансијске потешкоће или се сматрају врло ризичним, или близу колапса. У Сједињеним Државама, Федералне резерве делују као зајмодавац у крајњој инстанци институцијама које немају друга средства задуживања и чији би неуспех у прибављању кредита драматично утицао на економију. Критичари истичу да сигурност коју ова функција пружа може подстицати квалификоване институције да се излажу прекомерном ризику. Adam Hayes, “What Is Lender of Last Resort?”, Investopedia, Интернет, <https://www.investopedia.com/terms/l/lenderoflastresort.asp>, 06/02/2021. Зајмодавац у крајњој инстанци је онај коме се обраћа када су финансијска средства хитно потребна, а исцрпљене су све друге могућности. Банке се обично обраћају зајмодавцима у крајњој инстанци када не могу добити средства потребна за своје свакодневно пословање. То се може догодити у периодима финансијских превирања када банке сумњају у међусобно позајмљивање, а грађани желе да подигну новац са свог банковног рачуна без одлагања. У таквим ситуацијама централне банке делују као зајмодавци у крајњем случају. Централне банке традиционално врше ову функцију, јер у њихову одговорност спада осигурање несметаног функционисања финансијских тржишта и стабилног финансијског система. European Central bank, “What Is Lender of Last Resort?”, Интернет, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.en.html>, 06/02/2021.



тржиштима и политичком комешању у еврозони, испоставило се да сада банке које су своје профите остваривале на отвореном европском тржишту капитала са доласком кризе није имао ко да подржи, до њихових матичних држава. Како би сачувале стабилност банкарских система, поједине европске владе биле су принуђене да одступе од заједничких фискалних ограничења зацртаних у Пакту стабилности и раста, претварајући банкарску кризу у далеко опаснију дужничку.

Економисти сматрају да уколико чланице Уније желе да се прекогранично банкарство настави, а да истовремено финансијска стабилност целокупног система не буде жртвована зарад раста профита, оне ће бити принуђене да договоре наднационалну пруденциону регулативу и све што из ње произилази. Затим, како би се избегао морални хазард повезан са функцијом кредитора у последњој инстанци за банке еврозоне, а коју је током кризе ЕЦБ преузела на себе<sup>110</sup>, мора јој се омогућити посед свеобухватних информација у вези са пословањем банака, а затим и овлашћење да на неки начин „дисциплинује“ оне које су запале у проблеме (попут одлуке о томе да ли ће бити докапитализоване или пуштене да банкротирају). Притом, како би се током криза избегла паника и одлив капитала (тзв. „јуриш на депозите“), депозити морају бити заштићени једнако у свим чланицама. Наднационална банкарска унија је, дакле, између осталог, *sine qua non* одрживог економског управљања еврозоном.<sup>111</sup>

Институционалистичко објашњење узрока кризе сугерише да су правила и обичаји унутар ЕМУ условили подстицаје који су створили различите проблеме колективног делања за државе чланице и финансијске институције.<sup>112</sup> У том смислу је индикативно тренутно држање земаља ван зоне евра према новим интеграционим подухватима. Узмимо наново за пример банкарску унију. Да је реч о осетљивој области где државе не гледају благонаклоно на уплитање наднационалних институција говори политички услов једногласности (за разлику од редовног законодавног поступка који предвиђа усвајање одлука у Савету квалификованом већином), као и околност да су једино чланице еврозоне обавезне да своје банке препусте наднационалном надзору. Земље ЕУ које још увек нису прихватиле евро, могу изабрати да учествују путем „блиске сарадње“ са ЕЦБ.<sup>113</sup> Још увек ниједна земља чланица ван еврозоне није приступила Јединственом механизму надзора. Упркос чињеници да је приступање овом механизму услов да могу да затраже финансијску помоћ из Европског стабилизационог механизма. Да ли онда то значи да чланице које још увек нису увеле заједничку валуту верују да су озбиљније финансијске недаће повезане са

<sup>110</sup> У октобру 2008. ЕЦБ је открила да је централно банкарство више од стабилности цена. До ове спознаје је дошла у тренутку када се нашла примораном да значајно повећа ликвидност како би се спасио банкарски систем. ЕЦБ се није устручавала да послужи као зајмодавац у крајњој инстанци за банкарски систем, упркос страху од моралног хазарда, инфлације и фискалних импликација кредитирања. Када је 2010. избила криза јавног дуга, ствари су стајале другачије. Овога пута, ЕЦБ је оклевала. Paul De Grauwe, “The European Central Bank as a lender of last resort”, 18 August 2011, Vox EU, Интернет, <https://voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>, 06/02/2021. Преломним тренутком кризе сматра се 2012. год. када је ЕЦБ одлучила да се обавезе да ће пружити неограничену (али, условну) подршку ликвидности на тржиштима државних обвезница еврозоне, најавом програма „Директне монетарне трансакције“ (енгл. *Outright Monetary Transactions*, ОМТ). О овоме ће више бити речи у наредним поглављима.

<sup>111</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 79.

<sup>112</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 34.

<sup>113</sup> Видети: “Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro“, (ECB/2014/5).

заједничким европским новцем? Да ли је њихова тренутна процена да им финансијска помоћ из заједничког фонда неће ни бити потребна уколико се уздрже од даље интеграције у економском домену?<sup>114</sup>

### 2.3. АНТИКРИЗНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЕЛИТА

Како се предмет истраживања докторске дисертације односи пре свега на испитивање легитимности посткризног система управљања у зони евра, детаљна анализа узрока, појавних облика и тока кризе на европском тлу, као и многобројних антикризних мера је морала бити изостављена. Уместо тога упућиваћемо на обимну литературу, како домаћу, тако и страну, која покрива набројана питања.<sup>115</sup> Биће представљене тек контуре најважнијих реформских подухвата, као основа за разматрање најважнијих проблема и тачака спорења који генеришу позиве ка даљој реформи система. Реформе су извршене у кључним областима макроекономског управљања: монетарној политици, фискалној политици, и политици финансијске стабилности.

#### 2.3.1. Фискалне реформе

Више пута током трајања кризе када у оснивачким актима није могао бити издвојен јасан правни основ, или када су желеле да избегну дуготрајан и политички неизванступак њихове ревизије, државе чланице би посегнуле за склапањем међудржавних споразума ван европског права. Без обзира, Европској комисији је додељена важна улога у њиховом спровођењу. На овај начин закључена су и у 2012. години ступила на снагу два важна уговора: Уговор о стабилности, координацији и управљању ЕМУ<sup>116</sup> и Уговор о установљавању Европског стабилизационог механизма<sup>117</sup>.

У начелу, сматра се да је први поменути Уговор, познат и као Фискални споразум или пакт којим су се чланице потписнице обавезале на буџетску дисциплину, био *quid pro quo* за Немачку да одобри Европски механизам за стабилност који је у основи колективни пакет за спасавање. Постављена је строга горња граница структурног буџетског дефицита земље<sup>118</sup>

<sup>114</sup> Питања су постављена у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 84.

<sup>115</sup> Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижница Зорана Стојановића, Нови Сад, 2016., Krampf Arie, “From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3: The European Union After the Crisis, 2014. Детаљније о антикризним мерама видети у: Мирослав Антевски, Стеван Рапаић, „Криза у Еврозони и европска интеграција“, *Европско законодавство*, год XIII, бр. 47–48, стр. 92–121. Ауторка доктората је о томе писала у: Драгана Дабић, „Криза Еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *Европско законодавство*, год XIII, бр. 47/48, 2014, стр. 139-161.

<sup>116</sup> Енгл. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary union (текст Уговора преузет са сајта ЕУ, на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=EN)). Детаљној анализи наведеног Уговора посвећен је зборник радова: *Криза Европске уније: Шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом* (приредили Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић), Службени гласник, 2013.

<sup>117</sup> Енгл. Treaty establishing the European Stability Mechanism (текст Уговора преузет са сајта ЕУ, на: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203\\_-\\_esm\\_treaty\\_-\\_en.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf)).

<sup>118</sup> Структурни дефицит је „део буџетског дефицита који би постојао чак и када би економија била на потенцијалном нивоу производње.“ Реч је о нивоу буџетског дефицита који би постојао када би реални друштвени производ био једнак потенцијалном друштвеном производу. Зове се и дефицит пуне запослености. *Економски речник*, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд, 2001., стр. 668-669.

и предвиђено да се односи јавног дуга који прелазе 60% БДП-а морају годишње смањивати за двадесетину разлике између тренутног односа и циља. Државе уговорнице су се обавезале да у унутрашње системе унесу одредбе које ће довести до аутоматског активирања корективних мера када зацртани буџетски циљеви нису испуњени. Налази Комисије из 2017. године сугеришу следеће: „Све уговорне стране су значајно прилагодиле свој национални фискални оквир као резултат захтева Фискалног пакта (...).“<sup>119</sup> Ратификација наведеног Уговора услов је за одобравање финансијске помоћи у оквиру Европског стабилизационог механизма.

Затим, Европски семестар (назван тако, јер се односи на првих шест месеци у години) представља механизам координације економских и буџетских политика држава чланица која се одвија под окриљем Савета и Комисије.<sup>120</sup> Подразумева три правца деловања: структурне реформе, буџетске политике које их прате како би се обезбедила одрживост јавних финансија поштујући европска правила и отклањање прекомерних макроекономских неравнотежа. У одсуству „позитивне“ интеграције у области фискалне политике, заговорницима економског управљања на нивоу ЕУ преостаје да се ослоне на побољшање заједничких механизма координације. Иако је Европски семестар установио оквир за усклађивање различитих економских политика, провизорни закључак је да се није показао претерано успешним у побољшању конкурентности, расту или запошљавању широм ЕУ. Потребно је подстаћи виши ниво конвергенције међу чланицама, како би ЕУ као целина напредовала.

Према појединим ауторима, најважнија европска антикризна мера била је стварање јединственог европског фонда за помоћ, који је послужио да угаси пожаре. Политички и симболички је било важно да новац није долазио од појединачних земаља већ преко обједињеног фонда уз претходну одлуку Европског савета.<sup>121</sup> Реч је о Европском стабилизационом механизму који је основан 2012. године међудржавним уговором између чланица еврозоне и који уствари представља међународну финансијску институцију коју су стране уговорнице основале међу собом.<sup>122</sup> Корист коју је за Унију донео читава се у

---

<sup>119</sup> „Као што је представљено у извештају Комисије, све су оне поставиле обавезујућа и трајна правила уравнотеженог буџета у своје домаће правне поретке. За неке су те промене укључивале уставне амандмане, док су друге усвојиле алтернативне облике обавезујућих оквира. У складу са захтевима Уговора о стабилности, координацији и управљању ЕМУ) како је даље прецизирано у заједничким принципима које је утврдила Комисија, та национална правила подржана су механизмима корекције који се покрећу аутоматски у случају значајних уочених одступања од стране независних националних фискалних институција са одговарајућим мандатом за надгледање. На тај начин су створена или значајно ојачана независна тела, која имају капацитет да играју све већу улогу у националним јавним расправама о фискалној политици.“ Видети: European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION The Fiscal Compact: Taking Stock”, Brussels, 22.2.2017 C(2017) 1200 final.

<sup>120</sup> Током европског семестра државе чланице усклађују своје буџетске и економске политике са циљевима и правилима договореним на нивоу ЕУ. У оквиру три главне фазе европског семестра чланице подносе своје буџетске стратегије и планове реформи Комисији, која их анализира и издаје препоруке за сваку државу појединачно. Савет усваја ове препоруке и од чланица се очекује да их примене у креирању националних политика. Импликације оваквог приступа ЕУ према буџетској и економској аутономији на националном нивоу, анализираће се у наредним поглављима.

<sup>121</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, CATENA MUNDI, Институт за европске студије ИЕС, Београд, 2015., стр. 157.

<sup>122</sup> Опширније о његовом настанку, циљевима и институционалној структури видети у: Драгана Дабић, „Криза еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *op.cit.*, стр. 150-153.

ниским трошковима позајмљивања, који се у суштини преносе на земље које се задужују. До сада је Европски стабилизациони механизам континуирано објављивао добит.<sup>123</sup> Међутим, уколико рецимо Грчка не буде у стању да сервисира дуг, акционари Европског стабилизационог механизма, односно државе чланице, ће претрпети губитке.<sup>124</sup> Такође је важно је истаћи да поменути ризик није урачунат у каматну стопу коју Грчка или друге чланице у проблемима плаћају.<sup>125</sup> Посредством овог европског спасилачког фонда, порески обезници еврозоне постали су жиранти презадужених чланица.<sup>126</sup> Прецизности ради, Европски стабилизациони механизам је један од усамљених европских одговора на кризу за који је могуће указати на недвосмислени правни основ. Како би овај спасилачки фонд угледао светлост дана била је неопходно спровести поједностављени поступак ревизије оснивачких аката.<sup>127</sup> О политичким реперкусијама усвојених мера, које су подстакли разлози економске нужности више ће бити речи у наредним поглављима дисертације. На овом месту, од значаја је додати још да се пар година уназад заговара прерастање Европског механизма за стабилност у Европски монетарни фонд. Док је Француска иступила са предлогом за квази-федерални буџет еврозоне који би преузео функцију аутоматског стабилизатора у случају будућих криза, ставови немачких представника према даљој интеграцији у овом домену су знатно обазривији, а амбиције скромније и спремни су да подрже „тек“ Европски монетарни фонд, чија би се средства користила само у хитним случајевима и под стриктним условима.

Током последње две деценије, сваки напор да се дисциплинују прекршиоци фискалних правила ЕУ није успео (или макар када су у питању велике економије еврозоне), услед недостатка истинских извршних, односно принудних овлашћења. У случајевима када државама понестане могућности, као што се неколицини догодило током дужничке кризе, она су биле принуђене да учине оно што морају (мере штедње), како би добиле приступ заједничким фондовима за спасавање. Али, као што је показало грчко искуство, ни ово не иде увек онако како је планирано у канцеларијама и конференцијским салама у Бриселу и Берлину.

Колико у околностима савременог капитализма као глобалног економског поретка, фискални простор којим држава располаже зависи од перцепције и оцене инвеститора, одлично говори следећи пример. Наиме, Јапан има највећи јавни дуг на свету, као уосталом и САД које су у врху „најзадуженијих“ земаља, али чини се да инвеститори, као ни агенције за кредитни рејтинг, нису претерано забринути.<sup>128</sup> Са друге стране, тржишта сасвим другачија перципирају Италију, која је једна од шест земаља оснивача Уније, и једна од

---

<sup>123</sup> Jean Pisani-Ferry, “Germany’s Dangerous Obsession”, *Project Syndicate*, Nov 9, 2017, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-merkel-government-transfer-fears-by-jean-pisani-ferry-2017-11?barrier=accesspaylog>, 15/12/2020.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op.cit., стр. 6.

<sup>127</sup> Члану 136. Уговора о функционисању ЕУ придодат је следећи став: „Државе чланице чија је валута евро могу да установе стабилизациони механизам који ће бити активиран уколико је то неопходно да се очува стабилност еврозоне као целине. Одобравање потребне финансијске помоћи у оквиру таквог механизма биће предмет строгог условљавања“.

<sup>128</sup> Податке, односно рангирање држава према уделу дуга у односу на висну БДП-а, видети на: Интернет, <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>, <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>, 05/02/2021.

најважнијих конститутивних држава еврозоне (и такође чланица групе седам најразвијенијих држава света), а за чије обвезнице инвеститори захтевају високу премију на ризик. Из овог примера могла би произаћи крајње једноставна, али контроверзна препорука: уколико би евро као потпору имао фискалну функцију, еврозона би се као целина знатно боље котирала на финансијским тржиштима. Плус, снага евра би у том случају врло вероватно ојачала, чинећи га, уз још увек неприкосновени долар, доминантним средством међународног плаћања. У сваком случају, о различитим могућностима, односно модалитетима досезања фискалне уније предложеним у литератури, затим њиховим предностима и манама (доминантно из политиколошког угла), више ће бити речи у последњем поглављу дисертације.

### 2.3.2. Монетарно регулисање

Фискална политика је са своје стране била ограничена великим буџетским дефицитима и растућим јавним дугом (који се у појединим земљама готово отргао контроли), док су многе од њих биле принуђене да примењују мере штедње како би осигурале одрживост дуга. Све велике светске централне банке су се показале незаменљивим у зауздавању последица светске финансијске кризе, почев од америчких Федералних резерви.<sup>129</sup> ЕЦБ је, као и друге велике централне банке, одмах по избијању кризе смањила своје кључне каматне стопе на историјски минимум (стандардна монетарна политика). Кључни елемент њеног одговора ради побољшања монетарних услова састојао се у примени нестандартних мера монетарне политике.

Основни задаци који су оснивачким актима поверени Европском систему централних банака су следећи: „дефинисање и вођење монетарне политике у зони евра, спровођење девизних операција, држање и управљање званичним девизним резервама држава чланица и промоција глатког функционисања система плаћања“.<sup>130</sup> Како се криза у еврозони одразила на поменуте функције европске монетарне власти?

Према сада већ бившем председнику ЕЦБ Мариу Драгију (*Mario Draghi*), финансијска криза је довела до прекидања канала трансмисије монетарне политике – процеса који је од фундаменталног значаја за економију, јер се кроз њега промене у референтној каматној стопи централне банке преносе кроз финансијски систем у реалну привреду, досежући напослетку домаћинства и фирме.<sup>131</sup> У доктрини су издвојена три мерила које монетарна политика треба да задовољи: пренос или трансмисија (канални којима монетарна политика утиче на реалну економију); тракција (реактивност економије на мере монетарне политике);

---

<sup>129</sup> У новембру 2018. године навршила се десета годишњица квантитативног попуштања – „несумњиво најсмелијег експеримента монетарне политике у модерној историји централног банкарства“. Stephen S. Roach, „QE Turns Ten“, *Project Syndicate*, Jul 30, 2018, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/lessons-from-a-decade-of-quantitative-easing-by-stephen-s-roach-2018-07?barrier=accesspaylog>, 11/10/2020.

<sup>130</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 103

<sup>131</sup> “The monetary policy of the European Central Bank and its transmission in the euro area”, Speech by Mario Draghi, President of the ECB, Università Bocconi, Opening of the academic year 2012-2013, Milan, 15 November 2012, Интернет, [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121115\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121115_1.en.html), 17/10/2020.

и временска конзистентност (кредибилитет обећања да ће се постићи утврђени циљеви попут пуне запослености и стабилности цена).<sup>132</sup>

Основа неконвенционалне монетарне политике читава се у функцији централних банака као кредитора у крајњој инстанци, што значи да им је циљ креирање додатне ликвидности за банкарски систем путем повећања активе централне банке.<sup>133</sup> Сврха ових операција била је нормализовање функционисања тржишта новца, јачање ликвидности банака како би се спречила њихова несолвентност, обезбеђење додатног кредитног потенцијала банака за кредитирање привреде и грађана, као и стабилизација секундарног тржишта јавног дуга.<sup>134</sup> Европским уговорима ЕЦБ није експлицитно поверена улога кредитора у последњој инстанци за економски и политички простор еврозоне. У правном смислу, она се темељи на широкој одредби Уговора о функционисању ЕУ, према којој „без штете по главни циљ одржавања стабилних цена, Европски систем централних банака подржава опште економске политике у Унији, у циљу остварења циљева Уније, на начине утврђене у чл. 3. Уговора о ЕУ“.<sup>135</sup> Из економског и политиколошког угла посматрано, основаност нове улоге ЕЦБ црпи се из уверења како „ванредне околности траже ванредне мере“.<sup>136</sup>

ЕЦБ је било знатно теже да почне да спроводи неконвенционалне мере, а потом и да одбрани и оправда своје одлуке, него америчким Федералним резервама, централној банци Енглеске, или централној банци Јапана. Разлоге треба тражити у дистрибутивним последицама ових мера које превазилазе традиционалну политику каматних стопа, што у специфичном политичком и економском простору еврозоне може водити ка неслагању и оптужбама да су поједини економски интереси привилеговани у односу на друге, или још озбиљније да су прекорачене границе дозвољене европским правом.

Сама ЕЦБ наводи да су нестандардне мере биле одговор на изазове које је поставила криза, а која је према методологији исте подељена у три фазе, док је свака од издвојених фаза захтевала специфичне мере.<sup>137</sup> У првој фази финансијске кризе, примарни циљ нестандардних мера ЕЦБ био је пружање ликвидности банкама и да омогући функционисање финансијским тржиштима. Како је међубанкарско тржиште пресушило у јесен 2008. године, а банке се више нису могле поуздати у међусобно задуживање<sup>138</sup>, ЕЦБ је изменила свој приступ и банкама пружила неограничени кредит по фиксној каматној стопи. Доспеће у оквиру ових операција је знатно продужено, док је опсег прихватљиве имовине која се може користити као залог у операцијама рефинансирања проширен. У другој фази кризе,

<sup>132</sup> Stephen S. Roach, “The Lemmings of QE”, *Project Syndicate*, Jan 26, 2015, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-quantitative-easing-experiment-by-stephen-s--roach-2015-01>, 3/11/2020.

<sup>133</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., 2017., стр. 260.

<sup>134</sup> Ibid., стр. 353.

<sup>135</sup> Видети: чл. 127. Уговора о функционисању ЕУ. У ставу 3. чл. 3. Уговора о ЕУ на који упућује наведена одредба стоји следеће: „Унија се ангажује на дугорочном развоју Европе, који почива на уједначеном економском расту и на стабилности цена, тржишној привреди високе конкурентности, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку, високом нивоу заштите и побољшању квалитета животне средине“.

<sup>136</sup> Легитимност, као и легалност, антикризне политике ЕЦБ ће се испитивати у наредним поглављима дисертације.

<sup>137</sup> Опширније у: European Central Bank, “Monetary policy decisions”, Интернет, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/decisions/html/index.en.html>, 10/02/2021.

<sup>138</sup> ЕЦБ је банкама пре кризе давала унапред утврђени износ кредита путем аукција, где су банке обезбеђивале колатерале као вид гаранције за кредите. Банке су такође на међубанкарском тржишту позајмљивале једне од других како би задовољиле потребе за ликвидношћу. Ibid.

која је попримила облик кризе државног дуга, нестандартне мере ЕЦБ имале су за циљ решавање нарушеног функционисања тржишта и смањење разлика у погледу услова финансирања са којима се суочавају предузећа и домаћинства у различитим земљама еврозоне. ЕЦБ је купила дужничке хартије од вредности, спровела „веома“ дугорочне операције рефинансирања (енгл. *very long-term refinancing operations*) и најавила условне директне монетарне трансакције (енгл. *Outright Monetary Transactions*), које су, испоставило се, деловале као „снажни прекидач само-оснажујућих страхова на тржиштима државних обвезница“.<sup>139</sup> У трећој фази кризе нестандартне мере ЕЦБ бавиле су се ризиком од наступања дефлације. Са краткорочним каматним стопама које су већ близу нуле, нестандартни одговори ЕЦБ требало је да утичу на читаву констелацију каматних стопа које су релевантне за услове финансирања у зони евра.<sup>140</sup>

Дакле, током протекле деценије и дуже ЕЦБ је спроводила неконвенционалну монетарну политику (као и уосталом све велике светске централне банке), проширујући дијапазон мера монетарне политике које су јој на располагању. Примена нестандартних мера монетарног регулисања започела је под Жан Клод Тришеом (*Jean-Claude Trichet*), али се појачала под његовим чувеним наследником, покретањем следећих програма: дугорочне операције рефинансирања за банке (енгл. *long-term refinancing operations*, скраћено LTRO), квантитативно попуштање (енгл. *quantitative easing*, скраћено QE), терминске смернице, односно механизам „будућег усмеравања“ (енгл. *forward guidance*) и негативним каматним стопама на депозите.

Као што се напред могло видети, према методологији ЕЦБ, последња фаза кризе је економији еврозоне донела притисак дефлације. Иако економисти немају пуно историјског искуства са дефлацијом, она се сматра озбиљним проблемом.<sup>141</sup> Најчешће навођени пример државе која се суочава са дефлаторним притисцима јесте Јапан. Будући да економисти сматрају да дефлација утиче на спознају да се стварни терет државног дуга и јавних обавеза као што су пензиони системи више не може занемаривати, њен настанак подрива ионако крхко стање јавних финансија многих земаља и убија раст.

Квантитативно попуштање (енгл. *quantitative easing*) се показало као један од најубедљивијих одговора централних банкара на кризу, или прецизније континуирану економску слабост. Укратко, реч је о откупу вредносних папира, попут корпоративних и државних обвезница од стране централне банке у циљу убризгавања ликвидности у

---

<sup>139</sup> Недуго по ступању на дужност тадашњи председник ЕЦБ Марио Драги је у јулу 2012. год. на конференцији међународних инвеститора у Лондону изјавио да ће „ЕЦБ у оквиру свог мандата учинити све што је потребно да се евро спаси“. Само месец дана касније ЕЦБ је најавила „Директне монетарне трансакције“ – програм за који се сматра да је био кључан за опстанак заједничке валуте. Више у: Драгана Дабић, „Криза еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *op. cit.*, стр. 142-150. Детаљна разматрања о његовој правној заснованости, видети у тематском броју немачког часописа *German Law Journal* Vol. 15, No. 2: Special Issue The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court, 2014., посебно: Gerner-Beuerle Carsten, Küçük Esin and Schuster Edmund, „Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trail“.

<sup>140</sup> European Central Bank, „Monetary policy decisions“, *op. cit.*

<sup>141</sup> Дефлација представља „поремећај монетарне равнотеже супротан инфлацији – ефективна новчана тражња је мања од понуде роба“. „Карактеришу је: пад цена и раст куповне снаге новца, пораст каматне стопе, пад инвестиција и реализације, смањење степена коришћења капацитета и запослености, неизвесност у пословима, појава губитака. (...) Становништво се уздржава од потрошње због очекивања даљег пада цена. Смањује се наплативост кредита што води несолвентности банака.“ *Економски речник*, *op. cit.*, стр. 78.

банкарски систем и повећања количине новца у оптицају. ЕЦБ је квантитативно попуштање почела да спроводи у марту 2015., како би остварила свој основни циљ који јој је пар година измицао - повратак на ниво инфлације испод, али близу 2%. Теорија иза ове стратегије је једноставна: централне банке, будући да нису у могућности да додатно сниже цену кредита, фокус преусмеравају на увећање њихове количине.<sup>142</sup> Имплицитни аргумент је да је овај прелазак са прилагођавања цена на квантитет функционални еквивалент додатног ублажавања монетарне политике.<sup>143</sup>

Подстицајне мере су додатно умањиле приносе државних обвезница у еврозони (првенствено њених најјачих економија) и повећале цене имовине. Али, упркос претпостављеним ефектима на страни тражње, људи нису трошили више због преовлађујуће политичке неизвесности и схватања да их каматне стопе које су готово на нули приморавају да уштеде више за пензионисање.<sup>144</sup>

Поставља се питање да ли је продужено нестандартно монетарно регулисање одрживо. Критика везана за дефлацију и одговор ЕЦБ у виду још више квантитативног попуштања доводи се у везу са тзв. Мински проблемом (енгл. *Minsky Conundrum*). Амерички економиста Химан Мински (*Human Minsky*) је 1986. упозорио на дугорочне опасности по финансијску стабилност уколико они зајмодавци који свој дуг могу сервисирати само новим дугом постану главни стуб економије. Окружење са нултом каматном стопом је идеално за такве зајмодавце, јер индикатори солвентности више не пружају реалну слику; зајмодавци могу само да „препакују“ свој дуг. Међутим, ово је лоше за оне који имају снажну имовинску позицију, јер их смањење њихове потрошачке снаге подстиче да још више штеде.<sup>145</sup> Једноставно, они склони трошењу, трошење више не могу приуштити, док „штедише“ одбијају да троше. Овај проблем се појавио у Сједињеним Државама након рецесије 2001. године. Иако су Федералне резерве задржавале ниске каматне стопе током дужег периода, корпоративни сектор није повећавао улагања. Опоравак су на крају подстакли ризични хипотекарни кредити, тј. зајмови за куповину некретнина који се одобравају зајмопримцима са нижим кредитним рејтингом. Резултат је, као што је познато, „мега-балон“ који је покренуо финансијску кризу 2008. године.<sup>146</sup>

Према једном од водећих америчких економиста Нуриелу Рубинију (*Nouriel Roubini*), уколико тренутни услови у напредним економијама потрају и у наредној деценији, за сада још увек контроверзне мере монетарне политике попут: „бацања новца из хеликоптера“<sup>147</sup>,

<sup>142</sup> Stephen S. Roach, “The Lemmings of QE”, op. cit.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Michael Heise, “The ECB Needs New Inflation Rules”, *Project Syndicate*, Jul 2, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-central-bank-new-inflation-target-by-michael-heise-2019-07>, 22/10/2020.

<sup>145</sup> Daniel Gros, “The Eurozone’s Minsky Conundrum”, *Project Syndicate*, доступно на: <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-central-bank-monetary-policy-dilemma-by-daniel-gros-2015-11?barrier=accesspaylog>, 16/09/2020.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Реч је о метафори коју је сковао Милтон Фридман (*Milton Friedman*). Према уобичајеном гледишту, новац из хеликоптера је новодштампана готовина коју централна банка издаје, без резервисања одговарајуће имовине или потраживања у свом билансу стања. Може доћи у облику директних новчаних трансфера грађанима или као монетизација државног дуга; у оба случаја представља трајни губитак за централну банку. У пракси, новац из хеликоптера може да наликује квантитативном попуштању. Верзија новца из хеликоптер била би куповина државних обвезница са нултом каматном стопом које се неће отплаћивати, било зато што



монетизације дуга и опорезивања готовине, могле би врло лако бити уврштене у „комплет алата“ централних банкара.<sup>148</sup>

У марту 2020., Управни савет ЕЦБ на челу са новом председницом Кристин Лагард (*Christine Lagarde*) донео је одлуку о увођењу програма „хитне пандемијске куповине“ (енгл. *the pandemic emergency purchase programme*), као привременог програма куповине хартија од вредности приватног и јавног сектора, ради сузбијања озбиљних ризика по механизам преноса монетарне политике услед избијање пандемије вируса ковид-19.

### 2.3.3. Реформе на финансијском тржишту

Оснивачки акти (првобитно Мастрихтски уговор, а потом и његове измене закључно са важећим Лисабонским уговором) оставили су ЕЦБ без могућности пруденционе контроле (контроле бонитета и пословања) великих кредитних институција. На почетку кризе заједничке институције нису могле много да учине да ставе тачку на уочени тзв. „зачарани круг“ између влада и националних банака, односно да спрече негативне ефекте на фискалну позицију државе када би она интервенисала да помогне банкама које су се нашле у проблему. Наиме, иако је јединствено тржиште омогућило банкама да нуде финансијске услуге мимо националних граница, широм ЕУ, одговорност за контролу над тим банкама коначно је падала на националне регулаторне институције. Као што се напред могло видети на издвојеним случајевима Шпаније и Ирске, у добрим временима интеграција европског финансијског тржишта и заједничка валута подстицали су раст профита банака у зони евра. Међутим, како то често бива једном када се илузија мехура на финансијским и тржиштима некретнина распршила, банке су се суочиле са огромним губицима. Са доласком финансијске кризе на европско тло, државе чланице су биле принуђене да емитовањем обвезница финансијски подрже посрнуле банке, што се потом одразило на раст њиховог јавног дуга. Управо ради хватања у коштац са овим проблемом покренут је пројекат европске банкарске уније који је, према европским званичницима, кључни корак ка комплетирању „праве“ ЕМУ.<sup>149</sup>

Банкарска унија у најкраћем подразумева преношење институционалног и регулаторног оквира на европски ниво, са намером да се осигура стабилност банкарског сектора.<sup>150</sup> Она је изграђена не би ли се постигла два широка циља. Први је, генерално учинити европске банке сигурнијим, док је други досезање истинског европског банкарског сектора као дела функционалне ЕМУ. До сада су постављена прва два стуба конструкције банкарске уније – Јединствени механизам надзора и Јединствени механизам санације банака. За банкарску унију каква је на делу не може се рећи да је остварила зацртане циљеве, јер је још увек непотпуна. Како би била довршена потребно је поставити и њен трећи стуб – европски

---

су то трајне обвезнице (енгл. *perpetual bonds*), било зато што се обнављају (енгл. *rolled over*) сваки пут када доспеју на наплату. Детаљније у: Michael Heise, “The Unavoidable Costs of Helicopter Money”, Project Syndicate, Sep 2, 2016, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/unavoidable-costs-helicopter-money-by-michael-heise-2016-09?barrier=accesspaylog>, 27/09/2020.

<sup>148</sup> Nouriel Roubini, “Unconventional Monetary Policy on Stilts”, *Project Syndicate*, Apr 1, 2016, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-range-of-unconventional-monetary-policies-by-nouriel-roubini-2016-04?barrier=accesspaylog>, 20/09/2020.

<sup>149</sup> Опширније у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 77-79.

<sup>150</sup> *Ibid.*, стр. 74.

(наддржавни) механизма осигурања депозита. Данас се супервизија банака, као и њихова санација врше на европском нивоу. Међутим, у случају евентуалног неуспеха санације, негативне последице се и даље углавном преносе на национални ниво.<sup>151</sup>

#### - Први стуб банкарске уније

Током 2014., европске државе су донеле одлуку да ЕЦБ ставе у задатак и одговорност за супервизију значајних банака и других кредитних институција на територији еврозоне, укључујући и чланице ЕУ које би одлучиле да приступе Јединственом механизму надзора. Установљавањем првог стуба банкарске уније дошло је до централизације пруденционе контроле на европском нивоу.<sup>152</sup> Ова могућност предвиђена је Лисабонским уговором, те је као правни основ искоришћен чл. 127. став 6. Уговора о функционисању ЕУ, у коме се каже да: „Савет, одлучујући у складу са посебном законском процедуром, једногласно, и после консултовања Европског парламента и ЕЦБ, може поверавати специфичне задатке ЕЦБ у вези са политикама из области контроле кредитних институција и других финансијских организација, са изузетком предузећа из области осигурања“.

ЕЦБ тренутно директно надзире пословање 117 „најзначајнијих“ банака, на које отпада око 82% укупне банкарске активе еврозоне.<sup>153</sup> Према Уредби којом је установљен Јединствени надзорни механизам<sup>154</sup> (чл. 6. став 4.), значај се процењује на основу три критеријума: величини банке, важности за економију Уније или било које државе чланице која учествује у Јединственом механизму надзора и значају њених прекограничних активности. Уредба прецизира сваки од наведених критеријума. Без обзира на утврђене критеријуме, ЕЦБ у сваком случају надгледа пословање три највеће банке у свакој чланици еврозоне, као и све банке које затраже или приме помоћ из Европског стабилизационог механизма. Преостале банке подлежу индиректном надзору, тј. надгледање њиховог пословања ће наставити да врше националне власти, али под општим условима утврђеним од стране ЕЦБ. Дакле, први стуб банкарске уније је омогућио успостављање хомогених стандарда надзора у оквиру Еврозоне.<sup>155</sup>

#### - Други стуб банкарске уније

---

<sup>151</sup> Ibid., стр. 95.

<sup>152</sup> Пруденциона контрола пословања банака претпоставља испитивање ризичности пословања и адекватности капиталне основе банака. Она такође укључује и заштиту корисника банкарских услуга од арбитражних пословних одлука банака, као и оперативних ризика који могу имати последице по кориснике (банкарске злоупотребе). Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 239.

<sup>153</sup> European Central Bank, Single Supervisory Mechanism, Internet: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>, 11/03/2020.

<sup>154</sup> “Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions“, *Official Journal* 287/6.

<sup>155</sup> Детаљније о супротстављеним гледиштима држава чланица у погледу наднационалног надзора пословања банака, затим инструментима које ЕЦБ има на располагању како би испунила нови мандат, као и унутрашњој управљачкој структури видети у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, op. cit., стр. 79- 85. Такође видети: David Howarth and Lucia Quaglia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Annual Review, 2014.

Искуство из историје европских интеграција сугерише да је за европске државе најтеже да се усагласе око споразума који подразумевају „дељење терета“, нарочито финансијског. Тако је било и у случају финансијске потпоре пројекта банкарске уније. Епилог је дошао у виду комплексног правног режима који удружује елементе наднационалног одлучивања и елементе међудржавног споразумевања.<sup>156</sup> Други стуб Европске банкарске уније темељи се на Уредби о јединственим правилима и јединственом поступку опоравка и санције банака.<sup>157</sup> Такође, првенствено на инсистирање Немачке, закључен је Уговор о преношењу средстава Јединственом санационом фонду.<sup>158</sup>

Јединствени санациони фонд из кога ће се повлачити средства, како за спас банака, тако и за њихово затварање уколико таква одлука буде усвојена, основан је на самом почетку 2016. године. На почетку се овај фонд пуни новцем из доприноса националних банака. Међутим, Уговор који су међу собом потписале државе чланице у вези са пребацивањем средстава Јединственом санационом фонду предвиђа постепено (кроз осам година) обједињавање средстава, тј. удруживање истих, које брише разлику између националних доприноса. Овим ће напослетку (додуше, у знатно ограниченој форми) бити уведена европска претпоставка одговорности за банке.<sup>159</sup> У случају „гашења“ проблематичних банака, њихове губитке ће најпре сносити акционари и повериоци банака. Тиме се настојало да уместо држава, како је то до сада био случај, првенствено инвеститори сносе ризик повезан са њиховом инвестиционом одлуком.<sup>160</sup>

По свему судећи, други стуб наднационалне банкарске уније ће у будућности бити поприште даљих институционалних реформи у смеру ка „правој“ ЕМУ, и као такав један је од реалнијих домета бриселске агенде на којој увек пише „више Европе“. Наиме, Комисија настоји да банкарску унију инкорпорира у амбициозне планове о оснивању Европског монетарног фонда. У мапи пута за продубљивање ЕМУ, Комисија је предложила да будући Европски монетарни фонд, између осталог, служи као подршка Јединственом санационом фонду пружањем кредитне линије или гаранције у случају када санација банке премашује доступна средства.<sup>161</sup>

#### - Трећи стуб банкарске уније

Упркос амбициозним плановима европских званичника и сталним позивима на реформу подупретим саветима економиста, гаранција банкарских депозита и даље остаје у националној надлежности. Правила у овом домену су хармонизована путем Директиве о

---

<sup>156</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 85.

<sup>157</sup> “Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010“, *Official Journal L 225/1*.

<sup>158</sup> Council of the European Union, Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund, Brussels, EF 121 ECOFIN 342, 8457/14, 14 May 2014.

<sup>159</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 86.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Videti: “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank on further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Union: a roadmap“, Brussels, 6.12.2017, COM(2017) 821 final.

шемама гаранције депозита.<sup>162</sup> Према предметној директиви, штедни улози у висини до 100 000 евра биће заштићени било где унутар ЕУ. *Ratio legis* директиве огледа се у заштити слободне конкуренције на јединственом тржишту.<sup>163</sup> Било је потребно одредити јединствени износ заштите депозита на нивоу ЕУ, како би се избегло пребацивање новца у кредитне институције земаља са бољим осигурањем депозита.<sup>164</sup> Све државе чланице установљавају посебне фондове са сврхом гаранције депозита. Ови фондови ће се пунити *ex ante* од стране банака (што значи на регуларној основи, а не накнадно када банка западне у проблеме), у периоду од десет година, све док не достигну ниво од 0,8% укупних покривених депозита (сума од око 55 милијарде евра). Уколико се покаже да је ово недовољно, банкарски сектор ће морати да обезбеди додатне директне (*ex post*) контрибуције.<sup>165</sup>

Важно је нагласити да државе чланице још увек нису успеле да усагласе интересе око увођења Европске шеме обезбеђења депозита, односно јасне претпоставке наднационалне одговорности за штедне улоге. Деловало је да је политички пробој учињен крајем 2019. године када је немачки министар финансија објавио да је његова земља спремна да подржи разводњену верзију предлога Европске шеме у виду шеме за реосигурање националних гаранција за депозите. Ипак, овај пристанак би био дат тек под условом поштравања регулаторног оквира управљања државним дугом, што би за банке значило да морају да повећају своје резерве капитала.<sup>166</sup>

У литератури је пројекат европске банкарске уније углавном означен као непотпун из разлога што: прво, не обухвата све чланице ЕУ (потенцира полемику о „Европи у више брзина“); друго, капацитет заједничког фонда за измирење дугова банака би се могао показати недовољним; и треће, јасна наднационална одговорност за депозите још увек није остварена. У међувремену у европској штампи се с времена на време наилази на пренесене тврдње, махом немачких и холандских званичника, да европска банкарска унија не може бити завршена пре него што финансијско здравље банака буде размотрено.

Нобеловац Жан Тирол (награда за економију 2014. године), сматра да би банкарска криза у Шпанији била избегнута да је својевремено постојала банкарска унија. ЕЦБ, која је данас надлежна за надзор над европским банкама приморала би шпанске банке да успоре са својим улагањем у некретнине.<sup>167</sup> Уз то, уколико банкарска унија буде подупрета европским осигурањем штедних улога као гаранције за депозите штедиша у европским банкама које су и саме предмет централизованог надзора, то ће бити важан корак ка подели ризика са ограниченим моралним хазардом за државе чланице које више не надгледају националне

---

<sup>162</sup> “Directive 2014/49/EU of the European Parliament and the Council of 16 April on deposit Guarantee Schemes“, *Official Journal of European Union*, L 173/149 of 12.06.2014.

<sup>163</sup> Марко Димитријевић, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, 7-9/2016, Београд, стр. 280.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Детаљније у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 88-90.

<sup>166</sup> Видети: Jorge Valero, “German plan brings ‘new impetus’ to banking union, Eurogroup says”, *Euractiv*, Nov 8, 2019, Интернет, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/german-plan-brings-new-impetus-to-banking-union-eurogroup-says/>, 10/05/2020.

<sup>167</sup> Жан Тирол, *Економија за опште добро*, Академска књига, Нови Сад, 2019, стр. 330.

банке.<sup>168</sup> Укратко, за њега је банкарска унија „ембрион федерализма“.<sup>169</sup> Домаћи аутори, такође поимају банкарску унију као увођење федеративних оквира у област банкарских система и као „логичну доградњу карике која недостаје у монетарној унији као федералној творевини“.<sup>170</sup>

\*\*\*\*\*

Током последње деценије владе у еврозони успеле су да постигну сагласност у погледу неколико механизма за борбу против финансијских криза, укључујући спасилачке фондове подржане од стране чланица, делимичну банкарску унију, оштрију фискалну контролу, као и имплицитни пристанак на улогу ЕЦБ као крајњег зајмодавца. Из економске перспективе посматрано, већина ових политика - са могућим изузетком банкарске уније - усмерена је на управљање ризиком од банкрота и „заразе“ на финансијским тржиштима, а не на уклањање основних узрока (институционалних, политичких) прекомерног ризика од нестабилности у еврозони. Из политиколошке перспективе, многе од ових мера нарочито су тешко пале већ најтеже погођеним чланицама и спроведене су „под претњом“ алтернативе у виду самосталног прилагођавања финансијској и банкарској кризи - једном речју финансијског колапса.

#### **2.4. РАЗЛИЧИТО ПОИМАЊЕ ИЗЛАСКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗ КРИЗЕ: НАЗИРЕ ЛИ СЕ СВЕТЛОСТ НА КРАЈУ ТУНЕЛА?**

Након кризе, систем управљања – правила, организација и они који га воде – морају поново да успоставе стабилност; систем мора повратити неопходну легитимност како би наставио уобичајено функционисање.<sup>171</sup> Да ли је ЕУ изашла из кризе? Одговор на ово питање, ни у ком случају није једнозначан. Да ли је окончање рецесије у европским државама индикатор окончања кризе? Према утицајном економисти Џозефу Стиглицу, показатељ успешне економије је брз раст од кога користи имају многи уз ниску незапосленост.<sup>172</sup> Да ли је потребно дефинитивно решење проблема дефицита демократије наддржавног одлучивања које би захтевало за сада слабо изгледну радикалну трансформацију политичког система ЕУ – било у смеру његове демократске федерализације, било одустајањем од евра и враћања грађанима држава чланица права на демократско самоодређење – како би се могло тврдити да је криза одиста окончана?<sup>173</sup>

На овом месту ће концизно бити изложена нека од основних гледишта три доминантна наратива у вези са окончањем кризе ЕУ: први, који тврди да иако је даља реформа ЕМУ потребна, са окончањем акутне фазе дужничке кризе оно најгоре је дефинитивно остало иза ЕУ; други, инспирисан реалношћу консолидације посткризног поретка односа и поновним читањем „класика“ европске интеграције у потрази за објашњењима, бира наставак инкременталне централизације економског управљања, па макар то било и без јасног демократског упоришта; и трећи, који заговара темељно преиспитивање садашњег

---

<sup>168</sup> Ibid., стр. 347.

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 228.

<sup>171</sup> Боин, А., ‘т Харт, П., Штерн, Е., Санделијус, Б., *Политика управљања кризама*, Службени гласник, Београд, 2010., стр. 23.

<sup>172</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро – Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, op. cit, стр. 9.

<sup>173</sup> Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *Међународна политика*, год. LXXI, бр. 1177, јануар-март 2020., стр. 20.

наднационалног поретка. Пре тога ће, такође сводно, бити размотрено како економисти перципирају излазак земље из економске кризе.

#### 2.4.1. Економска логика окончања кризе

Историја сугерише да су за ублажавање акутне фазе економске кризе потребна два елемента - решавање основног узрока кризе и драматичан одговор економске политике који ублажава економску штету и изазива промену економског расположења.<sup>174</sup> Како у овом погледу стоји еврозона?

Док су се на европском континенту радовали повратку раста, нарочито у Ирској (која је према подацима ММФ-а са растом од 7,5% 2015. год. била набрже растућа европска привреда), Џозеф Стиглиц наглашава да се једном „свака (или готово свака) економија опорвља од кризе“. Зато испит неке политике није да ли ће на крају бити опоравка, већ се напротив, успех економске политике мери тиме колико је криза била дубока и дуготрајна пре наго што је уследио опоравак, колико је било патње и колико је оставила негативних ефеката на будући економски учинак.<sup>175</sup> Поред БДП-а који се уобичајено узима као мерило економског учинка (иако је Међународна комисија за мерење економског учинка и друштвеног напретка објаснила због чега БДП није добар показатељ), постоје и други показатељи, и мерено готово сваким од њих, општи резултат еврозоне је „жалостан, а резултат земаља у кризи катастрофалан“: незапосленост је висока, незапосленост младих је изузетно висока, док је производња по глави становника нижа него пре кризе на нивоу еврозоне и много нижа за неке од земаља у кризи.<sup>176</sup>

Даље, о томе како су размере кризе на европском тлу добро превазишле државу у којој је све почело, и за коју би се из тог разлога могло очекивати да ће највише страдати – САД, најбоље говоре следећи подаци: од 2008. до 2016. године, стварни БДП еврозоне као целине повећао се за само 3%; 2000. године, дакле годину дана након увођења евра, америчка економија је била за само 13% већа од економије еврозоне; до 2016. године већ је била већа за 26%.<sup>177</sup> Вредност производње европских земаља у односу на број становника (енгл. *economic output per capita*), односно БДП по глави становника остаје знатно испод нивоа из

---

<sup>174</sup> Dan Sichel, “How do Economic Crises End?”, Econofact, Интернет, <https://econofact.org/how-do-economic-crises-end>, 07/02/2021.

<sup>175</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро – Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, op. cit, стр. 86-87.

<sup>176</sup> Ibid., стр. 87.

<sup>177</sup> Наведено према: Joseph E. Stiglitz, “Can the Euro Be Saved?”, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-euro-crisis-italy-by-joseph-e--stiglitz-2018-06?barrier=accesspaylog>, 19/09/2020. ЕУ је прошла лошије од осталих светских региона. Економија ЕУ чинила је 1990. год. 25,5% глобалног БДП-а или 39,2% БДП-а „великих светских економских играча“ (ЕУ, арапске земље, Кина, Индија, Јапан и САД). После 25 година, 2014. год., удео ЕУ пао је на 17% у првом случају, односно 25,6% у другом случају. БДП ЕУ износио је на почетку последње деценије 20. века 128% америчког БДП-а, да би се до 2014. године спустио на 106%. European Commission, “Are we richer or poorer than before the onset of the crisis?”, Интернет, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2412&furtherNews=yes>, 09/02/2021.

2008.<sup>178</sup> У већини европских земаља државни дуг премашује праг (60% БДП-а) утврђен европским правилима.<sup>179</sup>

Средином 2016., у глобалној економији је наступио период умерене експанзије, током ког је дошло до постепеног убрзавања стопе привредног раста. Током 2017. и 2018., дошло је до осетног побољшања економских параметара и у еврозони.<sup>180</sup> Чак и у оним економијама које су доскора биле део програма фискалне консолидације под патронатом тзв. „тројке“ (ММФ, Европска комисија и ЕЦБ), дошло је до извесног убрзања раста, док је незапосленост, која је и даље висока, падала. Добитник Нобелове награде за економију Мајкл Спенс (*Michael Spence*) сматра да је најважнији развој догађаја на европском нивоу слањење евра у односу на већину главних валута, посебно америчког долара, од средине 2014. године.<sup>181</sup> Према њему, ово је проузроковало да еврозона оствари значајан суфицит и помогло је успостављању одређене конкурентности трговинских сектора у Француској, Шпанији и Италији. Такође, истиче да је слабији евро подстакао вишкове у Немачкој и северној Европи, где су јединични трошкови рада нижи у односу на продуктивност. Дугорочно посматрано, потребна је конвергенција јединичних трошкова рада, што ће потрајати, посебно у окружењу са ниском инфлацијом.<sup>182</sup> У међувремену, „слаб“ евро свакако доприноси подстицању раста, из чега произилази да је улога ЕЦБ у ублажавању негативних економских последица кризе кључна. Када се све подвуче, најважнији чиниоци који су допринели економском опоравку у еврозони су: ниске цене нафте, конкурентнији курс евра и надасве употреба читавог низа монетарно-стабилизационих политика ЕЦБ, укључујући и мере нековенционалне монетарне политике.

Поставља се питање да ли су ова побољшања довољна да осигурају дугорочну стабилност европских држава најтеже погођених кризом, као и континуирану отпорност еврозоне. Кључна непознаница и разлог за забринутост јесте да ли је опоравак тзв. „периферије“ еврозоне у потпуности завистан од политике ниских каматних стопа за коју се претпоставља да не може трајати довека. Уколико би дошло до пораста трошкова позајмљивања, било окончањем релативно повољних глобалних услова (нпр. ниска цена нафте, или ситуација упорно ниске инфлације на граници са дефлацијом у економском окружењу високих јавних дугова и „јефтиног“ новца, која је још увек непознаница за економисте), било заокретом ЕЦБ у виду окончања досадашњих подстицајних програма - ове земље би се прве нашле на удару.

---

<sup>178</sup> Крајем 2015. год. Комисија је навела следеће: У погледу економског раста, делује да ЕУ заиста бележи „изгубљену деценију“, након што је остваривала просечни годишњи раст БДП-а од 2,29% између 1990. и 2007. године и 2,45% током шест година пре кризе (2001-2007.). Према Еуростату, БДП по становнику у ЕУ28 износио је 27 400 ЕУР у 2014. години, што представља 99% реалне вредности из 2007. год. као години која је претходила кризи. European Commission, “Are we richer or poorer than before the onset of the crisis?”, op. cit.

<sup>179</sup> Видети: OECD (2021), General government debt (indicator). doi: 10.1787/a0528cc2-en (Accessed on 09 February 2021), Интернет, <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>

<sup>180</sup> „Након деценије борбе, еврозона је острво релативне стабилности у турбулентном мору.“ Daniel Gros, “The Eurozone Island of Stability”, op. cit.

<sup>181</sup> Michael Spence, “Reprieve or Reform in Europe?”, Apr 29, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/french-election-eu-reform-by-michael-spence-2017-04?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>182</sup> Ibid.

На научном плану нису понуђене нове парадигме, и ту би се делимично могли наћи разлози зашто је опоравак текао релативно споро, био неуједначен и недовољно убедљив. За разлику од Велике депресије из 1930-их, која је произвела кејнзијанску економију, и стагфлације из 1970-их, која је довела до успона монетаризма Милтона Фридмана, велика рецесија на почетку 21. века није подстакла сличне реакције економске струке.<sup>183</sup>

#### 2.4.2. Наратив европских званичника

Недуго након што је Еуростат објавио у другој половини 2013. године да је еврозона као целина изашла из најдуже рецесије до сада (додуше, историја њеног постојања није нарочито дуга, а и видели смо да поједини утицајни економисти сматрају да БДП није једини меродаван показатељ економског опоравка), европски званичници су постепено у јавности почели да иступају са умерено охрабрујућим прогнозама у погледу економског опоравка. О томе да је институционални аранжман који је тренутно на снази у домену економског управљања унутар Уније тешко одржив сведочи, не само, чини се, изразито динамична расправа у академским круговима, већ и предлози и стратегије унапређења ЕМУ које највиши европски званичници из године у годину представљају јавности.

У стратегији звучног назива „Ка правој Економској и монетарној унији“ изнета је визија (или, скициран политички план) развоја „истинске“ ЕМУ.<sup>184</sup> Стабилна и функционална ЕМУ би према тадашњем председнику Европског савета требало да се заснива на четири потпорна стуба: интегрисаном финансијском оквиру, интегрисаном буџетском оквиру, интегрисаној економској политици; и последње, мада не и најмање, важно имајући у виду дугогодишње замерке заинтересоване јавности у погледу дефицитирних демократских пракси ЕУ, а које су са постепеном консолидацијом посткризног система само ојачале – демократски легитимитет и одговорност доносиоца одлука у сфери наднационалног економског управљања.

Почетком 2017., Европска комисија је представила Белу књигу о будућности Европске уније у којој је описано пет могућих сценарија даљег развоја Уније до 2025. године.<sup>185</sup> Када је Жан Клод Јункер излагао јавности поменути документ, он је истакао да му је лично најближи предлог о стварању напредног интеграционог језгра (стратегија која је формулисана речима „они који желе више чине више“). Делом и како би се избегло заостајање на глобалном плану за динамичнијим економским регионима, следеће оваквог сценарија би вероватно значило реорганизовање економски јаким и стабилних земаља еврозоне у име потпуне консолидације њиховог монетарног система.<sup>186</sup> Да би Унија могла да крене у правцу диференциране интеграције наговештава и најновији интеграциони подухват. Реч је о пројекту наднационалног европског тужилаштва у коме нису узеле

---

<sup>183</sup> Robert Skidelsky, “How Economics Survived the Economic Crisis”, *Project Syndicate*, Jan 18, 2018, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-no-intellectual-shift-in-economics-by-robert-skidelsky-2018-01?barrier=accesspaylog>, 19/09/2020.

<sup>184</sup> “TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION”, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 26 June 2012.

<sup>185</sup> European Commission, *White Paper on the future of Europe*, COM(2017)2025 of 1 March 2017, Интернет, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf), 09/11/2019/.

<sup>186</sup> Слободан Самарџић, *Трагедија Косова и Метохије – Између Србије и Европске уније*, Catena mundi, Београд, 2018., стр. 21-22.



учешће све државе чланице. Уколико не целокупна амбициозна агенда, онда поједина решења и предлози мера из стратегија и предлога Комисије, а некад чак и из студија наручених од стране европских институција<sup>187</sup>, заиста угледају светлост дана и постану део европског законодавства и следствено основ за практичну политику.

### 2.4.3. Системска криза европског послератног наднационалног поретка

Пре неколико година Слободан Самарџић је писао: „Овог лета Унија ће ући у дванаесту годину своје системске кризе, која због свог дугог трајања без решења више није ни криза већ нови поредак као производ кризе“.<sup>188</sup> Ово је једно од кључних полазишта предметног истраживања. Ауторка ће у раду овај нови поредак означити као „посткризни“<sup>189</sup> из разлога што он углавном представља продукт кризе у еврозони и европских одговора на њу.<sup>190</sup> Такође, карактерише га одређена консолидација и нови модел управљања између два постојећа – комунитарног и међувладиног.

У 21. веку долази до пролиферације европских криза.<sup>191</sup> Спирала изазова који се смењују један за другим за Унију креће након одбијање Уговора о Уставу на референдумима у Француској и Холандији, двома чланицама оснивачима. Данас важећи Лисабонски уговор је задржао већину решења одбаченог Уговора о Уставу, изостављајући обележја државности. Ипак, овај догађај се сматра својеврсном прекретницом у историји европске интеграције. Наиме, иако је ЕУ и у прошлости имала неславна искуства са директном демократијом, последњи изласци Европљана на референдуме, одвртели су званичнике Уније и европске државнике од планова о покретању неке будуће свеобухватне ревизије Оснивачких аката, чиме је грађанима ускраћена још једна прилика да дају суд о правцу у коме Унија креће.<sup>192</sup> Европске политичке елите су се окренуле *ad hoc* институционалним иновацијама и прилагођавањима. Након кризе у зони евра која је најшире перципирана као „најозбиљнији изазов у историји европских интеграција“, уследила је спољно-политичка криза у Украјини, само да би је заменила избегличка криза.<sup>193</sup> Из године у годину бележен

<sup>187</sup> Последњи пример представља пројекат групе професора и стручњака *Corpus juris* из 1997 године који је послужио као окосница за Уредбу о оснивању Канцеларије европског јавног тужиоца. Детаљније о овоме видети у: Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, ор. cit., стр. 27-53.

<sup>188</sup> Видети: СРБИЈА И СВЕТ блог Бошка Мијатовића и Слободана Самарџића, Интернет, <https://srbijasvet.wordpress.com/>, 08/02/2021.

<sup>189</sup> И у радовима других аутора наилази се на слично одређење. Видети нпр: Mark Dawson, “The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 2015.

<sup>190</sup> На његово уобличавање и модалитете по којима функционише су такође, али у знатно мањој мери, утицали и међународни фактори попут опадања значаја евро-атлантског партнерства, заоштравања односа са Русијом, јачања глобалне позиције Кине итд. Наведени чиниоци светске политике, иако веома важни, излазе из оквира предмета истраживања ове дисертације па се њима нећемо претерано бавити, сем у последњем поглављу, у контексту глобалног окружења пројекта европске интеграције у првим деценијама 21. века.

<sup>191</sup> Детаљније у: Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, ор. cit., стр. 10-11.

<sup>192</sup> Уствари, већина влада земаља чланица нема уставну обавезу да организује излазак грађана на референдум ради одобравања договорених измена оснивачких уговора са европским партнерима, али некада се под притиском демократске јавности или из неког другог разлога за то ипак опредељују.

<sup>193</sup> Детаљније о овој кризи у: Драгана Дабић, „Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније“, у: Слободан Јанковић, Зоран Павловић, Драгана Дабић (ур) *Балканска мигрантска рута: између политике, права и безбедности*, Институт за међународну политику и привреду, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Београд, 2017, стр. 52-73.

је раст подршке евроскептичним и антисистемским партијама. Сага у вези са изласком Уједињеног Краљевства из Уније је тек скоро окончана, док се тренутној кризи либерално-демократских вредности у неколицини источноевропских чланица не назире крај<sup>194</sup>. Услед околности да се ЕУ, како ствари стоје, определила за политику „гашења пожара“, а не изналажења свеобухватног решења (избора стратегије) за проблеме који је потресају (у виду нпр. преображаја њеног система управљања на демократским основама са једне стране, или значајног умањења надлежности европског нивоа власти, са друге стране), склони смо да прихватимо аргументе аутора који сматрају да је она већ више од деценије захваћена системском кризом.

Док Слободан Самарцић сматра да је на делу криза самог модела интеграције<sup>195</sup>, дотле Дезмонд Динан употребљава израз „хронична криза“ да опише стање у којем се ЕУ налази. Фундаментални, иако мање очигледан елемент нестабилности представља политичка криза која погађа ЕУ – „криза која је претходила осталим кризама - коју су оне погоршале и која је, заузврат, великим делом погоршала укупну кризу.“<sup>196</sup>

У погледу кризе ЕУ, Јан Зјелонка (*Jan Zielonka*) не сумња да је овај пут она заиста „егзистенцијална“.<sup>197</sup> Данашњи глобални и европски изазови које овај аутор идентификује су мање-више познати широј јавности: народно незадовољство институцијама представничке демократије, проблеми неједнакости повезани са преовлађујућом неолибералном економијом, општа несигурност повезана са глобалним одмеравањем геополитичке моћи, избегличка и мигрантска криза на европском тлу и недостатак демократске легитимности наднационалног управљања ЕУ. Његова порука је директна: Европу и њен либерални пројекат треба изнова стварати. Иако је неолиберални заокрет нанео много штете, нема разлога да се напусте неке од кључних либералних вредности: рационалност, слобода, индивидуалност, контролисана моћ и напредак.<sup>198</sup>

У пољу европске политике, али и европских студија, све су израженији гласови оних који тврде да је наступило време за свеобухватну обнову европског пројекта. Теоријска мисао подвлачи да су тренутне околности такве да Унију на окупу држи инерција славне прошлости реално ојачана новом структуром моћи насталом на таласу кризе, којој није до мењања, већ до одржања и увећавања.<sup>199</sup> Затим, све је више аутора који проглашавају да је у кризи и наука која изучава феномен европске интеграције.<sup>200</sup> Апологетски приступ спрам

<sup>194</sup> Детаљније о овој кризи у: Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, No. 2/2019.

<sup>195</sup> Слободан Самарцић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције“, *Право и друштво*, Број 1, 2012., стр. 11. Видети: „Док су претходне кризе у својим исходима биле кризе развоја интеграције, ова је у најбољу руку криза стагнације, али је по својој изразитој тенденцији заправо криза дезинтеграције.“ *Ibid.*, стр. 14.

<sup>196</sup> Desmond Dinan, “Governance and Institutions: The Insidious Effect of Chronic Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, Issue S1, September 2017., p. 2.

<sup>197</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford: Oxford University Press, 2018., p. 56.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. xi.

<sup>199</sup> Слободан Самарцић, Трагедија Косова и Метохије, *op. cit.*, стр. 19. Такође видети: Kreuder-Sonnen Christian, “An authoritarian turn in Europe and European Studies?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.

<sup>200</sup> Видети: Christian Joerges and Christian Kreuder-Sonnen, “European Studies and the European Crisis: Legal and Political Science between Critique and Complacency”, *European Law Journal*, Vol. 23., Issue 1-2, March 2017, pp. 118-139. Говорећи о кризи теорије, поједини аутори истичу да може да се претпостави да је сврха теорије постала да друге земље, други међународни актери почну да сагледавају свет кроз теорије, кроз сазнајни апарат који је осмислила англо-америчка елита. Опширније у: Слободан Јанковић, Англо-америчка обмана: Да ли је изучавање међународних односа у сукобу са стварношћу?, *Catena mundi*, Београд, 2017, стр. 46-53.

јачања комплексног система надржавног управљања и продубљивања спона међузависности држава чланица слаби оштрицу критичких интерпретација политичке реалности односа унутар данашње Уније народа Европе.<sup>201</sup> Док се допринос политиколошке литературе углавном исцрпљује у оживљавању конвенционалних теорија интеграције, одвраћајући поглед на тај начин од нормативно проблематичних аспеката управљања европским кризама, дотле се правници задовољавају функционалистичким резоновањем Суда правде ЕУ.<sup>202</sup>

#### **2.4.4. Монеова теза о Европи која ће бити изграђена у кризама**

„Европа ће бити изграђена у кризама и представљаће збир решења усвојених зарад тих криза.“, тврдио је Жан Моне, француски политичар чије су идеје уткане у историјску Шуманову декларацију. Тзв. Монеов метод захваљујући којем је Европа у послератним годинама у тако великој мери интегрисана подразумевао је тежњу ка остварењу политичке интеграције, али не отвореним политичким средствима, већ под маском економске интеграције.<sup>203</sup> А као што је добро познато, све је почело надржавним управљањем над есенцијалним ресурсима који су у миру Европи доносила економски напредак, а у рату страховита разарања - угљем и челиком. Визионарски је у Шумановој декларацији предочено да „Европа неће бити створена одједампут, или према јединственом плану“. Она ће бити изграђена кроз „конкретна достигнућа“. Иста реченица исписана је и у „прологу“ горе поменуте Беле књиге о будућности Уније, скрећући наново пажњу на релевантост некадашњих политичких стремљења.

Сви су изгледи да квази-телеолошко схватање европске интеграције оличено у веровању да ће у будућности ЕУ досегнути сврховито крајње политичко одредиште још увек има упориште, како у научној литератури која се бави интеграцијом, тако и у политичком активизму европских елита.<sup>204</sup> Пре више од пола века Ернсту Хасу (*Ernst B. Haas*) је пошло за руком да макар део амбициозних политичких циљева европских „очева оснивача“ Шумана и Монеа преточи у поставке прве теорије европских интеграција. Претпоставка да ће остварена интеграција у једном сектору условити „ефекат преливања“ интегративних процеса на функционално повезане секторе, и тако у крајњем заобилазним путем довести до политичког јединства, означена је као неофункционализам. Заинтересованим за историју европске идеја, добро је позната чињеница да је сам Хас након кризе празне столице, своју теорију прогласио застарелом.<sup>205</sup> Међу теоретичарима европске интеграције на изразито топао пријем наишао је суротстављени теоријски оквир поникао из реализма међународне политике, који у први план ставља међувладине односе. Ипак, у време када је на челу Комисије био Жак Делор (од 1985. до 1995. године) договорено је да се у наизглед неофункционалистичком маниру спроведу планови о монетарној унији. Његово резоновање како пуна корист од јединственог тржишта не може бити остварена без заједничке европске

---

<sup>201</sup> Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *op. cit.*, стр. 24.

<sup>202</sup> Christian Joerges and Christian Kreuder-Sonnen, “European Studies and the European Crisis: Legal and Political Science between Critique and Complacency”, *op. cit.*, p. 118.

<sup>203</sup> Опширније у: Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 11.

<sup>204</sup> Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *op. cit.*, стр. 22.

<sup>205</sup> Ibid.

валуте несумњиво је утицало на коначну погодбу држава чланица.<sup>206</sup> Ипак, након пропасти Уговора о Уставу Европе, деловало је да би неофункционализам могао бити засвагда одбачен. Нова струја у европским студијама - постфункционализам - прогласила је да је у пољу европске политике завладала „ограничавајућа несагласност“ (енгл. *constraining dissensus*), која једино може бити превазиђена даљом политизацијом Уније.<sup>207</sup> Супротно дакле, „пермисивном консензусу“ који је био одлика раних година интеграције, и на који се ослањао успех Монеове замисли о уједињеној Европи.

Објашњење раних неофункционалиста је доста уверљиво, макар када су у питању побуде теоретичара заокупљених европским системом управљања на више нивоа који, како делује, из године у годину постаје све сложенији. За политикологе проучавање уједињења Европе има својеврсну привлачност, независно од самих заслуга интеграције. Наиме, пред очима заинтересованих посматрача, тврдио је Хас, одиграва се процес добровољне интеграције - декомпозиције старих нација и еволуција веће политичке заједнице – пружајући им притом прилику да га систематски анализирају, готово као под лабораторијским условима.<sup>208</sup> Вредно је помена да се стидљиво оживљавање и ново читање поставки неофункционализма опажа, не само код европских званичника, већ и међу истраживачима у области европских студија, нарочито по питању антикризних мера које су на ред дошле након што је небројане хитне самите европских државника и састанке Европског савета заменио централистички приступ у виду преноса нових надлежности на европске институције - у првом реду пројекат банкарске уније.

Да је могуће раздвојити економију од политике била је кључна, уколико не чак имплицитна, претпоставка оснивача Европске економске заједнице.<sup>209</sup> Од самог почетка, идеја о уједињеној Европи се темељила на функционалистичком аргумену по коме би политичка интеграција требало да прати економску интеграцију. Логика је била - прво изградите делотворне механизме економске сарадње, што ће припремити терен за заједничке политичке институције. Испрва, овај приступ је добро функционисао. Омогућио је економској интеграцији да остане корак испред политичке интеграције, све док пукотина која их је раздвајала није постала превелика и наизглед непремостива. Сматра се да је преломна тачка у развоју интеграције наступила након осамдесетих година прошлог века. Усвојивши амбициозну политичку агенду јединственог тржишта која је имала за циљ обједињавање европских економија, уклањајући националне политике које коче слободно кретање не само робе, већ и услуга, људи и капитала, ЕУ је направила први скок у непознато. Други скок у непознато је одлука о монетарној унији. Нико пре није покушао ништа слично. Опредељење за успостављање јединствене валуте међу скупином економски припремљених чланица, било је логично проширење ове агенде, посматрано опет из функционалистичке перспективе. То је била хиперглобализација у европским размерама,

<sup>206</sup> Уколико би свака чланица уживала слободу да манипулише девизним курсом (на супрот централног ауторитета чије је основни циљ управљен на стабилност цена), укупна заједничка корист од слобода на заједничком тржиштом била би умногоме поткопана. Ibid.

<sup>207</sup> Детаљније о овој струји мишљења видети у: Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science*, Vol. 39, Issue 1, 2009., pp. 1-23.

<sup>208</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stevens & Sons Limited, London, 1958, p. xi.

<sup>209</sup> Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, op. cit., 2014, p. 149.

наводи Дени Родрик.<sup>210</sup> Подршка новим интеграционим подухватима дошла је са различитих страна. Имајући у виду историјски тренутак (засићење послератним моделом патерналистичке државе), могуће је да су чак и многи неолиберално опредељени економисти и технократе сматрале да су европске владе постале превише интервенционистички настројене и да ће дубока економска интеграција и јединствена валута дисциплиновати државе. Из овог угла посматрано, неравнотежа између економског и политичког стуба интеграције била је намера, а не грешка. У прилог овоме говори и забрана монетарног финансирања и било каквог заједничког вида гаранције за дуг држава чланица као саставног дела Уговора из Мастрихта (тзв. ‘no bail-out’ клаузула). Са друге стране, извесно је да су барем неки интуитивнији и мало даље од наредног изборног циклуса у будућност загледи државници и политичари препознали да је неравнотежа потенцијално проблематична. Могуће је да су претпоставили (или се надали) да ће функционализам још једном „прорадити“, односно да ће са протеком довољно времена, напослетку доћи до развоја квази-федералних политичких институција на европском нивоу потребних да подрже јединствено тржиште и заједнички новац. Двема водећим европским силама додељене су главне улоге. Наравно, реч је о добро познатом аргументу по коме је ЕМУ суштински политички пројекат. Французи су мислили да ће пребацивање економске власти на бирократе у Бриселу побољшати француску националну моћ и глобални престиж, док су Немци, усредсређени на поновно уједињење и жељни да добију пристанак Француске, били спремни да подрже одвећ амбициозну економску интеграцију. Многи аутори сматрају да је постојала алтернатива. Европске државе су могле да дозволе да се заједнички социјални модел развија упоредо са економском интеграцијом.<sup>211</sup> То би захтевало интегрисање не само тржишта, већ и социјалне политике, институција тржишта рада и фискалних аранжмана. Из данашње перспективе посматрано, тек би наднационална економско-социјална унија била скок у непознато. Да ли би она донела солидарност и веће благостање европским народима и довела до развоја демократских процеса на нивоу ЕУ, тешко је рећи. Историјски тренутак једноставно није био добар. Концепција послератне интервенционистичке државе која је, сматра се, Европи донела економски опоравак и године благостања, сада је деловала истрошено, и била је од стране, у то време проминентних економских кругова, депласирана. Следећи у претходним одељцима поменути дистинкцију Клауса Офеа, интеграција у пољу социјалне политике била би вид позитивне интеграције, док су укидање препрека слободном кретању и интеграција монетарне политике, укључујући и строжа правила, надзор и санкције у погледу дозвољене висине дуга и буџетског дефицита примери негативног модалитета интеграције. Дефинитивна превага неолибералних учења на европском континенту обликовала је наротив о европској „супер држави“ од које политичари стрепе, многи економисти је оспоравају, а национално настројене елите у државама чланицама је се ужасавају. До данас

---

<sup>210</sup> Dani Rodrik, “How Much Europe Can Europe Tolerate?”, *Project Syndicate*, Mar 14, 2017, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/juncker-white-paper-wrong-question-by-dani-rodrik-2017-03?barrier=accesspaylog>, 29/09/2020.

<sup>211</sup> Dani Rodrik, “How Much Europe Can Europe Tolerate?”, *op. cit.* На пример, предвиђања Пола Пирсона како ће интеграција даље напредовати ка социјалној политици, изнета у напред наведеном раду у коме тестира домете историјског институционализма у европским студијама, нису се обистинила. О плановима за укључивање социјалне компоненте у европске политике у историјском контексту, видети: Дезмонд Динан, *Мењање Европе*, *op. cit.*, стр. 212-216.

се није много променило по том питању и сличан резон је присутан у погледу иницијатива ка позитивној интеграцији у фискалној области.

Циљ досезања заокруженог и функционалног заједничког тржишта константно пружа уверљиве поводе за реформу и трансформацију система - за функционалну надоградњу и/или побољшање заједничких институција и политика - што све без изузетка води ка „више Европе“.<sup>212</sup> Како би се остварио пуни потенцијал четири слободе на којима је идеја европског удруживања заснована, потребно је било извршити корените промене у дотадашњем систему управљања Европских заједница, а данас Уније. Оне су се пре свега огледале у увођењу нових надлежности, исход чега је напоследку био прерастање економске платформе развоја.<sup>213</sup> Поред несумњиве користи за грађане и предузећа на тлу ЕУ, изградња заједничког тржишта погодовала је (и даље погодује) проинтеграционистички настројеним одлучиоцима.

Вратимо се још једном на пројекат банкарске уније који могуће представља најзначајнији пренос економских надлежности на европске институције, још од централизације монетарне политике. Наведимо на овом месту једну од уобичајених констатација представника ЕУ: „Једном када буду успостављени сви делови банкарске уније, на банкама ће бити да истраже и искористе све предности европског тржишта. Тек тада се може утврдити да ли је банкарска унија заиста испунила своја обећања.“<sup>214</sup> Оваква реторика се усталила међу бриселским бирократама и на најбољи начин илуструје моћ и релевантност замисли европских „очева оснивача“ о „Европи која неће бити изграђена одједном“ (нпр. путем Устава који би дефинисао федерално уређење), већ постепено кроз „конкретна достигнућа“. Имајући у виду да је заједничко тржиште једно од најмање спорних достигнућа интеграције, већина позива ка даљој централизацији економских надлежности на наддржавном нивоу власти своди се на досезање пуног потенцијала аутентичног европског политичког и економског простора на коме су загарантоване четири слободе. Тако је и дубља интеграција европског банкарског сектора, тврди се, нужна како не би дошло до фрагментације заједничког тржишта. Баш као што су и заговорници евра пре пар деценија тврдили како би заједничка корист од унутрашњег тржишта била поткопана када би државе чланице наставиле да користе монетарну политику као инструмент прилагођавања конкурентности. ЕМУ је саграђена на обећању економске конвергенције, раста и напретка. Историја европске интеграције показује како је потрага за најбољим начином решавања проблема углавном водио ка „више Европе“. Проблем је, међутим, што је „више Европе“ готово увек и одговор на пређашња неиспуњена очекивања.<sup>215</sup>

Вратимо се начас Монеовој визији уједињене Европе. Он је био убеђен да једино велике кризе покрећу доносиоце одлука да делују супротно њиховим обазривим инстинктима и да

---

<sup>212</sup> Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *op. cit.*, стр. 45.

<sup>213</sup> Александра Чавошки и Марио Рељановић, *Идеја кривичног права ЕУ*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр. 70.

<sup>214</sup> “Banking union, three years on – has it lived up to its promises?“, Statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Single Resolution Board Conference, Brussels, 29 September 2017, Internet, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170929.en.html>, 10/05/2020.

<sup>215</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 90.

ће једино нека будућа криза обезбедити неопходан подстицај за европску интеграцију.<sup>216</sup> Схваћене на тај начин, кризе су „катализирајуће“. Може ли се криза у еврозони изазвана шоком у глобалној економији појмити као катализирајућа?

О посткризном економском поретку који карактеришу: поштрена фискална правила, оснивање Европског стабилизационог механизма, наднационална централна банка као *de facto* последње финансијско уточиште, како за банкарски систем, тако и за јавне (суверене) дужнике у еврозони, и напослетку банкарска унија, може се начелно говорити као о збиру решења усвојених зарад кризе. Посматрано на краћи или, чак средњи рок одређени ниво економске стабилности је досегао. Ипак, намеће се питање докле сежу границе инкременталним модификацијама система економског управљања чији су темељи ударени Мастрихтским уговором? Да ли набројана решења треба апологетски поздравити као „више Европе“ (иако су чак и из искључиво економске перспективе, она непотпуна, мањкава и недовољно делотворна) или их критички сагледати, имајући у виду околност да су многа од њих досега по узору на чувену Тукидидову максиму по којој „јачи чине оно што могу, а слаби трпе што морају“?<sup>217</sup> Преиспитивање легитимитета антикризних мера би врло лако могло довести до закључка да је прогресивна идеја о европском јединству извитоперена у недемократској међуигри представника најјачих европских држава и наднационалних технократа.<sup>218</sup> У том смислу требало би имати на уму последице политичких избора које намећу кризе, јер „ако је о вредносној димензији реч, демократија је старија и виша вредност од еврозоне“.<sup>219</sup> Грађани Старог континента су се током историје тешком муком борили и изборили за своја грађанска и политичка права да би их данас беспоговорно подредили опстанку неправедног и мањкавог надржавног економског режима.

\*\*\*\*\*

Иако је криза евра, у свом акутном облику завршена (колоквијално, реч је о етапи финансијске „заразе“ и свеопште несигурности на тржиштима дужничких инструмената), еврозона је и даље крхка политичка творевина којој је живот удахнула велика политичка погодба Кола (*Helmut Kohl*) и Митерана (*François Mitterrand*), а која се никада није показала довољно убедљивом у студијама економиста.

Из ранијих разматрања произилази да циљеви, прво опстанка еврозоне, а затим и њеног глатког функционисања на дуже стазе, захтевају да све њене чланице имају јаке и флексибилне економије. Ово конкретно значи да све оне морају непрекидно улагати напоре да остану конкурентне, или прецизније за једне то значи освајање, за друге побољшање, а за треће задржавање међународне компетитивности. Потребна је већа сличност у економским перформансама како би се умањила разлика између „севера“ и „југа“. Притом, искључиво ослањања на политику тзв. „интерне девалвације“ (мере штедње) очигледно није дало жељене резултате, иако су се неке чланице брже но друге вратиле на пут раста.

---

<sup>216</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија - Увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009., стр. 32-33.

<sup>217</sup> Драгана Дабић, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *op. cit.*, стр. 23.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Слободан Самарцић, *Трагедија Косова и Метохије – Између Србије и Европске уније*, *op. cit.*, 2018., стр. 53.

Анализирани примери су такође показали да је са наступањем озбиљне кризе у неколико чланица еврозоне дошло до стављања под капу државе<sup>220</sup> приватно преузетог ризика (у банкарском сектору), односно дуга. Уз то, показало се да је могуће да чак и када је вредност буџетског дефицита и дуга државе пре кризе била ниска (у оквиру мастрихтских критеријума), они могу нагло порастати по избијању кризе. Иако ће бољи надзор и регулација банака у оквиру новоформиране банкарске уније допринети смањењу ризика, предочени налази научника углавном говоре у прилог тези да је потребна јача фислана подршка на европском нивоу. Такође, имајући у виду да се показало да узроци неравнотежа у еврозони нису само последица неодговорне економске политике на националном нивоу, потребно је, у крајњем, изградити систем који је кадар да брже, делотворније, и праведније с аспекта поделе терета прилагођавања кризи, изађе на крај са дестабилишућим факторима (различитим „шоковима“ који су углавном асиметрични тј. не погађају на исти начин све чланице), како би будуће економске кризе биле спречене, односно њихове последице неутралисане на мање болан начин.

Вишедеценијска трансформација Европских заједница у ЕУ била је иницијатива одозго према доле (отуда, многи не пропуштају да нагласе да је суштински реч о пројекту либерално настројених елита) која је немерљиво допринела европској послератној обнови схваћеној у најширем смислу. Техно-менаџерски стил управљања био је централна карактеристика европских интеграција од самог почетка. Француски економиста Жан Моне остао је упамћен по својој способности да велике политичке сукобе претвори у мања, готово техничка питања.<sup>221</sup> Овај вид споразумевања и обавезивања на врху био је изузетно успешан током послератног периода европске обнове, јер је омогућио дипломатама и бирократама из различитих земаља да заобиђу националне несугласице или дуготрајне међусобне огорчености и реше најнужније проблеме континента. Током година, расправе о европским политикама почеле су да одступају од Монеовог модела. Одлуке на нивоу ЕУ претворене су у круте кодексе којих се државе чланице морају придржавати, чак и када их њихове владе или бирачко тело не подржавају.<sup>222</sup> Заједно су ови чиниоци подстакли широко распрострањену перцепцију да не постоје алтернативни облици управљања, и да Унију воде елите којима је мало стало до интереса људи које би уствари требало да представљају и да им служе. Обични људи се осећају искључено и игнорисано.

Откуцао је минут до дванаест за нови приступ европској интеграцији. Први услов је признање како се садашњи поредак односа удаљио од изворних начела која су удахнула снагу интеграцији. У праву су они који тврде да ојачан и учвршћен на ауторитарним основама, евро није ни био вредан спасавања. У другој половини рада ће више бити речи о нормативним начелима која би требало узети у обзир у плановима за будући развој европског пројекта уједињења. Све то, под недовољно убедљивом, али без обзира вредном, претпоставком проевропски настројених мислилаца да није исувише касно за тако нагли заокрет политичког курса и/или да је тако нешто политички изводљиво у данашњој Унији 27 држава. У поглављу које следи из политиколошког угла се анализира институционална

---

<sup>220</sup> У литератури се налази на изразе „подруштвљавање“ или „социјализација“.

<sup>221</sup> Mark Leonard, “The Macron Method”, May 29, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-project-to-unite-europe-by-mark-leonard-2017-05?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>222</sup> Ibid.



архитектура која сада подупире евро и објашњавају механизми у основи његовог одолевања светској финансијској кризи.

### 3. НОВИ (ПОСТ-КРИЗНИ) СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЕКОНОМСКЕ И МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ

#### 3.1. ИЗГРАДЊА НОВЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ АРХИТУКТУРЕ

Криза је омогућила надржавном европском нивоу да себи припише нове надлежности. „Код управљања еврозоном, у садашњем тренутку, не ради се само о организовању тржишта, већ је на делу усклађивање економских политика, фискалних система и буџетских политика националних држава; укратко, ушло се у средиште друштвених уговора земаља чланица.“<sup>223</sup> Две су кључне карактеристике посткризног управљања: прво, оно је надржавно, јер превазилази способност контроле појединачних чланица, па биле то и најјаче чланица блока; и друго, оно је недемократско, у смислу да излазак европских грађана на биралишта у њиховим државама готово да нема утицаја на промену врховне економске стратегије. Првим издвојеним обележјем посткризног управљања бавићемо се у овом поглављу, а другим у наредном.

Један од елемената који надржавни режим ЕУ разликује од већине међународних аранжмана јесте надређеност наднационалног ауторитета у утврђеним областима деловања. Конститутивне државе ЕУ повинују се одлукама наднационалних институција, чак и када им то не иде у прилог. Нигде то није очевидније до у чланицама које веже евро. Ипак, у данашњој Унији је све теже повући границу до које сеже добровољни пристанак држава чланица да се повинују наднационалном ауторитету. Тако, нпр. иако социо-економско одлучивање није пренето на ниво ЕУ, „дужници“ унутар еврозоне су се суочили са готово потпуним губитком аутономије не би ли добили финансијску помоћ.<sup>224</sup> Институционални одговори на кризу условили су диференцијацију међу чланицама у погледу правних и политичких обавеза које су им наметнуте на наднационалном нивоу, и то у зависности од стања њихових јавних финансија, односно „фискалног здравља“.<sup>225</sup> Дакле, дошло је до „неједнаког трансфера суверенитета“.<sup>226</sup> Оне чланице које су, изгубивши поверење тржишта и инвеститора, биле принуђена да затраже помоћ из заједничких антикризних фондова, и коју су у замену за предају буџетске аутономије у руке наднационалних институција (Комисија, ЕЦБ) довеле себе готово до потпуног губитка економског суверенитета.<sup>227</sup> У случају фискално здравих чланица, реч је о условној предаји суверенитета. Докле год им помоћ није потребна, или би биле у стању да се финансирају из сопствених извора (нпр. значајни буџетски суфицит), могу самостално да доносе економске

<sup>223</sup> Енет Стефани, Пикети Тома, Сакрист Гијом, Воше Антоан, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017., стр.10.

<sup>224</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 76.

<sup>225</sup> Mark Dawson, “The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 981.

<sup>226</sup> Детаљније у: *Ibid.*, pp. 980-983.

<sup>227</sup> Занимљива је констатација Лукреције Раихлин да централно питање са којим се Европа данас суочава није суверенитет, како тврде они које она назива „десничарским популистима“, већ демократија. Са интегрисаним тржиштима пуни национални суверенитет је илузија. Оно што је Европи данас потребно јесте уговор који проширује демократски легитимитет на ниво ЕУ. Очување националне суверености засноване на институцијама дизајнираним за далеко мање интегрисану економију деветнаестог века, према њој, рецепт је за неуспех. Видети: Lucrezia Reichlin, “Democracy Over Sovereignty in Europe”, Mar 14, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-elections-eurozone-survival-by-lucrezia-reichlin-2017-03?barrier=accesspaylog>, 02/10/2020.

одлуке. Не личи ли оваква ситуација на чувeану Тукидидову максиму о томе како „јаки чине оно што могу, а слаби трпе оно што морају“?<sup>228</sup> Ипак, без обзира на њен универзалистички призив, идеалисти међународних односа су изгубили могуће и последње упориште својих теорија оног тренутка када се европски ујединитељски пројекат почео уклапати у концептуализације „оца реализма“.

Окосницу новог економског поретка чини деликатни амалгам међувладиног споразумевања са пресудном улогом најјачих чланица, уз истовремену централизацију економских политика која је омогућена деловањем наднационалних институција. Највећим делом изузимајући Европски парламент, као једину институцију изабрану од стране европских грађана.<sup>229</sup> Дошло је до адаптације постојећих улога и функција институција када је то било могуће (нпр. нове улоге ЕЦБ у систему и пооштрена надзорна функција Комисије, а вредно је испитати и евентуалну „политичку“ улогу Суда правде ЕУ у легитимизацији европских одговора на кризу), као и установљавања нових аранжмана споразумима држава чланица у циљу избегавања измене оснивачких аката (поменуто оснивање Европског стабилизационог механизма, усвајање тзв. Фискалног пакта, стварање фонда за санацију европских банака).

### 3.1.1. Нове функције Европске комисије

Одлука о буџету представља срж националног демократског процеса и пресудно утиче на способност државе да самостално обликује сопствену судбину.<sup>230</sup> Европска комисија сада има право вета на буџет земље чланице за који сматра да не задовољава одређене услове.<sup>231</sup>

Као што се могло видети у претходном поглављу, криза и европски одговори на њу нису довели до оформљења европске фискалне уније и значајнијег европског буџета захваљујући ком би Унија могла да преузме нове улоге. Ипак, дошло је до уплива наднационалних институција, у првом реду Комисије у националне буџетске политике држава чланица.<sup>232</sup> Са смиривањем појединих економских аспеката кризе није дошло до њиховог повлачења у сферу њихових предкризних овлашћења. Дакле, у неку руку, ванредна овлашћења остала су на снази и након што је ванредни економски потрес окончан. Које је то нове функције и на који начина Комисија преузела на себе као последица кризе у еврозони?

Као полазиште ћемо искористити снажну тезу италијанског правника Фабринија (*Federico Fabbrini*) проистеклу из његовог упоредно-правног истраживања: „Под режимом створеним Фискалним пактом и најновијим легислативним реформама, ЕУ је стекла овлашћења надзора над буџетском политиком држава која би била незамислива у федералном систему

---

<sup>228</sup> Она је и део наслова књиге Јаниса Варуфакиса. Видети: Јанис Варуфакис, *А слаби трпе оно што морају: Европа, мере штедње и претња глобалној стабилности*, Лагуна, 2017.

<sup>229</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 76.

<sup>230</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>231</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро – Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, *op. cit.*, стр. 34.

<sup>232</sup> Јасно је да је последица поменутих тенденција - мешање европских институција у демократски процес држава чланица мимо воље и одобрења тамошњих грађана. Више речи о начинима на који је европски ниво угрозио националну демократију, биће у наредном поглављу дисертације.

САД.<sup>233</sup> Од самог зачетка ЕМУ, Комисији је стављено у задатак да прати развој економских политика у земљама чланицама. У посткризној систему управљања њена овлашћења су бројчано увећана, нека од постојећих су продубљена, а нова је задобила ширењем интеграције на нове области.

Од самог почетка кризе у Грчкој, била је уочљива постепена, али изузетна институционализација на подручју политике подршке финансијској стабилности држава чланица ЕУ, као и европском банкарском сектору. Комисија је у овај развој укључена на више начина. Будући да је у претходном поглављу истакнуто да се пре кризе Унија углавном није бавила овим подручјем политике, реч је о проширењу њених активности. Како су прве финансијске трансхе намењене за помоћ грчкој економији обезбеђене из билатералних зајмова европских држава и позајмица Међународног монетарног фонда, Комисији је поверено само да обезбеди административне капацитете и координише исплату одобрених зајмова. Како су чланице Уније градиле европску институционалну архитектуру у овој области (у првом реду Европски стабилизациони механизам), њене надлежности су постајале сложеније. Затим, реформе усмерене на спречавање будућих фискалних криза су прошириле учешће Комисије у режиму надзора економских политика на европском нивоу. Она сада има додатне одговорности у домену праћења укупног јавног дуга, планирања расхода на националном нивоу и макроекономских неравнотежа. Процена је појединих аутора да препоруке Комисије сада носе „додатну тежину“, и да због сложене природе задатака који су јој поверени, њени налази неминовно укључују квалитативни приступ, као нови инструмент који јој стоји на располагању.<sup>234</sup>

Узимајући у обзир обавезу конституционализације правила уравнотеженог буџета на националном нивоу утврђену Фискалним пактом, као и захтев државама чланицама да у оквиру Европског семестра подносе нацрте буџетских рачуна наднационалним властима на претходно одобрење, може се тврдити да су институције ЕУ стекле екстензивна овлашћења супервизије и усмеравања буџетске политике држава чланица.<sup>235</sup>

Иако националне буџете још увек припремају и извршавају националне владе, оне сада то морају да раде сагласно европским правилима утканим у унутрашње законодавство и под будним оком Комисије.<sup>236</sup> Традиционална улога националних парламената новим европским фискалним режимом знатно је ограничена. Државе чланице требало би да представе своје буџетске планове Комисији и групи министара финансија еврозоне, најкасније до 15. октобра сваке године, при чему Комисија даје своје мишљење пре 30. новембра; о мишљењу затим расправља Еврогрупа. Другим речима, уместо националних

---

<sup>233</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 26. „Чињеница да у САД централна влада никада није тражила да државе конституционализују правило уравнотеженог буџета и да би било неуставно да савезне власти преиспитују буџетску политику држава, означава запањујућу разлику са посткризним системом управљања ЕМУ.“ Ibid.

<sup>234</sup> Michael W. Bauer, Stefan Becker, “The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance”, *Journal of European Integration*, Vol. 36, No. 3, 2014, p. 227.

<sup>235</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 272.

<sup>236</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 213-214.

парламената, Комисија је прва институција у којој се испитује предложени буџет земље запале у финансијске тешкоће.<sup>237</sup>

Познато је да је на почетку кризе Немачка била најгласнија у инсистирању да Грчка преузме одговорност за лоше вођење економије, на начин да „престане да троши незарађено“.<sup>238</sup> Но, како се криза захуктавала, немачка влада је своје тврде ставове проширила и на десетак других угрожених земаља и почела да тражи да европске институције и ЕЦБ врше стални надзор над јавним финансијама.<sup>239</sup> Како ни најмоћнија чланица не може директно да надгледа финансије другим државама, а камоли да их санкционише, институционална логика у основи интеграције налаже преношење нових овлашћења на политички неутралну инстанцу, у овом случају на Комисију. Дакле, на делу је пример институционалистичке логике ширења надлажности у специфичном политичком простору одлучивања. Суштински, реч је о доминантно међудржавном споразумевању у коме се јасно читава доминација оних чланица чија је фискална позиција током кризе била неуздрана; али, када је у крајњем дошло до одабира инстанце која ће контролисати постигнути договор, нису имале другог избора до да своје буџетске планове изложе наднационалној Комисији на увид и даље поступање. Када је у питању нови фискални режим у чији састав улази, поред Фискалног пакта и секундарно законодавство, одступило се од карактеристика оба позната метода одлучивања у Унији – комунитарног и међувладиног. Са једне стране, принцип једногласности осигурава демократску једнакост чланица када се правила на нивоу Уније усвајају посредством међувладиног споразумевања. Како је одобрење финансијске помоћи за санацију јавних финансија или банкарског сектора условљено учествовањем у новом фискалном режиму, о демократској једнакости нема ни говора. Са друге стране, комунитарни метод гарантује једнако учешће Савета и Европског парламента у одлучивању. Осим, заслуга за увођење тзв. правила обрнуте већине (препушка Комисије о санкцијама ће аутоматски бити спроведена, осим уколико се у Савету формира квалификована већина која улаже вето), у оквиру пакета од шест легислативних мера (тзв. *Six Pack* легислатива), може се рећи да је улога Европског парламента у управљању кризом била минорна.

Даље, како су европске државе договор о најстрожијим фискалним лимитима до сада постигле на основу међународног права, основано је запитати се зашто онда стране уговорнице нису установиле и некакво међувладино тело, састављено од националних експерата, коме би припала улога егзекутора. У начелу, важи правило да, иако су капацитети праћења европских институција ограничени, они су ипак супериорнији у односу на капацитете који би се успоставили међудржавним споразумима; из чега произилази да би делегирање регулаторних надлежности Европској комисији требало да поспешу поштовање строгих регулаторних политика.<sup>240</sup> Наравно, ово важи само уколико је Комисија изградила репутацију да заједничка, односно надржавна правила спроводи једнако према

---

<sup>237</sup> Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, op. cit., p. 199.

<sup>238</sup> Немачка штампа је била брутална у оценама грчке „неспособности, неодговорности, јавашлука и размажености“. У недељницима *Шпигл* и *Фокус* појавиле су се репортаже које су поредиле системе живота у обе земље са нагласком на грчку тринаесту плату у јавној управи, одлазак у пензију пре шездесете године и сл. Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, op. cit., стр. 158.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> Giandomenico Majone, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, 1999., p. 6.

свима, објективно и непристрасно. Као позитиван пример се може навести репутација коју су током година изградили комесари задужени за област конкуренције. Медијски су пропраћени случајеви када су се „на удару“ нашле и компаније које послују на глобалном нивоу. Исто се не може рећи за досадашњи учинак Комисије у домену фискалних ограничења која су од почетка пратила монетарну унификацију. Одувек је познат проблем тзв. „великих“ чланица и њихових настојања да врше политички утицај на Комисију.

Када током кризе у еврозони међувладина координација није успела да превазиђе основне дилеме колективне акције, шефови држава и влада у оквиру Европског савета морали су да посегну за Комисијом, а у неколико случајева и за Судом правде ЕУ, сматра Серђо Фабрини (*Sergio Fabbrini*). Међутим, у погледу извршне власти ЕУ, која се издигла из кризе, Комисија се показала као технократска структура која подржава договоре Европског савета, а не институцијом која је способна да утврди политичку агенду ЕУ.<sup>241</sup> Други аутори наводе емпиријске доказе који сугеришу да је Комисија и даље моћан играч у економском управљању ЕУ, али да се њена примарна улога мења. Док се њен утицај у погледу утврђивања дневног реда умањује, већина одлука у економском управљању зависи од ње да буду спроведене у дело.<sup>242</sup> Овај одељак закључујемо констатацијом да, нова овлашћења која је Комисија задобила у оквиру анткризног режима, нису утицала на јачање њене политичке улоге у систему управљања ЕУ (а која би евентуално била перципирана као „плодно тле“ за њену трансформацију у праву извршну власт, за сада још увек имагинарне европске демократије). Са друге стране, њена функција „чуvara“ новог фискалног реда по мери Немчке је ојачана без преседана, имајући у виду праксу међудражвног организовања, а према појединим ауторима, исто важи и за федералну праксу САД.

### 3.1.2. Нова политичка улога за Европску централну банку?

*„Централне банке знају како да заодену своје одлуке у стручни жаргон који сугерише да оне само раде свој посао.“*<sup>243</sup>

Једна од кључних тековина глобалне кризе из 2008. године, јесте успон централног банкарства без преседана. Када је требало „угасити пожар“ финансијске кризе, подстаћи агрегатну тражњу, подићи запосленост и спречити дефлацију, централне банке су постале, а и још увек су, „једина игра у граду“.<sup>244</sup> Нигде ово није очигледније до у вртлогом кризе захваћеној еврозони. А ни мање контроверзно, из перспективе демократске легитимности. ЕЦБ може уживати јачу заштиту од политичког притиска него друге централне банке, али се такође суочава са јединственим ограничењима. Што је она више принуђена да прошири економски и политички досег њених програма како би одговорила на вишеструке економске изазове, то је већа вероватноћа да ће покренути дестабилишуће политичке сукобе унутар еврозоне.

---

<sup>241</sup> Sergio Fabbrini, “Executive power in the European Union: the implications of the Euro crisis”, Paper submitted at the panel on “The Changing Politics of the EU Council”, EUSA 14<sup>th</sup> Biennial Conference, Boston, 5-8 March 2015., доступно на: Интернет, <http://aei.pitt.edu/79011/1/Fabbrini.pdf>, p. 12.

<sup>242</sup> Michael W. Bauer, Stefan Becker, “The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance”, op. cit., p. 213.

<sup>243</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, op.cit., стр, 82.

<sup>244</sup> Nouriel Roubini, “Unconventional Monetary Policy on Stilts”, op. cit.

Према Лукреции Раихлин (*Lucrezia Reichlin*), бившој директорки одељења за истраживање ЕЦБ, а данас професорки Лондонске пословне школе, ЕЦБ је као једина „права федерална институција у ЕУ“ током кризе била принуђена да се преобрати у „институцију последњег прибежишта“ (енгл. *‘institution of last resort’*), сваки пут када државе чланице не би успеле да постигну споразум.<sup>245</sup> Међутим, ЕЦБ није политички независна институција која оперише у склопу државног система демократског управљања, налик на америчку Управу федералних резерви или немачку Бундесбанку пре увођења евра. Уместо тога, реч је о измештеној (енгл. *‘disembedded’*) невећинској (енгл. *non-majoritarian*) институцији слободној да послује у политичком вакуму без европске владе или макар европског министра финансија да уравнотежава њену моћ и овлашћења.<sup>246</sup>

У области европских студија се увелико захуктала полемика о политизацији ЕЦБ до које је дошло, по свему судећи, током кризе. Ради се о наднационалној институцији, која би требало да представља узор експертског управљања сведеног на постизање конкретних циља. Намера држава чланица била је да она буде заштићена од политичког утицаја са стране, али исто тако и лишена аспирација ка постизању ширих политичких циљева. Али, како утврдити границу? Где се завршава одувек присутно незадовољство демократски изабраних политичара „недодирљивим и недовољно флексибилним“ централним банкарима, а где започиње легитимна забринутост да је ЕЦБ, чинећи „све што је потребно“ да спасе евро, можда отишла предалеко?

Монетарна ортодоксија искључује пружање подршке ЕЦБ одређеној земљи, јер би то нарушило линију раздвајања између монетарне и фискалне политике. Према демократској теорији и уставном праву - институција задужена за додељивање јавних ресурса државе је искључиво представничко тело (парламент).

Велики број економиста је сагласан да поменути програм „Директних монетарних трансакција“ (енгл. *Outright Monetary Transactions*, скраћено ОМТ) ЕЦБ представља најодлучнији одговор Уније на кризу и уједно њен најчинковитији инструмент управљања кризом, заједно са квантитативним попуштањем које је на ред дошло нешто касније. „Директне монетарне трансакције“ омогућавају ЕЦБ да купује државне обвезнице финансијски слабијих земаља еврозоне на секундарном финансијском тржишту, у замену за повиновање правилима Европског стабилизационог механизма. У предметном раду акценат је на политичким реперкусијама њене неконвенционалне монетарне политике. На том трагу, може се тврдити, да је суштински овај програм осмишљен са намером да се помогне најтеже погођеним економијама еврозоне да задрже приступ финансијским тржиштима. У том смислу, он пружа одређени вид гаранције. Економиста са Принстона *Ashoka Mody* сматра да се немачка Бундесбанка с правом жестоко успротивила овом програму ЕЦБ, због његовог фокуса на солвентност земаља, а не на ризик ликвидности - стварајући тако „фискалну унију кроз задња врата“.<sup>247</sup> Узимајући у обзир да некад

<sup>245</sup> Lucrezia Reichlin, “The ECB’s Changing of the Guard”, *Project Syndicate*, May 27, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-president-executive-board-change-by-lucrezia-reichlin-2019-05?barrier=accesspaylog>, 19/09/2020.

<sup>246</sup> Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, op. cit., p. 52.

<sup>247</sup> Ashoka Mody, “Europe’s Deepening Muddle”, *Project Syndicate*, Apr 14, 2014, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ashoka-mody-says-that-recent-german-calls-for-eu-treaty-changes-are-little-more-than-empty-rhetorical-finery?barrier=accesspaylog>, 27/09/2020.

коментатори са друге стране Атлантика имају потребу да преко сваке мере сложени систем управљања ЕУ сведу на једноставније категорије, теза да је овај програм, а и многи каснији програми ЕЦБ, у најмању руку контроверзан стоји. Поменути професор међународне економије је у ауторском прилогу, насталом у октобру 2014. године, када се захуктала научна полемика поводом правног спора немачког Савезног уставног суда и ЕЦБ о томе да ли она купујући државне обвезнице уствари финансира државе које их издају<sup>248</sup>, тврдио да је кроз овај програм ЕЦБ дала неодређено обећање да ће поделити губитке са приватним повериоцима уколико чланица еврозоне која је запала у економске недаће на крају не врати своје дугове. Он је сматрао тада да уколико Суд правде ЕУ поништи ову одредбу, Директне монетарне трансакције вероватно неће преживети. Ако, уместо тога, највиши европски суд пронађе правни аргумент за потврђивање антикризног механизма - а немачки највиши суд, осетљив на ризике финансијске неизвесности пристане – политичке и правне нејасноће би биле за неко време гурнуте под тепих да чекају накнадно појашњење.<sup>249</sup> Тако је и било. Међутим, поменути захтев за појашњењем је дошао на ред шест година касније (2020.), по питању другог програма куповине обвезница од стране ЕЦБ, о чему ће више бити речи мало даље у раду. У сваком случају, овај аутор сматра да би губитак који би ЕЦБ претрпела у случају када би операција „Директних монетарних трансакција“ кренула по злу резултирала фискалом одговорношћу Немачке (и осталих чланица, уосталом) са далекосежним политичким последицама.<sup>250</sup> У том смислу, ЕУ вероватно иде у прилог што контроверзни програм никада није употребљен, већ је сама његова најавна утицала да смири ситуацију на финансијским тржиштима.

Када је у питању програм квантитативног попуштања (програм квантитативних олакшица или монетарна релаксација), критичари сматрају да је ЕЦБ омогућивши слабијим економијама еврозоне јефтине позајмице под повољним условима, одвратила њихово вођство од предузимања тешких структурних реформи.<sup>251</sup> Из ауторског текста Стивена Роуча (*Stephen S. Roach*), економисте са Универзитета Јејл, произилазе два кључна налаза у вези са квантитативним попуштањем у САД, а која бисмо издвојили за потребе овог рада. Прво, куповина државних хартија од вредности од стране Управе федералних резерви ублажила је тржишну дисциплину, када је у питању потрошња на федералном нивоу, из чега произилази да квантитативно попуштање замагљује дистинкцију између фискалне и монетарне политике. Ово, према њему, и није проблем, јер су трошкови сервисирања дуга потиснути ниским каматним стопама.<sup>252</sup> Друго, квантитативно попуштање је погоршало ионако озбиљне диспаритете у приходима у Америци.<sup>253</sup>

Суштина оптужби на рачун ЕЦБ да је изашла из оквира свог мандата своди се на тврдњу да њени антикризни програми не могу да се подведу под „чисте“ инструменте монетарне политике, већ да је реч о ширим економским политикама који имају последице по

<sup>248</sup> Више о овоме ће бити у одељку насловљеном „Савезни уставни суд Немачке против ЕЦБ“.

<sup>249</sup> Ashoka Mody, “Testing the Eurozone’s Safety Net”, *Project Syndicate*, Oct 31, 2014, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/legality-of-ecb-outright-monetary-transactions-by-ashoka-mody-2014-10>, 08/11/2020.

<sup>250</sup> Ibid.

<sup>251</sup> Sylvester Eijffinger, “The ECB Goes Rogue”, *Project Syndicate*, Mar 18, 2016, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-monetary-policy-problem-by-sylvester-eijffinger-2016-03?barrier=accesspaylog>, 28/09/2020.

<sup>252</sup> Stephen S. Roach, “QE Turns Ten”, op. cit.

<sup>253</sup> Ibid.



дистрибуцију, како економског богатства, тако и финансијског ризика у зони евра, повлађујући на тај начин једне интересе, на рачун других. Сматра се да се под „привилеговане“ у горе наведеном смислу могу подвести државе „дужници“, извозници, власници имовине и генерално најбогатији делови друштва, док се под „оштећене“ могу подвести: државе „повериоци“, увозници, „штедише“, сиромашнији слојеви у друштву, осигуравајуће куће, пензиони фондови, итд. Одбрана федералне монетарне политике у одсуству федералне европске државе долази из донекле неочекиваног извора. Ханс Хелмут Котз (*Hans-Helmut Kotz*), бивши члан извршног одбора Бундесбанке, истиче како чланови Управног савета ЕЦБ нису филозофи краљеви из Платонове идеалне државе.<sup>254</sup> Ова духовита опаска сажима суштину парадокса европског наднационалног управљања. Нити би централни банкарски требало да доносе суштински политичке одлуке (гурају интеграцију напред или је задржавају у оквирима граница претпостављених уском интерпретацијом европских уговора), нити би, када су они већ то учинили, националне судије сада требало да их „демократизију“, јер су генерално незадовољни наднационалном конструкцијом коју су стварале генерације националних представника. Уколико је евро одиста „заједничка судбина европских држава“<sup>255</sup>, потребне су и одговарајуће институције које поред моћи и утицаја отеловљују и заједничке политичке вредности. ЕУ, оваква каква је данас, неодржива је, како с аспекта економске функционалности и ефикасности, тако и с аспекта демократске легитимности. Или би демократски политичари требало да изнађу начин да превазиђу „институционалну усамљеност“ ЕЦБ<sup>256</sup>, или би озбиљно требало да размотере могућност одустанка од јединствене валуте.

У литератури су издвојена два могућа модела за осигурање стабилности и одрживости дуга у монетарној унији: модел одговорности (енгл. *the liability model*) и модел узајамних гаранција (енгл. *the mutualization model*).<sup>257</sup> Први модел, који произилази из стриктног, тј. уског тумачења оснивачких аката, захтева да свака држава преузме одговорност за своје дугове, док њени повериоци носе трошкове неизвршења обавеза. Суочени са тим ризиком, повериоци од самог почетка захтевају веће каматне стопе или одбијају да одобре додатни кредит, чиме дужницима изричу „дисциплинске“ мере. Може се рећи да је овај модел био примењен на почетку кризе. Ханс-Вернер Зин је става да се ЕУ држала модела узајамних гаранција, по коме за дугове појединих држава јемчи заједничка централна банка или фискални систем спашавања, осигуравајући сигурност за инвеститоре, углавном елиминишући тзв. „спредове“, односно премије на ризик међу земљама, без обзира на ниво њихове задужености.<sup>258</sup> Према њему, у еврозони је узајамна реализација остварена

---

<sup>254</sup> Hans-Helmut Kotz, “Did Germany’s Constitutional Court Inadvertently Strengthen the Eurozone?”, Project Syndicate, May 11, 2020, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/german-court-ecb-ruling-might-have-silver-lining-by-hans-helmut-kotz-2020-05?barrier=accesspaylog>, 20/09/2020.

<sup>255</sup> У обраћању Бундестагу 2010. године, Ангела Меркел је рекла парламентарцима да је „валутна унија наша заједничка судбина. Питање је, ни мање ни више, очувања европске идеје. То је наш историјски задатак, јер ако пропадне евро, пропаће и Европа“. “Europe: Adrift amid the rift”, *Financial Times*, Интернет, <https://www.ft.com/content/18115178-7f0c-11df-84a3-00144feabdc0>, 21/02/2021.

<sup>256</sup> Енгл. *ECB’s “institutional solitude”*. Реч је о концепту који назив дугују Томазу Падои Сјоппи (*Tommaso Padoa-Schioppa*), по многима „идејном творцу евра“, а којим је истакао одсуство централног ауторитета за спровођење фискалних политика, који би био пандан централној монетарној власти на нивоу еврозоне.

<sup>257</sup> Hans-Werner Sinn, “Europe’s Brush with Debt”, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-debt-mutualization-or-individual-liability-by-hans-werner-sinn-2014-10?barrier=accesspaylog>, 17/09/2020.

<sup>258</sup> Ibid.

„великодушним спасилачким средствима“ из Европског стабилизационог механизма и око трилион евра вредности ТАРГЕТ2 кредита из штампарске пресе ЕЦБ намењене земљама погођеним кризом.<sup>259</sup> Штавише, ЕЦБ се обавезала да ће ове државе заштитити од неизмиревања обавеза путем своје шеме „Директних монетарних трансакција“, обећавајући да ће откупити њихов јавни дуг на секундарним тржиштима, што функционише отприлике исто као што би функционисале еврообвезнице.<sup>260</sup>

Према садашњим проценама ЕЦБ, у свом портфолиу држи око 25% обвезница издатих од страна влада еврозоне<sup>261</sup>, док поједине процене усмерене на године које долазе тврде да ће до 2025. ЕЦБ држати половину дуга еврозоне (јавног и приватног).<sup>262</sup> Индиректан начин на који им је наметнуто позаједничавање дугова (енгл. *mutualization*), којег се ужасавају, оставиће гласаче и политичаре у фискално конзервативној централној и северо-источној Европи без илузија у погледу европске интеграције, подстичући на тај начин евроскептицизам међу конзервативнијим Европљанима.<sup>263</sup>

У говору на годишњем скупу централних банкара у Џексон Холу, у америчкој држави Вајоминг, 2014. године, Марио Драги, тадашњи председник ЕЦБ, објаснио је да би три ствари могле побољшати економске перформансе у Европи: фискална експанзија земље која има капацитет за тако нешто (Немачка), структурне реформе у Италији и Француској и промена монетарне политике.<sup>264</sup> Драги је претпоставио да Немачка неће створити фискални дефицит и да Италија и Француска неће предузети потребне структурне реформе. Закључио је да би ЕЦБ морала да подстакне раст смањењем каматних стопа, што би повећало нето извоз стварањем конкурентнијег евра. ЕЦБ је, као што се могло видети, учинила далеко више од резања каматних стопа. До дана данашњег (мало више од деценије) није одступила од неконвенционалне монетарне политике.

Јанис Варуфакис се почетком 2019., с правом запитао због чега сви говоре о дугу Италије, а не о дугу Шпаније? Он одговор види у околности да је 67% дуга Шпаније приватно, док је 64% италијанског дуга јавно. Он подсећа на чињеницу да у теорији (али, и по праву), ЕЦБ не сме да монетизује било који дуг – без обзира на то да ли је потекао из јавног или приватног сектора. Међутим, у пракси се ЕЦБ показала вољном да уновчи приватни дуг, једноставно прихватајући као колатерал „дужничке инструменте који нису вредни ни

---

<sup>259</sup> Националне централне банке пренеле су своје резерве на ЕЦБ, чија висина кореспондира њиховом учешћу у капиталу наднационалне банке и одређује се у зависности од БДП-а државе чланице и броја становника. Таргет (енгл. *Trans European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer*) повезао је у реалном времену националне централне банке чланица и системе плаћања у јединствен систем. Таргет2 је иновирана верзија. Више речи о овоме биће у једном од наредних одељака, у оквиру овог поглавља.

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> Ashoka Mody, “Draghi’s Dangerous Farewell”, *Project Syndicate*, Sep 9, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/mario-draghi-ecb-monetary-stimulus-risks-by-ashoka-mody-2019-09>, 23/10/2020.

<sup>262</sup> Yanis Varoufakis, “New Weapons for the ECB”, *Project Syndicate*, Sep 24, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-central-bank-convergence-bonds-by-yanis-varoufakis-2019-09?barrier=accesspaylog>, 19/09/2020.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> European Central Bank, “Speech by Mario Draghi, President of the ECB, Annual central bank symposium in Jackson Hole, 22 August 2014”, Интернет, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>, 21/02/2021.

папира на коме су одштампани“, нпр. натегнуте италијанске хипотекарне кредите (енгл. *stressed Italian mortgages*) и дужничке папире грчких банака (енгл. *Greek banks' IOUs*).<sup>265</sup>

Уколико су критичари ЕЦБ у праву – да је услед недоступности фискалних подстицаја на наднационалном нивоу, монетарна политика преузела улогу средства за подстицање раста и олакшања терета дуга - онда то значи да је ЕЦБ злоупотребила свој независни положај и значајна овлашћења која су јој њени краеатори делегирани како би остварила поверени јој циљ и постала заинтересована страна на европском нивоу. Можда би неком могло да звучи банално, али не би требало олако одбацити ни фактор престижа који је повезан са опаженим политичким актерством ЕЦБ. Очување угледа јединствене валуте и еврозоне као политичког простора на коме је она у оптицају, принудило је ЕЦБ да континуирано купује дуг презадужених чланица.

Став који се заступа у овом раду јесте да су независност, експертиза, кредибилитет и непомућена репутација у централном банкарству предуслов делотворне монетарне политике. Имајући у виду политичке и друге специфичности творевине каква је еврозона, ЕЦБ би требала боље да се заштити од преношења фискалног ризика на њено пословање. Јер, у некој од следећих криза, тржишта би могла посумњати чак и у њене способности и капацитете да спаси евро.

Теорија о ЕУ као регулаторној држави, о којој ће више бити речи даље у раду у контексту разматрања легитимности ЕУ, упућује на постојање „трошкова агенције“ под којима се, поред осталог, подразумева могућност да се испостави да агенти више не деле циљеве својих твораца - политичких принципала (законодавна или извршна власт).<sup>266</sup> Да ли је до овога дошло у случају ЕЦБ биће јасније након анализе односа ЕЦБ и Немачке, која следи мало даље у овом поглављу.

### 3.1.3. Јуриспруденција Суда правде ЕУ у контексту кризе

Суд правде ЕУ је судска грана власти у Унији. Доноси прелиминарне одлуке о тумачењу европског права и законитости одлука европских институције. Приписује му се централна улога у правној интеграцији ЕУ, утврђујући границе овлашћења заједничких институција и постепено обликујући основне принципе европског конституционалног поретка, као и њихову примену.<sup>267</sup> Делује као *de facto* уставни суд. У прошлости је активизам Суда наилазио, како на похвале, тако и на критике, од стране правника који су проучавали развој европског правног поретка. Последњих година се суочава са оптужбама да његова нова (политичка) улога гаранта законитости антикризних програма европских елита нагрива легитимност његовог деловања и генерално судске гране власти на нивоу ЕУ. Такве тврдње постале су све учесталије, са ширењем његове јурисдикције на нова подручја, попут

<sup>265</sup> Yanis Varoufakis, “Europe’s Leaders Are Aiding Italy’s Populists”, *Project Syndicate*, Mar 1, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-salvini-strengthened-by-europe-s-choices-by-yanis-varoufakis-2019-03?barrier=accesspaylog>, 17/10/2020.

<sup>266</sup> Giandomenico Majone, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, 1999., pp.6-7.

<sup>267</sup> „Почевши од 1963. године, па све до раних 70-тих година и касније Европски суд је у серији кључних одлука установио четири принципа којима су успостављени односи између права Европске заједнице и права држава чланица на начин да се тај однос не разликује од сличних правних релација у уставним федералним државама”. Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002. стр. 39. Реч је о следећим начелима: директно дејство, супремација европског права, имплицитне надлежности и заштита људских права.

људских права, монетарне политике, имиграције итд. Многе одлуке Суда су укључивале политичку димензију и тицале су се основних принципа организовања једне демократске политичке заједнице. Један од таквих примера је испитивање легалности европских антикризних мера.

Од почетка кризе евра, Суд правде ЕУ је добио неколико прилика да донесе одлуку о кључним аспектима нове архитектуре ЕМУ. Као што је истакла Алисиа Хинарејос (*Alicia Hinarejos*), Европски суд је био позван да одлучује у најмање три различита подручја: прво, преиспитивање одређених реформи које мењају структуру ЕМУ; друго, преиспитивање законитости спасилачких пакета и услова наметнутих државама чланицама; и треће, преиспитивање регулаторних или законодавних мера које подстичу већу финансијску интеграцију услед опозиције једне државе чланице.<sup>268</sup> До сада је Суд правде ЕУ избегавао да се бави другом категоријом предмета, проглашавајући их неприхватљивим (енгл. *inadmissible*).<sup>269</sup> Пример за прву категорију предмета јесте случај *Pringle* у вези са Европским стабилизационим механизмом, док је пример за трећу категорију случај *Gauweiler* у вези са „Директним монетарним трансакцијама“ ЕЦБ.<sup>270</sup>

САД се генерално приписује да имају један од најјачих система судске ревизије. Државни и савезни судови рутински преиспитују извршне и законодавне мере које су усвојиле политичке гране, директно утичући на политику на свим нивоима власти.<sup>271</sup> Фабрини, након упоредно-правне анализе улоге судске гране власти у домену монетарне политике, закључује да: „Судска ревизија монетарне политике ЕЦБ делује запањујуће, чак и према америчким стандардима - што сугерише да су се европски судови више него њихова америчка браћа укључили у економске и монетарне послове“.<sup>272</sup>

Одлуке највишег европског суда, проистекле из судијске интерпретације слова оснивачких уговора, једино могу бити „исправљене“ путем поступка ревизије оснивачких аката. Амандмани морају бити усвојени једногласно, а након тога потврђени у свакој држави чланици, сагласно правилима унутрашњег права (парламентарна ратификација или потврда на референдуму).

Једно је сигурно – са наставком развоја интеграције (посебно, уколико развој ЕМУ буде следио модел који је доминирао током последње деценије), улога највишег европског суда ће све више долазити до изражаја (и привлачити све више публицитета), док ће легитимност његових одлука, али и улога у европском систему управљања на више нивоа, све више бити довођена у питање. Више речи о растућој улози судске гране власти у питањима развоја

---

<sup>268</sup> Alicia Hinarejos, *The Euro Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, 2015, p. 122. Наведено према: Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 89.

<sup>269</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., pp. 89-90.

<sup>270</sup> Детаљније о овим случајевима видети у: Alicia Hinarejos, “The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism”, *The Cambridge Law Journal*, Vol. 72, No. 2 (July 2013), Takis Tridimas, Napoleon Xanthoulis, “A Legal Analysis of the *Gauweiler* Case: Between Monetary Policy and Constitutional Conflict”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, Issue 1, 2016.

<sup>271</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 103.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 105.

ЕМУ, биће у наредним одељцима који се баве позицијом Немачке унутар зоне евра и углавном у контексту „конфликта“ на релацији Савезни уставни суд – ЕЦБ.

### 3.1.4. Улога осталих европских институција у кризи

„Структуре унутар којих се концентрисала политичка моћ током кризе, а које су опстале и по њеном окончању прецењују циљеве финансијске стабилности и тржишног поверења, потцењујући истовремено важност политика које се директно тичу већине, попут запошљавања, привредног раста, социјалне повезаности, солидарности итд.“<sup>273</sup>

Један од далекосежних исхода кризе евра и институционалних одговора на њу, јесте изузетан положај ЕЦБ у посткризном систему управљања. Њена позиција (и моћ) унутар система није уравнотежена. Као решење, углавном се заговара централизација моћи министра финансија, која би захтевала Европско министарство финансија, а следствено и европску владу.<sup>274</sup> Некада се у чланцима наилази на термин „економска влада“, што је посматрао из угла теорије о држави и политичке теорије недовољно јасан концепт. У данашњој еврозони, на себе је неформално ту улогу прузела Еврогрупа у којој су окупљени министри финансија држава чланица. Међутим, она не одговара, нити Европском парламенту, нити директно националним парламентима, што се негативно одражава по интересе грађана Уније. Такође, пошто Еврогрупа не доноси одлуке које имају дејство у правно-формалном сислу, Европски суд правде не може контролисати законитост њеног рада. На њеним састанцима се не води записник, односно неформалног су карактера, док су дискусије поверљиве.<sup>275</sup> За разлику од уобичајених кредита, где повериоци углавном додају услове који отплату чине вероватнијом, услове које намеће еврозона, задиру у области које нису директно везане за отплату кредита. То су захтеви да економско понашање одређене земље буде у складу са оним што министри финансија земаља еврозоне (првенствено Немачка) налазе да та земља треба да ради.<sup>276</sup>

## 3.2. МЕСТО И УЛОГА НЕМАЧКЕ У СИСТЕМУ ЕВРОЗОНЕ

„Сирота стара Немачка. Одвећ велика за Европу, исувише мала за свет.“<sup>277</sup> Наведена констатација се приписује Хенрију Кисинџеру (*Henry Kissinger*). Током последња два века тзв. „немачко питање“, односно како обуздати Немачку чији је доминантан положај у Европи и шире поткрепљен величином њене територије и популације, високим производним капацитетом и географским положајем у срцу Европе, изазвало много бриге, политичке неизвесности и не мало ратовања. Од Другог светског рата на овамо решење је пронађено у усмеравању, чак политичком и економском усађивању, поражене Немачке у европске институције, уз изградњу новог авангардног европског поретка. Упоредо са економским јачањем Немачке, француско вођство је бледело. Уједињено Краљевство је,

<sup>273</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, op. cit., стр. 10.

<sup>274</sup> Овакво решење испрва је изнето у меморандуму британског министарства финансија насловљено „Еволутивни приступ економској и монетарној унији“ из 1989. године. Наведено према: Миленко Џелетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 134. Оно је такође заступљено и у савременој економској доктрини европских интеграција.

<sup>275</sup> “How the Eurogroup works”, Интернет, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/how-the-eurogroup-works/>, 17/10/2020.

<sup>276</sup> Џозеф Е. Стиглиц, *Евро – Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, op. cit, стр. 43.

<sup>277</sup> Енгл. “Poor old Germany. Too big for Europe, too small for the world.”

након неколико деценија „лошег брака“<sup>278</sup>, дефинитивно напустило Унију. Сједињене Државе, које су дуго подупирале чврсто трансатланско савезништво, које је било толико важно за Унију у њеним формативним годинама, (не)повратно су скренуле поглед са Европе и окренуле се динамичнијим светским регионима. Садашњи исход је померање европског политичког тежишта у Средњу Европу. У међувремену, кризе су се смењивале, а Немачка је предводила одговоре на све њих. Удео немчког БДП-а у светском БДП-у износи нешто више од 4%. По његовој висини, она је четврта у свету, након САД, Кине и Јапана. Са високим трговинским суфицитом и највишим кредитним рејтингом, она је својеврсни гарант стабилности економије еврозоне. Ипак, требало би приметити да су позиви Немачкој да, сагласно својој економској снази, преузме вођство у Унији, донекле контрадикторни. Да ли уистину државе Европе желе истинско немачко вођство (дакле, политичко вођство које би се могуће протегло и на заједничку одбрану и безбедност) или, пак под „вођством“ подразумевају Немачку дубоко уктовљену у заједничке институције и европске политике која ће „плаћати“ рачуне за остатак блока? Да ли је ово последње лоше? Да ли је правично? Да ли је оствариво? Или је пак Немачка већ пеузела политичко вођство у зони евра без да „плати“ заједничке рачуне? Анализа која следи ће покушати да пружи одговоре на макар нека од постављених питања.

Становници Западне Европе, по правилу, више верују својим националним владама него Бриселу, јасно ствљајући до знања да европским институцијама верују у оној мери у којој њихове националне владе могу да утичу на правац у ком се Европа креће.<sup>279</sup> Чини се да нигде ово није израженије, до у садашњој Немачкој. Опет, са друге стране у европским круговима, нарочито међу дипломатама, научницима и пословном елитом постоји перцепција да се Немачка идентификује са ЕУ и високо цени њен опстанак. Наратив о положају Немачке у европским пословима се у различитим периодима историје европске интеграције мењао. Од пада Берлинског зида, она је од „болесника у Европи“ (енгл. *sick man of Europe*)<sup>280</sup> дошла да тзв. „незаменива нација“ (енгл. *indispensable nation*)<sup>281</sup>, да би се данас полемисало томе да ли је и сама Европа постала „немачка“.<sup>282</sup>

### **3.2.1. Снага идеја и идеологије: ордолиберализам као кључни чинилац европске антикризне политике?**

У Немачкој се дефицити перципирају, не само као аритметички негативна вредност, већ и као морално негативан феномен; упркос томе што такво поимање одудара од уобичајеног

<sup>278</sup> Видети: Matthias Matthijs, “Europe After Brexit: A Less Perfect Union”, *Foreign Affairs*, January/February 2017.

<sup>279</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 49. У Источној Европи, пак влада другачија логика, сматрају многи коментатори.

<sup>280</sup> Видети: Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, Alexandra Spitz-Oener, “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 1, Winter 2014.

<sup>281</sup> Radoslaw Sikorski, “I fear Germany’s power less than her inactivity”, Opinion Europe, *Financial Times*, November 28 2011, *Financial Times*, Интернет, <https://www.ft.com/content/b753cb42-19b3-11e1-ba5d-00144feabdc0>, 20/02/2021. Такође видети: Elizabeth Pond, “Germany: Europe’s ‘Indispensable Nation’”, Decembr 12, 2011, *World Policy*, Интернет, <http://worldpolicy.org/2011/12/12/germany-europes-indispensable-nation/>, 20/02/2021.

<sup>282</sup> Слободан Самарџић предочава критику савремене улоге Немачке у Европи коју износи социолог Урлих Бек у делу насловљеном „Немачка Европа“. Немачки радио је обавестио слушаоце да „данас немачки Бундестаг одлучује о судбине Грчке“. Ulrich Beck, *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012, стр. 9. Наведено према: Херфрид Минклер, *Сила у средњштву: Нови задаци Немачке у Европи* са поговором проф. Слободана Самарџића, Албатрос Плус, Београд, 2016, стр. 153.

економског резона и корпоративне праксе.<sup>283</sup> Макар део разлога за овакво виђење требало би тражити у немачкој економској доктрини. Крајем деветнаестог века, водећи немачки теоретичари у области јавних финансија, укључујући Алберта Шефлеа (*Albert Schäffle*) и Адолфа Вагнера (*Adolph Wagner*), развили су тзв. „златно правило“, према којем би текући издаци, у просеку, требало да се финансирају из текућих прихода.<sup>284</sup>

Криза еврозоне је могуће најозбиљнија криза у историји ЕУ, док је у аналитичком смислу она једна од најизазовнијих за истраживаче. На том трагу ће се европски одговори анализирати из безброј углова и у годинама које долазе. Са специфичном улогом коју је историја током последње деценије доделила Немчкој унутар Уније, захваћене системском кризом (некада се о њој говори као о „невољном хегемону“ или се наводи да она спроводи „вођство из позадине“, а такође је означена и као „сила у средишту“)<sup>285</sup>, порасло је интересовање академских кругова за једну од изворно немачких економских традиција - ордолиберализам. Анализира се утицај ове школе мишљења, како на правила која су постала део европског примарног права (нарочито, монетарна унификација), тако и на антикризне мере. Тако, у савременој литератури европских студија истакнута је околност да, иако би се на први мах могло учинити да је ордолиберализам („Фрајбуршка школа“) само „израз одређене послератне коњуктуре, те припада само историји економских доктрина“, није тако; напротив, опажа се консензус да је ордолиберализам „релевантан концептуални инпут за саморазумевање ЕУ“.<sup>286</sup>

Ордолиберална школа потекла је из утицајне групе немачких економиста и правника, која је деловала од 1936. године. Међу њима су се издвојили Валтер Еукен (*Walter Eucken*) и Франц Бом (*Franz Böhm*). Циљ им је био да истраже институционалне темеље капитализма који функционише и који би био делотворан у немачком контексту (насупротив нацистичком режиму и неделотворној економији Вајмарске републике). За ордолиберале, задатак доносиоца одлука састоји се у стварању услова под којима се може очекивати да „невидљива рука“ тржишта делује најефикасније. Стога се могуће најважнији допринос ордолиберализма економској теорији може сажети у закључку да „влада није проблем“ и заиста је од виталног значаја за успостављање делотворног „економског устава“.<sup>287</sup> Према ордолибералној концепцији, основа успешне економске политике је успостављање снажног правног и институционалног оквира, који је Еукен назвао *Ordnungspolitik*. Термин *Ordnung* (нем. „поредак“ или „ред“) повезан је са економским уставом, у смислу да је постављен

---

<sup>283</sup> Hans-Helmut Kotz, “Mario Draghi and Germany’s Fiscal Fetish”, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-under-attack-in-germany-by-hans-helmut-kotz-2016-04?barrier=accesspaylog>, 18/09/2020.

<sup>284</sup> Ibid.

<sup>285</sup> Неопходно је да једна држава (или група држава чланица) прихвати улоге „квазиинституционалног измиритеља и посредника“, који ову улогу преузима да би вршио неопходну комуникацију према споља и унутра, према другим земљама чланицама и према сопственом народу. Према тренутном стању ствари, то може бити Немачка, којој се, могу као потпора придружити поново ојачана Француска, перспективно и Пољска. Али без Немачке неће и не може бити овог средишта ЕУ. Немачка је *сила у средишту*. Херфрид Минклер, *Сила у средишту: Нови задаци Немачке у Европи*, Албатрос Плус, Београд, 2016., стр. 109-110.

<sup>286</sup> Алпар Лошонц, „Европска унија и технократско старатељство“, *Theoria 2*, (2018): 61., стр. 12.

<sup>287</sup> Peter Nedergaard and Holly Snaith, “As I Drifted on a River I Could Not Control”: The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis”, op. cit., p. 1096.

скуп правила на основу којих су ефикасни економски системи засновани (или би требали бити, јер ордолиберализам има и аналитичку и нормативну димензију).<sup>288</sup>

За овај рад је од значаја размотрити став ордолиберализма према фискалној интервенцији државе. Еукен је нпр. био изразито критичан према кејнзијанизму и његовом уверењу да би владина интервенција у облику експанзивне фискалне политике требала (или би уопште могла) управљати економијом да би се постигао циљ пуне запослености. Сматрао је кејнзијанизам „теоријом без реда“, у смислу да не поставља ограничења у погледу експанзивне фискалне политике, из чега произилази озбиљан ризик да ће примена његових учења имати за последицу трајни јавни дефицит.<sup>289</sup> Дакле, из напред изнетих разматрања би могло произаћи да, према ордолибералима, одговорност државе није да обезбеди пуну запосленост, већ да обезбеди стабилност и предвидљивост система како би се повећала могућност постизања овог важног макроекономског циља. Али, док ордолиберализам емфатично одбацује оно што би се могло назвати кејнзијанским начином управљања економијом (нпр. француски дирижизам), ипак је посвећенији државној активности него његов интелектуални рођак, *laissez-faire* либерализам.<sup>290</sup>

Пренесено на институције немачке послератне демократије, аутори углавном сматрају да је Бундесбанка представљала централно домаће институционално отелотворење препознатљиве немачке ордолибералне економске традиције, док Савезни уставни суд и даље служи као чувар и крајњи арбитар ордолибералних уверења.<sup>291</sup> Један од главних аргумената у прилог обавезивања централних банака да се придржавају строгих циљева у погледу дозвољене инфлације је тај што се тиме уклања искушење од прибегавања тзв. монетарном финансирању (куповина државних обвезница, односно дуга), било како би се стимулисала економија или како би се на вештачки начин умањила вредност националног дуга. На крају крајева, показало се да такав потез само изузетно делује, јер га тржишта предвиђају и подижу камате како би зајмодавцима надокнадили очекивану инфлацију, што за крајњи резултат обично има здружену високу инфлацију са високим трошковима позајмљивања.<sup>292</sup>

Окончајмо разматрања у овом одељку навођењем другачијег виђења у погледу оданости Немаца ордолибералној традицији, а која баца светло на евентуалну инструментализацију идеолошких уверења грађана и политички прагматизам елита. Према Чарлсу Виплошу, експлицитна „правила игре“ су кључна предност архитектуре еврозоне, док је њена кључна слабост дискреционо управљање. Процес доношења одлука одликује слаб дизајн, са импликацијама у виду високо политизоване дискреције, која систематски привилегује дискрецију најмоћнијих држава или државе. У томе он види све препознатљивији „немачки проблем“ унутар еврозоне. Понекад се тврди да је поменути проблем заснован на тамошњој идиосинкратичној макроекономској теорији. Према утицајном економисти, немачки макроекономисти су углавном, „нормални“ макроекономисти, док политички

---

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Наведено према: Ibid., p. 1097.

<sup>290</sup> Ibid., p. 1097.

<sup>291</sup> Ibid., p. 1097.

<sup>292</sup> Gita Gopinath, “The Draghi Put on Trial”, *Project Syndicate*, Nov 3, 2014, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/omt-ecb-intervention-self-fulfilling-crisis-by-gita-gopinath-2014-11>, 09/11/2020.



естаблишмент, затим Бундесбанка, и широка јавност усваја грубу (енгл. *crude*) верзију ордолиберализма који се користи као параван за заштиту уских интереса Немачке.<sup>293</sup>

### 3.2.2. Критика „немачке“ политике штедње

Несумњиво је да је у првим кризним годинама Немачка, која је подржана од стране других фискално здравих чланица и групе држава „кредитора“, успела да главнину терета спашавања заједничке валуте свали на државе „дужнике“. Инсистирање на мерама штедње (уствари својеврсном фискалном „дисциплиновању“ из њене перспективе проблематичних чланица) на почетку је био једини прихватљиви антикризни курс.<sup>294</sup> Наратив о „вредним мравима и лењим цврчцима“<sup>295</sup> у потпуности је однео превагу над „супарничким“ наративом, по коме би било „праведно“ да они који су од увођења евра имали највише користи, сразмерно и допринесу његовом очувању.

Амерички секретар трезора Џек Јев (*Jack Jew*) је 2013. критиковао Немачку што својом реакцијом на кризу извози депресију у остатак еврозоне и у светску економију.<sup>296</sup> Уобичајена сажета аргументација критичара политике штедње гласи овако: непосредно по избијању глобалне финансијске кризе, специфично европски модел капитализма „социјалног тржишта“ чинио се логичном алтернативом тржишном фундаментализму који се везује за периоде владавине Маргарет Тачер и Роналда Регана, који се сломио након 30 година глобалне доминације; парадоксално, међутим, Европа се кретала у супротном смеру; под притиском Немачке, ЕУ је постала последњи бастион монетаризма, фискалне штедње и „дисциплинске“ улоге финансијских тржишта, резултат чега је била готово фатална криза евра у периоду између 2010. и 2012. године.<sup>297</sup>

Концизно ћемо на овом месту изложити теорију иза „политике штедње“, односно академско сучељавање аргумената политичких економиста у погледу заслуга мера штедње. Акцентат је ипак на критичким ставовима заступљеним у економској доктрини.

Алберто Алесина (*Alberto Alesina*), са универзитета Харвард, од почетка кризе је укључен у дебату о буџетским дефицитима, штедњи и расту, у контексту кризе евра. Још 2010. године, Алесина је рекао европским министрима финансија да су: „многа, чак и оштра смањења буџетског дефицита, праћена одрживим растом а не рецесијама, чак и на врло кратак рок“<sup>298</sup>

<sup>293</sup> Charles Wyplosz, “The euro and ordoliberalism”, *Ordoliberalism: A German oddity?* (Thorsten Beck and Hans-Helmut Kotz eds.), CEPR Press, London, 2017., pp. 145-146.

<sup>294</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 337.

<sup>295</sup> У медијима и делу јавности су наново оживеле етничке стереотипије о успешном „северу“ или „центру“ којим доминирају калвинистички штедљиви и опрезни Немци и углавном католичкој и „расипничкој периферији“. Према овом наративу Грци, Шпанци, Португалци, Италијани су навикли „да живе изнад својих могућности“, за разлику од „штедљиве баварске домаћице“ коју је за пример узимао и немачки министар Шојбле. Културне разлике појачане неједнаким социо-економским условима, утицале су на немогућност да се у првим годинама кризе ситуација сагледа умерено и из туђе перспективе.

<sup>296</sup> Наведено према: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 7.

<sup>297</sup> Видети: Anatole Kaletsky, “A Dramatic Comeback for Europe”, *op. cit.*

<sup>298</sup> Vox EU CEPR, “Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina’s hour?”, Интернет, <https://voxeu.org/debates/commentaries/revisiting-evidence-expansionary-fiscal-austerity-alesina-s-hour> Такође видети: Alberto Alesina, “Fiscal adjustments: lessons from recent history”, Prepared for the Ecofin meeting in Madrid April 15 2010, Интернет, [https://scholar.harvard.edu/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](https://scholar.harvard.edu/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf), 18/10/2020.

Алесинина теорија почива на два концептуална стуба. Главна тврдња је да ће, ако се политика дефицита настави, предузећа и потрошачи очекивати веће порезе и стога ће мање улагати и трошити. Смањење потрошње, с друге стране сигнализира ниже порезе у будућности и на тај начин стимулише инвестиције и потрошњу. Други, допунски стуб је претпоставка да пораст јавног дуга наводи инвеститоре да очекују неизвршавање обавеза, односно плаћања. Оваква очекивања гурају нагоре каматне стопе на државне обвезнице, што доводи до већих укупних трошкова позајмљивања. Насупрот томе, штедња - заустављањем раста дуга - може довести до „значајног смањења“ каматних стопа и на тај начин омогућити повећана улагања.<sup>299</sup> Према Роберту Скиделском (*Robert Skidelsky*), професору политичке економије и биографу Џона Мајнарда Кејнза (*John Maynard Keynes*), суштински су се издвојиле две супротне теорије одговарајуће фискалне политике када се економија нађе у фази пада. Кејнз тврди да најављено смањење јавне потрошње сигнализира пословним људима да ће им се приходи умањити из разлога што ће мање људи куповати робу и услуге које нуде. Алесина, пак тврди да најављено смањење јавне потрошње сигнализира пословним људима да у будућности могу очекивати ниже порезе, те ће због тога данас потрошити више.<sup>300</sup>

У чему се огледа бескомпромисан и неконструктиван став Немачке према заједничким подухватима усмереним на неутралисање погубних последица кризе, посматрано из угла њених критичара? Њени највиши представници чинили су све да ускрате активнију фискалну политику земљама еврозоне које је криза најтеже погодила. Одбијали су да подрже европску инвестициону агенду за генерисање потражње и раста. Прогласили су фискални суфицит, а не бржи потенцијални раст, као свој примарни домаћи, али и шири европски економски циљ. Напослетку, окренули су се против ЕЦБ у борби против дужничке кризе и дефлације.

На овом месту би требало застати и рећи неколико речи у одбрану немачког резона.<sup>301</sup> Уколико се систем санкција на централном нивоу изнова и изнова покаже као неделотворан, разумљиво је запитати се како онда осигурати поштовање фискалних правила? Из тог угла посматрано, забринутост Немачке из које произилази њена скептичност према даљој интеграцији делује разборито. Без обзира на резерве које многи имају према тврдом ставу Немачке (поједини коментатори говоре чак о томе као о „фискалној опсесији“), јасна „правила игре“ су неопходна како би се регулисао ризик неодрживе акумулације јавног дуга у монетарној унији. Морални хазард јесте опасност коју не би требало одбацити олако. У систему који је лишен снажног политичког центра, ослањање на нејасне политичке нагодбе и широко тумачење заједничких правила, може важити за „исплатив“ курс деловања само до одређене границе и свакако не може трајати до века. Овај политички вакуум који постоји у еврозони, током кризе и накнадног анемичног опоравка, није се либила да испуни моћна наднационална централна банка. Уколико је систем немоћан да наметне колективно прихватљиво решење, прецизније нађе меру између фискалних ограничења и подстицајних политика економског раста, највећи страх Немачке од монетизације дуга еврозоне по високој инфлаторној цени би се током неке од наредних криза могао

<sup>299</sup> Robert Skidelsky, “Has Austerity Been Vindicated?”, *Project Syndicate*, May 22, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/budget-deficits-austerity-growth-alesina-keynes-by-robert-skidelsky-2019-05?barrier=accesspaylog>, 18/10/2020.

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Исто се не може рећи за начин на који га је наметнула чланицама запалим у проблеме.

обистинити. Посматрано из политиколошког угла, реч је о фином балансу између потребе за контролом партнера у заједничком подухвату и поверења у њихов суд и поступање.

Даље, аутори из различитих области све више почињу да преиспитују тезу да је немачка економија пример за друге. Први на мети критика које допиру, примарно из политичких, али такође и из научних кругова јесу њени трговински и буџетски суфицит. Упростићено, ради се о тврдњи како Немачка „првише извози а премало увози“, односно „превише штеди, а премало троши“. Према калкулацијама ММФ-а, око 20% светског трговинског суфицита 2017. отишло је у Немачку, а у Кину око 11 %.<sup>302</sup> На крају 2019. год. забележила је рекордни суфицит у буџету од 13,5 милијарди евра.<sup>303</sup> Спољнотрговински биланс одражава разлику између извоза и увоза. Да би смањила свој масивни суфицит, Немачка може, или да смањи извоз, или да повећа увоз. Или да спроведе обоје истовремено. Обе опције су у надлежности њене владе да их спроведе. Најједноставније решење и најчешћа препорука јесте, повећање увоза које се може релативно лако постићи јавним инвестицијама.

Немачка је близу пуне запослености - за разлику од двоцифрених стопа незапослености које су дуго превладавале у већем делу еврозоне. Али комбинација пуне запослености и ниских стопа раста заправо указује на проблем у позадини: врло спор раст продуктивности.<sup>304</sup> Немачка ужива несумњива преимућства: светски познате компаније, ниску незапосленост и одличан кредитни рејтинг. Међутим, њену економију одликују и: стагнирајуће зараде, релативно слаб банкарски сектор, неадекватне инвестиције, слаб раст продуктивности, суморни демографски подаци и генерално анемичан раст. Њен економски модел, који неки називају „просјак-сусед“ (енгл. “*beggar-thy-neighbor*”), а који се темељи на сузбијању зарада ради субвенционисања извоза, не би требало да послужи као пример за остатак еврозоне. Наиме, према појединим ауторима, ради се о суштински меркантилистичкој стратегији раста, која сузбијањем раста надница поспешује јачање извоза по сваку цену.<sup>305</sup>

Између осталог, квалитет производа је један од фактора који објашњава како је немачки извоз остао конкурентан, чак и када су плате почеле брзо да се повећавају након финансијске кризе 2008. године.<sup>306</sup> Извоз се знатно брже опоравио у Немачкој него у другим европским земљама, углавном захваљујући расту кинеске потражње за висококвалитетном немачком робом.<sup>307</sup> Не би требало занемарити ни пређашњи извор немачке извозне снаге - ширења производних мрежа након 1989. године у земље Централне и Источне Европе које су обиловале квалификованом радном снагом, који је поставио основе за данашње добре економске резултате. Поред нових тржишних прилика за немачке фирме, источноевропске

---

<sup>302</sup> Наведено према: „Како је немачки суфицит допринео финансијској кризи“, DW. com, Интернет, <https://www.dw.com/sr/kako-je-nema%C4%8Dki-suficit-doprineo-finansijskoj-krizi/a-45022953>, 20/02/2021.

<sup>303</sup> Наведено према: “Germany posts record-breaking budget surplus”, DW. com, Интернет, <https://www.dw.com/en/germany-posts-record-breaking-budget-surplus/a-51991140>, 20/02/2021.

<sup>304</sup> Daniel Gros, “The End of German Hegemony”, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-slowing-growth-by-daniel-gros-2015-10?barrier=accesspaylog>, 16/09/2020.

<sup>305</sup> Philippe Legrain, “Auf Wiedersehen, and Good Riddance”, Nov 2, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/angela-merkel-announced-retirement-overdue-by-philippe-legrain-2018-11?barrier=accesspaylog>, 06/12/2020.

<sup>306</sup> Dalia Marin, “Germany’s Populism Amid Prosperity”, Jun 1, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/germany-s-populism-amid-prosperity-by-dalia-marin-2018-06?barrier=accesspaylog>, 08/12/2020.

<sup>307</sup> Заправо, немачки извоз у Кину се удвостручио само у годинама након кризе. Ibid.

чланице су понудиле велики фонд јефтених, добро образованих и радника са вештинама баш у време када се Немачка борила са недостатком домаће радне снаге.<sup>308</sup>

Вратимо се на политику штедње. Њена политичка димензија може се свести на следећу конотацију: „ЕУ влада посредством својих институција, изузимајући Немачку која влада тим институцијама“.<sup>309</sup> Да ли је заиста тако бавићемо се у наредном одељку. Али, оно што је далеко важније, а везано је за садашњи положај Немачке у ЕУ, а посебно унутар еврозоне, јесте да упркос чињеници да је реч о најмногољуднијој држави Уније на коју отпада готово 20% БДП Уније, она одбија да призна постојање свог хегемонског, или макар лидерског положаја. Порицање вођства, упркос његовом вршењу, значи да није могућа расправа о политичкој одговорности Немачке.<sup>310</sup>

Подсетимо се на овом месту да Немачка и Француска нису кажњене када су 2003. прекорачиле дозвољени ниво дефицита, предвиђен Пактом стабилности и раста. Штавише, ароганција са којом су наступиле у Савету спречавајући да се усвоје препоруке Комисије у погледу њиховог престапа, и накнадна политичка ревизија Пакта након што је покренут поступак пред Европским судом правде по тужби Комисије, требала је да буде узета у обзир када су се формулисали одговори на кризу. Укратко, хришћански и етички принцип „нека први баци камен онај који никада није згрешио“ је требало да буде основа умеренијег приступа према ескалацији кризе јавног дуга у Грчкој. И не само то, основано је претпоставити да је претходна пракса поспешила уверење да прекршиоци правила неће бити санкционисани, већ ће им и бити пружена помоћ уколико због прекомерног буџетског дефицита (потрошње) западну у кризу јавног дуга.<sup>311</sup> Ово је само још један у низу аргумената против неправде учињене грчким грађанима због грешака њихових влада по усвајању евра.

Без обзира на горуће расправе водећих економиста о заслугама мера штедње, њихове негативне политичке последице по односе међу чланицама Уније су недвосмислене. Подела чланица ЕУ на осу кредитори-дужници постала је један од најразорнијих резултата кризе евра.<sup>312</sup> Једном када је створен дискурс по коме су чланови политичке заједнице окарактерисани као „расипници“ и „трошације“, које су навикле да троше незарађено, и „слепи путници“ који би да се окористе туђом економском снагом и врлином, врло је тешко у будућности пледирати за политичку унију која би се, између осталог, темељила на европској солидарности.

### **3.2.3. Да ли еврозона не може без Немачке или (и) Немачка не може без еврозоне?**

Полазећи од појма тзв. конверзије моћи, под којим Џозеф Нај (*Joseph Nye*) подразумева „способност да се потенцијална моћ, која се мери ресурсима, претвори у стварну моћ, која се мери променом понашања других“<sup>313</sup>, овај одељак ће бити посвећен анализи утицаја који

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Robert Skidelsky, “Germany’s Hour”, Sep 18, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/german-european-union-leadership-by-robert-skidelsky-2017-09?barrier=accesspaylog>, 22/09/2020.

<sup>310</sup> Ibid.

<sup>311</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 114.

<sup>312</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 67.

<sup>313</sup> Џозеф С. Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006., стр. 93.

је остварила Немачка (као економски најмоћнија чланице Уније) на антикризне мере усвојене на европском нивоу власти. Циљ је одговорити на питање постављено у наслову.

Аутори који су се подробно бавили анализом начина на који је Немачка заступала националну позицију, идентификовали су четири групе јасно изражених социо-економских интереса у немачком друштву и унутарполитичкој арени о којима је влада канцеларке Меркел морала да води рачуна приликом договарања антикризних мера са својим европским колегама: као први императив постављена је заштита интереса немачких пореских обвезника, што уствари значи да је за Немачку неприхватљив било какав вид заједничке одговорности за дуг у еврозони и да предлози о трансферној унији морају бити сасечени у старту, и да ће сваки вид финансијске помоћи презадуженим чланицама бити условљен њиховим обавезивањем на мере штедње структурне реформе; друго, одлично организован и јак немачки извознички лоби сваки пут би се оштро успротивио спорадичним иницијативама које су од Немачке тржиле да се окрене мерама рефлаторне политике<sup>314</sup>, које би олакшале терет структуралног прилагођавања на кризу чланицама које су најтеже погођене кризом; треће, интереси немачког банкарског сектора били би уздржани, у случају одлуке о значајном реструктурирању страних потраживања немачких банака, до чега би неминовно дошло уколико презадужене чланице не би биле у стању да сервисирају своје обавезе; и четврто, интерес немачке Бундесбанке, чији је гувернер континуирано истицао став да би ЕЦБ требало да води монетарну политику „здравог новца”, и да се уздржи од куповине обвезница презадужених чланица на секундарним финансијским тржиштима.<sup>315</sup>

Када се ови партикуларни циљеви сагледају у контексту потребе за кохерентном антикризном стратегијом, до изражаја долази њихова неподударност. Чак и да се Немачка одиста „слепо” држала одбране свих својих економских интереса, и тако довела у питање и сам опстанак монетарне уније, напослетку би била принуђена да се суочи са незадовољством, макар својих великих банака које су у годинама пре кризе увећавале профит користећи се слободом да нуде финансијске услуге широм заједничког европског тржишта и тако нагомилале потраживања код данашњих „дужника”.<sup>316</sup> У наставку ћемо настојати да покажемо како сложеним системом управљања економијом еврозоне у коме су националне и наднационалне надлежности вишеструко испреплетане, ни најјаче чланице не могу да господаре, нити да убирају искључиво корист.

Упркос инсистирању Немачке, подржане од стране неколицине истомишљеника међу чланицама, да је резање јавне потрошње у земљама са високим јавним дугом једини исправан начин суочавања са кризом, и потоњем мирењу са судбином ових других пристанком на мрске им диктате тзв. тројке у замену за финансијску помоћ, криза у

---

<sup>314</sup> Више пута су се чули предлози о томе како би јаке чланице требало да усвоје подстицајне фискалне мере (нпр. смањење пореза или повећање зарада) како би се стимулисала тражња широм европског континента. Уколико би владе ових држава биле невољне да поменуто спроведу, на синдикатима би остало да се боре за повећање зарада. Очекивано, немачки индустријалци и извозници су овакве предлоге дочекали „на нож”. По њима једини циљ који се крије иза оваквих иницијатива јесте да се уништи снажан немачки извоз и умањи конкуритивност немачке економије. Ипак, у овом домену је дошло до извесних промена протеклом временом. На пример, у Немачкој је дошло до повећања цене рада након 2015., када је и уведен институт минималне зараде.

<sup>315</sup> Опширније у: Federico Steinberg and Mattias Vermeiren, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 2, March 2016, pp. 393-395.

<sup>316</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 337.

еврозони није јењавала. Штавише, од почетка 2012. године, из дана у дан се заоштравала. Финансијска тржишта су „сумњала у способност презадужених држава да произведу економски раст потребан за отплату кредита“.<sup>317</sup> Преломни тренутак, по свему судећи, наступио је са открићем да дужничка криза могуће неће бити заустављена у мањим, „периферним“ чланицама, већ прети да се прошири и на тзв. велике чланице – Шпанију и Италију - последице чега би биле погубне по финансијску стабилност читавог блока.<sup>318</sup>

Захваљујући иницијалним антикризним реформама, које у потпуности одражавају немачке интересе, еврозона се нашла закључана у „субоптималном институционалном аранжману“.<sup>319</sup> Те мере, не да нису биле ефикасне у заустављању последица кризе, него су и допринеле даљем расту премија на ризик (тзв. спредова) између „држава дужника” и Немачке, чији су сопствени изгледи за раст, напослетку, тиме угрожени.<sup>320</sup> На ком пољу је то Немачка морала да се помири са „поразом“, тј. интересе које своје унутарполитичке групације је морала да пренебрегне, како би Еврозона као целина превазишла акутну фазу кризе? Уколико Немачка није могла да спасе зеједничку валуту (или није желела, уколико је проценила да би цена по њу саму била превисока), иступио је актер који је очигледно могао и био одучан у тој намери – ЕЦБ и њен председник Марио Драги.<sup>321</sup>

Очекивало се да спас еврозони донесе напред више пута помињани програм „Директних монетарних трансакција“, којим се ЕЦБ обавезала да ће на секундарном тржишту откупити у начелу неограничену количину проблематичних обвезница презадужених чланица еврозоне, уколико се њихове владе обавезу на програм фискалне консолидације у оквиру Европског стабилизационог механизма. Сама објава поменутог програма условила је осетан пад премија на ризик на јавни дуг држава у зони евра, који се наставио у наредним месецима и годинама.<sup>322</sup>

---

<sup>317</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeiern, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, op. cit., p. 7.

<sup>318</sup> У 2012. години, америчка агенција за кредитни рејтинг *Moody* снизила је рејтинг Шпаније на само један степен изнад шпекулативне оцене, док је рејтинг Италије пао на позицију за само један степен бољу у поређењу са Шпанијом. Није много прошло, *Moody* је снизио и кредитни рејтинг шест великих немачких банака, услед „већаног ризика од даљих шокова који произлазе из дужничке кризе у еврозони“. Arie Krampf, “From the Maastricht Treaty to Post-Crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3, 2014, p. 312.

<sup>319</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeiern, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, op. cit., p. 8.

<sup>320</sup> Ibid. Многи аутори у тврдокорном држању Немачке проналазе узрок заоштравања кризе. Видети: „Све што је Немачка постигла током првих година кризе евра било је Пирова победа: када је на почетку Грчке кризе наметнула сопствене идеје, криза се озбиљно погоршала, чиме је створила проблеме који ће је касније принудити да постепено одступи од сопствених принципа.“ Matthias Matthijs, “Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue 3, 2016, p. 378.

<sup>321</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, op.cit., стр. 338.

<sup>322</sup> Од када је Марио Драги, председник ЕЦБ, 2012. најавио Директне монетарне трансакције, започео је снажан пад премија на ризик на обвезнице влада држава чланица. Овај пад највећим делом је последица позитивних тржишних сентимената подстакнутих програмом ЕЦБ, и није у вези са фундаментима попут односа дуга и БДП-а или висине спољног дуга који су у већини земаља наставили да расту. Аутори чак тврде да је еуфорија на тржишту можда и отишла предалеко, узимајући у обзир исте те тржишне фундаменте. Видети: Paul de Grauwe and Yuemei Ji, “Disappearing government bond spreads in the eurozone – Back to normal?”, CEPS Working Document No. 396/May 2014., Интернет, <https://www.ceps.eu/publications/disappearing-government-bond-spreads-eurozone-%E2%80%93-back-normal>, 11/10/2019.

Парадокс је, међутим, да овај програм ЕЦБ око кога се подигла прашина, до дана данашњег није нити једном употребљен.<sup>323</sup> Из чега произилази да је за спас евра било довољно „тек” да Марио Драги свету обзнани да ЕЦБ има спремне далекосежне мере нековенционалног монетарног регулисања, и да се не устручава да их употреби. И не само то, околност да је током кризе врховни суд најмоћније чланице Уније такорећи оптужио ЕЦБ (читајући између редова) да се не либи да „штампа новац” како би финансирала јавни дуг фискалних „грешника“ у еврозони, финансијска тржишта су у потпуности „игнорисала”.<sup>324</sup> Иако свесни да је полемика о томе да ли финансијска тржишта могу бити ефикасна (сагласно неолибералној парадигми о ефикасним тржиштима која претпоставља да је под одређеним условима могуће квантификовати финансијске ризике и да цене финансијских инструмената буду објективне), предмет за посебно истраживање, не можемо а да се не запитамо: да ли су финансијска тржишта по питању „Директних монетарних трансакција” подбацила на тесту ефикасности, јер једноставно „немају слуха” за сложеност која обавија начин функционисања и политички карактер еврозоне? Уосталом, не би им био први пут.<sup>325</sup> Не заборавимо да су у годинама које су претходиле кризи она „награђивала” чланство у „клубу евра” осетно нижом ценом међународних кредита.<sup>326</sup> Или су можда финансијска тржишта одувек „видела” оно што Немачка одбија да види, упирући прстом у свакој прилици у своју нормативну заоставштину из формативне фазе ЕМУ и доба Мастрихта којом се искључује колективна одговорност за дуг у Еврозони<sup>327</sup>, а то је да је дељење финансијског ризика међу чланицама које веже евро реалност њихових политичких односа.

Последица усложњавања друштвених образаца деловања јесте да су појединци, заједнице и системи принуђени све више да се ослањају на процене стручњака, што углавном води ка беспоговорном прихватању експертске дијагнозе проблема, а онда и преписане терапије. Стручњаци могу, међутим, одлучити да знање које поседују искористе, не само да одговоре на изазове које им испоставља глобална међузависност, већ и да успут обезбеде, односно максимизирају сопствене интересе.<sup>328</sup> Да ли се експерти ЕЦБ уклапају у наведени образац

---

<sup>323</sup> „Европски суд правде оставио је по страни гледиште по коме би случај требало да буде проглашен неприхватљивим, с обзиром да „Директне монетарне трансакције“ никада нису ’пуштене у рад’, држећи да ‘питања која се тичу права ЕУ уживају презумпцију релевантности’.” Видети: Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 94.

<sup>324</sup> „Финансијска тржишта нису чак ни трепнула, на објаву немачког Уставног суда, да најаву ЕЦБ о покретању „Директних монетарних трансакције“ сматра неслагасним са примарним правом ЕУ; Заправо, премије на ризик на дуг чланица еврозоне најтеже погођених кризом су наставиле свој постојани пад и током целе 2014. године.” Helmut Siekmann and Volker Wieland, “The German Constitutional Court’s decision on OMT: Have markets misunderstood?”, *Policy Insight*, No. 74/October 2014, Centre for Economic Policy Research, p. 1.

<sup>325</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, op.cit., стр. 340-341.

<sup>326</sup> Премије на ризик на јавни дуг свих чланица у зони евра конвергирале су ка тзв. „немачком стандарду“. Поједностављено, ово конкретно значи да је одједном „Грчка на међународним финансијским тржиштима могла да позајмљује као да је Немачка“. Timothy Garton Ash, “The Crisis of Europe”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-08-16/crisis-europe>, 11/10/2019.

<sup>327</sup> Ради се о забрани монетарног финансирања регулисаном чл. 123. Уговора о функционисању ЕУ, као и колоквијално познатој тзв. *no bail-out* клаузули (чл. 125. Уговора о функционисању ЕУ) којом се искључује заједничка одговорност за дуг.

<sup>328</sup> Реч је о проблему који одувек постоји. Тако је, нпр. у седамнаестом веку, економиста и инвеститор, сер Вилијам Пети (*Sir William Petty*), добио задатак да у Ирској прегледа велике делове земљишта намењеног војсци, од којих је већина лежала на угару. Урадио је добар посао, користећи неке заиста иновативне методе. Међутим, испоставило се да је на крају лично поседовао велики део земље коју је прегледао. Овај „ситни проблем“ (енгл. “Petty problem”, игра речи) вероватно ће се погоршати како се сложеност света у коме

деловања? И да ли су уски монетарни и економски интереси Немачке (неки би можда рекли да су они доктринарни) морали да уступе пред стратешким циљем опстанка еврозоне, а који је као такав неодвојив од интереса институције којој припада монетарна сувереност у зони евра?

Уколико је са доласком кризе на видело изашла готово хегемонска позиција Немачке међу чланицама еврозоне, онда је њено постепено разрешење показало да и ЕЦБ „господари страховитом моћи, с обзиром да је једина институција у Еврозони способна да утиче на финансијска тржишта у реалном времену“.<sup>329</sup> Немачко политичко вођство морало је да се помири са ЕЦБ, која ће из кризе изаћи моћнија и све мање налик узору по ком је настала – њиховој вољеној Бундесбанци.<sup>330</sup> Притиснута теретом најозбиљније економске кризе од самих почетака европске интеграције, чије напредовање европски лидери нису успевали да зауздају, ЕЦБ се нашла на својеврсној прекретници - или ће наставити са конзервативном монетарном политиком у сагласју са немачким интересима и економском доктрином, или ће неконвенционалном монетарном политиком и својим преображајем у *de facto* последње финансијско уточиште за државе и банке у еврозони, наново успоставити поверење финансијских тржишта и на тај начин спасити европску монету. Када се у разматрање уврсти претпоставка да би неконвенционалном монетарном политиком ЕЦБ осигурала и сопствени опстанак (као институционални циљ пре свих других циљева), па онда потврду реномеа и сопствених капацитета и убедљивости у сучељавању са волатилним финансијским тржиштем која су готово „преко ноћи“ постала ненаклоњена европској монетарној интеграцији, и коначно, како би вероватни епилог био њено даље јачање у систему управљања еврозоном, односно утирање пута за добијање нових надлежности у оквиру банкарске уније, нимало не чуди одлука Марија Драгија да „окрене леђа“ Немачкој и започне нову фазу институционалног развоја ЕЦБ.

Подржавајући широку независност ЕЦБ, Немачка као да је превидела могућност да ће она у пресудном моменту своју аутономију искористити да учини оно што је у најбољем интересу еврозоне као целине, а што ће по свој прилици бити супротно интересима најјаче економије блока. Наиме, како би уопште могла да функционише као јединствена монетарна власт за 19 чланица еврозоне, ЕЦБ је морала бити учињена „најнезависнијом централном банком на свету“, како је постало уобичајено да се она описује. Без јаким правних гаранција, у погледу њене самосталности и независности, тешко да би успела да се одбрани од политичких насртаја 19 министара финансија и економије и њихових различитих визија „добре“ и „пожељне“ монетарне политике у служби економског развоја.<sup>331</sup> Међутим, немачка конзервативна интерпретација независности ЕЦБ (која јесте неопходна, али само ради остварења примарног циља - стабилности цена) била је евидентно у колизији са политиком тадашњег председника те институције, који је припадајућу му независност у далеко већој мери него његови претходници доводио у везу са наднационалним статусом

---

обитавамо - и, самим тим, наше ослањање на експертизу - повећава. Видети: Kaushik Basu, “Experts and Inequality”, Aug 23, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-crisis-experts-and-inequality-by-kaushik-basu-2017-08?barrier=accesspaylog>, 05/10/2020.

<sup>329</sup> C. Fred Bergsten, “Why the Euro will survive, Completing the Continent’s Half-Built House”, *Foreign Affairs*, Comment September/October 2012 Issue, Интернет: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-09-01/why-euro-will-survive>, 11/10/2016.

<sup>330</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 341.

<sup>331</sup> *Ibid.*, стр.342.



ЕЦБ.<sup>332</sup> Теоријске премисе историјског институционализма упозоравају да је институционална еволуција ретко подложна чврстој контроли, те да су вероватне ситуације у којима укључени актери увиђају да „тренутно функционисање институција не може бити изведено из аспирација везаних за њихов оригинални дизајн”.<sup>333</sup>

Даље, подстакнута незадовољавајућим економским опоравком и претећом дефлацијом, ЕЦБ је средином 2014. одлучила да Немачкој „баци со на рану“, поставши прва велика централна банка у свету која је увела негативну депозитну каматну стопу.<sup>334</sup> Практично, то значи да ће комерцијалне банке које држе депозите у ЕЦБ морати да јој плаћају за ту „услугу”, уместо да им као раније она уплаћује камату.<sup>335</sup> Овај обрт у монетарном регулисању образложен је потребом да се, уместо да чувају новац у централним банкама, комерцијалне банке подстичу да га позајмљују појединцима и предузећима, не би ли се стимулисале инвестиције и потрошња.<sup>336</sup> Очекивано, немачка јавност је ову меру ЕЦБ протумачила као атак на немачку „културу штедње“ и доживела је као „кажњавање“ немачких штедиша како би се олакшао терет дуга „расипницима“ унутар еврозоне.<sup>337</sup>

Тако Миша Ђурковић одлуку ЕЦБ да почне са откупљивањем обвезница држава еврозоне, односно са упумпавањем новца налик на САД неколико година раније, повезује са „покушајем банкарских кругова и појединих земаља да прогурарају предлог о издавању *евро-обвезница*“.<sup>338</sup> Иницијативу да се задужи и сама ЕУ подржали су тадашњи француски председник Оланд, шпански премијер Рахој и италијански премијер Монти, док је главни противник била и остала немачка канцеларка. На крају је ова иницијатива делимично прихваћена одлуком ЕЦБ.<sup>339</sup> И други аутори истичу активизам ЕЦБ. Налазе да се „драматична“ промена европске политике и економских услова догодила у марту 2015., када је ЕЦБ са закашњењем покренула програм куповине обвезница сличан америчком, али у далеко већем обиму. Куповином готово три пута више од укупне нето емисије обвезница еврозоне, ЕЦБ је ефикасно заобишла правила еврозоне и започела монетизацију дефицита

---

<sup>332</sup> У том смислу, индикативна је његова порука немачким грађанима у интервјуу објављеном у часопису *die Zeit*: „У оквиру валутне уније наше политичке одлуке утичу на остале чланове, и више се не можемо понашати као да смо сами на свету.“ Мало даље, желећи да одбрани независност ЕЦБ (или можда сопствену непристрасност), изрекао је следеће: „Оно што је сигурно, јесте да нико у Европи никада није победио на изборима позивајући се на моје име.“ Interview with Mario Draghi, President of the ECB, conducted by Giovanni di Lorenzo on 17 December 2014, published on 15 January 2015, *Die Zeit*, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2015/html/sp150115.en.html>, 11/10/2019.

<sup>333</sup> Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>334</sup> Поред ње на сличне експерименталне неконвенционалне мере монетарног регулисања одлучиле су се централне банке Шведске, Данске и Швајцарске. Dermot Hodson, “Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., Annual Review, 2015, p. 152.

<sup>335</sup> Ibid.

<sup>336</sup> Ibid.

<sup>337</sup> У поменутом интервјуу за *Die Zeit*, Марио Драги је настојао да убеди немачку јавност у неопходност и оправданост неконвенционалне монетарне политике ЕЦБ. „Да разјасним: у политици Централне банке се не ради о кажњавању немачких штедиша, нити о награђивању слабих држава (енгл. *weak countries*). Мандат ЕЦБ је да достигне стопу инфлације од мало испод 2% за Еврозону као целину. Да би у овом тренутку то успела да испуни она мора да одржава каматне стопе ниским и мора да спроводи експанзивну монетарну политику која иде руку под руку са растом.“ Видети: “Interview with Mario Draghi, President of the ECB”, *op. cit.*

<sup>338</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, *op. cit.*, стр. 155.

<sup>339</sup> Ibid.

европских влада, као и стварање система узајамне подршке између јаких економија, попут Немачке, и слабијих, попут Италије и Шпаније.<sup>340</sup>

Даље, за непосредне интересе Немачке је проблематичан био и пројекат наднационалне банкарске уније. Испрва, тврдокоран став тадашњег немачког министра финансија да је банкарска унија за Немачку једино прихватљива уколико је праћена фискалном унијом, чијим успостављањем би се „националне државе одрекле јурисдикције над фискалном политиком“<sup>341</sup>, је од 2012. на овамо осетно ублажен у смеру постепеног прихватања дела предлога чланица и наднационалних институција заинтересованих да банкарска унија што пре угледа светлост дана и профункционише. Иако је Немачка пристала на одређене концесије, њени представници су у јавним иступима у више наврата јасно ставили до знања да се противе обједињавању дуга, прикривеним фискалним трансферима, а надасве одговорности немачких пореских обвезника за спасавање страних банака или гаранцију банкарских депозита у другим чланицама ЕУ.<sup>342</sup>

Највеће неслагање између европских држава било је поводом начина на који ће се пунти заједнички фонд, потребан како би се обезбедила средства, било за помоћ банкама, било за њихову ликвидацију. Немачка је наступила веома опрезно, свесна чињенице да се од ње тражи да, сразмерно својој економској снази, поднесе највећи финансијски терет у будућем фонду (ако не непосредно, путем фискалних трансфера и новцем њених пореских обвезника, онда посредно путем банкарских улога).<sup>343</sup> Интерес Немачке за установљавањем наднационалног европског фонда је такоређи занемарљив, с обзиром да се ради о економски веома јакој и, најважније, солвентној држави, за коју је мало вероватно претпоставити да би се суочила са потешкоћама у случају потребе за спасавањем неке од домаћих банака.<sup>344</sup> Међутим, не сме се ни у једном тренутку заборавити да је од узнапредовале економске интеграције и успостављених веза економске међузависности међу државама Европе вероватно највеће користи побрала управо Немачка. Евентуални финансијски колапс еврозоне, о коме се нашироко шпекулисало, сасвим сигурно би резултирао негативним последицама по њену најјачу економију. Затим, када је на дневни ред дошло питање крајњег ауторитета који ће одлучивати о одобравању, односно ускраћивању финансијске помоћи посрнулим банкама, издвојила су се два супротстављена гледишта. Комисија је, очекивано, желела да присвоји ово овлашћење. Овакав исход прижељкивала је и Француска. Супротно, Немачка се залагала да коначну одлуку о томе да ли ће одређена банка бити ликвидирана доносе земље чланице, које би задржале право вета. Компромисно решење у погледу

---

<sup>340</sup> Anatole Kaletsky, “A Dramatic Comeback for Europe”, Mar 28, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-confidence-boost-france-and-germany-by-anatole-kaletsky-2017-03?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>341</sup> „Без фискалне уније не можемо прихватити заједничку одговорност за дугове.“ SPIEGEL Interview with Finance Minister Schäuble 'We Certainly Don't Want to Divide Europe', 25.06.2012, Интернет, <https://www.spiegel.de/international/europe/finance-minister-schaeuble-euro-crisis-means-eu-structures-must-change-a-840640.html>, 10/05/2020.

<sup>342</sup> Опширније у: Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 80.

<sup>343</sup> *Ibid.*, стр. 82.

<sup>344</sup> Са изузетком једне изразито велике и веома интернационализоване комерцијалне банке (*Deutsche Bank*), и друге, такође велике банке са значајним европским присуством (*Commerzbank*), већина немачких банака су примарно деловале унутар националних граница. Детаљније у: David Howarth and Lucia Quaglia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, *op. cit.*, p. 131.

европске банкарске уније није задовољило преференце укључених актера. Немачка је морала да пристане на много више него што је то испрва желела<sup>345</sup>, а Француска (и друге чланице, како оне најтеже погођене кризом, тако и заступнице амбициознијих решења) није добила оно чему се надала – јасну гаранцију националне финансијске стабилности, чак и када је пољуљано поверење у домаће банке.<sup>346</sup>

Мало ко би довео у питање интерес Немачке да се сачува евро. Зашто онда не би подржала своје партнере, уколико не директном, онда индиректном финансијском подршком за превазилажење економских недаћа? Према једној струји, таква индиректна подршка се већ може уочити у виду различитих механизма за спасавање - пре свега, Европског механизма за стабилност и имплицитних гаранција у оквиру *TARGET2* система, а који су уведени од почетка кризе.<sup>347</sup> Све су гласнији економски и политички кругови у Немачкој који тврде да је систем Таргет, који бележи билатералне суфиците и дефиците националних централних банака у односу на ЕЦБ, постао канал за скривене операције у корист земаља дужника у јужној Европи. Додуше, нпр. у септембру 2017., Бундесбанка је имала нето суфицит од 878 милијарди евра у односу на ЕЦБ, док су Италија и Шпанија имале дефицит од 432 милијарде, односно 373 милијарде евра према ЕЦБ.<sup>348</sup> Иако овај аранжман Немачку за сада није коштао ни евра, Таргет систем је у основи систем колективног осигурања, што значи да у случају неизвршења обавеза од стране појединачне националне централне банке, губитак би се поделио између свих акционара (деоничара) ЕЦБ.<sup>349</sup> Наравно, није тешко претпоставити чији би губитак у том случају био највећи. Са једне стране, фигуративно говорећи, реч је финансијској кули од карата која се у крајњем темељи на још увек снажном кредибилитету и репутацији ЕЦБ. Са друге стране, овај систем омогућава немачким извозницима да наставе да продају своје производе у јужној Европи, јер у ширем смислу гарантује да ће бити плаћени.<sup>350</sup> Са овим примером још једном долази до изражаја чињеница како би токови трговине требало да буду уравнотежени, како би сви партнери у надржавној конструкцији, каква је еврозона, убирали користи.<sup>351</sup> Тренутно, свака држава

---

<sup>345</sup> „Грубо речено, немачкој влади се нимало није допадало што ће морати да плати за затварање страних банака и што ће странци моћи да одлучују о затварању немачких банака.“ David Howarth and Lucia Quaglia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, op. cit., p. 138

<sup>346</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, op. cit., стр. 83.

<sup>347</sup> *TARGET2* је систем поравнања у реалном времену у власништву и под управом Евросистема (чине га ЕЦБ и националне централне банке 19 земаља које су прихватиле евро). Централне банке и комерцијалне банке могу да предају налоге за плаћање у еврима у оквиру *TARGET2* система, где се обрађују и подмирују у новцу централне банке, тј. новцу који се држи на рачуну код централне банке. *TARGET2* подмирује плаћања у вези са операцијама монетарне политике Евросистема, као и банкарским и комерцијалним трансакцијама. Његови циљеви су следећи: прво, подржати спровођење монетарне политике Евросистема и функционисање тржишта новца; друго, умањити системски ризик на тржишту плаћања, тј. елиминисати могућност да један актер проузрокује колапс читавог тржишта; треће, осигурати ефикасну обраду прекограничних плаћања у еврима. Према ЕЦБ, испуњеност наведених циљева омогућава да плаћања теку безбедно и ефикасно широм Европе и доприне стабилности евра. Видети: European Central Bank, “What is TARGET2?”, Интернет, <https://www.ecb.europa.eu/paym/target/target2/html/index.en.html>, 15/02/2021.

<sup>348</sup> Наведено према: Jean Pisani-Ferry, “Germany’s Dangerous Obsession”, op. cit.

<sup>349</sup> Ibid.

<sup>350</sup> Ibid.

<sup>351</sup> Још је Кејнз заговарао успостављање механизма који би допринео умањењу негативних последица системских трговинаких неравнотежа на глобалном нивоу. Предложио је Међународну монетарну унију у којој би „свака земља која оствари суфицит изнад одређеног процента обима своје трговинске размене плаћала камату која би је присилила да повећа вредност своје валуте. Ти пенали би заузврат финансирали зајмове

следи оно што сматра својим националним интересом, радећи противно интересима других држава чланица. У тако унапредовалој интеграцији, једино одрживо решење је да се чланице понашају као истински партнери, а не економски конкуренти. Међутим, овај циљ би требало постићи на отворен и транспарентан начин, путем свима прихватљиве наддржавне економске стратегије раста и развоја (с обзиром да еврозона није и задуго неће постати федерација у којој су економске споне подупрете политичким заједништвом), а не као до сада под маском наводно аполитичних технократских програма ЕЦБ.

У сваком случају, горе описани механизми финансијске подршке се морају разликовати од режима више или мање аутоматских и трајних трансфера. Све док политичка унија остаје визија за будућност, фискалне трансфере морају легитимисати национални парламенти. За сада - и вероватно још дуго времена - еврозона ће и даље бити унија суверених држава у којој је свака земља одговорна за своје политике и за њихов исход, а солидарна помоћ је неизвесна, условна и предмет *ad hoc* споразума.

Разматрање у оквиру овог дела дисертације окончаћемо констатацијом да, чак ни Немачка, као најјача економска сила у Европи, не може да господари вишеслојним процесима институционалног прилагођавања и усложњавања на наддржавном европском нивоу који за резултат имају постепену (и недовољно транспарентну) централизацију економског одлучивања у зони евра. Оно што може, јесте да до одређене мере овим процесима управља.<sup>352</sup> Без сумње, ради се о моћном и прагматичном актеру који настоји да за себе обезбеди најбољу позицију унутар најтешње повезаног клуба европских држава (и у томе знатно успева), али сем тога, тешко да се може тврдити да држи све konce у својим рукама када је у питању правац у коме се развија систем управљања економијом еврозоне.<sup>353</sup>

#### *- Савезни уставни суд Немачке против Европске централне банке*

ЕЦБ се током последње деценије налази под сталним политичким (и правним) притиском Немачке - земље која се дуго поносила непоколебљивом одбраном принципа независности у централном банкарству. Да ли је овакво држање Немачке утемељено? Монетарна власт еврозоне не подлеже демократској контроли. Суштински, ЕЦБ-ом управљају технократе из

---

дефицитарним земљама делујући као *аутоматски механизам рециклирања светских вишкова*“. Јанис Варуфакис, *Глобални минотавр*, op. cit., стр. 74. Аутор у наведеном делу предлаже начине како би сличан механизам могао бити успостављен на нивоу еврозоне.

<sup>352</sup> Бивши амерички председник Обама (*Barack Obama*) је током једне од својих европских турнеја, у интервјуу за немачки магазин *Bild*, изрекао низ похвала на рачун личности и политичког умећа немачке Канцеларке. Истакао је како њену животну причу – „од детета које је одрасло у Источној Немачкој до лидера слободне и уједињене Немачке и управитеља Европе (енгл. *steward of Europe*)“, сматра „инспиративном“. Видети: Интернет, <http://www.businessinsider.com/obama-interview-bild-2016-4>, 11/10/2016. Како би истакао посебно место које канцеларка Меркел ужива међу политичком елитом Европе, Обама је употребио реч „управитељ“ (надзорник), која указује на особу чији је посао да управља (води рачуна) земљом и имовином друге особе. У чије име и за чији рачун би неко управљао Европом? Уколико се одбаци претпоставка да би неки од европских државника Европом управљао по диктату јачег трансатланског партнера, једино преостаје демократски изабрана европска влада која би била одговорна европским грађанима. Само у том случају, европски грађани би се изјаснили да ли желе наднационалну владу. Током кризе нико их није питао да ли желе наднационалне економске управљаче, па макар они били и „просвећени“. Изузетак представља референдум у Грчкој, али познато је како је то прошло. У епохи просвећеног апсолутизма европски владари су реформама, такође настојали поданицима да подаре јединство, стабилност и благостање.

<sup>353</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, op.cit., стр. 343.

Савета гувернера. Свака држава чланица, била она велика или мала, именује свог представника који има једнака гласачка права, лични имунитет и аутономију да дела ослобођен од парламентарне одговорности. У теорији, независност централне банке подразумева да креатори монетарне политике имају слободу да када економска ситуација налаже доносе непопуларне, али неопходне одлуке, посебно када је реч о борби против инфлације и финансијских ексцеса. Централни банкар се не кандидују на изборима. Када се изабрани лидери суоче са потребним, али тешким економским одлукама, они ће, сматра се, доћи у искушење да усвоје мекши одговор, могуће олако занемарујући дугорочне трошкове. Да би се то избегло, предали су задатак директног интервенисања у монетарним и финансијским питањима гувернерима централних банка, које имају дискреционо право да испуне циљеве постављене од стране принципала. Централне банке штити право (гарантије независности).<sup>354</sup> Политички систем ЕУ умногоме, па и у монетарним пословима, излази из оквира познатог и важећег на нивоу савремених демократија. Прво, унутар ЕУ дела „најнезависнија централна банка на свету“ у одсуству извршне власти која је одговорна европским грађанима у њиховом тоталитету. Друго, специфичности политичког система ЕУ условиле су преокретање напред описане уобичајене динамике између изабраних политичара који мисле да могу да поентирају у условима „лабаве“ монетарне политике и експерата одговорних за монетарну политику који када предосете да се економски показатељи (нпр. раст запослености и зарада, кредитни мехури и др.) „превише захуктавају“ подижу каматне стопе. Представници Немачке и наднационалне ЕЦБ заменили су доктринарне улоге. У контексту кризе евра и одговора ЕЦБ, немачки представници бране монетарну ортодоксију, док ЕЦБ спроводи нековенционалну политику којом помаже да се еврозона одржи на окупу.<sup>355</sup>

Одлучујући о легалности једног од најважнијих антикризних програма ЕЦБ „Директних монетарних трансакција“, у поступку о претходном питању које му је упутио Савезни уставни суд Немачке, Суд правде ЕУ пресудио је у корист ЕЦБ, прихватајући њено прикладно, али за многе Немце недовољно убедљиво широко образложење да је услед кризе нарушен трансмисиони канал монетарне политике. Наиме, самом најавом овог програма, председник ЕЦБ је финансијским тржиштима поручио да је институција коју представља преузела најважнију функцију у централном банкарству (која јој, међутим, оснивачким уговорима никада није експлицитно поверена) – функцију „кредитора у последњој инстанци“, односно улогу „последњег финансијског уточишта“ (енгл. *Lender of the Last Resort*) за простор еврозоне. Суштински, ово не значи ништа друго, до да би се евентуални губици од откупљених обвезница у поседу ЕЦБ делили међу земљама у зони евра. Испоставило се да овај иступ ЕЦБ из стега уског мандата који јој је намењен оснивачким уговорима (а који је таквим начињен управо на инсистирање Немачке), није могао да прође мимо пажње и без проблема у тамошњој јавности. Након што је Јенс Ваидман (*Jens Weidmann*), председник Бундесбанке у то време, прегласан у Савету гувернера поводом „Директних монетарних трансакција“, на позорницу *ex post* ступа Савезни уставни суд Немачке. Поступајући на основу захтева које му је упутило више од 35 000 тужитеља у Немачкој да испита легалност овог програма ЕЦБ, Суд у Карлсруу је у фебруару 2014.

<sup>354</sup> Усвајање таквог аранжмана сврстава земљу у ред модерних економија. Препоставља више поверења у монетарну и финансијску стабилност земље што води ка прихватању нижих каматних стопа за њен дуг.

<sup>355</sup> Прецизности ради, овде се првенствено имају у виду представници Бундесбанке и судије највишег немачког суда, као и издвојене групе и појединци унутар немачког друштва, јер немачка влада није директно довела у питање потезе ЕЦБ.

објавио да су „Директне монетарне трансакције“ уистину супротне слову Европских уговора, али да под одређеним условима (ограничењима набројаним од стране суда), може бити усаглашен са европским правом.<sup>356</sup> Ипак, пре него ли стави тачку на ово питање, највиши немачки суд се обратио Суду правде ЕУ да донесе одлуку по основу поступка о претходном питању.<sup>357</sup> Очекивано, највиши европски суд је пресудио у корист ЕЦБ, прихватајући њено подесно образложење да је услед кризе нарушен канал трансмисије монетарне политике.<sup>358</sup> Дуго су очи заинтересоване јавности биле упрте у немачки суд за чију се реч у датим околностима очекивало да буде последња. Многи су се питали да ли ће он „остати при своме“, епилог чега би била обавеза Немачке да напусти „Директне монетарне трансакције“ (што би резултирало неизвесношћу, како правном, тако и економском), или ће, пак судије, „својим језиком“ изнаћи начин за компромисну и благонаклонију пресуду?<sup>359</sup> Одговор на ово питање дошао је јуна 2016., само два дана пре референдума о изласку Велике Британије из Уније. Савезни уставни суд Немачке се у коначној пресуди приклонио становишту Суда правде ЕУ, установивши да: „Уколико се тумаче у сагласности са пресудом Суда правде ЕУ, „Директне монетарне трансакције“ не

---

<sup>356</sup> „Одлука о „Директним монетарним трансакцијама“ је тзв. *ultra vires* акт. Она није покривена мандатом ЕЦБ у складу са чл. 119, 127 и даље Уговора о функционисању ЕУ; осим тога, крши забрану монетарног финансирања (чл. 123. Уговора о функционисању ЕУ) и независност ЕЦБ.“ GFCC, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114\\_2bvr272813en.htm](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114_2bvr272813en.htm) 11/10/2019.

<sup>357</sup> „Обраћање Суду правде ЕУ ради прибављања одлуке о претходном питању представља само посебан стадијум или међуфазу у поступку који започиње и води се пред националним судом. У овом случају национални суд застаје са поступком и питање везано за примену и тумачење комунитарног права које је неопходно ради доношења пресуде у предмету који решава упућује Суду правде. Тумачење Суда, које се даје у форми пресуде, затим се враћа националном суду који примењује право на конкретне околности случаја и доноси пресуду. (...) Одлука Суда о претходном питању је коначна и она обавезује национални суд. Против ње не постоји право жалбе нити било које друго правно средство. На тај начин Суду је обезбеђена улога врховног тумача комунитарног права.“ Весна Кнежевић – Предић и Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009., стр. 167. Мада, последњих година највиши немачки суд је учинио доста да замагли ову, само условно узето, јасну демаркацију надлежности између националних судова и највишег европског суда у домену комунитарног права. Нпр. видети: „Немачки СУС је потврдио да ће контролисати ЕУ институције, тј. да ли оне остају унутар надлежности које су им поверене, али је услове које треба да испуне да би неки акт ЕУ био проглашен *ultra vires* актом толико стриктно дефинисао да је мало вероватно да ће убудуће слични предмети бити успешно постављани пред СУС.“ Жаклина Новичић, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013., стр. 140.

<sup>358</sup> У временима финансијских криза, због опште несигурности догађа се да доступни извори ликвидности на финансијским тржиштима нагло пресуше, а импулси стандардне монетарне политике (резање каматне стопе) се више не преносе на финансијски сектор и привреду. Под таквим условима може бити доведена у питање способност ЕЦБ да спроводи јединствену монетарну политику, укључујући и стабилност цена у еврозони, као њен примарни циљ. Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 339.

<sup>359</sup> „(...) државе чланице би у једном тренутку могле да одбију извршавање својих обавеза које производе из оснивачких уговора и одлука европских институција потврђујући тако своју улогу суверених и неприкосновених господара европских уговора. Према том сценарију, обавезе држава чланица које потичу из Уговора постале би предмет слободног тумачења самих држава. (...) Уколико се искључи тривијална претпоставка да уговорне стране могу увек превазићи конфликтну ситуацију путем међусобног убеђивања и хармоничног процеса делиберације националних судова и Суда правде, овај сценарио би највероватније водио дезинтеграцији европског правног поретка.“ Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам: Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Албатрос Плус, Београд, 2013., стр. 199-200.

представљају конституционално релевантну опасност за право Бундестага да одлучује о буџету“.<sup>360</sup>

Наведимо на овом месту део аргументације коју је Суд правде ЕУ изнео како би одбранио „Директне монетарне трансакције“. Бавио се ризиком од потенцијалних губитака којима би ЕЦБ била изложена као резултат наведеног програма - решавајући на тај начин питање које је највише забринуло немачки Уставни суд. Европски суд је приметио да је: „централна банка, попут ЕЦБ, дужна да доноси одлуке којим је, попут операција на отвореном тржишту, неизбежно изложена ризику од губитака и (...) члан 33. Протокола о Европском систему централних банака и ЕЦБ прописује начин на који се губици ЕЦБ морају алоцирати, без да посебно врши делимитацију ризика које Банка може предузети у циљу постизања циљева монетарне политике“. Иначе, ЕЦБ је нагласила да до сада „Директне монетарне трансакције“ нису коштале ништа, док су спречиле потенцијалне велике губитке који би настали да се еврозона распала - развој догађаја који се није могао искључити пре најаве наведеног програма. Стога је Суд правде ЕУ закључио да се „чл. 119. Уговора о функционисању ЕУ, чл. 123(1) Уговора о функционисању ЕУ и чл. 127(1) и (2) Уговора о функционисању ЕУ и чл. 17. до 24. Протокола о Европском систему централних банака и ЕЦБ морају тумачити тако да Европски систем централних банака може да усвоји програм за куповину државних обвезница на секундарним тржиштима, као што је програм Директних монетарних трансакција“.<sup>361</sup>

У мају 2020., Савезни уставни суд Немчке одобрио је неколико уставних жалби усмерених против још једног програма ЕЦБ, односно закључио је да предметна одлука ЕЦБ превазилази надлежности ЕУ.<sup>362</sup> Уколико немачки суд од ЕЦБ не прими задовољавајуће објашњење, да њен програм куповине обвезница (енгл. *Public Sector Purchase Program*)<sup>363</sup> представља „пропорционалну“ меру ради остварења основног циља стабилности цена, немачкој Бундесбанки ће бити забрањено да у истом учествује. Као што се из претходног текста могло видети, у немачкој јавности се већ неколико година уназад води полемика о томе да ли нековенционална политика ЕЦБ уствари има фискалне импликације, односно да ли у крајњем води ка монетизацији јавног дуга држава чланица коју оснивачки уговори искључују. Уговор о функционисању ЕУ прописује да док је монетарна политика у искључивој надлежности ЕЦБ, дотле фискална политика остаје у надлежности земаља чланица. Из овога произилази да је Суд правде ЕУ једини позван да одлучује о правним питањима која се тичу монетарне политике. Према појединим ауторима, немачке судије су

---

<sup>360</sup> Видети: “Constitutional Complaints and Organstreit Proceedings Against the OMT Programme of the European Central Bank Unsuccessful”, Press Release No. 34/2016 of 21 June 2016, Judgment of 21 June 2016, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html>, 13/10/2019.

<sup>361</sup> Наведено према: Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 97.

<sup>362</sup> Видети: The Federal Constitutional Court, “ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences”, Press Release No. 32/2020 of 05 May 2020, Интернет, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>, 16/02/2021.

<sup>363</sup> ЕЦБ је у јануару 2015. представила нови програм куповине обвезница, овога пута јавног сектора. У обзир долазе обвезнице које су издале владе, агенције и европске институције у еврозони. У децембру исте године, Управни савет ЕЦБ одлучио је да програм прошири на обвезнице регионалних и локалних влада. Што се тиче хипотетичких губитака, 20% куповине у оквиру овог програма подвргнуто је режиму поделе ризика, док је осталих 80% куповине искључено из поделе ризика. Интернет, <https://www.bundesbank.de/en/tasks/monetary-policy/outright-transactions/active-programmes-625978>, 16/02/2021.

се водиле доктрином о нулификацији (поништавању) која истиче крајње право државе да одбаци савезне (федералне) одлуке које сматра неуставним.<sup>364</sup>

Комисија ће преиспитати следеће кораке који, обухватају и „могућност покретања поступка због кршења уговора ЕУ“, рекла је председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен у изјави поводом потеза немачког суда. Изјаву је појаснила набројивши три начела која је имала у виду: монетарна политика је у искључивој надлежности ЕЦБ, европско право надређено је националном праву у областима у којима Унија ужива искључиву надлежност и одлуке Суда правде ЕУ обавезују све националне судове. Њен став је да се „последња реч о европском праву изриче у Луксембургу, нигде другде.“<sup>365</sup> Како јој се пребацује да њоме потајно управља немачка Савезна влада, она настоји да чланицама из јужне Европе докаже да је политички независна.<sup>366</sup>

Најновији „сукоб“ на релацији Немачка - ЕЦБ исходио је обновљеним интересовањем за преиспитивање легалитета и легитимитета посткризног система у зони евра. Са једне стране, не може се занемарити чињеница да многи немачки грађани, политичари и економисти имају слуша за аргументе које је највиши немачки суд изнео. У делу тамошње јавности укоренило се уверење да ЕЦБ не делује у најбољем интересу Немачке. Од заштравања глобалне финансијске кризе у Европи, расте број критичара политике и програма ЕЦБ. Можда би неко могао рећи да се ради тек о носталгији конзервативних гласача за некадашњим националним поносима – немачком марком и јаком Бундесбанком. Негативно расположење јавности неминовно нагриза кредибилитет ЕЦБ у најјачој европској економији. А то није проблем који би требало гурати у страну. Централни банкарски репутацију граде на јаким финансијама, пажљивом управљању ризиком и вођењу политике „здравог“ новца. Поверење и кредибилитет најважније су вредности на којима се темељи легитимност централне банке. У њиховом одсуству, она ће тешко испунити свој мандат. Са друге стране, у домену европских студија се међу научницима увелико води полемика о томе могу ли врховни судови земаља чланица на себе преузети улогу демократизације политичког и економског система ЕУ, или би пак остварење тог важног циља требало препустити изабраним представницима европских грађана. Сложених односа између одлучилаца и заинтересованих страна, а политички још увек неуобличени, систем управљања у зони евра из године у годину рађа нова и вишеструка спорења и оспоравања (у економском, политичком, правном домену). Ускоро ће бити познато да ли ће највиши немачки суд ослабити конструкцију посткризног поретка.

\*\*\*\*\*

Тешко је дати недвосмислен одговор на питање постављено у претходном одељку - ко не може без кога, еврозона без Немачке, или пак Немачка без еврозоне? Ипак, тешко је замислити да би еврозона могла да истраје нетакнута, уколико би је напустила њена највећа економија, која је и својеврсни гарант стабилности. Са друге стране, у случају да напусти Унију, сасвим сигурно опстанак Немачке, па чак ни значајнија пропорција економског

---

<sup>364</sup> Daniel Gros, “The EU’s Nullification Crisis“, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-ecb-court-ruling-nullification-crisis-by-daniel-gros-2020-05?barrier=accesspaylog>, 18/09/2020.

<sup>365</sup> Наведено према: Барбара Везел, „Рат немачких и европских судија?“, *Deutsche Welle*, Интернет, <https://www.dw.com/sr/rat-nema%C4%8Dkih-i-evropskih-sudija/a-53410240>, 16/02/2021.

<sup>366</sup> Ibid.



благостања које ужива не би били доведени у питање.<sup>367</sup> Оно што је задржава у Унији јесте јасан интерес који се не исцрпљује у економском домену, већ би га требало посматрати у најширем могућем смислу.<sup>368</sup> Због чега је онда Немачка током последње деценије постала готово опседнута страхом да не плати превише за своје партнере у Унији? Нето допринос Немачке, како буџету Уније, тако и програмима за спас заједничке валуте и чланица у дуговима, је свакако највећи. Међутим, разлог због чега је то тако је крајње једноставан – њена економија је највећа. Све чланице Уније одређеним процентом националног дохотка сразмерно доприносе фондовима Уније. Један од разлога видимо у реалном страху немачких елита да, уколико се нетранспарентан процес централизација политичке и економске моћи на нивоу Уније који условљава све сложеније обрасце међузависности међу чланицам настави, управљање жељеним нивоима и модалитетима интеграције би јој могло неповратно „исклизнути из руку“, односно могла би се наћи у ситуацији да потпуно изгуби контролу над правцем у коме се Унија креће.

(Не)намераване последице обавезивања Немачке на европском нивоу највише долазе до изражаја у њеном држању према ЕЦБ током, а још више након окончања егзистенцијалне фазе кризе евра 2012. године. У економском смислу неспоран циљ монетарне политике да обезбеди стабилности цена<sup>369</sup> и тако омогући оно што економска струка перципира као повољно окружење за слободно одвијање економских процеса, на простору еврозоне је изродило опречним резултатима и далекосежним политичким последицама. Мандат који су творци Уговора из Мастрихта наменили ЕЦБ, требало је да еврозону заштити од инфлације у италијанском стилу. Испоставило се, међутим, да је ЕЦБ преузела на себе стратешки задатак да најслабије карике система, на чијем се челу налази, заштити од дефлаторних притисака који су великим делом наступили управо услед година беспоговорног слеђења политике штедње у немачком стилу (за коју Немачка верује да је једини модалитет за „дисциплиновање“ презадужених чланица захваљујући коме ће се, напослетку прилагодити неизвесности и притисцима тржишта). Али на крају крајева, посматрано из угла ЕЦБ, не може се порећи да дефлација коју изазивају економске кризе и дубока рецесија, такође угрожавају стабилност цена. За сада је у утакмици која се води између Немачке и ЕЦБ за примат над економским управљањем у зони евра резултат нерешен (наметањем мера штедње, први погодак је припао Немачкој, док је други погодак у виду вођења неконвенционалне монетарне политике, припао ЕЦБ). Лопта је сада на терену Немачке и чека се да се види да ли ће пресуда Савезног уставног суда бити проглашена за гол или аутогол Немачке. Једно је сигурно, нити би „победа“ Немачке, нити ЕЦБ допринела легитимности наднационалне ЕУ. Потребна је истинска политичка алтернатива, како „немачкој Европи“, тако и неконтролисано расту моћи и утицаја технократских институција.

### **3.3. ОБЈАШЊЕЊЕ СЛОЖЕНИХ ОДНОСА МЕЃУЗАВИСНОСТИ У ЕВРОЗОНИ: ДА ЛИ ЈЕ ОПСТАНАК ЗАЈЕДНИЧКЕ ВАЛУТЕ ОЧЕКИВАН ИЛИ ИЗНЕНАЂУЈУЋИ ИСХОД ДУЖНИЧКЕ КРИЗЕ?**

---

<sup>367</sup> О овим питањима ће нешто више бити речи у последњем поглављу дисертације, у оквиру сценарија у којима се расправља о могућим правцима даљег развоја интегративних процеса.

<sup>368</sup> Поимању „трошкова изласка“ из одређеног институционалног аранжмана у оквиру политикологије биће више речи у наредном одељку.

<sup>369</sup> Спорно је само да ли треба да буде допуњен и додатним циљевима, полазећи од упоредног приступа других великих централних банака.

„Једног леденог дана, ученик је закаснио на час. Када га је наставница упитала да објасни због чега, он је одговорио: ‘Било је толико клизаво да сваки пут када бих направио један корак напред, оклизнуо бих се два корака уназад’. ‘Како си онда стигао доде?’, упитала га је наставница. ‘Покушао сам да се вратим кући’, одговорио је ученик.“<sup>370</sup>

Наведеном алегоријом, Ходсон (*Dermot Hodson*) је читаоцима настојао да приближи варљиви економски опоравак еврозоне током 2014. године. Али, не само то, његово сликовито изражавање такође говори о суштини исхода кризе у зони евра, посматраној из угла теорије историјског институционализма: зашто је Грчка остала део „клуба“; и како је, након преваге међувладиних аранжмана најјачих чланица на почетку кризе, њено постепено разрешење, условило даљу централизацију економског управљања, са крајњим епилогом у виду установљавања европске банкарске уније.<sup>371</sup>

Реалиста међународних односа или теоретичар рационалног избора, били би у стању да објасне померање од заједничких фискалних правила, уназад, ка више дискреционих овлашћења из 2003., као једноставну игру моћи две доминантне државе које желе да максимизирају своје националне интересе.<sup>372</sup> Међутим, било би им много теже да разумеју обрт до кога је дошло током 2010. године. Након свега, зашто би моћне државе, најпре, ограничиле своје националне надлежности над фискалном политиком, посебно када су тако нешто сматрале „глупим“ седам година раније, а затим, и дале још више надлежности наднационалним институцијама, као што су Европска комисија и ЕЦБ, које не могу директно да контролишу, за разлику од Европског савета који могу?<sup>373</sup>

Због чега је упуштање у монетарну интеграцију европске државе, наизглед „заробило“ у систем односа који је „завистан од путање“ - систем, који захваљујући установљеном сплету права и обавеза (и економској међузависности која је из узапредовале сарадње произашла) проналази адекватне разлоге за оправдање свог постојања, чак и у случајевима када ствари крену „по злу“?<sup>374</sup>

Према Бојану Ковачевићу, генијалност Монеовог метода огледа се у проналаску историјски оригиналних средстава пасивне неутрализације<sup>375</sup> која скривају смисао, значај и домете одлука о успостављању новог поретка од оних који их доносе. Државе све време задржавају формалну сувереност.<sup>376</sup> Брегзит је напослетку показао да је за Уједињено Краљевство

<sup>370</sup> Dermot Hodson, “Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker”, *op. cit.*, p. 159.

<sup>371</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 344.

<sup>372</sup> Matthias Matthijs, “Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue 3, 2016, p. 9.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 10. Посебно је објашњење улоге ЕЦБ током кризе у еврозони изазовно за теоретичаре међувладиних односа, што је, на неки начин истакао и један од њених најпознатијих заступника *Andrew Moravcsik*. Он је у приказу за часопис *Foreign Affairs*, једне од новијих студија из домена теорије међувладиних односа, предочио како ће њена „уверљивост“ почивати на објашњењу „моћне ЕЦБ“. Видети: Интернет, <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2016-02-16/new-intergovernmentalism-states-and-supranational-actors-post>, 13/02/2021.

<sup>374</sup> Ово питање је постављено у: Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 344.

<sup>375</sup> Израз пасивна неутрализација упућује на замагљивање питања извора и порекла политике. Опширније у: Бојан Ковачевић, „Скривени европски федерализам у служби изградње поретка без политичке слободе“, *Theoria 2*, (2018) : 61, стр. 65.

<sup>376</sup> *Ibid.*, стр. 70.

сувереност суштинска вредност. Јасног одговора на питање да ли сувереност може бити перципирана као суштинска и за друге чланице Уније које нису део еврозоне, или је пак она достижна само за одувек „најпосебнију“ земљу чланицу од свих, још увек нема. У случају држава које деле заједничку валуту, може се тврдити да док дефинитивно не одлуче да ставе на коцку своју „европску судбину“, сувереност је за њих тек формалност која тамошњим политичарима на власти служи да се завааравају, да уколико све остане исто (неповољно), у будућности (они, или још боље њихови наследници) увек могу покидати споне које су их годинама уназад везивале за институције Уније.

Наше истраживање инспирисано консолидацијом посткризног система управљања у зони евра, показује да је један од особених аналитичких концепата историјског институционализма применљив у настојањима да се објасни (не)очекивана резистентност институционалних структура у позадини заједничке валуте. Реч је о тзв. „неповратним трошковима“ (енгл. *sunk costs*), под којима политиколози у најкраћем подразумевају „неминовне трошкове реорганизације“.<sup>377</sup> У контексту Уније, неповратни трошкови се могу широко тумачити као трошкови са којима би се државе суочиле у случају једностране одлуке о изласку из ЕУ. Оснивачки акти не предвиђају могућност одустанка од евра, уз истовремени останак у Унији.<sup>378</sup> Могуће, кључни увид теорије историјског институционализма у кризу у еврозони јесте да се актери (државе чланице), суочени са измењеним структуралним условима, опредељују да делају на основу евалуације трошкова и користи прилагођавања новонасталим околностима, у првом кораку, и њиховим поређењем са трошковима и користима у случају губитка онога што су уложили у пређашњи аранжман, у наредном кораку.<sup>379</sup> Ове трошкове и користи, не би требало тумачити у стриктно економском смислу и поистовећивати са рачуницом или проценом колико би „коштао“ одустанак од монетарне уније. Већ седам деценија европске националне државе не знају за други пут, сем за дељење политичког и економског простора одлучивања са заједничким европским институцијама.<sup>380</sup> Социо-економска адаптација појединаца и група на постојеће институције и политике ЕУ драстично повећава трошак изласка за државе чланице.<sup>381</sup> Притом, чланство у Унији поред економске (утилитарне) димензије укључује и идеациону и вредносну компоненту.<sup>382</sup>

---

<sup>377</sup> Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, op. cit., p.72.

<sup>378</sup> Ипак, могуће је да би чланице могле да договоре и успоставе *ad hoc* механизам који би тако нешто омогућио, нарочито под претпоставком да више њих зажели да поврати монетарну аутономију.

<sup>379</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeiern, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, op. cit., p. 4.

<sup>380</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, op.cit., стр. 345.

<sup>381</sup> Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, op. cit., p. 19. Лево оријентисани коментатори не пропуштају да истакну да су пре свега различите групације „крупног капитала“ (банкари, индустријалци, фармери итд.) те које наизглед имају највише користи од политика Уније.

<sup>382</sup> Иако свесни да тиме излазимо из оквира аргументације карактеристичне за историјски институционализам, ипак ћемо споменути неке од вредносних ставова, који се везују за ЕУ, и који као такви некада служе да умање незадовољство јавности начином на који ЕУ данас функционише. Рат унутар граница ЕУ је постао такоређи незамислив, остварена права и слободе на заједничком европском тржишту су за сада само „санак пусти“ других светских региона који су кренули путем интеграције. За ЕУ се још увек донекле везује идеја о друштвеном организовању на хуманијим, социјал-демократским вредностима, борба за досезање универзалних људских права и слобода, итд.

Исто тако и страх од економске (и политичке) неизвесности, која би уследила у случају једностраног напуштања Уније (иако, би она могуће била само кратког даха, мада то нико са сигурношћу не може да предвиди, нарочито реакцију финансијских тржишта), превазилази незадовољство узроковано начином функционисања еврозоне и, следствено представља разлог за појединачне чланице да остану и пристану на реформе.<sup>383</sup> Далеко од тога да је немогуће да, пре свих Грчка која је најтеже погођена дужничком кризом, изрази и спроведе одрживу стратегију изласка из зоне евра, поновног увођења националне валуте и консолидације националне економије на тим основама. Међутим, када се у разматрање уврсте концепти које теорија историјског институционализма истиче као важна обележја чланства у монетарној унији (поменути „зависност од путање” и „трошкови изласка“), онда у одсудном тренутку пристанак на диктате кредитора националним доносиоцима одлука може деловати као „мање зло“, тј. лакши пут неминовног суочавања са кризом.<sup>384</sup> Како истиче Пирсон, актери се могу наћи закључани у тренутној опцији из разлога што су потребна масивна нова улагања како би нека можда теоретски супериорнија алтернатива почела да генерише веће користи.<sup>385</sup> Уз то, ови „трошкови пребацивања“ ће углавном доћи на наплату у кратком року, док ће се користи испољити тек на дуги рок, што ће рећи, неком другом.<sup>386</sup>

Предност историјског институционализма у објашњавању кризе евра, у односу на две доминантне теорије европских интеграција, јесте што он не тврди, нити да је као одговор на кризу морао да наступи следећи логични (и/или жељени) корак – изградња фискалне уније (попут неофункционализма), нити да и даље суштински суверене државе чланице које више не виде корист од заједничке валуте напуштају стеге јединствене монетарне власти у корист повратка националним компетенцијама или се, пак договарају да врате економско одлучивање под окриље међудржавних институција у којима могу да рачунају на право вета, што би требало да произађе из тврдњи теоретичара међувладиних односа везаних за положај држава чланица унутар заједничких институција, и уопште процесу интеграције.<sup>387</sup> Насупрот томе, историјски институционализам фаворизује инкрементална прилагођавања и мале (прагматичне) кораке напред у виду прилагођавања постојећег институционалног система новонасталој ситуацији.<sup>388</sup> Како је већ истакнуто, криза није довела до суштинске трансформације ЕМУ, али јесте за собом оставила комплекснији и замршенији систем управљања и политичких односа, у коме су наднационалне технократске институције успеле да присвоје додатна овлашћења, улоге и функције.

Под претпоставком да се историјски институционализам показао као одговарајући теоријски оквир за разумевање начина на који је криза у еврозони разрешена, долазимо до најтежег питања, од неколико која су постављена у овом одељку. Како је систем управљања

---

<sup>383</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 345.

<sup>384</sup> *Ibid*

<sup>385</sup> Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *op. cit.*, p. 259.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>387</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op.cit.*, стр. 345-346.

<sup>388</sup> „Инкрементализам (‘наука о сналажењу’): теорија према којој се одлуке не доносе на основу јасних циљева, већ на основу малих прилагођавања која намећу промењени друштвени услови.“ „(...) доносиоци политичких одлука најчешће делују у оквиру постојећег обрасца прилагођавају своје ставове реаговањима на претходне одлуке. И заиста, инкрементализам може да подстакне стратегију избегавања, при чему они који доносе одлуке теже да избегну проблеме, а не да их реше.“ Ендру Хејвуд, Политика, Clio, Beograd, 2004., стр. 740.

економијом еврозоне одолео најозбиљнијем кризном удару са којим се суочио у својој историји (која, додуше није претерано дуга), да ли је онда оправдано очекивати да ће и у будућности успевати да се носи са различитим изазовима? Или, једноставно срочено, да ли је евро валута за сва времена?<sup>389</sup>

Унапред одговарајући потенцијалним критичарима који би могли наћи да историјски институционализам усваја исувише статично виђење друштвене стварности, Пирсон подвлачи следеће: „Тешко да је иоле кредибилно тврдити да друштвени пејзаш може остати трајно замрзнут, и то овде није случај. Промена се наставља, али се ради о ограниченој промени – све док нешто не наруши механизме репродукције који генеришу континуитет.“<sup>390</sup> Примењено на ситуацију у еврозони, овакво виђење не узима као датост извесност постојања заједничке валуте, али свакако скреће пажњу на способност прилагођавања институционалног система који подупире евро на екстерне шокове из којих произилазе кризне ситуације. „На сваком кораку на путу постоје избори – политички и економски који пружају праве алтернативе. Зависност од путање је само начин да се концептуално сузе избори и повеже доношење одлука у времену. То није прича о неминовности у којој прошлост уредно предвиђа будућност.“<sup>391</sup>

Суштински, у садашњем тренутку, посткризно економско управљање на нивоу ЕУ се може посматрати као у ни уком случају задовољавајућа равнотежа између економске стабилности и политичке ауторитарности. Колико ће овај деликатни баланс потрајати у већој мери зависи од економских и политичких ризика и сплета глобалних изазова, а у мањој мери од евентуалног заједничког договора о даљим реформама. Један од разлога оваквом стању ствари требало би тражити у околности да се из досадашњег држања европских државника не читава јасна намера ка суштинској реформи система. По свему судећи, демократизација система је за сада само празна реторика европских елита.

„Једном када Немци прихвате принцип, економске силе ће их приморати да прихвате неопходан обим финансијске подршке.“ Јанис Варуфакис је наведену тврдњу изнету од стране, у тексту неименованог француског званичника, а која се односила на европску фискалну унију, средином 2017., окарактерисао као превише оптимистичну.<sup>392</sup> Може ли се, она, у светлу недавно постигнутог договора о заједничком фонду солидарности, како би се изборило са последицама пандемије корона вируса, појмити као почетак новог процеса који одликује путна зависност (коју подстичу економске силе нужности, овог пута појачане солидарношћу усред катастрофалних последица у виду губитака људских живота) и који би могао водити ка новим интеграционим пробојима? Како су се својски потрудили да кризу у еврозони прикажу као моралну придику о штедљивим и вредним Немцима, који се суочавају са расипничким и неопрезним дужницима, уместо као проблема међузависности, немачким политичарима сада неће бити нимало лако да убеде своје гласаче да подрже било какав заједнички фискални пројекат. Остаје да се види да ли можда последице здравствене

---

<sup>389</sup> Дабић Драгана, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *op. cit.*, стр. 346.

<sup>390</sup> Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *op. cit.*, p. 265.

<sup>391</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990, pp. 98-99, наведено према: Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *op. cit.*, p. 265.

<sup>392</sup> Yanis Varoufakis, “Europe’s Gradualist Fallacy”, *Project Syndicate*, Jun 27, 2017, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-integration-based-on-simulated-federation-by-yanis-varoufakis-2017-06?barrier=accesspaylog>, 27/09/2020.

кризе могли да доведу да заокрета у ставовима северних чланица по овом питању, јер несрећни губитак људских живота нема много везе са неодговорном јавном потрошњом и прекомерним ризиком који су преузимале банке.

Економија је сложен систем који настоји да се константно прилагођава различитим изазовима. Некада је то прилагођавање више, а некад мање успешно. У њему делују актери склони грешкама које извиру из њихових непотпуних информација и ограниченог знања, што уствари значи да се свако предвиђање будућих исхода мора узети с резервом. У том смислу, постизање обећаног исхода често је ван директне контроле политичких лидера. Када им не пође за руком да постигну жељене резултате, склони су - како би избегли подривање сопственог ауторитета – за неуспех да криве друге факторе, а не њихову ограничену способност да се носе са сложеним системима које су створили. Унија је са својим упоредним политичким одлучивањем и управљањем на више нивоа, а са еврозоном као језгром интеграционих процеса, пример наведеног.

Грађанима који живе у демократским системима заједничко је да имају одређена очекивања од својих влада, проистекла из изборног програма и обећања победничке политичке струје. Таква очекивања се углавном означавају као „леgitимна“. Када је у питању еврозона, грађани могу имати различита мишљење по питању пожељног степена интеграције (или, пак дезинтеграције), али одређена очекивања у погледу заједничке валуте су свакако присутна и значајним делом су усмерена ка европским институцијама. Жан Писани Фери (*Jean Pisani-Ferry*), један од бољих познаваоца прилика у Бриселу на следећи начин коментарише скорије истраживања јавног мњења у Француској. Три четвртине француске јавности сумња да је евро иницијатива коју је вредело покретати. Међутим, потпуно исти проценат се противи напуштању заједничке валуте. Порука институцијама ЕУ је јасна: можда је била грешка што смо вам поверили овај задатак, али одлука је донета, тако да је ваша улога сада да учините да евро функционише.<sup>393</sup>

Разматрања у овом одељку завршићемо констатацијом Бојана Ковачевића: „Уколико је мир и материјални просперитет оно једино што грађани очекују од политике и зарад чега су спремни да жртвују своју политичку слободу онда можда од Европе и не би требало очекивати више него што јој је то скривена Монеова револуција омогућила“.<sup>394</sup> Ово је једно од кључних питања европских студија у актуелним околностима. Међутим, оно умногоме превазилази, како своју непосредну ужу област проучавања, тако и ширу област

---

<sup>393</sup> Jean Pisani-Ferry, “Strengthening Europe’s Limited Power”, *Project Syndicate*, May 30, 2014, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/jean-pisani-ferry-wants-the-eu-to-work-within-its-current-mandate-but-to-have-the-tools-needed-to-carry-it-out?barrier=accesspaylog>, 23/09/2020. Такође видети, готово циничан став познатог економисте. „Усвајање евра је била грешка. Међутим, штета је начињена, а нагло напуштање заједничке валуте само би погоршало већ лошу ситуацију. У погледу држава које нису спремне да уступе суверенитет, једина европска опција је напустити привид централизоване координације, остављајући земље и банке у проблемима да их дисциплинују њихови повериоци.“. Ashoka Mody, “Europe’s Deepening Muddle”, *op. cit.*

<sup>394</sup> Бојан Ковачевић, „Скривени европски федерализам у служби изградње поретка без политичке слободе“, *op. cit.*, стр. 79. Под „скривеном Монеовом револуцијом“, аутор подразумева поредак у чије је стварање Моне уложио свој таленат и имагинацију, а којим је ускраћена прилика за деловање будућим генерацијама Европљана. Успостављен је наднационални управљачки систем који је „структурно заштићен од националне политике и демократије, не тако што их је забранио већ тако што их је раздвојио од стварног процеса одлучивања“. Детаљно о овоме у: *Ibid.*, стр. 63-79.

политичких наука. Задира у питања из домена социологије (измењена улога друштвених институција са којима се појединац идентификује, утицај процеса технолошких промена, глобализације и деглобализације на положај појединца и друштвених заједница, итд.) и психологије (поређење и рангирање психолошких потреба, како индивидуа, тако и колективитета).

\*\*\*\*\*

На насловним странама европских и светских недељника појављује се питање како је „довде“ стигао политички пројекат који је допринео европском послератном миру и просперитету? По свему судећи, неповољне околности, или прецизније недвосмислено опадање, за Унију су наступиле по одустанку од пројекта Устава Европе, у стопу праћено светском финансијском кризом и економском кризом у еврозони. Програм „стежања каиша“, за који се Унија определила, заострио је кризу евра (нарочито њену социоекономску компоненту), док је однос међу чланицама еврозоне који је „на папиру“ однос суверене и демократске једнакости (не)повратно преображен у дужничко-поверилачки. Повериоци су поставили услове које су дужници морали да испуне. Многи још увек нису успели и настављају да се суочавају са негативним друштвеним последицама. Ово је изнедрило политичке везе које нису, нити добровољне, нити равноправне. Дакле, управо супротна креду на којем почива идеја о европском јединству. Као резултат, део грађана доживљава ЕУ као непријатеља који им одузима посао и сигурну будућност, или достојанствену пензију, што за последицу има јачање антиевропских сентимената, као и организовање политичких покрета и странака.

Бојан Ковачевић је 2014., у раду посвећеном положају европских грађана у времену кризе, поставио важно питање: „Где се налази моћ у једној наднационалној политичкој заједници која одавно више не представља савез држава а да притом сама није постала држава?“<sup>395</sup> Неколико година касније, из предметног истраживања, посвећеног анализи новог економског поретка у зони евра могао би проишаћи одговор који следи. Суштинска и коначна политичка моћ припада европским државама, и то свакој од садашњих 27 чланица индивидуално посматрано. Међутим, оне само изузетно одлучују да господаре на овај начин схваћеном моћи – приликом измене Европских уговора, или у случају потенцијалне одлуке да иступе из Уније. За сво оно преостало време током којег су укључене у свакодневни процес споразумевања, одлучивања и формулисања политика унутар заједничких институција, моћ припада наднационалном нивоу власти. Ту су донете одлуке које су на суштински начин ограничиле простор за вођење националне економије, а самим тим и демократски избор грађана. У контексту еврозоне може се говорити о специфичној, у политичком смислу хибридној моћи система који донекле одражава интереса његових најјачих чланица на уштрб ширих (неки ће рећи солидарних) циљева заједнице, допуњен утицајем наднационалних институција. Пре свега, овде се има у виду ЕЦБ, а онда и Суд правде ЕУ, а у мањој мери и Комисија која ће са оно мало политичке аутономије, која јој је омогућена под сенком „великих“ чланица, увек подржати напредак интеграције. ЕЦБ је

---

<sup>395</sup> Бојан Ковачевић, „Невидљиви тумач истине у Европској унији“, у *Европски грађанин у времену кризе* (приредили Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2014., стр. 119. У политичкој стварности данашње ЕУ моћ се „несумњиво изместила из демократских институција држава чланица“, док истовремено она „није пренета на европске институције чија би се одговорност могла утврђивати у складу са демократским процедурама“. Ibid.

захваљујући моћи којом располаже успела да утиче на волатилна финансијска тржишта, док је Суд правде ЕУ пресудом у погледу легалности „Директних монетарних трансакција“ ЕЦБ нагнао Савезни уставни суд Немачке да се у једном наврату повуче.

Према немачком правнику Дитеру Гриму, стање које је Унија достигла, никада није било предмет расправе, и о њему европски грађани нису у стању да оформе мишљење. Због тога га они доживљавају као „нешто октроисано, а не одобрено“.<sup>396</sup> „Када то стање у ретким навратима доведу у питање, добијају одговор: сувише је касно, алтернатива не постоји; а тако се не гради легитимитет.“<sup>397</sup> Под претпоставком да се историјски институционализам, као једна од подваријанти новог институционализма, показао као корисна теорија у објашњавању међузависности у зони евра, наредни корак је критичка анализа ученог стања ствари. Следећа два поглавља представљају централни део дисертације. У њима се анализира легитимност аранжмана који је на снази у области економског управљања.

---

<sup>396</sup> Дитер Грим, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, Албатрос плус, Београд, 2018., стр. 23.

<sup>397</sup> Ibid.



## 4. ЛЕГИТИМНОСТ ПОЛИТИЧКОГ И ЕКОНОМСКОГ ПОРЕТКА У ЗОНИ ЕВРА

### 4.1. РАЗМАТРАЊЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ТЕОРИЈЕ О ЛЕГИТИМИТЕТУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У уводном поглављу дисертације су представљене основне контуре проблема легитимности деловања европских институција у контексту кризе у еврозони. Појам легитимитета представља једно од централних истраживачких поља политичких наука. Као такав, у нераскидивој је вези са другим кључним појмовима политике, попут: власти, правде, слободе, демократије и др. Најмање је два отежавајућа чиниоца у вези са поимањем легитимитета у европским студијама: прво, ради се о тзв. мета појму који рађа спорења и чије је значење готово неухватљиво; и друго, његово схватање није једнозначно у политичкој филозофији, правној науци и социологији, што може да узрокује концептуалне забуне.

На овом месту, ћемо кратко пажњу посветити елаборацији ширег поимања легитимности у друштвеним наукама. Према проф. правне науке Ратку Марковићу, за разлику од појма државне суверености, који је правни појам, легитимност је, као и питање титулара суверености, политички и социолошки појам. Под легитимношћу се подразумева „пристанак припадника једне политичке заједнице, тј. државе, на постојеће институције власти и њихове вршиоце зато што су у сагласности са вишим начелима (правде, демократије, једнакости), или што су образовани по одређеним процедуралним правилима (на слободним вишестраначким изборима, представљањем свих релевантних друштвених група итд.)“. Укратко, легитимна је држава у чијем је конституисању и раду што непосредније остварена народна сувереност.<sup>398</sup>

Легитимност треба разликовати од правне законитости, тј. од легалности. Легалност је организовање и рад институције власти и вршилаца власти у сагласности са законима важећег права док је легитимност позитивно вредновање, уверење у ваљаност и прихватање институције и вршилаца власти због тога што су у сагласности са политичким идеалима, принципима и вредностима који уживају подршку већине припадника политичке заједнице. Легитимна је власт која је то постала одлуком, тј. пристанком већине народа. Нема сваку власт (легалност) ауторитет легитимне власти (легитимност).<sup>399</sup>

У традицији схватања легитимности чувеног немачког социолога Маркса Вебера политиколог Мартин Липсет (*Seymour Martin Lipset*) легитимност дефинисао као „степен у којем се институције вреднују саме по себи и сматрају оправданим и одговарајућим“. Тај појам још обухвата „својство система да проузрокује и одржава уверење према којем су постојеће политичке институције најподесније за односно друштво“.<sup>400</sup>

Правна енциклопедија не обрађује појам „легалитет - легалност“, већ упућује на одреднице *Nullum crimen, nulla poena sine lege* и законитост. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* се своди

<sup>398</sup> Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД ЈУСТИНИЈАН, Београд, 2005, стр. 194.

<sup>399</sup> *Ibid*, стр. 195.

<sup>400</sup> *Ibid*, стр. 196.

на „начело законитости“ у кривичном праву. Суштински „законитост“ се дефинише као „сагласност правног и материјалног акта са законом, односно са правном нормом.“<sup>401</sup>

Да ли ЕУ врши власт? С обзиром да не поседује монопол над силом и принудом, одговор би требало да буде не. Као резултат фокусирања на принуду (ЕУ је нема, дакле наводно не постоји опасност), врло је лако занемарити начине на које институције економског управљања ЕУ својим делањем ограничавају политичку и економску аутономију европских држава и грађана на суштински начин. У том смислу, један од циљева ове дисертације је објаснити како је институционални системи ЕУ стекао моћ, односно способност да ограничи сувереност европских држава и национална права њихових грађана у домену економских односа.

Представници држава чланица уживају демократски легитимитет на основу кога се обавезују на наднационалном нивоу. Током кризе је тај ланац демократског легитимитета је у више наврата прекинут без да је на било који начин компензован на наднационалном нивоу. Како је запажено у литератури европских студија почетни акт преноса надлежности на ЕЦБ чини је правном институцијом, али би требало имати у виду да „законитост не производи легитимитет сам по себи“.<sup>402</sup> Исти овај аргумент важи у прилог тези о демократском дефициту ЕУ. Чињеница да су европске државе стављањем потписа на оснивачки уговор и његовим накнадним потврђивањем сагласно националним прописима, одлучиле да делегирају читав спектар надлежности на заједничке институције, не значи *per se* да је политички систем који се развио у међувремену (и непрекидно наставља да се развија) као производ различитих интеракција његових саставних делова легитиман. Дакле, законитост пристанка да се буде део чланства сложене наднационалне заједнице не јемчи легитимитет њеног деловања (нпр. да ће испунити циљеве), а камоли њену демократску легитимност за коју је потребно да када усваја одлуке не одступа од демократских принципа.

Укратко, потребно је да грађани признају, прихватају и разумеју систем и власт како би се политички систем очувао.

#### **4.1.1. Легитимитет *input*-а (владавина народа) и легитимитет *output*-а (владавина за народ)**

У начелу, може се тврдити да демократија није била препозната као релевантно питање на почетку европских интеграција. Сматрало се да би подршка народа интеграцији били обезбеђена накнадно – путем позитивних резултата интеграције у економском, политичком и друштвеном животу.

Расправе о општим концептима легитимитета ЕУ углавном се усредсређују на механизме које је увео Фриц Шарф у својој студији. Реч је о аутпут легитимитету (легитимитет резултата) који води рачуна о критеријуму учинка усредсређујући се на способност институција ЕУ да ефикасно управљају за (у корист) народа, и инпут легитимитету који

<sup>401</sup> Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 1652.

<sup>402</sup> Paul Mquette, “Towards ‘Accountable Independence’? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model”, *European Law Journal*, Vol. 6, Issue 4, December 2000, p. 331.

укључују политичко учешће народа и представљање грађана.<sup>403</sup> Наведени концепти се уклапају у чувено одређење Абрахама Линколна о демократији која представља „владавину народа, од народа и за народ“, док су појмови „инпут“ и „аутпут“ позајмљени из теорија система. Они се везују за дело Дејвида Истона (*David Easton*). Он је „инпут“ (улаз) у политички систем дефинисао као захтеве и подршку грађана (која се додељују, не само на изборима, већ и кроз идентитет грађана и осећај легитимности система). „Аутпут“ (учинак) је дефинисао као резултат који произилази из одлука и акција власти. Оно што се у међувремену дешава у самом политичком систему оставио је углавном недоречено.<sup>404</sup> Уколико поглед на кратко наново уперимо ка кризи у еврозони, овај „недоречени“ део између инпута (који је за институције ЕУ неухватљив и почива на сагласности држава чланица) и аутпута (економски резултати) је зона вишеструких интеракција делова система у којој су настале с аспекта демократске легитимности дубоко проблематичне антикризне мере за које ниједан актер не сноси у потпуности одговорност. За Шарфа инпут легитимитет се односи на партиципативни квалитет процеса који води до закона и правила, а аутпут легитимитет на квалитет закона и правила који решавају проблеме, и оба сматра потребним. Закључује да би се требало усредсредити на логику решавања проблема институционалног учинка, јер ЕУ нема конструктивне предуслове за инпут легитимност (у виду подршке), који се састоје од колективног идентитета и европског демоса.<sup>405</sup>

Кристофер Лорд (*Christopher Lord*) је систематизовао доминантна гледишта истраживача у погледу легитимитета ЕУ. Налази да да је распон могућности за легитимну ЕУ изнетих у литератури европских студија одређен путем четири вектора: индиректним, парламентарним, технократским и процедуралним легитимитетом.<sup>406</sup> Концепцију о индиректном легитимитету ЕУ подржава немачки Уставни суд који је у својој познатој одлуци о уговору из Мاستрихта, нагласио да легитимитет Уније и њених институција једино може бити индиректан или изведен. Зависи од легитимитета држава чланица Уније, од поштовања њиховог суверенитета, и од његове способности да служи њиховим циљевима.<sup>407</sup> Концепција о парламентарној легитимацији сматра да се политике и институције Уније најбоље легитимишу комбинацијом изабраних парламентарних тела и пристанка држава чланица. Ова перспектива у први план истиче двоструку легитимацију од стране Савета министара у коме су окупљени демократски представници држава чланица и непосредно изабраног Европског парламента.<sup>408</sup> Према технократској перспективи, институције Уније легитимишу се њиховом способношћу да понуде решење која одговарају критеријумима тзв. „Парето ефикасности“.<sup>409</sup> Према последњој издвојеној концепцији легитимитета ЕУ, легитимитет је у позитивној корелацији са поштовањем одређених

---

<sup>403</sup> Vivien Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput”, KFG Working Paper No. 21, November 2010, [http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_21.pdf](http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf), p. 6.

<sup>404</sup> Ibid.

<sup>405</sup> Ibid.

<sup>406</sup> Christopher Lord, “Legitimation traps, problems and solutions, and the role of the Convention on the Future of Europe”, German Institute for International and Security Affairs, p. 2., доступно на: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt\\_papiere/Lord1\\_sicher.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/Lord1_sicher.pdf), 20/03/2021.

<sup>407</sup> Ibid.

<sup>408</sup> Ibid., p. 3.

<sup>409</sup> Ibid.

поступака, као што су транспарентност, равнотежа интереса, пропорционалност, правна сигурност и консултације са заинтересованим странама.<sup>410</sup>

	<i>Input</i>	<i>Output</i>
	Политике ЕУ су легитимне у мери у којој се заснивају на следећем:	Политике ЕУ су легитимне у мери у којој пружају следеће:
Индиректни	Ауторизација од стране држава	Преференције држава
Парламентарни	Избори	Преференције гласача
Технократски	Експертиза	Ефикасност
Процедурални	Правилан поступак и поштовање датих права	Проширена права

Табела 1. „Инпут и аутпут легитимитет у контексту 4 вектора“

Извор: Christopher Lord, “Legitimation traps, problems and solutions, and the role of the Convention on the Future of Europe”, German Institute for International and Security Affairs, op. cit., p. 4.

Да сумирамо, аутпут легитимност су користи које је очито да систем пружа. Инпут легитимност су демократски избори на којима се они који врше власт сматрају одговорним. Криза у еврозони ослабила је обе врсте легитимитета. С обзиром на сложеност одлучивања и надлежности које су подељене између многих институција, линије одговорности у ЕУ никада нису биле врло јасне. Сада их је готово немогуће утврдити. Са друге стране, економски резултати европских политика тешко да икога више могу импресионирати, чак и у бољим годинама.

#### 4.1.2. Расправа о демократском дефициту у контексту кризе евра

*„Демократија је најгори облик владавине, искључујући све оне друге облике који су с времена на време испробани.“<sup>411</sup> Winston Churchill*

Ово лаконско одређење чувеног британског премијера добро осликава вишедецинијску теоријску расправу о дефициту демократије наднационалне ЕУ, али и њене реперкусију на пољу практичних политичких последица. Адекватне замене за демократски начин управљања политичким заједницама нема.

Шта се тачно подразумева под демократским дефицитом? Једно од најједноставнијих одређења наводи да се под демократским дефицитом подразумева: „недовољан ниво

<sup>410</sup> Ibid., p. 4.

<sup>411</sup> Енгл. “Democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time” Наведено према: Andrés Velasco, “To protect Democracy, Reform It”, *Project Syndicate*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/defend-democracy-by-reforming-it-by-andres-velasco-2020-02?barrier=accesspaylog>, 17/09/2020.

демократије у политичким институцијама и процедурама у поређењу са теоријским идеалом демократске владе“.<sup>412</sup> Иако било који демократски систем потенцијално може да пати од демократског дефицита, концепт се најчешће користи у контексту наднационалних институција, посебно ЕУ. Најчешћа критика нивоа демократије у ЕУ се односи на одузимање демократских овлашћења националним институцијама држава чланица, које није у довољној мери компензовано на нивоу ЕУ.<sup>413</sup> Издвајају се четири широка поља проучавања дефицита демократије у Унији: прво, овлашћења институција извршне власти на нивоу ЕУ; друго, улога коју у политичком систему ЕУ има Европски парламент; треће непостојање европске политичке сфере; и четврто, удаљавање од преференција европских бирача.<sup>414</sup>

Током деценија ЕУ је проширила, не само своје границе приступањем нових држава чланица, већ и своја овлашћења углавном (али не искључиво) путем ревизије оснивачких аката о којима су биле сагласне све чланице. Она није савезна држава, али такође није ни типична међународна организација. Развила се у нови тип политичког система еволуирајући из хоризонталног система међудржавне сарадње у вертикалну и вишеслојну политичку заједницу која креира политике.<sup>415</sup> Уредбе ЕУ директно обавезује грађане европских држава. Друге пак одлуке европских институција врше пресудан утицај на њихове животе. Овде је кључно питање да ли се преференције европских грађана одражавају у политикама ЕУ. Питање произилази из институционалних и структурних карактеристика њеног политичког система које не испуњавају демократске принципе.

Поставља се питање може ли садашња ЕУ као *sui generis* облик уређења уопште да досегне демократију? У чланку посвећеном теми демократије у наднационалној заједници, Слободан Самарцић истиче да је ЕУ једино историјско искуство које настоји да демократски поредак нормативно и стварно успостави с оне стране (националне) државе.<sup>416</sup> Закључак који нуди јесте да је Унија, нарочито након неуспелог покушаја усвајања устава, у стању да досегне само „крњи облик демократије садржан у њеној легитимности као функционалног система власти“.<sup>417</sup>

Често се као начин рашење проблема демократског дефицита предлаже преношење институција парламентарне демократије на ниво ЕУ. Бојан Ковачевић долази до закључка да би потпуна парламентаризација система управљања ЕУ, у одсуству посредничких демократских структура не само оставила проблем демократског дефицита нетакнутим већ би, такође, могла да угрози ефикасно и стабилно функционисање овог недржавног система управљања на више нивоа власти.<sup>418</sup>

---

<sup>412</sup> Natalia Letki, “Democratic deficit”, *Britannica*, Интернет, <https://www.britannica.com/topic/democratic-deficit>, 20/03/2021.

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> Petr Kratochvíl, Zdeněk Sychra, “The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU’s democratic deficit”, *Journal of European Integration*, Vol. 41, 2019 - Issue 2., p. 169.

<sup>415</sup> Marcus Horeth, “No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, 1999, p. 249.

<sup>416</sup> Самарцић Слободан, „Постоји ли демократија у наднационалној заједници?“, *op. cit.*, стр. 475.

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Детаљније о овоме видети у поглављу насловљеном „Предлог демократизације ЕУ путем јачања Европског парламента – у замци No-demos тезе“ у: Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам: Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, *op. cit.*, стр. 276-280.

У домаћој економској литератури је запажено да је решавање кризе јавног дуга у зони евра продубило демократски дефицит институција, како ширењем надлежности постојећих, тако и стварањем неинституционалних облика рада.<sup>419</sup> Пример за први наведени модалитет дефицита демократије на европском нивоу одлучивања налазимо у иступању ЕЦБ током последње деценије, док је деловање Еврогрупе пример за другонаведени.

*- Покушаји да се ојача демократски легитимитет система управљања ЕУ*

Током историје европских интеграција учињено је више покушаја да се умањи критика на рачун дефицита демократије на нивоу ЕУ. Да ли су ти покушаји европских елита били само деклараторни или суштински у својој намери је питање које превазилази ову дисертацију. Ипак, зарад циља што обухватнијег истраживања сводно ће бити предочена два таква покушаја - увођење федералних начела супсидијарности и пропорционалности у европско право и нови поступак за избор председника Комисије уведен уочи Европских избора 2014. год, а потом напуштен након избора 2019 год. Историјска борба Европског парламента за даљу демократизацију политичког система ЕУ путем присвајања додатних облашћења у законодавном поступку на рачун Савета ће овога пута морати да буде изостављена.

Путем принципа супсидијарности и пропорционалности уређује се вршење надлежности ЕУ. Принципи супсидијарности уведен је Уговором из Мастрихта и односи се на питања расподеле овлашћења између различитих нивоа власти – националног и европског. У чл. 5, ставу 3. Уговора о ЕУ наводи се: „У складу са са принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише само, и у мери, у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу, већ се, имајући у виду величину или учинак разматране акције, они могу боље остварити на нивоу Уније.“

Анализирајући проблем недостатка уставних баријера централизацији надлежности у ЕУ, Бојан Ковачевић наглашава потребу за снажнијом заштитом надлежности држава него што је то „магловито начело супсидијарности“, посебно што проширење надлежности не би смело да буде вођено „произвољном проценом најбољег начина увећања економске ефикасности система“.<sup>420</sup> Са једне стране, очекује се да принцип супсидијарности спречи да Унија преузме на себе „превише“ надлежности. Са друге стране, он може послужити и као покриће за „ефективност“, или чак „неопходност“ колективног (европског) решења у различитим областима.

У уској вези са принципом супсидијарности, је и принцип пропорционалности. У чл. 5, ставу 4. Уговора о ЕУ се каже: „У складу са принципом пропорционалности, садржај и облик акције Уније не прелазе оквир који је неопходан за постизање циљева из уговора.“ Највиши немачки суд се позвао на овај принцип европског права када је на себе преузео испитивање законитости мера ЕЦБ.

Један пример који не потпада под економски домен интеграције, али је без обзира реч о новој важној иницијативи, сведочи о томе колико је тешко узнапредовалу интеграцију

<sup>419</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 303.

<sup>420</sup> Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам: Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Албатрос Плус, Београд, 2013, стр. 218.

задржати у постојећим оквирима, невезано од тога да ли је „европско“ решење нужно делотворније.

Историјски приступ европској интеграцији сугерише да за наднационалне институције интеграција представља својеврсну мисију која треба да буде остварена упркос политичкој препреци у виду опрезних држава и колебљивих европских грађана. Овакав образац деловања читава се и у намери оснивања наддржавног тужилаштва. Довољно је пажњу усмерити ка наводима Комисије и европских званичника због чега је оно Унији уопште потребно. Присутна је уобичајена тврдња да оснивање наднационалног тела подстиче ефикасност и ефективност, у овом случају истрага и гоњења починиоца кривичних дела на штету финансијских интереса ЕУ. Док, шири циљ по правилу укључује јачање поверења европских физичких и правних лица у институције Уније.<sup>421</sup> Имајући у виду специфичности финансирања буџета Уније (уплате држава чланица сразмерне њиховом БДП-у чине преко 60% европског буџета), може се тврдити да су интереси држава такође заштићени кривично-правном заштитом финансијских интереса ЕУ.<sup>422</sup> Али, чији је интерес већи да се заштите средства европских пореских обвезника – наднационалних институција или самих држава чланица? Строга примена начела супсидијарности и пропорционалности или ојачана заједничка заштита заједничких интереса? Једнозначног одговора на ово питање нема. Упоредо са растућим значајем европских интеграција (политизација европске политике, европеизација националних политика, важност опстанка симбола европског јединства попут евра, итд.), за очекивати је да Канцеларија европског јавног тужиоца у догледно време прерасте љуштuru коју јој је наменио њен конститутивни акт - Уредбе Савета ЕУ 2017/1939.<sup>423</sup>

Последњи избори за Европски парламент важни су из најмање два разлога: прво, заустављен је дугогодишњи тренд опадања излазности на Европске изборе<sup>424</sup>; друго, одустало се од процедуре водећих или истакнутих кандидата (нем. *Spitzenkandidaten*) по коме један од водећих кандидата великих европских партијских афилијација води кампању и напослетку бива именован за председника Комисије.<sup>425</sup> Суштински, овај поступак су инсајдери из Брисела успели да „прогурају“ пре избора 2014. године као начин остваривања већег утицаја европарламентараца него што је то стриктно предвиђено европским уговорима.

Најбољи резултат на изборима 2019. освојила је Европска народна партија, те је било очекивано да њен истакнути кандидат Манфред Вебер буде предложен од стране Европског савета за новог председника Комисије. Међутим, до тога није дошло. Европски доносиоци

---

<sup>421</sup> Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *op. cit.*, стр. 49.

<sup>422</sup> Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, “Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests”, in: Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Ante Novokment (eds), *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 3., Faculty of Law Osijek, 2019., p. 687.

<sup>423</sup> Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *op. cit.*, стр. 49.

<sup>424</sup> Од првих демократских избора за Европски парламент 1979. године, до претпоследњих 2014. године, излазност је неумољиво опадала, постепено падајући са 63% на 43%. Управо на овој чињеници се темеље аргументи аутора који сматрају да давање већих надлежности Европском парламенту, и евентуално претварање Уније у парламентарну демократију неће решити проблем демократског дефицита.

<sup>425</sup> Детаљне анализе различитих аспеката ове иновације у избору челног човека Комисије, видети у: *Годишњак Факултета политичких наука*, Тема броја: Избори за Европски парламент, Година IX, Број 13, Јун 2015.

одлука су се вратили корак уназад и процедуру вратили на стари непрозирни поступак „консултовања“.<sup>426</sup> Даље, земље Вишеградске групе супротставиле су се избору водећег кандидата Партије европских социјалиста Франса Тимерманса (*Frans Timmermans*) за председника Комисије. Превага међувладиног модела сарадње приликом попуњавања најважнијих управљачких функција у Унији показала је да је изгледа прерано и за ограничени вид наднационалних демократских пракси.

Након последњих избора за Европски парламент, борба за попуњавање руководећих места резултирала је елиминацијом процедуре водећих кандидата, према којој највећа групација у Европском парламенту бира председника Комисије - и повратком договора иза затворених врата, што многи виде као недемократски начин попуњавања важних функција. На крају, процедура водећих кандидата уведена је 2014. године како би се макар делимично стало на пут перцепцији да ЕУ пати од демократског дефицита. До сада је изостало објашњење о оправданости одустајања од ове ограничене демократске праксе, а које је преко потребно како би зауставило даље урушавање кредибилитета ЕУ.

Најједноставније објашњење за њено одбацивање могло би се наћи у чињеници да она није уведена међудржавним споразумом, те је државама чланицама било лако да се оглуше о процедуру на коју никада нису формално пристале. Недуго након избора, по први пут у историји Европског парламента, проевропске фракције - конзервативна Европска народна партија, социјалдемократе, зелени и либерали - састали су се како би креирали вишестраначки заједнички политички програм. Али процес је застао, јер Парламент није могао да се договори о свом кандидату за функцију председника Комисије, а „коалициони споразум“ је убрзо скинут са дневног реда.<sup>427</sup> Еврофили би у овом покушају успостављања заједничке политичке платформе могли видети обресе искрене демократске сарадње окренуте ка заједничком програму и приоритетима уместо персоналних питања, док би скептици могли рећи да је реч покушају европарламентараца да њихова иницијатива однесе превагу над представницима држава окупљених у Савету и Европском савету, односно пукој међуинституционалној борби за моћ унутар политичког система ЕУ.

Из писања оних који познају начине на које изнутра функционише политички систем ЕУ стиче се утисак да политичке погодбе у тајности не мимоилазе ни њену „најдемократскију“ институцију.<sup>428</sup> Наиме, за Европски парламент номинација вон дер Лајен била је непожељна, јер њено име није било на ужем списку кандидата које су претходно најављени у складу са процедуром водећих кандидата. Европски парламент је очекивао да ће Европски савет предложити „главног кандидата“ из политичке групе која је освојила највише места на европским изборима. Када је Савет занемарио систем примењен на изборима 2014. године, додуше необавезујући, чланови Парламента - који морају да одобре председника Комисије апсолутном већином - изразили су негодовање. Парламент је запретио да ће читав

---

<sup>426</sup> Слободан Самарџић, „Привидни парламент или политичка арена?“, *Годишњак*, Факултет политичких наука, 2019 специјални број, стр. 24.

<sup>427</sup> Daniela Schwarzer, “Ursula von der Leyen’s To-Do List”, *Project Syndicate*, Sep 9, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/von-der-leyen-european-commission-legitimacy-efficiency-by-daniela-schwarzer-2019-09>, 15/11/2020.

<sup>428</sup> Опширније интензивним преговорима који су претходили избору Урсуле фон дер Лејен за председницу Комисије у: Ana Palacio, “The European Parliament’s Misguided Ambitions”, *Project Syndicate*, Aug 6, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-parliament-commission-ursula-von-der-leyen-by-ana-palacio-2019-08>, 16/11/2020.



поступак номинације избацити из колосека, чиме је кандидатура Фон дер Лајенове постала таоц система који више не одговара политичкој стварности.<sup>429</sup> У недељи која је претходила парламентарном гласању, политичке групе су интензивирале политичко деловање не би ли се постигле нагодбе и евентуално обезбедио понеки уступак. Либералима, који су се опирали њеној кандидатури, Фон дер Лајен је обећала да ће њихов „водећи кандидат“, Маргрет Вестагер (*Margrethe Vestager*) постати потпредседница нове Комисије, заједно са тренутним потпредседником и још једним „водећим кандидатом“ Франсом Тимермансом (*Frans Timmermans*). Како би угодила социјалистима, бивша немачка министарка је обећала да ће увести законодавство којим ће се успоставити поштена минимална зарада у свим земљама ЕУ. Ипак, чак и са овим компромисима, Фон дер Лајен је и даље морала да склопи договоре са евроскептицима - италијанским Покретом пет звездица и британским партијама присталицама Брексита. Шире гледано, она се обавезала да ће подржати иницијативе којима се јача моћ Европског парламента, укључујући систем „водећих кандидата“. Заиста изненађујуће када је њеним избором на ову позицију, тај систем оповргнут. Могуће најдалекосежнија политичка иницијатива коју је обећала да ће подржати јесу напори европских посланика да осигурају право на покретање законодавства, које су Европски уговори резервисали за Комисију. За неке, ово готово ексклузивно право Комисије је камен темељац институционалне равнотеже снага у ЕУ. На крају, сви ови уступци обезбедили су Урсули фон дер Лајен тек танку парламентарну већину.<sup>430</sup>

Недуго по ступању на дужност нова председница је у „агенди за Европу“, као један од њених главних приоритета нагласила спровођење „новог залагања за европску демократију“. Према Данијели Шварцер (*Daniela Schwarz*), она може ојачати демократски легитимитет ЕУ на два начина: на аутпут страни, осигуравајући да ЕУ испуни очекивања грађана у тренутку брзих промена и ескалације спољних изазова, и на инпут страни, јачањем конструктивне сарадње са Европским парламентом.<sup>431</sup>

Можда неочекивано повољни резултати последњих избора за Европски парламент за неко време су зауставили налет популиста, евроскептика и антисистемских странака. У делу штампе је ова околност објашњена на начин да је „досада тиха проевропска већина коначно проговорила“. Готово неопажено је прошла околност да је наднационална демократија у заметку ту уствари највећи „губитник“. Демократски дефицит је продубљен.

Генерално посматрано досадашњи покушаји да се ојача демократски легитимитет система управљања ЕУ нису се показали нарочито успешним. Током кризе у еврозони Европски парламент је маргинализован, систем водећих кандидата приликом избора председника Комисије је напуштен у корист нагодби европских елита, док се принципи супсидијарности и пропорционалности показују као магловити и подложни инструментализацији када их треба применити у политичком систему ЕУ.

---

<sup>429</sup> Када је процедура водећих кандидата развијана, укључујући и ранија овлашћења Европског парламента за потврђивање Комисије, Парламентом су доминирале две политичке групације: Европска народна партија и Социјалдемократе. Данас те две групе заједно немају већину. Уместо тога, пет група поседује најмање 10% посланичких места, а ниједна група нема више од 24% парламентарца. Ibid.

<sup>430</sup> Ibid.

<sup>431</sup> Ibid.

- Имају ли грађани чије су државе чланице еврозоне право на радикалне политичке изборе?

Као инспирација за питање постављено у овом одељку послужила нам је, напред већ поменута, унутарполитичка криза која је настала након парламентарних избора у Италији 2018. године. Након одбијања председника Серђа Матареле да именује Паола Савону, осведоченог евроскептика за министра економије и финансија у коалиционој влади коју су предложили лидери Покрета пет звездица и Лиге, две антисистемске странке које су изашле као победници на општим изборима у марту, у Италији је избила дубока политичка криза. Савона се отворено залагао за припрему „плана Б“ у случају изласка из монетарне уније, док је Матарела тврдио да би његово именовање могло довести управо до тог исхода.

Жан Писани-Фери истиче да ово није први пут да континуитет чланства у зони евра прерасте у главно политичко питање у националним дебатама уочи избора у државама чланицама<sup>432</sup>, али јесте први пут да је евро директни извор спора око именовања владе.<sup>433</sup>

Да ли Матарелина одлука значи да гласачи не могу довести у питање чланство у зони евра? Да ли је и колико сужен опсег демократског избора грађана држава чланица које су део монетарне уније? Ово су само нека од питања која се намећу након изборне саге у Италији, а која имају далекосежне последице за све европске грађане. Писани-Фери сматра да је Матарела био изричит у погледу својих мотива. Он се није противио праву Италијана да преиспитују чланство у еврозони, али је тврдио да је за то потребна отворена расправа, заснована на озбиљној, дубинској анализи, док то питање није покренуто у домаћој предизборној кампањи. Како је мандатар Ђузепе Конте одбио да предложи другог кандидата за место министра финансија, а страначки лидери су стали иза њега, председник је закључио да је његова уставна дужност да одбије именовање.<sup>434</sup> При томе је Матарела повукао црту која раздваја конституционалне изборе од политички избора. Његова логика била је да влада која располаже парламентарном већином може слободно да доноси политичке изборе и да председник нема право да доводи у питање такве изборе.<sup>435</sup> Међутим, конституционални избори, на супрот томе, захтевају другачију процедуру доношења одлука - ону која обезбеђује да гласачи буду адекватно информисани о потенцијалним последицама своје одлуке. У одсуству такве расправе, образложио је Матарела, председникова је дужност да сачува *status quo* и спречи да последични избор буде вођен самоиспуњавањем тржишних очекивања.<sup>436</sup>

У готово свим демократијама уставни штите основна људска права, дефинишу природу политичког режима и додељују одговорности различитим нивоима власти. Ове одредбе не могу да се промене простом већином гласова у парламенту. Устави се мењају само изузетно – двотрећинском парламентарном већином или, у неким земљама, референдумом. Овакв

---

<sup>432</sup> Тако је задржавање заједничке валуте у Грчкој 2015. године било, барем имплицитно, део расправе око прихватања услова за финансијску помоћ. У Француској 2017. године Ле Пен и Макрон су о овој теми изричито расправљали током председничке кампање.

<sup>433</sup> Jean Pisani-Ferry, "Mattarella's Line in the Sand", May 31, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/mattarella-italy-euro-membership-decision-by-jean-pisani-ferry-2018-05?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>434</sup> Ibid.

<sup>435</sup> Ibid.

<sup>436</sup> Ibid.

вид инертности системске промене даје грађанима гаранцију да ће се њихове дубоке преференције бити поштоване.<sup>437</sup> У случају чаница Уније, намећу се одређена питања. Прво, која су заиста конституционална питања? У Европи је чланство у ЕУ део основног закона многих земаља.<sup>438</sup> Парламент не може да одлучује о изласку уобичајеном процедуром. Али, конституционални опсег је шири, јер правно гледано, све одредбе Уговора о ЕУ спадају у њега.<sup>439</sup> Друго, поставља се питање коју врсту поступка доношења одлука би требало применити на истински конституционалне изборе? Тако, члан 50. Лисабонског уговора омогућава Унији да одлучи како да управља одлуком Уједињеног Краљевства да је напусти. Ипак, већина земаља чланица у свом уставу нема члан који дефинише како да одлучи да ли ће прекинути чланство у ЕУ или еврозони.<sup>440</sup> Поједини аутори који питање монетарне интеграције посматрају из институционалистичке призме сматрају да је идеја Жака Делора, једног од идејних твораца заједничке валуте управо и била да када државе усвоје евро, оне изгубе могућност да напусте ту валуту како би се оствариле жељене последице стабилности и кредибилитета будућег заједничког новца.<sup>441</sup> Кенет Рогоф (*Kenneth Rogoff*) са Харварда окарактерисао је ослањање Велике Британије на референдум са простом већином како би се окончало 55 година старо партнерство „руским рулетом за државе“, јер поступак није укључио кочнице и противтеже (енгл. *checks and balances*) које консеквентна одлука треба да захтева.<sup>442</sup>

Жан Писани-Фери је става да је линија политичког размишљања коју је следио италијански председник у спорном случају у принципу тачна. Из разлога што је заједничка валута основна друштвена институција, због веза са партнерским земљама које укључује и због главних финансијских, економских и геополитичких последица потенцијалног изласка, чланство у еврозони мора припадати конституционалном реалму.<sup>443</sup> У том смислу, овај аутор налази да је витални задатак с којим се Унија суочава помирење права грађана на радикалне изборе са потребом да се осигура да одлуке које доводе до конституционалних преокрета буду подвргнуте довољном и довољно информисаном јавном разматрању које би резултирало недвосмисленим, временски доследним изражавањем народне воље. ЕУ и евро свакако не смеју бити конституционални кавез; али не би требало ни да подлежу непромишљеним одлукама. Постизање праве равнотеже захтева поступке и процедуре које подупиरे потребан легитимитет.<sup>444</sup>

Ипак, „трошкове изласка“ (у контексту једностране политичке одлуке о изласку из наднационалних аранжмана) би требало оставити слободној процени оног који напушта аранжман, а то су у крајњем грађани у свом тоталитету, односно народ, у овом случају државе која је део наднационалног поретка. Друга је ствар што се елитама ентузијастичним спрам европског пројекта не свиђа воља грађана и сматрају да њихов глас који је производ „добро информисаног процеса делиберације“ вреди више од гласа појединца у Уједињеном Краљевству који је „лаковерно“ подлегао таблоидним манипулацијама о финансијским

---

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> Ibid.

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Ibid.

<sup>441</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 11-12.

<sup>442</sup> Наведено према: Jean Pisani-Ferry, “Mattarella’s Line in the Sand”, op. cit.

<sup>443</sup> Ibid.

<sup>444</sup> Ibid.

средствима која ће се „слити у национални здравствени фонд једном када британски грађани престану да издржавају декадентну бриселску бирократију“, или грчког грађанина који је поверовао да је „средства за социјалне бенефиције могуће створити ниоткуда“. Демократски избор са свим манама, још увек нема алтернативу у савременим политичким системима. Тренутни просвећени апсолутизам европских званичника и државника није веродостојна алтернатива, и упркос сјају његовог примамљивог новог руха (прилагођеног актуелној политичкој моди), суштински је ретроградна политичка тенденција. Елите које себе сматрају „умереним“, или либералним, не би требало директно да опструирају демократске изборе грађана, па чак не би требало то да чине ни посредно кроз увођење додатних и/или домишљатих институционалних „кочница и противтежа“ народној вољи. Грађани су ти који ће након референдума или избора живети са последицама својих демократских избора и на њима је да просуде да ли је грешка учињена или не. Потенцијална „грешка“ проистекла из демократски изражене воље (у виду нпр. умањеног економског благостања или политичког утицаја у глобалним односима) јесте цена коју с времена на време вреди платити како би се демократски поредак одржао. А суштина демократије је у околности да је евентуалну „грешку“, ако не у потпуности, онда свакако донекле, могуће исправити на наредним изборима.<sup>445</sup>

- „Илибералне демократије“ и „либерална аутократија“ као две стране истог новчића?

Против Мађарске и Пољске се води поступак из члана 7. Уговора о ЕУ којим се утврђује да ли постоји јасан ризик од озбиљног кршења вредности наведених у члану 2. од стране државе чланице. Реч је о вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости правне државе, као и поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама. Против Пољске Комисија је предметни поступак покренула у децембру 2017. године, док је против Мађарске Европски парламент поступак покренуо у септембру 2018. године. Покретање поступка по члану 7. се дуго сматрало „нуклеарном опцијом“, из разлога што, у крајњем, води до увођења санкција у виду суспензије појединих чланских права, укључујући право гласа у Савету. У тренутку у ком би држави чланици било одузето право гласа, у Унији би био доведен у питање стожерни принцип међународног права - „једна држава – један глас“, који осигурава суверену једнакост чланица.

Криза демократије у Источној Европи подстакла је поједине аутора да се запитају да ли претње по демократију у Европи долазе од наднационалне ЕУ или са националног нивоа њених нових источноевропских чланица?<sup>446</sup>

Након деценија анализирања природе и дефицита (не)постојеће наднационалне демократије, тас ваге је последњих неколико година евидентно претегао на страну дефицитарних националних демократија из редова неколицине источноевропских чланица. Наиме, владе чије демократско упориште (изборни легитимитет) није споран повлаче потезе који одступају од широко прихваћеног западноевропског модела демократије. У

<sup>445</sup> Овде се има у виду искључиво консолидована демократија. Ауторитарне тенденције које би могле да извитопере демократске вредности и процедуре нису узете у разматрање.

<sup>446</sup> Видети: „Највеће претње по демократију у Европи данас не долазе од наднационалне ЕУ, већ са националног нивоа европских аутократија у настајању“. R. Daniel Kelemen, “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union”, *Government and Opposition*, Vol. 52, No. 2, 2017, p. 212.

литератури се истиче да је у ЕУ на делу: „криза“ или „ерозија демократије“ и „демократско назадовање“, „заокрет ка ауторитаризму“ и „етаблирање европских илибералних демократија“. У последње време, следећи пример Европске комисије, аутори предметну расправу обликују као назадовање или кризу владавине права.<sup>447</sup>

Због чега се Комисија определила да кризу демократије у Источној Европи (или, можда, у ширем смислу посматрано кризу прокламованих европских вредности), окарактерише као „претње по владавину права“ које су се јавиле у појединим чланицама? Део одговора, могуће лежи у претпоставци да би јавност наднационалне мере против одступања од принципа владавине права појмила као мање контроверзне од нпр. интервенције Комисије против демократског назадовања за које су одговорни демократски изабрани национални лидери. Такође, легалистичка конотација принципа владавине права могла би да имплицира да је неповољну ситуацију лакше поправити. Додуше, само на први поглед, јер је владавина права квалитет који карактерише консолидоване демократије, насупротив великог броја режима који се могу похвалити тек формалним институцијама представничке демократије. Политички живот у великом броју младих демократија се одвија у одсуству истинске демократске политичке културе.<sup>448</sup> Поједини аутори, налазе да је употреба правничке терминологије вероватно намерно изабрана у намери да се проблем деполитизује и на тај начин ојача позиција Европске комисије у односу на међувладине институције.<sup>449</sup> Готово потпуно фокусирање званичника ЕУ на претње по владавину права имало је за нежељену последицу да национални лидери који су се нашли на мети критика могу да наставе да тврде да је њихова власт демократска, или чак да отворено заговарају модел илибералне демократије, насупротив, наводно декадентној европској либералној демократији.<sup>450</sup> Основано је запитати се може ли се политички систем који одликује континуирано кршење уставом заштићене норме владавине права и даље сматрати демократским. Ако демократску владау разумемо као владавину већине коју софистицирани систем ограничења („кончница и противтежа”, енгл. *checks and balances*) спречава да прерасте у „тиранију већине”, онда је одговор не. У том смислу, владавина права је *primus inter pares*, неодвојива од демократије и заштите људских права и слобода.<sup>451</sup>

Амерички политиколог Фарид Закариа (*Fareed Zakaria*) је у запаженом чланку из 1997. год. употребио израз „илиберална демократија“ (енгл. *illiberal democracy*) да означи „демократски изабране режиме, који су неретко мандат освојили по други пут, или чији је избор народ потврдио путем референдума, а који рутински занемарују уставна ограничења и лишавају грађане основних права и слобода“.<sup>452</sup> Желећи да истакне напетост која постоји

<sup>447</sup> Опширније у: Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, No. 2/2019, стр. 191.

<sup>448</sup> Ibid., стр. 192

<sup>449</sup> Amichai Magen, “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Special Issue 2016, p. 9.

<sup>450</sup> Jan Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, p. 142.

<sup>451</sup> Amichai Magen, “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, op. cit., p. 8.

<sup>452</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 1997, доступно на Интернету: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy> Родрик (*Dani Rodrik*), илибералну демократију изједначава са популизмом. Видети: Dani Rodrik, “The Double Threat to Liberal Democracy”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/double-threat-to-liberal-democracy-by-dani-rodrik-2018-02>, 05/05/2019.

између демократије, са једне стране, и уставног либерализма као политичког поретка који поред слободних и фер избора карактерише и владавина права, подела власти и заштита основних слобода (говора, окупљања, вероисповести, својине), са друге стране, он закључује да је свугде у свету демократија у процвату, али се исто не може рећи за уставни либерализам.<sup>453</sup> У наведеном чланку, Закариа је имао у виду новоуспостављене демократије у Пакистану, Сјера Леонеу, Филипинима, Перуу, властима у Палестини и др. Тешко да би ико у том тренутку могао да претпостави да ће деценију касније један од европских државника истаћи намеру да изгради „илибералну државу“<sup>454</sup>, те да ће му у значајној мери поћи за руком, као и да ће његов пример покушати да следи још националних лидера унутар ЕУ. За Виктора Орбана термин илиберална демократија нема пежоративно значење.<sup>455</sup> Један од разлога томе би требало тражити у околности да је поред академског поимања либерализма као заштите мањина и грађанских слобода појединачно, у оптицају и алтернативно значење, које либерализам изједначава са пуном слободом избора у начину живота појединца.<sup>456</sup> Отуда, политичарима попут турског председника Ердогана и мађарског премијера, првом у име „традиционалне исламске моралности“, а другом у име „хришћанске и националне“ визије политике, успева да под контролу ставе најважније полуге власти. Када се нађу на мети критика, изречених, било од стране опозиције, новинара, невладиних организација или страних партнера, у први план истичу своју демократску фасаду која се своди на слободне изборе, односно већинску вољу народа.<sup>457</sup> Док критика материјализма, атеизма, па чак и индивидуализма представља неслагање око различитих политичких филозофија, и која може наћи своје место унутар демократске владе, дотле ограничавање слободе говора и окупљања, медијског плурализма и заштите мањина, представља напад на саме темеље демократије.<sup>458</sup>

Тип демократије који се развио и укоренио у Западној Европи и САД историјски је условљен борбом за заштиту слободе и достојанства појединца од принуде, било од стране државе, цркве или друштвене већине. Њен неизоставни елемент представља традиција уставног либерализма, односно конституционализација власти путем ограничења сваке гране власти, уз поштовање начела једнакости пред законом, независности и непристрасности правосуђа и раздвајања државе и цркве.<sup>459</sup> Тешко да би се могло довести у питање да оснивачки акт, у делу у коме се наводе вредности на којима Унија почива и које

---

<sup>453</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, op. cit.

<sup>454</sup> Видети често цитирани Орбанов говор: „Мађарска нација није једноставан скуп појединачно, већ заједница коју треба организовати, ојачати и развити, и у том смислу нова држава коју градимемо је илиберална држава (*illiberal state*) – нелиберална држава (*non-liberal state*).“ “Full text of Viktor Orbán’s speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014“, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>, 07/07/2020.

<sup>455</sup> Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, op. cit., стр. 193.

<sup>456</sup> Jan-Werner Mueller, “The Problem With “Illiberal Democracy”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01>, 05/05/2020.

<sup>457</sup> Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, op. cit., стр. 193.

<sup>458</sup> Jan-Werner Mueller, “The Problem With “Illiberal Democracy”, *Project Syndicate*, op. cit.

<sup>459</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, op. cit.

су заједничке свим њеним чланицама, говори о било ком другом типу демократије до либералној демократији.<sup>460</sup>

Почетком новог миленијума, на крилима слома совјетске империје и следственог престанка пожељности комунистичког модела организовања друштва, ЕУ је започела ширење на државе од којих се сада очекивало да либералну демократију „уведу“. Испуњавањем тзв. копенхашких критеријума чланства и уласком у Унију, грађани нових чланица су се определили да политички живот организују према правилима исте. Подаци говоре да су све оне имале многоструке користи (примрно економске, али и многе друге, теже мерљиве попут имплементације принципа добре управе или одрживог развоја) од чланства у Унији.<sup>461</sup> Како су у међувремену економски ојачале и заузеле чврсте позиције у европским телима, оправдано је запитати се могу ли сада оне да врше повратни утицај на ЕУ, захтевајући да се њихове специфичности уваже. Да је већ тако, показује пример тзв. Украјинске кризе и санкције Русији које су уследиле. Пољска и три балтичке државе унеле су ресентименте из совјетског доба у поље европске политике. Мото Уније гласи „уједињени у различитости“. Проблем је, међутим, што нема консензуса у погледу тога које су националне разлике прихватљиве и требало би их неговати (неки су примери очигледни попут језика, културе, народних традиција и обичаја), а које неприхватљиве. Нису ли либерално-демократске вредности, допуњене идејом о друштвеном организовању на хуманијим, социјалдемократским принципима основа европског политичког идентитета у повоју?<sup>462</sup> Како поступити када национални лидери који демократским путем дођу на власт отворено заговарају дискриминацију избеглица по основу верске припадности, или када на сваки начин настоје да угуше слободу медија.<sup>463</sup> Поставља се питање да ли је ЕУ на дуге стазе посматрано способна да апсорбује тако велике разлике у моделима националне демократије? Да ли би требала? Последњим питањем долази се до друге стране проблема демократије у ЕУ – легитимности наднационалног система управљања.

У чланку који се сматра окосницом расправе о демократском дефициту на нивоу ЕУ, Сајмон Хикс (*Simon Hix*) и Андреас Фолесдал (*Andreas Follesdal*) тврде да истинског демократског уређења нема без отвореног политичког надметања за избор политичког вођства и демократске расправе у вези са правцима политичког развоја. „Овај аспект, који је на крају разлика између демократије и просвећеног апсолутизма, је фундаментални елемент чак и

---

<sup>460</sup> Видети: чл. 2. Уговора о ЕУ: „Унија је заснована на вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама. Ове вредности су заједничке свим државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца.“ Одмах након овога, у члану 3. наводи се да је циљ Уније „унапређење мира, њених вредности и благостања њених народа“.

<sup>461</sup> Опширније у: Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *op. cit.*, стр. 194.

<sup>462</sup> *Ibid.*, стр. 194.

<sup>463</sup> Додуше, нужно је нагласити да девијација либерално-демократског модела није изум источноевропљана. Европска историја познаје и раније забрињавајуће епизоде као што су: аустријску „аферу Хајдер“ из 2000. год., Берлусконијеву коалицију са десничарском Националном алијансом и контролу медија у Италији, као и протеривање Рома из Француске 2009. год. R. Daniel Kelemen and Michael Blauberg, “Introducing the debate: European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, *Journal of European Public Policy*, 2016., p. 1.

најтањих теорија демократије, а ипак је упадљиво одсутан у ЕУ.<sup>464</sup> Са друге стране, класична дела политичке теорије подсећају да је однос између либерализма и демократије углавном напет, те да су либерали, у најмању руку, сумњичави према демократији. Некада је заиста тешко повући црту где се завршавају оправдани страхови либерала од концентрисане и/или неконтролисане власти, а где започињу елитистичке концепције организације политичке заједнице. У том смислу, изградња политичког система ЕУ пружа вероватно најдинамичније поље истраживања.<sup>465</sup>

Доста уверљиво објашњење тренутне кризе поверења у либерално-демократску оријентацију у Европи нуди бугарски аутор Иван Крастев. Популистичке и радикалне партије гласачима обећавају оно што либерална демократија не може: осећај победе у којој већина – не само политичка већина, него и етничка и религијска – могу да раде шта год пожелеле.<sup>466</sup> Могуће да је подршка популистима, такође и вид протеста против уочене централизације економског управљања на нивоу Уније, у одсуству демократизације одлучивања. Крастев, пак парадокс либералне демократије налази у околности да су грађани слободнији, али да се осећају немоћно.<sup>467</sup> Није ли врхунац немоћи европских грађана дошао до изражаја током трајања кризе у еврозони? Под изговором хитности, ванредних околности, надмоћи експертизе, технократске ефикасности и наводне аполитичности, „Брисел“ је од држава чланица преузео и оно мало преостале аутономије у економској сфери. Право европских грађана на демократски избор је такоређи обесмишљено. Имајући у виду прилике у Унији, чак и површни посматрач би се могао запитати: има ли основа говорити о „слободном“, а „немоћном“ појединцу? Јер, истински слободан грађанин је и демократски освешћен. У условима представничке демократије он верује у снагу свог гласа. Излазак на изборе за грађане има значење, чак и када опција коју подржавају остане у мањини. На располагању су им различити демократски канали утицаја на власт и политички систем. Из тог угла посматрано, либерализам и консолидована демократија јесу комплементарни.<sup>468</sup>

Уколико ЕУ све више поприма обресе „либералне аутократије“<sup>469</sup>, да ли онда критичари с правом доводе у питање њен легитимитет да се уплиће у унутрашња питања и изборе својих чланица?

Пре но што покушамо да одговоримо на ово питање, навешћемо на овом месту један убедљив аргумент либерала, нарочито када се узму у обзир скоро превирања. Опасности које би могле проizaћи из већинске политике која делује без уставних или фискалних ограничења су стварне. Зашто би садашњој влади требало дозволити да ствара дугове које морају да врате следеће генерације пореских обвезника? Њен демократски мандат, колико год јак био, односи се на садашњу, а не на будућу генерацију бирача.<sup>470</sup> А ако победници на

---

<sup>464</sup> Andreas Follesdal, Simon Hix, „Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, p. 534.

<sup>465</sup> Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *op. cit.*, стр. 195.

<sup>466</sup> Иван Крастев, *После Европе*, *op. cit.*, стр. 75.

<sup>467</sup> *Ibid.*, стр. 74.

<sup>468</sup> Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *op. cit.*, стр. 196.

<sup>469</sup> Овај израз налази се у напред наведеним радовима Родрика и Закарије.

<sup>470</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, *op. cit.*, p. 6.



изборима покушају да ограниче права верских мањина или права жена, да ли би то требало дозволити?<sup>471</sup> Без дилеме, одговор на последње питање је ни у ком случају! Ради се о питању опстанка уставне демократије. Међутим, она треба да се решавају у оквиру поретка и институција дотичне либералне демократије. А ЕУ то сасвим сигурно није. Она је још увек „само“ савез демократских држава. Са изузетком поменутог члана 7. Уговора о ЕУ о којем су се чланице сагласиле.

Проблем легитимитета се јавља, јер Комисија, критикујући и интервенишући против демократског назадовања националне владе која ужива већинску подршку, уствари предочава тамошњим грађанима да њихов демократски избор није „довољно добар“. На делу је својеврсни парадокс – важна функција „чувара уговора“, укључујући и темељне вредности на којима Унија почива и које би требало да деле све њене чланице поверена је наднационалној бирократији без истинског демократског упоришта. Ипак, сам улазак у Унију, као и свако наредно потврђивање измена Оснивачких уговора представља акт пристанка да се потчини, како наднационалној власти у областима које потпадају под њена овлашћења<sup>472</sup>, тако и основним принципима на којима почива надржавни поредак.<sup>473</sup> У Европским уговорима стоји да је свака од чланица Уније слободна да донесе одлуку да је напусти (уколико на пример сматра да су институције Уније прекорачиле уговорне надлежности). У том смислу, иако танка (са тенденцијом даљег тањења нарочито када се у обзир узме иступање заједничких институција током кризе евра), линија демократске одговорности постоји. Темелји се на сувереној одлуци европских влада да буду део ЕУ са припадајућим чланским правима и обавезама. Уједињеном Краљевству такво стање ствари више није одговарало и оно је напустило Унију.

- *Однос либерализма и демократије: републикански и/или либерални дискурс о европском легитимитету?*

У западним уставним демократијама савремене нормативне расправе обликоване су двема различитим политичким филозофијама, које се уобичајено означавају као „републиканска“ и „либерална“, док њихова легитимност почива на елементима изведеним из обе ове традиције.<sup>474</sup> Оне су либералне у смислу да су њихове надлежности уставно ограничене, да су основна људска права заштићена и да плуралистички интереси имају приступ процесима креирања политика које на њих утичу. Истовремено, оне су и републиканске у смислу да су представничке демократије где се власт добија (али, и окончава) на регуларним, универзалним и једнаким изборима, где су јавни избори обликовани кроз јавне дебате и надметање политичких странака и где се институције које су изузете од изборне одговорности и даље функционишу у сенци демократске већине, или макар демократског *pouvoir constituant*.<sup>475</sup>

---

<sup>471</sup> Ibid.

<sup>472</sup> Напред је већ истакнуто колико је тешко у условима узнапедовале интеграције повући црту где престаје наднационална надлежност. Екстензивним правним тумачењем готово све, у већој или мањој мери, може потпасти под надлежност европских институција. Политика ЕЦБ, прецизније линија која раздваја монетарну од фискалне политике, је добар пример наведеног,

<sup>473</sup> Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *op. cit.*, стр. 196.

<sup>474</sup> Fritz W. Scharpf, „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 2, 2009., p. 174.

<sup>475</sup> Детаљније у: Ibid., pp. 175-176.

Како Унија стоји у погледу ова две нормативне основе легитимности развијене под окриљем западне политичке традиције? Према Фрицу Шарфу (*Fritz W. Scharpf*), ако ЕУ посматрамо као самостални ентитет и процењујемо је на основу датих стандарда, она се појављује као екстремни случај политичке заједнице која се прилагођава либералним принципима и, којој у исто време недостају практично све републиканске одлике.<sup>476</sup> Понекад након озбиљних расправа, мора уследити крајње једноставно питање. Да ли је ово добро?

Миша Ђурковић вероватно дели уверење многих када каже да је ЕУ „пројекат европске елите, а не европског народа, што је генерално гледано добра ствар, упркос недемократичности ове тезе, јер да се европски народи питају они би вероватно наставили оно што су радили до 1945“.<sup>477</sup> На први поглед, лако је сложити се. Унутар граница Заједнице/Уније рата није било. Ипак, овде је потребно учинити две напомене. Прво, упадљиво често се може чути упрошћени став по коме у случају да дође до дезинтеграције ЕУ, седам деценија мира се више не би могло узети као датост. Идеалисти међународних односа су развили снажне аргументе у прилог тезе да демократије не ратују међу собом. Нису све светске демократије део наднационалних савеза. Друго, иако свакако без премца, рат није једина опасност по људску слободу и просперитет. Уколико грађане (или један део њих) оценимо као недовољно просвећене, информисане или заинтересоване, па онда некомпетентне да разумеју сложене изазове данашњег умреженог света, или чак ратоборне, пружамо оправдање за лагано одумирање демократских принципа организовања политичких заједница. Европске државе уколико желе да остану удружене у наднационалној Унији морају да нађу баланс између, са једне стране либералног гледишта које у контексту европских политика иде раме уз раме са технократском визијом управљања државним пословима у сложеним савременим околностима и важности демократског представљања и јавне делиберације. Начела либералне (уставне) демократије и развијена демократска политичка култура допуњена грађанским вредностима пружају потребне смернице.

Последњу књигу Зјелонка је конципирао у виду писама свом преминулом ментору великом мислиоцу Ралфу Дарендорфу (*Ralf Dahrendorf*). Завршава је наводећи разочарање због генерације политичара и интелектуалаца широм Европе који су након 1989. својим политикама угрозили, ако не и чак издали либералне идеале. За Зјелонку „срећан крај“ не значи повратак на оно што је постојало, већ напротив - „исправљање прошлих грешака и ковање обновљене либералне агенде која је погодна за Европу двадесет првог века“.<sup>478</sup> Као уосталом и многи политиколози и економисти, он сматра да је неолиберална грана либерализма која је превладала у савременом свету није способна да одговори на горуће политичке и економске изазове. Упркос томе што су наведени налази вредни, још увек постоји много нејасноћа у вези са начинима постизања жељеног исхода, тј. Европе која је истовремено демократска, либерална и просперитетна за већину њених грађана.

#### 4.1.3. Европска унија као пример консоцијативне демократије?

---

<sup>476</sup> Ibid., 176.

<sup>477</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, op. cit., стр. 133.

<sup>478</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, op. cit., p. 132.

Израз консоцијативна или консенсуална демократија потиче од америчког професора Аренда Лајпхарта (*Arend Lijphart*). Издвојио је два идеална типа демократије која се међу собом разликују према расподели политичке моћи – већинска (вестминстерска) и консоцијативна. У табели 2. упоредно је приказано 10 главних обележја оба модела према аутору.

<b>Вестминстерски модел демократије</b>	<b>Консоцијативни модел демократије</b>
Концентрација извршне власти у једностраначким кабинетима са тесном већином (једнопартијска влада)	Дељење извршне власти у широким коалиционим кабинетима (коалициона влада)
Доминација кабинета (у теорији извршна власт одговорна парламенту)	Извршно-законодавна равнотежа власти
Двостраначки систем	Вишестраначки систем
Већински диспропорционални систем (једнокружни систем релативне већине)	Пропорционално представљање
Плурализам интересних група	Корпоративизам интересних група (либерални корпоративизам)
Унитарна и централизована власт	Федерална и децентрализована власт
Концентрација законодавне власти у једнодомом законодавном телу	Јак, делотворан дводомни систем
Флексибилност устава (некодификовани устав)	Ригидност устава (кодификовани устав)
Непостојање судске ревизије	Судска ревизија
Централна банка која је у одређеној мери под контролом извршне власти	Независност централне банке

Табела 2. Поређење два модела демократије.

Извор: Аренд Лајпхарт, *Модел демократије*, Службени лист СЦГ, ЦИД, Подгорица, 2003., стр. 80-88. и 95-102.

Према Лајпхарту, у тзв. *плуралитетским друштвима* – друштвима која су оштро подељена по религијским, идеолошким, језичким, културним, етничким или расним основама у такорећи одвојена поддруштва са сопственим политичким странкама, интересним групама и средствима комуникације – флексибилности за већинску демократију највероватније неће бити, из чега произилази да је за таква друштва подесан демократски режим (консенсуална демократије) који истиче консензус, а не противљење, који укључује, а не искључује и који настоји да максимализује величину владајуће већине уместо да се задовољава тесном већином.<sup>479</sup> Аутор у студији модела демократије користи три примера мултиетничких

<sup>479</sup> Аренд Лајпхарт, *Модел демократије*, *op. cit.*, стр. 96.

друштва – Швајцарску (издваја је као најбољи пример), Белгију (нарочито откако је 1993. год. постала федерација) и ЕУ („наднационална организација, али није, или још увек није суверена држава“) – да илуструје модел консензуса.<sup>480</sup> На нивоу политичког система ЕУ, могућности колективног политичког деловања су ометене драстично високим захтевом за досезањем опште сагласности, док „инпут страна“ политичких процеса у Унији не може бити више плуралистичка, и мање већинска по карактеру.<sup>481</sup>

Ипак, развоје кризе у еврозони је пред заступнике овог модела поставио могуће непремостиве препреке. Кризе захтевају одлучне и брзе реакције и то је била главна замерка на рачун европским институција, нарочито Европског савета и Евросамита, на почетку кризе. На то се надовезује немогућност да се постигне свима прихватљиво решења, што углавном води ка одређеном виду парализе политичког система.<sup>482</sup> Проблем дефицитарног управљања у епохи кризе широко се може свести на немогућност европских и националних елита да се договоре о правичности и сврсисходности антикризних политика.<sup>483</sup> За један консенсуални систем одлучивања губитак, прецизније ограничавање аутономије појединих чланова политичке заједнице, зарад тобоже ефикасности у зауздавању последице кризе, значи ненадокнадививо урушавање легитимитета.

У интервјуу који је дао 2015. године, Лајпхарт се осврнуо на утицај кризе на политички систем ЕУ. Потврђујући да ЕУ узима као пример консенсуалне владе, истиче да: „Упркос консенсуалним структурама за доношење одлука, ЕУ се у последње време није показала као нарочито добра у доношењу истински консенсуалних одлука, посебно у погледу захтева штедње наметнутих сиромашнијим чланицама и недостатка духа великодушности“.<sup>484</sup>

Уколико ЕУ жели да наново досегне антихегемонистичке стандарде и функционише у складу са логиком која је инспирисала њено оснивање и која је уграђена у темељ њене институционалне конструкције, али и водила њене трансформације кроз неколико рунди реформских споразума, наднационални систем управљања мора бити конституисан на многоструким институцијама од којих свака одражава различиту логику представљања и поделе моћи.<sup>485</sup>

Постоје убедљиви аргумент у прилог тези да је разноликост порекла и перспектива унутар организације попут ЕУ извор снаге, чак и ако некада подразумева жучне расправе и ватрену реторику на састанцима европских лидера. Мото ЕУ је и даље „уједињени у различитости“ Допринос концепта консоцијативне демократије (консенсуално усвајање одлука, култура договарања, истински дух компромиса) би се могао показати немерљивим, посебно када се има у виду поремећена политичка равнотежа у посткризном систему управљања еврозоном. Потребно је наново изградити систем заснован на демократској једнакости свих његових чланова. Не сме да постане пракса да јачи показују надмоћ над слабијим, док наднационалне

---

<sup>480</sup> „(...) ако се узме да је ЕУ федерална држава, њене институције необично су сличне консенсуалном моделу демократије“. Ibid., стр. 97.

<sup>481</sup> Fritz W. Scharpf, “Legitimacy in the multilevel European polity”, op. cit., p. 177.

<sup>482</sup> Политички системи Белгије и Босне и Херцеговине су пример наведеног.

<sup>483</sup> Бојан Ковачевић, „Невидљиви тумач истине у Европској унији“, op. cit., стр. 115.

<sup>484</sup> “Interview with Arend Lijphart”, Interview coordinated by Mireia Castelló and Xavier Peytibi, Septiembre 20, 2015, Интернет, <https://beersandpolitics.com/interview-with-arend-lijphart>, 15/03/2021.

<sup>485</sup> Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, op. cit., p. 147.

институције чине „све што је потребно“ како би систем опстао. Ново лице еврозоне очигледно одудара од концепта консоцијативне демократије. Стиче се утисак да су од бројних и дугогодишњих критика на њихов рачун, европске елите једино озбиљно схватиле ону коју се тиче недовољне ефикасности процеса одлучивања и немогућности да се о важним питањима договор постигну брзо и одлучна акција уследи. И у овом домену се читавају назнаке преображаја ЕУ. Основано је запитати се да ли учвршћивање посткризног управљања у зони евра значи изгубљену шансу за досезање, или макар јачање карактеристика консоцијативне демократије у политичком систему ЕУ.

#### 4.1.4. Европска унија као „регулаторна држава“

У економији се под регулацијом подразумева надзор и контрола неке економске активности коју предузима држава/влада у циљу подизања ефикасности и/или заштите јавних интереса.<sup>486</sup> Упркос мањку изворних надлежности и сопствених ресурса, на европском нивоу су развијене завидне регулаторне функције. У радовима неколицине аутора на челу са Мајонеом (*Giandomenico Majone*), некадашња Европска заједница, а касније Унија је окарактерисана као „регулаторна држава“. Како није овлашћена да независно опорезује и троши европски новац, Европска заједница није имала алтернативу сем да развије готово „чист“ облик регулаторне државе.<sup>487</sup> Једна од најоучљивијих карактеристика такве форме управљања јесте опсежно делегирање овлашћења за креирање политика тзв. невећинским институцијама (енгл. *non-majoritarian institutions*) - институцијама које врше јавне функције, без да су директно одговорне гласачима или њиховим изабраним представницима.<sup>488</sup> Формирање независних агенција требало би да представља одговор на проблем кредибилитета који је својствен демократски изабраним политичара.<sup>489</sup> Наиме, како су ове институције одаљене од изборног процеса (нпр. њихови руководиоци се углавном бирају на временски период дужи од изборног циклуса), очекује се да се у поступању руководе стручношћу, а да њихову политику одликује континуитет и конзистентност. Спољна ограничења на политичко деловање не морају нужно бити у сукобу са демократијом. У теорији је призната као смислена потреба да се понекад „вежу руке“ бирачком телу уколико би се тако постигли бољи резултати. Монетарна политика је вероватно најчешће навођени пример тзв. демократског делегирања.<sup>490</sup> Ипак, не би требало олако пренебрегнути особености политичког система Уније, због којих би начелне аргументе у прилог демократског делегирања надлежности у случају европских институција требало подозривије испитати.

---

<sup>486</sup> *Економски речник*, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд, 2001.

<sup>487</sup> Giandomenico Majone, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, 1999., p. 2.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 9. У том смислу класичан је пример политичара који пред изборе увећавају зараде, не би ли освојили нови мандат.

<sup>490</sup> Начелно, сматра се да демократије могу побољшати свој учинак делегирањем одређених аспеката одлучивања на независне агенције. Из ове перспективе посматрано, важно је да ли чин делегирања служи коначним владиним циљевима економске политике. Иако независност централне банке ограничава владину контролу над монетарном политиком, она такође може побољшати монетарну политику и на тај начин помоћи влади да спроводи своје шире економске циљеве. Само што у еврозони нема демократске владе.

Карактеристике ЕУ као регулаторне државе најбоље долазе до изражаја путем поређења са традиционалном, односно „интервенционистичком“ или „позитивном“ државом како је Мајоне означава.

	<b>Позитивна држава</b>	<b>Регулаторна држава</b>
Основне функције	Редистрибуција, макроекономска стабилизација	Исправљање тржишних неуспеха
Инструменти	Опорезивање (или позајмљивање) и потрошња	Доношење правила
Главне арене конфликта	Алокација буџетских средстава	Оцена и контрола доношења правила
Типичне институције	Парламенти, одсеци/службе у министарствима, јавна предузећа, социјалне службе	Парламентарни одбори, независне агенције и комисије, трибунали
Кључни актери	Политичке странке, јавни службеници, корпоративне групе	Појединачни покрети (енгл. <i>single issue movements</i> ), регулатори, експерти, судије
Политички стил	Дискрециони	Везан правилима, легалистички
Политичка култура	Корпоративна	Плуралистичка
Политичка одговорност	Директна	Индиректна

Табела 3: Поређење два типа управљања.

Извор: Giandomenico Majone, “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997, p. 149.

Суштински, концепт ЕУ као регулаторне државе се може разумети као надржавна регулација тржишта. Раније смо назначили како циљ очувања и унапређења економских користи, као и политичких тековина заједничког европског тржишта константо рађа подстицаје за наставак интеграције, али и њено ширење ка новим областима. Самим тим, неминовно је замагљивање гранца регулаторне и класичних државних функција. Антикризни програми ЕЦБ са циљем стабилизације финансијских тржишта током кризе, као и потоње квантитативно попуштање у борби против дефлације представљају јасан пример изласка из оквира регулаторне политике. Њихови ефекти су редистрибутивни, јер олакшавају терет јавног дуга у еврозони. Да регулација може имати фискалне импликације, те да су хибридне форме управљања не само могуће у ЕУ, већ и да се шире и напредују,

закључак је једног савременог читања поставке о ЕУ као регулаторној држави.<sup>491</sup> Европска криза и одговори на њу су изнедрили суштинска политичка померања која се одвијају у сенци институционалних реформи наддржавног економског управљања. У покушају да објасне уочене промене, истраживачи су актуелизовали многе раније теоријске концепте европских студија, па тако и овог. Да је такав приступ, иако можда недовољно подстицајан у погледу теоријских пробоја и увођења новина у науку, ипак у појединим случајевима упутан, говори податак да је Мајоне крајем деведесетих година прошлог века упозорио на могућност да последице нарочитих регулаторних одлука неће моћи увек да буду задржане унутар уске области деловања приписане агенцији.<sup>492</sup> Само неколико редова даље у чланку се разматра особен положај ЕЦБ. Подсећања ради, у тренутку његовог писања започињала је трећа фаза монетарне унификације која је подразумевала: неповратно фиксирање стопа конверзије, увођење евра, спровођење јединствене монетарне политике од стране Европског система централних банака, почетак дејства механизма девизног курса унутар ЕУ (енгл. *Exchange Rate Mechanism II*), као и ступање на снагу Пакта стабилности и раста. Тада је главна бојазан економиста у јаким чланицама била да ли ће се ЕЦБ показати успешном и преданом у борби за остварење циља ниске инфлације. Две деценије касније економске околности, како на глобалном, тако и на регионалном плану су се потпуно преокренуле. Централни банкар се данас сусрећу са сасвим другачијим дилемама.

Већина државника је била (и још увек је) усредсређена на ограничење функција Комисије које наликују извршној власти да не обраћа у истој мери пажњу на увећање политичког значаја и институционалне тежине потеза ЕЦБ. Увећањем задатака и надлежности тзв. невећинских институција на европском нивоу дошло је до тађења њиховог легитимизацијског основа.

*- Процедурални и материјални легитимитет регулатора*

Поставља се питање да ли концептуализација ЕУ као регулаторне државе са собом повлачи и изналажење нових мерила легитимности. Према Мајонеу, деловање независних агенција је знатно лакше помирити са „медисоновским“ типом демократског управљања, него са класичним. Наиме, невећински (или, како га Роберт Дал назива „медисоновски“, према *James Madison*) модел има за циљ поделу, расипање, делегирање и ограничавање моћи на разноврсне начине. Главни циљ је заштитити мањине од тираније већине и увести заштитне мере против узурпације власти од стране моћника и интересних група и умањити претњу коју ово представља по републиканско веровање у делиберативну демократију.<sup>493</sup> Мада, током кризе у еврозони се пре могло говорити о тирањи економски моћних чланица пошто је, имајући у виду околности дефицитарне европске демократије, излишно говорити о „тиранији већине“ на европском нивоу.

---

<sup>491</sup> James A. Caporaso, Min-hyung Kim, Warren N. Durrett and Richard B. Wesley, “Still a regulatory state? The European Union and the financial crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 7, 2015. p. 901.

<sup>492</sup> Giandomenico Majone, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *op.cit.*, p. 15. Уколико је политичка интервенција поништавања одлуке агенције исувише тешка, могуће је да је по среди „озбиљан губитак легитимитета“. *Ibid.* Уколико изузмемо могућност измене оснивачких аката, политичка интервенција против програма ЕЦБ је такоређи немогућа. Поставља се питање да ли је онда оправдано да највиши суд неке од чланица устане, тј. изврши правну интервенцију против „озбиљног губитка“ демократске легитимности. Само што, из перспективе теорије о регулаторној држави, и судови су такође невићинске институције.

<sup>493</sup> Детаљније о овоме у: Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, p. 286.

Који су извори легитимитета у регулаторној држави? Сагласно поставкама предметног учења, регулатори морају да здовоље захтеве процедуралног и материјалног, односно садржинског или стварног легитимитета (енгл. *substantive legitimacy*).

Процедурални легитимитет подразумева, између осталог, да: су агенције основане путем демократски донетих статута који дефинишу надлежности и циљеве агенција; да се регулатори именују од стране изабраних званичника; да регулаторно одлучивање следи формална правила која често укључују учешће јавности; и, на крају агенцијске одлуке морају бити оправдане и отворене за судску контролу.<sup>494</sup> Основно средство за побољшање транспарентности и одговорности агенција је захтев за образложењем усвојених одлука, што би за последицу требало да има активирање низа других механизма за контролу регулаторне дискреције, попут: судске контроле, учешће јавности и разматрања донетих одлука, стручну рецензију, анализу политике како би се оправдали регулаторни приоритети итд.<sup>495</sup> У случају независних регулаторних институција, релевантни су следећи критеријуми материјалне легитимности: доследност политике; стручност и вештине регулатора у решавању проблема; њихова способност да заштите дифузне интересе; професионалност; и најважније - јасна дефиниција циљева агенције и ограничења унутар којих се очекује да агенција ради.<sup>496</sup>

Према претходно наведеним смерницама, може се закључити да, иако оснивање ЕЦБ углавном задовољава набројане критеријуме, њено самостално деловање током последње деценије је подложно критици и предмет је спорења. Увелико се истражује тема евентуалног прекорачења мандата ЕЦБ и следствено, њене политизације. Крајем деведесетих година прошлог века Мајоне је био става да, уместо ограничавања независности регулатора, проблеме легитимности њиховог деловања би требало решавати јачањем структура одговорности (енгл. *accountability*).<sup>497</sup> Да ли се ова препорука може применити на деловање ЕЦБ током кризе, као и на њену позицију унутар посткризног система управљања? Са једне стране, полагање рачуна јавности путем обраћања председника ЕЦБ европским посланицима и објашњење мера монетарне политике, као и *output* легитимност путем испуњења зацртаних циљева су свакако важне.<sup>498</sup> Са друге стране, анализа антикризне политике ЕЦБ предузета у овом раду показала је да је, полазећи од садашњих околности, ипак потребно више. Како би се решио проблем легитимности њеног деловања у систему управљања економијом еврозоне, потребна је институција која ужива *input* легитимност и која би на индиректан начин уравнотежила моћ ЕЦБ.

---

<sup>494</sup> Giandomenico Majone, "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance", *op. cit.*, p. 160.

<sup>495</sup> Ibid.

<sup>496</sup> Ibid., p. 161.

<sup>497</sup> Giandomenico Majone, "The regulatory state and its legitimacy problems", *op.cit.*, p. 1. У апстракт, из кога је ова теза преузета, није експлицитно наведено, али из даљег текста се види да се мисли на одговорност пред јавношћу и одговорност да се постигну очекивани резултати. Политички принципи као креатори независних агенција су ти који су демократски одговорно и који уживају демократски легитимитет који произилази из изборног процеса. Свој демократски легитимитет не могу директно пренети на регулаторе.

<sup>498</sup> Чак ни овде, ЕЦБ не стоји баш најбоље, с обзиром да јој услед дефлаторних притисака монетарни циљ инфлације од испод, али близу 2% неколико година уназад измиче.



## 4.2. ДА ЛИ ПОЛИТИЗАЦИЈА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЕУ ВОДИ КА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ?

Када и како је домет европске интеграције постао истакнуто питање у унутрашњој политици европских држава? Како објаснити повећану заинтересованост медија, грађана политичких партија, интересних група за проблеме са којима се суочава и будућност Уније? Коначно, куда то води? Да ли ће повећано интересовање јавности утицати на будући ток интеграције и њен демократски легитимитет? Наведена питања су повезана са природом, динамиком, узроцима и последицама политизације система управљања ЕУ.

У литератури европских студија се концепту политизације посвећује доста значаја. Издваја се више праваца истраживања: политизација институција ЕУ, политизација процеса одлучивања унутар ЕУ и политизацији питања којима се ЕУ бави. Слично томе, политизацији се приписују три различите функције: разјашњава и обелодањује ставове супротстављених коалиција, покреће питање легитимности и настоји да мења ток европских интеграција.<sup>499</sup> Упркос овој разноликости перспектива, има аутора који тврде да је политизацију на нивоу ЕУ могуће посматрати као свеобухватан процес, и на том трагу је дефинишу као „увећање поларизације у погледу мишљења, интереса или вредности, у мери у којој се они јавно заступају и воде ка формулисању политике унутар ЕУ“.<sup>500</sup> Пажња је превасходно усмерена на праксе и начине на које је могуће полагање захтева у јавној сфери у погледу измене постојећих односа делегирања и одговорности, а до чега долази посредством демократске расправе.

Пре неколико година издвојили су се аутори који се не слажу са донекле устаљеним мишљењем да је до проблема са којима ЕУ суочава дошло због њеног често критикованог институционалног дизајна, те да их не треба решавати даљим институционалним реформама и изменом оснивачичких аката. Захваљујући последњим изменама, институције ЕУ су данас мање оријентисане на постизње консензуса него што је то раније био случај.<sup>501</sup> Сајмон Хикс решење „политичког застоја“ (енгл. *policy gridlock*) у којем се Унија нашла, налази у постепеном опредељењу за „ограничену демократску политику“ на европском нивоу власти.<sup>502</sup>

У прошлости, у литератури се углавном наилазило на став да рад Европског парламента не побуђује интересовање јавности - шире и академске. Расправе које се воде у Парламенту ретко када имају даљи одјек од Брисела или Стразбура, а одзив бирача на европским изборима је низак. Такве околности су се дуго наводиле као сигуран доказ да ЕУ пати од демократског дефицита, а да су европски грађани или незаинтересовани за европске послове, или слабо ангажовани у управљању на европском нивоу. Међутим, како је низ криза погађао ЕУ, примећује се промена политичке динамике. Многи се слажу да су времена када су Европљани тихо прихватили ЕУ, упркос неким притужбама, неповратно иза нас. Сада је она у средишту домаћих политичких расправа, које све више укључују егзистенцијална питања о опстанку еврозоне, шенгенског простора, или пак целокупног

---

<sup>499</sup> Pieter De Wilde, “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration”, *Journal of European Integration*, Vol. 33, 2011 - Issue 5, p. 559.

<sup>500</sup> Ibid.

<sup>501</sup> Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 31.

<sup>502</sup> Ibid., p. 184.

европског пројекта уједињења. Упркос њиховим међусобним разликама у погледу привржености наднационалној политици, готово свака чланица се суочава са дилемом колико јаку Унију жели, затим колико би требала бити отворена према новим облицима сарадње и централизације управљачких функција на европском нивоу и оптимистична у погледу њихових исхода. Даље, неизвесност ствара дилема у вази будућношћу мултилатерализма и глобализације, као и до ког нивоа је друштвена солидарност (национална, регионална и међународна) пожељна и/или остварива.

У књизи *После Европе*, Иван Крастев издваја три парадокса („средњоевропски“, „западноевропски“ и „бриселски“), у циљу бољег разумевања незадовољства демократијом у Европи. Последњи наведени парадокс који говори о томе „зашто Европљани тако презиру бриселску елиту, када је то најмеритократскија елита Европе“ је од значаја за наше истраживање.<sup>503</sup> Наиме, према овом аутору у Европи се меритократска елита перципира као „плаћеничка елита“ („елита без лојалности“) чији се чланови понашају попут фудбалских звезда које најуспешнији клубови купују једни од других, из чега произилази подозрење Европљана да ће у време невоље меритократе једноставно побећи уместо да остану и деле невољу народа.<sup>504</sup> Кључни налаз Крастева јесте да криза меритократских елита барем делимично објашњава кризу вођства у Европи.<sup>505</sup> У очима бриселске бирократије проблем демократског дефицита и политичка криза ЕУ која из њега произилази се углавном своде на покушаје да се грађанима приближи Унија тако што ће њене институције и прописи буду на бољи и једноставнији начин објашњени широј јавности.

Дугогодишња подршка конзервативне Европске народне партије Орбановој политици у Мађарској може бити перципирана као неочекивани исход партијске политике на европском нивоу. Показало се да, у случају демократског назадовања (енгл. *democratic backsliding*) пуноправних чланица, ЕУ не располаже ефективним инструментима да ову неповољну тенденцију преокрене.<sup>506</sup> Томе, у највећој мери, доприноси превага међувладиног начина одлучивања у области заштите вредности. Не дозвољавајући уплитање бриселских институција у осетљива политичка питања, државе штите национални суверенитет. Ниједна од њих не жели да се потенцијално једног дана испитују њена демократска уверења, што би, сасвим сигурно, постала чешћа пракса уколико би додатна овлашћења припала наднационалним телима. Земље чланице за сада неће својевољно делегирати надлежности. Међутим, битна карактеристика изразито сложеног система управљања ЕУ јесте укрштање и међусобно надметање различитих видова лојалности (националних, наднационалних, идеолошких, партијских, регионалних итд.), што некада доводи до неочекиваних политичких исхода. Индикативан је пример подршке коју је својевремено најутицајнија паневропска партијска афилијација пружала Виктору Орбану и његовој странци, истовремено критикујући тадашњу румунску

---

<sup>503</sup> Иван Крастев, *После Европе*, *op. cit.*, стр. 71. У овом контексту, Крастев подсећа на чувено учење британског социолога Мајкла Јанга (*Michael Young*), творца кованице „меритократија“ по коме не би требало прижељкивати меритократско друштво, јер би се оно svelo на скупину себичних и арогантних победника и љутих и очајних губитника. Тријумф меритократије, довео би напослетку до губитка политичке заједнице, сматрао је Јанг. *Ibid.*, стр. 85.

<sup>504</sup> *Ibid.*, стр. 86-87. Типичан пример наведеног је садашња председница ЕЦБ Кристин Ла Гард која се некада налазила на челу ММФ-а.

<sup>505</sup> *Ibid.*, стр. 88.

<sup>506</sup> Опширније у: Драгана Дабић, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *op. cit.*, стр. 188-215.

социјалдемократску владу (која је чланица супарничког паневропског табора који окупља партије умерене левице) због напада на владавину права. Дакле, супротно очекивањима теоретичара како ће растућа политизација у Европском парламенту допринети демократизацији целокупног политичког система ЕУ.<sup>507</sup> Драстичан обрт у држању Европске народне партије према Фидесу уследио је уочи Европских избора 2019. године. Након увредљиве антиимиграционе кампање мађарске владе, Европска народна партија одлучила је да суспендује Фидес. Више странака из њених редова се залагало за искључивање. До дефинитивног разрешења ове афере дошло је у марту 2020. године. Владајућа партија у Мађарској повукла се из посланичке групе Европске народне партије.

Полазећи од садашњих околности у европској политици, једна од оптимистичних хипотеза би могла бити да је као последица пораста значаја паневропских тема и дискусија дошло до формирања извесних паневропских преференција, односно ставова и залагања грађана која лако прелазе националне границе. Као први пример се намећу еколошка питања и успех странке Зелених на Европским изборима. Други пример је већ теже издвојити. Међутим, уколико би се којим случајем овакве тенденције наставиле, исход би могао доћи у виду спознаје да на паневропске иницијативе не могу да одговоре и не могу да их воде политички „глуве“ институције или институције које првенствено воде рачуна да задовоље добро организоване интересе.

Вредне помена су грађанске иницијативе попут „Европске републике“ и „Европске лабораторије за демократију“. На сајту Европске републике се наводи да се залажу за политичку једнакост европских грађана и пуноправно европско држављанство, као и да јединствено тржиште и евро морају припадати европској демократији. Њихова измењена парадигма у погледу будућности европског пројекта, артикулисана је на следећи начин: „од Сједињених Држава Европе до Европске републике“; „од европских интеграција до европске демократије“; „од јединственог тржишта до европских јавних добара“; и, „од држава до грађана као главних субјеката европског јединства“.<sup>508</sup> Реч „од“ (енгл. *from*) може без проблема бити замењена речју „уместо“, с обзиром да би остварење наведене визије у потпуности пробразило Унију какву данас знамо. Полагати наде да ће протеклом времена доћи до постепене преваге наддржавног идентитета и политичке лојалности у главама Европљана још увек је „опклада високог ризика“. Наведена жељена будућност је некомпатибилна са поретком које су деценијама стварале европске државе, а који им мало по мало измиче контроли и из дана у дан задаје нове изазове. Идеја водиља овог Покрета да је „Европа јединство људи, а не интеграција држава“ колико год идеалистично звучала нема упориште у реалности политичких односа на европском тлу. Ауторки дисертације је занимљива идеја о „европским јавним добрима“ као саставном делу јединственог тржишта, па ће о томе више речи бити у последњем поглављу дисертације.

---

<sup>507</sup> Део одговора на питање због чега у јавности преовладава став да се ЕУ показала немоћном и/или невољном да се оштрије супротстави Орбану, крије се тамо где је најмање очекивано. По свему судећи, водеће личности у најугицајнијој европској политичкој групацији која окупља националне партије десног центра штите Орбанов режим. Фидес је већ више година њихов лојални члан. Мађарски гласови допринели су доминацији умерених конзервативаца у наднационалној политици и законодавству. Дакле, ради се о својеврсном парадоксу – Европски парламент, најгласнији заступник либералне демократије у ЕУ, уједно и европска институција у чију се легитимност најмање „упире прстом“ – био је у једном тренутку такорећи саучесник Орбану у његовим недељима против демократских тековина. Ibid., стр. 209.

<sup>508</sup> “Why the European Republic?”, Интернет, <https://europeandemocracylab.org/>, 19/03/2021.

### 4.3. ЕПИЛОГ КРИЗЕ У ЕВРОЗОНИ: ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЕКОНОМСКОГ УПРАВЉАЊА У ОДСУСТВУ ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ ОДЛУЧИВАЊА?

Професор Самарџић је става да је код даншње Уније реч о поретку у перманентној кризи који је задобио обележја ауторитарности у унутрашњим односима.<sup>509</sup> Сагласни са наведеном дијагнозом, испитаћемо је на примеру еврозоне. Инпут легитимност ЕМУ изводи се из акта преношења монетарне политике на ЕЦБ, путем европских уговора о којима су се сложиле све владе држава чланица и ратификовали сви национални парламенти. Међутим, почетни чин делегирања није био потпун, јер је ЕМУ сама по себи представљала политички компромис чији се крај (у делу економске уније) ни тада (Уговор из Мадрихта), ни сада (више од деценије након усвајања Лисабонског уговора) не назире. Основано је било очекивати да ће због тога у неком тренутку бити потребно побољшање координације економских политика, пристанак да се суверенитет даље преноси, а ризик дели, као и даља централизација различитих надлежности на нивоу ЕУ како би ЕМУ заиста функционисала и на тај начин испунила своју почетну мисију.<sup>510</sup> Управо то се и догодило, и на наредним странама ћемо се потрудити да испитамо које су реперкурсије даље европеизације економског простора држава чланица у одсуству експлицитног акта делегације који би формална природа међународно-правних начела на којима почивају европски уговори захтевала.

#### 4.3.1. (Зло)употреба института ванредних мера

*„Када политичари и технократе траже веће надлежности како би постигли резултате, то значи да ће грађани морати да жртвују неке слободе.“<sup>511</sup>*

Џонатан Вајт (*Jonathan White*) сматра да у данашњој Европи постоји ризик да представничка демократија буде маргинализован усред ванредних догађаја и реторике која их прати. У ситуацији ванредних мера, одлуке с трајним последицама доносе се мимо јавне расправе. Познати немачки теоретичар уставног права дефинисао је „суверена“ као онога ко поседује моћ да прогласи ванредно стање, и повезао је ову моћ с извршном суспензијом закона.<sup>512</sup> Ситуација на нивоу ЕУ позива на другачије схватање ванредног режима. Долази до кршења норми које могу или не морају бити законски кодификоване и које заједнички спроводи више актера. Постојаност политике у режиму ванредне ситуације указује заправо на слабост политичког ауторитета.<sup>513</sup>

У процесу доношења одлука, најважнија је транспарентност, како у погледу начина на који је одлука усвојена, тако и у погледу последица које одлука производи. Ово последње је нарочито важно када су по среди одлуке у домену јавних политика за које грађани не морају *a priori* поседовати стручна знања како би их разумели, а које рађају последице по њихове

<sup>509</sup> Слободан Самарџић, „Европска унија – од добровољног савеза до ‘добре’ империје“, Отисак из ГЛАСА CDXXVI Српске академије наука и уметности, Одељење друштвених наука књ. 32, Београд, 2016, стр. 52.

<sup>510</sup> Francisco Torres, “The EMU’s Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 35, Issue 3: Redefining European Economic Governance, 2013. , p. 288.

<sup>511</sup> Antonio Foglia, “The Post-Crisis Elephant in the Room“, Aug 24, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/post-crisis-banking-sector-regulation-by-antonio-foglia-2017-08?barrier=accesspaylog>, 06/10/2020.

<sup>512</sup> Аутор мисли на Карла Шмита.

<sup>513</sup> Jonathan White, “Emergency Europe”, *Political Studies*, Vol. 63, No. 2, 2015., p. 300.

изборе, права и обавезе. Избегавање ригидности правила од стране одлучилаца не сме водити у арбитрарност.<sup>514</sup> Робусна и критичка размена аргумената и - посебно када хитност не оставља време за претходну расправу - свест да ће накнадно бити потребно објашњење и оправдање сваке донете одлуке је изврстан противотров за злоупотребу дискреционих овлашћења.<sup>515</sup>

#### 4.3.2. Нетранспарентност одлучивања

Према Слободану Самарцићу, већ у првим годинама кризе механизм управљања њоме постаје непрепознатљив са становишта познате комунитарне уставности. На делу је „потпуна непрозирност начина одлучивања, било да је реч о формулацијама предлога обавезујућих докумената, било да је реч о практичној политици спровођења“.<sup>516</sup> У кризној политици ЕУ не постоје ни државе, ни грађанско друштво као активни чиниоци.<sup>517</sup> Проблематичан је начин усвајања кључних антикризних одлука на европском нивоу, онда и њихово спровођење, а следствено и постигнути резултати.

Одувек се у литератури европских студија доста пажње посвећивало преговорима држава чланица далеко од очију јавности и „великим политичким нагодбама“ најмоћнијих чланица. Наведимо зато на овом месту примере нетранспарентног одлучивања наднационалних институција, и то у првом реду „спасиоца“ евра - ЕЦБ. У жеку грчке кризе 2015. године, ЕЦБ је више пута ограничила горњу границу хитне помоћи за ликвидност за банке у тој земљи, без да јавно објави. Дискрециона овлашћења ЕЦБ дозволила су јој да изврши притисак на грчке банке током преговора о реформама са грчком владом као делом Тројке међународних кредитора.<sup>518</sup>

Потребно је без даљњег нагласити да је монетарна политика сложена и, суштински техничка област регулисања. Ајхенгрин сматра да враћање контроле над монетарном политиком политичарима, не би било ништа разборитије од предаје кључева нуклеарних електрана у њихове руке.<sup>519</sup> Овакво поређење познатог економисте је могуће претерано, али скреће пажњу на значај гаранција независности централних банака. Више је ствари које централни банкарски могу да предузму како би политичаре (или судове) одвратили од (пре)испитивање њихове независности. Пре свега, њихово деловање мора постати транспарентније, и са тим циљем у виду они могу: објавити гласање појединачних чланова одбора о свим битним питањима и објавити записнике без непотребног одлагања, одржавати више конференција за штампу, трудити се да боље објасне политике које усвајају, избећи помпезно и/или догматско елаборирање питања која су удаљена од

<sup>514</sup> Jean Pisani-Ferry, “Don’t Do Stupid Economic Stuff”, *Project Syndicate*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/improving-economic-policymaking-processes-by-jean-pisani-ferry-2016-04?barrier=accesspaylog>, 18/09/2020.

<sup>515</sup> Ibid.

<sup>516</sup> Слободан Самарцић, Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ, op. cit., стр. 186-187.

<sup>517</sup> Слободан Самарцић, *Трагедија Косова и Метохије – између Србије и Европске уније*, op. cit., стр. 54.

<sup>518</sup> “ECB needs democratic oversight if the euro is to survive the next crisis”, *Transparency International EU*, Интернет, <https://transparency.eu/ecb-needs-democratic-oversight-if-the-euro-is-to-survive-the-next-crisis/>, 21/03/2021.

<sup>519</sup> Barry Eichengreen, “Central Banks in the Dock”, *Project Syndicate*, Nov 10, 2017, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/central-bank-independence-in-question-by-barry-eichengreen-2017-11?barrier=accesspaylog>, 22/09/2020.

њихових мандата, могу признати право политичарима да дефинишу циљеве који се централним банкама стављају у задатак, боље објаснити због чега је сарадња са фискалним властима и страним централним банкама у јавном интересу, а могу и објављивати детаљније финансијске рачуне и извештаје.<sup>520</sup> Оно што би изнад свега централни банкари требало да избегавају јесте интервенција у унутрашњу демократску политику држава, као што је то учинила ЕЦБ убрзавајући пад владе Силвија Берлусконија (*Silvio Berlusconi*) у Италији 2011. године.<sup>521</sup>

Италија је због растућег дуга и притисака банака постала земља којој су „спољни фактори наметнули технократског премијера који мандат није зарадио на изборима“. Слично се догодило и у Грчкој неколико месеци раније.<sup>522</sup> „Монти и Пападимос, бирократе блиске компанији Голдман Сакс, постављени су као нека врста стечајних управника упркос противљењу у овим државама.“<sup>523</sup> Тадашњи грчки премијер Јоргос Папандреу намеравао је да последњег дана октобра 2011. године одржи референдум о кредитном програму који су предложили Европска комисија, ЕЦБ и Међународни монетарни фонд. Тражио би од грчког народа да подрже реформе које су захтевали кредитори. Међутим, до референдума никада није дошло, јер одмах по његовој најави уследиле су оштре реакције из Брисела и Берлина, епилог чега је био изгласавање програма у парламенту. По свему судећи, европске елите су сматрале да грађани Грчке не треба да имају право гласа, уколико би резултат тог гласања утицао на судбину евра.<sup>524</sup>

Добро је познат епилог приче о грчком референдуму против мера штедње наметнутих грчким грађанима и политичких уцена моћних актера са стране. Кратка побуна Грчке против трајне депресије безобзирно је сузбијена у лето 2015. За многе ради се о истинском „поразу демократије“. Речима Јаниса Варуфакиса: „Био је то врло модеран пуч - институције ЕУ користиле су банке, а не тенкове.“<sup>525</sup> Грчког премијера Ципраса „иза затворених врата“ представници европских институција и међународни кредитори уценама су приволели да се оглуши о демократску вољу сопственог народа. Ова неславна епизода ће сигурно остати записана у уџбеницима о повести демократије на европском континенту и историји европске интеграције.

#### 4.3.3. Замагљивање одговорности актера

Када грађани у више наврата гласају за промену политике - а мало која политика више значи грађанима од оних које утичу на њихов животни стандард - али им се сваки пут поручи да су та питања већ одређена на другом месту или да немају избора, националне институције демократског представљања и поверење у европски пројекат уједињења ће бити на искушењу.

---

<sup>520</sup> Ibid.

<sup>521</sup> Barry Eichengreen, “Central Banks in the Dock”, op. cit.

<sup>522</sup> Миша Ђурковић, Илузија Европске уније, op. cit., стр. 157

<sup>523</sup> Ibid.

<sup>524</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 66.

<sup>525</sup> Yanis Varoufakis, “Europe’s Illiberal Establishment”, Apr 1, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-illiberal-establishment-by-yanis-varoufakis-2017-04?barrier=accesspaylog>, 17/1272020.

У чланку о невидљивој моћи која се појављује унутар федерализма ЕУ, Бојан Ковачевић и Слободан Самарџић постављају питање коме припада моћ одлучивања у сложеној наднационалној заједници која више није конфедерација демократских држава, али која сама још увек није постала демократска држава?<sup>526</sup> Из њихове анализе произилази да је у ЕУ политичка моћ уклоњена из демократских институција појединачних држава чланица. Међутим, истовремено, она није додељена ни традиционалним наднационалним, ни међувладиним институцијама ЕУ.<sup>527</sup> У модерним демократским државама видљивост владајућег процеса загарантована је уставним процедурама које дефинишу начин успостављања политичке власти и истовремено ограничавају њено вршење.<sup>528</sup> Паралелно са продубљивањем процеса интеграције и као ненамеравани исход скривеног процеса федерализације, моћ се полако преноси у сферу невидљивости, последице чега су постале очигледне од ескалације кризе у еврозони 2009. године.<sup>529</sup>

Према немачком правнику Дитеру Гриму, прави проблем демократије у ЕУ лежи у остатакама извршних и судских органа од политичких органа ЕУ, и од воље држава чланица. Последица таквог развоја јесте продубљивање јаза између права на доношење одлука и одговорности за те одлуке.<sup>530</sup>

Могуће најдалекосежнији проблем у погледу новог модела економског управљања Уније лежи у околности да је дошло до удаљавања од постојећих механизма правне и политичке одговорности који су били карактеристични за раније моделе одлучивања, без да су замењени новим претпоставкама одговорности.<sup>531</sup> Иако често критиковани са становишта недовољног упоришта у демократском процесу (махом комунитарни метод), два ранија модела управљања имала су сопствене изворе политичке одговорности. Међувладин метод је задржао контролу националних парламената, док присталице комунитарног метода истичу обавезно учешће наднационалног представништва, односно европских грађана у процесу усвајања законодавства. Посткризни начин управљања потпада у „сиву зону“ и рачуна углавном на неизвесни легитимитет аутпута (очување финансијске и макроекономске стабилности у зони евра).<sup>532</sup> Представничка тела (Европски парламент и национални парламенти земаља чланица еврозоне) су у највећој мери маргинализовани.

Маја Ковачевић истиче да није увек једноставно одговорити ко је и на који начин допринео усвајању одређене одлуке или правца вођења политике, и ко и у којој мери треба да положи рачун за то, те да предлози јавних политика, као и њихова каснија примена пролазе кроз „много руку“. „Европска комисија је колективно одговорна у односу на Европски парламент, а шефови држава или влада који учествују у раду Европског савета индивидуално су одговорни својим парламентима.“<sup>533</sup> Како национални парламенти могу

---

<sup>526</sup> Bojan Kovačević and Slobodan Samaržić, “Emergent Invisible Power in EU Federalism“, *Croatian Political Science Review*, 52 (4-5), 2015, p. 28.

<sup>527</sup> Ibid.

<sup>528</sup> Ibid.

<sup>529</sup> Ibid.

<sup>530</sup> Дитер Грим, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, Албатрос плус, Београд, 2018., стр. 17.

<sup>531</sup> Mark Dawson, “The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 2015., p. 1.

<sup>532</sup> Ibid., p. 8.

<sup>533</sup> Маја Ковачевић, *Господари европске интеграције*, op. cit., стр. 19.

доводити у питање начин гласања представника своје државе у Европском савету, али не и представнике других држава, отворено је питање – коме је одговоран Европски савет?<sup>534</sup> Ово питање добија на значају и све више ће, с обзиром да се одлучивање о европским политикама све више сели на највишу европску инстанцу одлучивања. Оваква ситуација је одраз раста овлашћења Уније и следствено раста значаја заједничких политика.

Легитимитет институција зависи и од њихове способности да изазову и одрже уверења да су управо оне најприкладније за функције које су им поверене.<sup>535</sup> Уколико је одговорност актера у погледу антикризних мера замагљена, онда се не може више говорити о аутопут легитимности, јер се не зна коме приписати резултате истих (коме честитати, или кога кривити за лош учинак).

#### **4.3.4. Значај технократског управљања у ЕУ - да ли су експерти нови политички одлучиоци?**

*„У свакодневном животу техникалије је боље препустити техничарима. Власник аутомобила нема потребу - или углавном не жели - да се потруди да сазна шта се тачно догађа испод хаубе. Али када се аутомобил поквари, он или она често немају избора.“<sup>536</sup>*

Једна од теза на којима предметни рад почива јесте да технокраске карактеристике наддржавног монетарног регулисања одвраћају поглед од околности да простор еврозоне пролази кроз промене са далекосежним политичким импликацијама. Ауторка је подстакнута предавањима и чланцима својих професора на Факултету пожелела да њихове налазе примени на ЕМУ. У тој намери била је принуђена да изучи које су политичке реперкусије уколико се у политичкој заједници попут еврозоне (псеудофедералне карактеристике, више од регионалне организације, а мање од државе) одступи од одредаба Европских уговора које забрањују монетизацију дуга или искључују колективну одговорност за дуг.

Затим, уместо на крају овог одељка, одмах ћемо понудити одговор на питње постављено у наслову. Личности попут прошлог председника ЕЦБ Марија Драгија и бившег председника Европске комисије Жака Делора јесу политички одлучиоци. Упркос околности да је основ њиховог демократског легитимитета прилично танак. Како су они постали политички одлучиоци? Одговор би требало тражити у споју институционалне моћи, њихове стручности, одређене дозе мистичности која окружује технократе и њихових личних способности (харизма, вештине, добра процена моментума).<sup>537</sup> Они су превазишли оквире

---

<sup>534</sup> Ibid.

<sup>535</sup> Giandomenico Majone, “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997, p. 161.

<sup>536</sup> Jean Pisani-Ferry, “Unnecessary Instability”, *Project Syndicate*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/potential-output-fiscal-policy-by-jean-pisani-ferry-2015-03?barrier=accesspaylog>, 15/09/2020.

<sup>537</sup> У штампи је Марио Драги постао познат као „супер Марио“. Видети опис лика и дела Марија Драгија у једном приказу књиге: „Та банка нема исту снагу као Централна банка Америке. Европска централна банка мора пословати унутар великог низа ограничења. Тако да господин Драги, као председник Европске централне банке мора бити лукав и довитљив како би од његовог руковођења профитирала целокупна еврозона. Овај изазов је ђаволски тежак већ сам по себи, не узимајући у обзир однос између Европске централне банке и Банке Немачке, који је испуњен репресалијама.“ Део из приказа књиге Јаниса Варуфакиса



агената и постали су архитекте интеграције. Поставља се питање како им је то пошло за руком, када је њихово деловање ограничено како правно (дефинисани институционални мандат), тако и политички (интереси најјачих чланица)? Технократе на челним позицијама у ЕУ нису неутрални експерти (уколико је тако нешто уопште могуће, али би у начелу они требало да теже професионализму и непристрасности у обављању им поверених задатака), већ подржавају одређену политичку агенду, ако не баш целовиту политичку мисију. Проактивне европске технократе данас су оријентисане ка будућности, залажући се за даљу интеграцију и позаједничавање дуга у еврозони, односно узајамне гаранције у погледу његове одрживости. Њихова, односно генерално највећа институционална слабост, јесте чињеница да на начин како су им принципали удахнули живот, тако им га могу и одузети – политичком одлуком из које накнадно произилази обавезујући споразум.

„Експертско управљање друштвеним процесима би требало да надомести неизвесност политичких токова: политика више није одлучивање између супротстављених алтернатива поводом колективне организације живота, колико одлучивање унутар унапред припремљених опција од стране технократије.“<sup>538</sup> Тако нпр. Европски пакт за стабилност и раст је документ од 224 странице, са обиљем детаљних фискалних правила, процедурама праћења економских параметара и евентуалним санкцијама због прекомерних дефицита. Некадашњи кључни документ о спровођењу фискалне дисциплине у ЕУ је неизмерно сложен. Можда би некемо могло звучати претенциозно, али он је до те мере сложен да је упитно да ли министри финансија и економије, а камоли парламентараци, у потпуности разумеју чега се њихова земља мора придржавати. О обичним грађанима да не говоримо.

Са сталним давањем преимућства експертском знању (у служби интегративних процеса), технократској ефикасности и претпостављеној аполитичности наднационалних тела, аутономија држава чланица се у знатној мери ограничава, а демократска сувереност европских народа доводи у питање.<sup>539</sup>

Више је чинилаца који су омогућили наставак централизације, упркос јавности која је изгубила веру у обећања интеграције. Слаба политичка и медијска покривеност банкарског надзора, олакшала је напуштање суверенитета путем стварања банкарске уније.<sup>540</sup> Превага технократске рационалности довела је до тога да у данашњој ЕУ „субјекти без демократског мандата могу наметати решења без алтернативе“.<sup>541</sup> Последица је умањена спознаја грађана о размери трансфера надлежности социо-економског одлучивања и, следствено, ограничење њихове демократске аутономије.<sup>542</sup>

Делегирање важних надлежности за креирање политика независним институцијама је демократски оправдано само из разлога ефикасности, онда када је ослањање на стручност и на начин решавања проблема важнији од ослањања на директну политичку одговорност.

---

чији је аутор Пол Тајсон. Интернет, <https://www.laguna.rs/laguna-bukmarker-prikaz-knjige-a-slabi-tipe-ono-sto-moraju-janisa-varufaki-unos-7006.html>, 20/03/2021.

<sup>538</sup> Алпар Лошонц, „Европска унија и технократско старатељство“, *THEORIA* 2, (2018) : 61, стр. 9.

<sup>539</sup> Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *op. cit.*, стр. 50.

<sup>540</sup> Жан Тирол, *Економија за опште добро*, *op. cit.*, стр. 347-348.

<sup>541</sup> Алпар Лошонц, „Европска унија и технократско старатељство“, *op. cit.*, стр. 16.

<sup>542</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 96.

Тамо где, са друге стране превладавају питања прерасподеле дохотка, легитимност се може обезбедити само путем средстава већинске демократије.<sup>543</sup> Поступање наднационалних институција Комисија и ЕЦБ током кризе не може да прође овај „тест“. Њихове одлуке имале су редистрибутивне ефекте, како међу чланица еврозоне (програми ЕЦБ), тако и унутар националних економија (програми тројке усмерени на фискалну консолидацију односили су се на пензије, порезе итд.).

У делу „Искушења технократије“, Хабермас тврди да ће ЕУ испунити обећање дато својим грађанима и постати модел политичке заједнице кадре да се ухвати у коштац са неизвесностима које носи глобализација уколико се моћне силе тржишта још једном ставе под политичку контролу, овога пута наднационалног нивоа власти (по први пут у историји), за шта је потребно да технократски приступ замени дубља демократизација европских институција.<sup>544</sup>

Како Управа америчких федералних резерви, тако и ЕЦБ су током последње деценије предузеле низ иновација у међупростору економије и политике, не би ли изнашле решење које ће допринети економском опоравку и повратити макар привид политичке стабилности. Према Харолду Џејмсу (*Harold James*) професору историје и међународних односа, на нивоу ЕУ - ЕЦБ се преобратила у својеврсни „инкубатор нове интелектуалне и филозофске синтезе“.<sup>545</sup> Међутим, нова улога централних банака као врховних арбитра политичке истине обилује опасностима на које се још увек не обраћа довољно пажње, додали бисмо. С обзиром на то да решења која произађу из њихових (пре)испитивања и анализа бити производ технократских, а не демократских процеса, вероватно ће наставити да изазивају гнев и популистичке реакције.<sup>546</sup> Овде треба напоменути да нису сви који се противе начину на који ЕУ усваја одлуке и функционише „популисти“. У савременим системима, улога технократског управљања се у многим областима јавних политика показала као делотворно решење (нпр. политика конкуренције на нивоу ЕУ). Међутим, проблеми се јављају уколико се технократским решењима аутоматски даје примат над јавном делиберацијом. У свету у коме елите теже да политику и управљање сведу на техноменаџерство и одлучивање иза сцене, обичном човеку је у интересу да политички процеси буду што отворенији и демократскији.<sup>547</sup>

#### **4.3.5. Да ли је наднационални ниво власти прекорачио надлажности које су му поверене оснивачким актом?**

*„Надлежности су те које би требало ограничити, а не моћ да се делује у оквиру тих граница.“<sup>548</sup>*

---

<sup>543</sup> Majone Giandomenico, “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance”, op.cit., p. 162.

<sup>544</sup> Jürgen Habermas, *The Lure of Technocracy*, Polity Press, Cambridge, 2015.

<sup>545</sup> Harold James, “The New Philosophers”, *Project Syndicate*, Oct 3, 2014, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-philosophical-debates-and-economic-recovery-by-harold-james-2014-10>, 08/11/2020.

<sup>546</sup> Ibid.

<sup>547</sup> Миша Ђурковић, Илузија Европске уније, op. cit., стр. 118.

<sup>548</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, бивши члан одбора ЕЦБ и италијански министар финансија, приметио је да се ограничена моћ често меша са слабом моћи, којој недостају инструменти потребни за деловање у оквиру њеног домена власти. Међутим, надлежности су те које би требало ограничити, а не моћ да се делује у оквиру

Границе надлежности ЕУ одређене су начелом поверених овлашћења које представља темељни принцип права међународних организација, из чега произилаз да она не поседује општу и неограничену надлежност већ располаже само оним овлашћењима која су јој повериле државе чланице оснивачким уговором.<sup>549</sup>

Расправе о томе да ли је наднационални ниво власти прекорачио надлажности које су му поверене Оснивачким актом је веома жива. Више примера је истакнуто у литератури. Жан Тирол подвлачи два. ЕУ се морала одлучити за кршење сопствених правила када је кренула у помоћ Грчкој. Исто важи и за ЕЦБ, која је откупила јавни дуг земаља у тешкоћама прихватајући колатерал ниске вредности.<sup>550</sup>

Светска финансијска криза се у еврозони у свом најјачем облику испољила као дужничка криза неколицине чланица која је претила да се отргне контроли и прошири се. Проблем са реструктурирања дуга у еврозони је тај што је заједничко реструктурирање дуга у супротности са конституционалним правилима која подупиру монетарну унију. Када се економска реалност сукоби са институционалним правилима, креатори политика морају, или пронаћи креативне начине да измене правила, или да гледају како њихове институционалне креације пропадају.<sup>551</sup> Европски државници и званичници ЕУ су се определили за први наведени пут. Поставља се само питање да ли је поред очигледне домишљатости у измени и прилагођавању европских правила, дошло и до њиховог креативног заобилажења.

Мере поштрене контроле државних буџета у борби против прекомерног дефицита условиле су веће ограничавање влада држава чланица, чак и у оним областима у којима су оне имале искључиве надлежности (здравство, просвета, социјалне политике, запошљавање и др.). Према Слободану Самарцићу, ради се о „правно сумњивом“ ширењу компетенција ЕУ на државе чланице.<sup>552</sup>

Расходи који настају приликом производње јавних добара морају бити покривени да би добро могло и даље да се производи, јер уколико не буду сви трошкови покривени настаће поремећај у обезбеђивању јавних добара и функционисању бројних друштвених служби, што у крајњој линији може довести до незанемарљивих поремећаја у држави.<sup>553</sup> У Грчкој је услед драконских мера штедње на које се обавезала дошло до социјалних потреса и пораста сиромаштва.<sup>554</sup> ЕУ је својим чланицама које су се нашле под режимом надзора „тројке“ у

---

постављених граница. Европски лидери би требало да усвоје ову максиму као свој мото. Није време за више Европе; време је за Европу која испуњава свој мандат. То може значити одбацивање непотребних задатака за чије извршење ЕУ, или не поседује легитимитет, или није добро опремљена да их обавља. Наведено према: Jean Pisani-Ferry, “Strengthening Europe’s Limited Power”, *op. cit.*

<sup>549</sup> Весна Кнежевић Предић, Зоран Радивојевић, „Границе надлежности Европске уније – начело поверених овлашћења“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд 2018/број 3/година LXVI, стр. 108.

<sup>550</sup> Жан Тирол, *Економија за опште добро*, *op. cit.*, стр. 336.

<sup>551</sup> Yanis Varoufakis, “A New Approach to Eurozone Sovereign Debt”, *Project Syndicate*, Aug 17, 2015, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-sovereign-debt-solution-by-yanis-varoufakis-2015-08>, 08/11/2020.

<sup>552</sup> Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *op. cit.*, стр. 41.

<sup>553</sup> Снежана Р. Сројановић, *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право и Центар за антиратну акцију, Београд, 2005, стр. 21.

<sup>554</sup> Џозеф Стиглиц, *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, *op. cit.*, стр. 88-97.

оквиру програма фискалне консолидације посредно одузела право (али, у европском контексту може се чак и говорити о обавези) да својим грађанима обезбеди јавне и социјалне услуге и добра, речју право на достојанствен живот. Даље, од ступања на снагу Уговора о стабилности који је установио обавезу страна уговорница да у националне уставе унесу стриктна правила у погледу висине јавног дуга и буџетског дефицита, промена економског и политичког курса ће постати готово немогућа. Политичка одлука неке будуће владе о улагањима у капиталне пројекте, унапређење социјалне и здравствене заштите, или веће издвајање за образовање могла би лако бити оборена пред уставним судом.<sup>555</sup>

Опет долазимо до „спасиоца“ заједничке европске валуте - ЕЦБ. Видели смо да Суд правде ЕУ контролише законитост деловања ЕЦБ. Уколико и прихватимо претпоставку да правосудна заштита спречава злоупотребу овлашћења, она и даље не решава питање евентуалног превазилажења мандата додељеног агенту, односно његовог одступања од преференција принципала.<sup>556</sup> Једина могућност промене мандата ЕЦБ је путем измене оснивачких аката, односно измене њеног циља. Проблем што је према слову оснивачких уговора основни циљ ЕЦБ већ узак, те није јасно како би евентуалним додатним прецизирањем нешто било постигнуто. Такође, отворено је питање санкција за неиспуњење повереног јој мандата и циљева у случају ЕЦБ.

ЕЦБ се, суочивши се прво са разорним последицама финансијске кризе у зони евра, а потом и дефлаторним притисцима и анемичним опоравком и економским растом, очигледно водила геслом како „ванредне околности траже ванредне мере“. Иако је ово прихватљиво у демократски организованој држави у којој је захваљујући институцијама представничке демократије и политичким вредностима које се везују за заједнички идентитет могуће утврдити национални интерес, не би требало сметнути са ума чињеницу да Еврoзона није држава. Спасоносна антикризна политика ЕЦБ (чак и када се екстензивним правним тумачењем инкорпорира у оквиру њених оснивачким актом утврђених надлежности) отвара бројна питања везана за легитимност економског поретка.<sup>557</sup>

И на крају, долазимо до крајњих контролора у једном политичком систему – судске гране власти. У правној доктрини је широко прихваћено становиште да је Суд правде ЕУ отворио врата за сопствено разумевање уговора, и то путем унапред донете одлуке да уговоре не тумачи у ужем смислу, и у складу са преовлађујућом праксом међународног права – дакле кроз усмеравање на вољу уговорних страна, уколико је то повезано са губитком суверенитета – већ на уставни начин који не обраћа пажњу на вољу аутора, већ се усмерава на остварење објективних циљева.<sup>558</sup> Поставља се питање да ли је Европски суд када је одлучивао о легалности различитих антикризних мера више водио рачуна о остваривању „објективних циљева“ (нпр. испрва на врхунцу кризе би се под такав циљ могао подвести сам опстанак евра, а касније индиректна помоћ ЕЦБ „државама дужницима“ да лакше преброде последице кризе), него на „вољу уговорних страна“, односно европских држава којима у крајњем сама Унија дугује легитимитет да дела. Дитер Грим издваја два модуса

---

<sup>555</sup> Бојан Ковачевић, „Јачање сепаратизма у државама чланицама ЕУ као ненамеравана последица европске интеграције“, *Теме*, XXXVIII, Бр. 4, октобар – децембар 2014, стр. 1747.

<sup>556</sup> Маја Ковачевић, *Господари европске интеграције*, op.cit. стр. 16.

<sup>557</sup> Драгана Дабић, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, op.cit., стр. 343.

<sup>558</sup> Дитер Грим, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, op. cit., стр. 30.

интеграционог кретања: један политички, преко уговора, који могу обавити само државе чланице, и други правни, преко тумачења уговора, што зависи од Европског суда правде. У првом случају државе чланице предају овлашћења ЕУ, у другом Унија та овлашћења од њих одузима.<sup>559</sup> Да ли је онда ЕЦБ од чланица еврозоне „одузела“ одлуку о успостављању колективне одговорности за дуг у еврозони у случају економске кризе када је на концу опстанак евра, а противно слову оснивачких уговора? Да ли потврда легалности њених спасилачких програма од стране Суда правде ЕУ потврђује горе наведено? Изнета разматрања непогрешиво воде ка тренутно могуће најактуелнијем и најзанимљивијем питању у области европског права: да ли је утврђивање прекорачења надлежности од стране европских институција искључиво задатак Суда правде ЕУ, или то исто могу чинити и највиши национални судови, односно уставни судови, земаља чланица?

.....

У овом поглављу смо покушали да утицајна учења и запажања истакнутих домаћих и страних аутора о проблемима демократије на нивоу Уније применимо на економско управљање еврозоном. Реч је о области која током последње деценије претрпела вероватно најдинамичнији развој у значењу продубљење интеграције. Наши налази сугеришу потврду посебне хипотеза формулисана у уводу: економске мере предузете за спас заједничке валуте оставиле су далекосежне неповољне последице по демократски легитимитет поретка у зони евра. Настављена је економска централизација на нивоу Уније, у одсуству демократизације политичког одлучивања. Мере за спас заједничке европске валуте продубиле су демократски дефицит који постоји на нивоу ЕУ.

Када би Унија оваква каква је данас била стављена у улогу државе кандидата за чланство да ли би добила „зелено светло“ за приступање?<sup>560</sup> Другим речима, да ли сама Унија задовољава Копенхашке критеријуме? Одговор може бити да, само уколико је изузимање „великих“ чланица од стриктних фискалних правила, а кињење оних слабијих – владавина права, грубо гажење демократски изражене воље грчког народа – демократија, а наметање буџетских резова од стране тројке не водећи рачуна о стварном утицају таквих мера на грађане и социјалне проблеме - пример развијених административни капацитета чланица и подстицаја „добре управе“.

„Оно што је свето у демократији то су вредности, а не механизми“.<sup>561</sup> Овом констатацијом Амина Малуфа закључујемо разматрања о посткризној ЕУ. Институције су подложне променама, намераваној реформи њихових твораца, потребно их је с времена на време осавременити, прилагодити датој ситуацији, можда чак и укинути, док би вредности либералне демократије без обзира на форму у којој су материјализоване требало да буду од суштинског значаја. На овом тесту посткризни европски поредак је подбацио. ЕУ се не може подвести под демократију, јер она није држава. Међутим, како је сачињена од демократија, а у њеном оснивачком акту се тврди да је заснована на вредности поштовања демократије, може јој се „судити“ по том основу. Унија је својим политичким одлукама

---

<sup>559</sup> Ibid., стр. 30-31.

<sup>560</sup> Подстицај за овај „тест“ ауторка је нашла у делу др Мише Ђурковића (*Илузија Европске уније*, CATENA MUNDI, Институт за европске студије ИЕС, Београд, 2015). Алузија на неподобност Уније у погледу задовољења сопствених критеријума чланства се тамо користи у другом контексту.

<sup>561</sup> Амин Малуф, *Убилачки идентитети*, op. cit., стр. 160.

током кризе у еврозони, али и по окончању егзистенцијалне фазе исте, угрозила унутрашње демократске процесе њених чланица, допринела урушавању односа демократске једнакостима и сарадње на равноправним основама међу конститутивним државама, а које су заменили односи подређености и надређености и напоследку, најшире посматрано, оглушила се о уговорни циљ унапређења демократије.

## 5. БУДУЋИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЕКОНОМСКЕ И МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ

Док су прва три поглавља дисертације била посвећена дескрипцији, критичком сагледавању и објашњењу уочених тенденција у политичком и економском систему ЕУ, у последњем поглављу бисмо изложили прескриптивну анализу истог. У литератури се могу пронаћи различита виђења будућег развоја еропског пројекта уједињења. Међутим, већина таквих студија се ограничава на широке поставке, у зависности од ставова аутора у погледу онога што је потребно или могуће.<sup>562</sup> У овом делу истраживања би се тежило свеобухватности. У оквирима четири издвојена широка сценарија дугорочног развоја ЕУ, били би изложени и могући подсценарији. Потом, уследило би излагање и анализа конкретних предлога изнетих у економској доктрини који би ЕМУ требало да ојачају и учине је функционалном, односно кадром да оствари зацртане параметре и циљеве на начин да корист од заједничких политика убирају сви њени чланови. Како такав вид економске интеграције суштински није остварив у одсуству дубљих политичких спона између народа Европе (заједнички идентитет и вредности, солидарност, подударње интереса и сл.), поглавље бисмо закључити представљањем градивних чиниоца наднационалне политичке уније.

### 5.1. ГЛОБАЛНО ОКРУЖЕЊЕ ЕВРОПСКОГ ПРОЈЕКТА У 21. ВЕКУ

*„Уместо да представља славу заједничког европског дома, Брисел је постао симбол неограничене моћи тржишта и деструктивне моћи глобализације.“<sup>563</sup>*

Међу грађанима европских држава је распрострањено уверење да су они који су изазвали кризу (првенствено банкар и шпекуланти на финансијским тржиштима), не само прошли некажњено и нису сносили одговорност за своје погрешне потезе, већ да су на неки начин и профитирали од ње. Многи Европљани, могуће попут многих Американаца који су гласали за Трампа, суочили су се са годинама стагнације или пада животног стандарда и страхују од још горе будућности за себе и за нова поколења. Све већи извор незадовољства од 2008. године на овамо рађа перцепција да су главни терет кризе поднели обични грађани, јер су политичари и бирократе из ЕУ тако лоше управљали кризом евра, неправедно избављајући банке, а намећући штедњу свима осталима. Ослабљено је поверење јавности у традиционалне политичке институције које грађане, политичке заједнице и државе држе на окупу. Гласачи који излазе на изборе готово да су изгубили моћ да утичу на тржишне процесе. У еврозони је такво стање изражено, али је то и одлика савременог капитализма. У јавности се често наилази на констатације да је еврозона, од 2008. године па надаље, попримте таквог система који је омогућио „социјализам за банкар“ и „присилну штедњу и неолиберализам за обичне грађане“. Услед глобалног феномена „трке до дна“ у циљу стварања што повољнијег економског окружења за послодавце, државама су значајно везане руке у области пореске политике. Како би колико-толико успевале да финансирају социјалне издатке, принуђене су да се задужују.

---

<sup>562</sup> Из економског угла, одрживост и реформе европске монетарне интеграције анализирају се у домаћој литератури кроз три начелна сценарија: ширења монетарне уније, сужавања монетарне уније и полититичке трансформације система управљања ЕУ. Видети: Миленко Џелетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 372-382.

<sup>563</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op cit., стр. 68.

Затим, услед забрињавајућег раста друштвене неједнакости на глобалном нивоу, све више коментатора примећује да је наступило доба „глобалне плутократије“. Ниске каматне стопе, као резултат вишегодишњег ослањања великих светских централних банака на нестандартне мере монетарне политике, осим што су за последицу имале преусмеравање новца ка мање транспарентним и шпекулативнијим финансијским институцијама као што су приватни (енгл. *private-equity*) и хец фондови (потенцијално плодно тле за нова комешања на финансијским тржиштима), такође су и заостриле постојеће нивое неједнакости.<sup>564</sup> Глобалне тржишне снаге и прогресивне технологије, а од недавно и претње здрављу човечанства, пред очима свих нас из дана у дан надмашују капацитете влада и њихових регионалних и међународних организација да одговоре на изазове и да се прилагоде променама. Последица је претећа и паралишућа неизвесност у различитим доменима друштвеног живота.

У принципу, у савременом капитализму већа неједнакост у друштву производи захтев за већом прерасподелом. Одговор демократски изабраних политичара требало би да буде наметање већих пореза имућнијим и трошења прихода на оне мање имућне. Ову хипотезу формализовали су у познатом раду у области политичке економије Алан Мелцер (*Allan Meltzer*) и Скот Ричард (*Scott Richard*). Они су тврдили да што је већи јаз у приходу између средишњег (енгл. *median*) и просечног (енгл. *average*) гласача, то су већи порези и већа је прерасподела.<sup>565</sup> Ипак, демократије су у пракси следиле супротан смер.<sup>566</sup> Уочава се да се прогресивност пореза на доходак смањила, да се ослањање на регресивне порезе на потрошњу<sup>567</sup> повећало, те да опорезивање капитала на националном нивоу прати глобалну „трку ка дну“. Раније смо видели да уместо да подстакну улагања у инфраструктуру што је била једна од опција коју су економисти предлагали, владе су се углавном определиле да спроводе мере штедне које су посебно штетне за раднике са ниским квалификацијама. Велике банке и корпорације су спашене, али домаћинства која су због погубног утицаја кризе запала у проблеме нису.<sup>568</sup>

Стиглиц ни у ком случају није усамљен у оцени да се вишедеценијски неолиберални експеримент, у виду нижих пореза за богате, дерегулације тржишта рада и производа рада, финасијализације и глобализације, показао као „спектакуларни неуспех“.<sup>569</sup> Полазећи од идеолошке поделе на левицу и десницу, овај аутор издваја три могуће алтернативе садашњем десном центру, који поистовећује са „неолибералним неуспехом“. Реч је о:

---

<sup>564</sup> Предности ниских каматних стопа нису припале широкој популацији, а сигурно не ни средњој класи, већ милијардерима – глобалном врху пирамиде који чини 0,1% светског становништва. Видети: Anders Åslund, “Surveying the Damage of Low Interest Rates”, Dec 14, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/damage-from-low-interest-rates-by-anders-aslund-2017-12?barrier=accesspaylog>, 07/10/2020.

<sup>565</sup> Allan H. Meltzer, Scott F. Richard, “A Positive Theory of Economic Growth and the Distribution of Income”, The Wharton School Research Paper No. 67, 2014.

<sup>566</sup> Dani Rodrik, “What’s Been Stopping the Left?”, *Social Europe*, 20th April 2018, Интернет, <https://www.socialeurope.eu/whats-been-stopping-the-left>, 11/12/2020.

<sup>567</sup> Регресивни порез је онај где с растом пореске основице спорије расте пореска стопа. Многи економисти сматрају да су порези на потрошњу регресивни из разлога што богати троше мањи проценат дохотка од сиромашних.

<sup>568</sup> Dani Rodrik, “What’s Been Stopping the Left?”, *op. cit.*

<sup>569</sup> Joseph E. Stiglitz, “After Neoliberalism”, *Project Syndicate*, May 30, 2019., Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/after-neoliberalism-progressive-capitalism-by-joseph-e-stiglitz-2019-05?barrier=accesspaylog>, 17/10/2020.



крајње десном национализму, реформистички настројеном левом центру („неолиберализму у људском обличју“) и прогресивној левици. Према овом аутору, све набројане алтернативе прогресивној левици – групацији која се залаже за „прогресивни капитализам“ – оличавају идеологије чији је рок трајања истекао (или би требало да је истекао).<sup>570</sup> Успорени економски раст, растућа неједнакост, финансијска нестабилност и деградација животне средине проблеми су које је изродило тржиште, па их тржиште не може и неће превазићи само од себе.<sup>571</sup> Стиглиц као први приоритет влада заговара успостављање нове равнотеже између тржишта, државе и цивилног друштва. Задатак који је пред Унијом далеко је тежи. Како би оправдала своје постојање и задобила легитимност, суочена је са изазовом проналаска равнотеже између утицаја глобалних тржишта, праве мере наднационалног управљања и политичке аутономије њених чланица, односно уважавања права на демократско самоодређење европских грађана.

Неколико године раније је политички економиста са Харварда, Дени Родрик, у књизи *Парадокс глобализације* приметио да светско тржиште, државе и демократија не иду заједно. Почетно питање које је поставио било је: „Како да управљамо тензијама између националне демократије и глобалних тржишта?“<sup>572</sup> Родрик нуди три могућа одговора. Може се ограничити демократија у интересу минимизирања међународних трансакционих трошкова. Такође, се може ограничити глобализација у нади да ће се изградити демократска легитимност код куће. И напослетку, може се глобализовати демократија, по цену националног суверенитета. Према Родрику, овај избор обухвата суштинску политичку трилему светске економије: „не можемо да имамо хиперглобализацију, демократију и национално самоодређење, све одједном“. „У најбољем случају можемо имати два од та три.“<sup>573</sup> Поставља се питање да ли је пандемија вируса ковид 19 само задала ударац хиперглобализацији или је дефинитивно ставила тачку на овај глобални процес. Да ли ће се свет вратити ранијим друштвеним обрасцима, предмет је спорења међу научницима различитих дисциплина. У демократијама широм света, гласачи се све више осећају као да је већина главних избора који утичу на њихов живот већ одлучена од стране од њих удаљених центара моћи, и кроз за њих недокучиве економске, законске и међународне оквире. Криза представљања једно је од обележја демократских друштава у 21. веку.

У међународним односима, све је више показатеља да се свет враћа ничим скривеној политици надметања између великих сила. Реалисти би могли рећи да она никад није ни престајала, само су током историје постојали периоди (увек ограниченог временског трајања) када је очигледна надмоћ једне силе условљавала њен хегемонски положај у међународним односима. За Европу проблем представља опажени недостатак било какве стратегије за сналажење у новим околностима. САД су лидер у иновацијама и технологији са немерљивим утицајем на финансијска тржишта. Такође, најјача је војна сила, што јој гарантује глобални примат у догледној будућности. Кина се, са своје стране, позиционирала као достојна економска и политичка противтежа Сједињеним Државама. Заузела је критичне позиције у глобалним ланцима вредности и снабдевања, а појављује се све више као важан извор страних директних инвестиција у мање развијеним регионима. Опажена

---

<sup>570</sup> Ibid.

<sup>571</sup> Ibid.

<sup>572</sup> Дени Родрик, *Парадокс Глобализације – зашто светско тржиште државе и демократија не иду заједно*, op. cit., стр. 171.

<sup>573</sup> Ibid.

офанзива њене меке моћи, која укључује амбициозне транснационалне инфраструктурне пројекте попут Иницијативе појас и пут, придобила је Кини многе економске партнере и политичке савезнике. Мада, покренула је и страх од неизбежне војне конфронтације са садашњим хегемоном – динамиком односа великих сила познатом као Тукидидова замка<sup>574</sup>.

Некада сматрана лидером у промоцији пожељних стандарда међународног и регионалног договарања, Унија је евидентно неспремна за нову, трансакциону игру геополитике. Некада се наводи да европске државе заостају у областима у којима не би смеле. У јавности је раширена перцепција да и Кина и Сједињене Државе далеко више троше на иновације<sup>575</sup>, што одражава централну улогу економије и технологије у савременој геополитичкој конкуренцији. Изазов са којим се европске државе суочавају јесте да нађу своје место у околностима у којима је моћ и њено испољавање важнија од међународног права, апстрактних општих вредности и добробити потрошача. Пред ЕУ се налазе три велика дилеме: да ли да преоријентише своју политику конкуренције; како да усагласи и комбинује економске и безбедносне циљеве; и како да избегне да постане економски талац америчких спољнополитичких приоритета.<sup>576</sup>

Доналд Трамп је први амерички председник који не верује да би очување ЕУ требало да буде стратешки циљ америчке спољне политике.<sup>577</sup> Сем већег броја деклараторних изјава, не делује да ће спољно-политички приоритети администрације његовог наследника бити много другачији. Са друге стране, ЕУ је Кину у једном стртешком документу недавно означила као „системског ривала“, што је захуктало расправе у погледу будућности кинеско-европских односа. Начелно, ЕУ је потребна делотворна стратегија „меког“ уравнотеживања Кине која препознаје суштинске, иако често наоко суптилне, изазове који

---

<sup>574</sup> „Тукидидова замка“ је појам који је створио Грахам Алисон, амерички стручњак за националну безбедност и одбрамбену политику. Његова теза је да Кина и САД стреме према рату који ни једна ни друга не желе. Разлог је Тукидидова замка, коју он дефинише као „смртоносни образац структурног стреса који настаје када растућа сила изазове владајућу“. Овај феномен је према њему стар колико и сама историја. О Пелопонеском рату који је опустошио древну Грчку, историчар Тукидид је написао: „Успон Атине и страх који је он усадио у Спарти учинио је рат неизбежним“. Алисон налази да су се током протеклих петсто година, слични услови поновили шеснаест пута, док је у дванаест наврата избио рат. Алисон налази да данас, док се незауостављива Кина приближава непомичној Америци, и обојица Си Ђинпинг и Доналд Трамп обећавају да ће своје земље учинити „поново великим“, изгледа да се избегне седамнаести случај не обећавају. Осим, уколико Кина не буде вољна да смањи своје амбиције, или Вашингтон прихвати да постане број два на Тихом океану, трговински сукоб, сајбер напад или несрећа на мору ускоро би могли прерасти у свеопшти рат. Видети сиче: Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

<sup>575</sup> У данашњој економији у којој „победник узима све“, новостворено богатство углавном припада онима који најбрже иновирају. Већина Европљана то можда и не схвата, али ЕУ је у последњих 60 година издвојила више за истраживање и иновације кроз програм Хоризонт 2020 (77 милијарди евра) од америчке одбрамбене Агенције за напредне истраживачке пројекте (енгл. *US Defense Advanced Research Projects Agency*) (55 милијарди долара). Ипак, док је истраживање америчке агенције директно водило ка Интернету, микрочипу, стелт технологијама, ГПС-у, препознавању гласа и аутономним возилима, може се само запитати шта се догодило са европским иновацијама које мењају свет. Из овога произилази да је метод тај који се рачуна, а не величина расхода. André Loeseckrug-Pietri, “France and Germany Must Change the Game”, *Project Syndicate*, Feb 11, 2019., Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/france-germany-eu-innovation-cybersecurity-by-andre-loeseckrug-pietri-2019-02>, 29/11/2020.

<sup>576</sup> Jean Pisani-Ferry, “Europe and the New Imperialism”, Apr 1, 2019, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-strategy-versus-america-and-china-by-jean-pisani-ferry-2019-04>, 22/11/2020.

<sup>577</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 19.

произилазе из незауостављивог успона азијске силе. Потребно је ублажити повезане ризике, истовремено користећи евентуалне могућности како се укажу. Кинески приступ глобалној сарадњи би требало да подстакне Унију да истражи алтернативне путеве развоја и сарадње са партнерима. Њене политике према суседству, тренутним земљама кандидатима за чланство које су то само „на папиру“ и „потенцијалним кандидатима“ су се показале неуспешним. На тзв. Западном Балкану, Унија је изгубила примат. Кина је такав развој ситуације спремно дочекала и понудила алтернативне моделе сарадње. Некада су други светски региони опонашали европски модел интеграције и сарадње, док данас многи коментатори сматрају да би она требала да почне да усваја поједине кинеске праксе. Један од примера је и стварање индустријских шампиона по угледу на Кину. Други пак сматрају да ЕУ треба да се води сопственим тековинама и моделом, те да настави да инсистира на еколошкој политици, безбедности хране и потрошача итд.

Током обраћања на Минхенској безбедносној конференцији, Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност Жозеп Борел (*Josep Borrell*) позвао је Европу да развије „апетит за моћ“. Додао је и да она мора бити спремнија да интервенише у глобалним кризама.<sup>578</sup> Одмах да напоменемо, у овом раду се као решење за превазилажење њених опажених слабости не заговара развој тврде моћи, улазак у трку у наоружању, нити развој наддржавних капацитета који би јој омогућили да постане велика сила и глобални актер по мери реалиста међународних односа. Напротив, тврди се да је геополитичко актерство у колизији са њеним прокламованим нормативним идентитетом.<sup>579</sup>

Крастев је у праву када каже да је ЕУ била опклада високог ризика која гласи да ће се човечанство унапредити и развити у смеру више демократског и толерантнијег друштва.<sup>580</sup> До таквог исхода дефинитивно није дошло. Међутим, она сада не сме да се води максимумом „ако не можеш да их победиш, придружи им се“. Она није кадра да оперише у свету тврде моћи, а покуша ли, изгубиће и оно мало меке и нормативне моћи коју поседује. Слободан Самарцић проблем види у томе што је „свака империја с мирнодопске тачке гледишта змија која гризе свој реп, у смислу да када она гарантује безбедност себи, тј. свом центру, она угрожава безбедност другог“. <sup>581</sup> Управо из тог разлога, пут стицања тврде моћи и „истинског“ статуса велике силе јесте пут којим Унија не би требало да крене. Још прецизније, требало би да се одрекне таквих амбиција и исправи колико год је то могуће штету насталу из њених досадашњих излета у овом домену. Сви они су били, или „млаки“, или неуспешни с тачке гледишта „борбе за моћ“ између „великих сила“, док су последице

---

<sup>578</sup> Pauline Bock, “EU must develop 'appetite for power' says foreign policy chief Josep Borrell”, *Euronews*, Интернет, <https://www.euronews.com/2020/02/16/eu-must-develop-appetite-for-power-says-foreign-policy-chief-josep-borrell>, 03/03/2021.

<sup>579</sup> Реч је о теоријском приступу чији је зачетник британски професор Иан Манерс који изразито афирмативно сагледава допринос ЕУ међународном поретку. Он нормативну моћ одређује као идеациону, пре него материјалну или физичку моћ, сматрајући да је „способност да се одреди шта пролази као ‘нормално’ у светској политици је у крајњем највећа моћ од свих“. Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002., p. 253.

<sup>580</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 29. Такође, толеранција и пристојност су дуго биле главне карактеристике ЕУ, док се данас у великом делу јавности оне схватају као њене кључне слабости. Ibid., стр. 45.

<sup>581</sup> Поговор проф. Слободана Самарцића у: Херфрид Минклер, *Сила у средишту: нови задаци Немачке у Европи*, Албатрос Плус, Београд, 2016., стр. 156.

на локалу некада биле разорне.<sup>582</sup> Укратко, у наредним годинама акценат треба да стави на изградњу легитимнијег политичког система, праведнијег друштва и функционалније економије.

У литератури се често налази на списак пожељних области јавних политика у којима се тражи напредак на нивоу ЕУ, почев од заједничке одбране, трговине, енергетске политике у смеру ка изградњи енергетске уније, па до реформе шенгенског простора и завршетка банкарске уније. Други пак аутори, препоручују концентрисане напоре држава чланица у три области, у домену унутрашње европске политике, затим регионалних и глобалних послова<sup>583</sup>: прво, изградња јединственог дигиталног тржишта, односно креирање таквог пословног окружења које би омогућило европским компанијама да расту и такмиче се на међународном нивоу, уз истовремено супротстављање пракси заузимања тржишта од стране индустријских гиганта<sup>584</sup>; друго, ефективна стратегија сарадње са Африком (како би се предупредила нека будућа мигрантска криза); и треће, преузимање улоге глобалног лидера у политици супротстављања нежељених ефеката климатских промена.

Тачно месец дана пред председничке изборе у Америци, на којима се Доналд Трамп борио за други мандат, Џозеф Нај је понудио четири сценарија како би међународни поредак могао да изгледа до 2030. године.<sup>585</sup> Први је крај глобализованог либералног поретка какав смо до сада познавали, у коме растућа незапосленост и неједнакост воде ка успону ауторитаризма. Други је наступање светског поретка којим доминира Кина. Занимљиво је да је управо Нај један од истакнутих теоретичара међународних односа који је дуго релативизовао популарну хипотезу о опадању америчке моћи и превладавању Кине у догледној будућности. Према овој предикцији западне економије би ослабиле у односу на Кину услед пандемије, па би кинеска влада и њене велике компаније биле кадре да преобликују институције и поставе стандарде према сопственом нахођењу. Кина захтева поштовање у складу са својом растућом моћи. Иницијативу Појас и пут користи за утицај не само на суседе, већ и на тако удаљене партнере као што су државе Европа и Латинске Америке. Гласови против Кине у међународним институцијама постају прескупи, јер угрожавају кинеску помоћ или инвестиције, као и приступ највећем светском тржишту.<sup>586</sup> Трећи понуђени сценарио је опредељење за зелену међународну агенду. Чињеница коју јавност полако увиђа јесте да трошење 700 милијарди долара на одбрану (уз повећање

---

<sup>582</sup> Тако, нпр. у тзв. „Украјинској кризи“, ЕУ не само да се није показала као дорасла озбиљности ситуације (уосталом, као и у ранијим кризама на европском тлу), већ се нашла у улози изазивача озбиљног међународног конфликта. Сучена са погубним последицама своје агресивне и исхитрене „европеизације“ „новог“ истока Европе (истицање права на нормативну хегемонију вођену доминантно геополитичким мотивима), једном када се сукоб распламсао, претећи да изазове несагледиве последице по стабилност постхладноратовског безбедносног поретка, није јој много преостало до да се приклони политици САД. Детаљније у: Драгана Дабић, „Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније према украјинској кризи“, *Међународна политика*, година LXVI, бр. 1160, 2015.

<sup>583</sup> Опширније у: Ana Palacio, “Europe’s Chance in 2018”, *Project Syndicate*, Dec 19 2017., Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-reform-leadership-2018-by-ana-palacio-2017-12?barrier=accesspaylog>, 15/12/2020.

<sup>584</sup> ЕУ је 2015. покренула „Стратегију јединственог дигиталног тржишта“ са циљем да поспешу развој европског дигиталног сектора. Од тада је постигнут одређени напредак, у првом реду укидање трошкова роминга на територији Уније.

<sup>585</sup> Joseph S. Nye, Jr., “Post-Pandemic Geopolitics”, *Project Syndicate*, Oct 6 2020., Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/five-scenarios-for-international-order-in-2030-by-joseph-s-nye-2020-10>, 20/10/2020.

<sup>586</sup> Ibid.

војног буџета за време Трампа) није спречило вирус ковид-19 да убије више Американаца него што је умрло у свим ратовима након 1945. године.<sup>587</sup> Ова спознаја би према Нају могла да утиче на промену фокуса америчке политике. Четврти је наставак по старом, где су пријатељства у међународним односима ограничена, а ривалитетом се мање или више успешно управља.<sup>588</sup>

Како се положај ЕУ мења у овим сценаријима? Нај је научну прогнозу углавном концентрисао на САД, међутим није тешко извести закључке за Унију. У случају првог могућег пута у будућност међународних односа лагано одумирање либерализма и мултилатерализма би за Унију могао значити *de facto* одбацивање претензија ка заједници вредности на унутрашњем плану, односно нормативног идентитета на спољном плану. Други могући пут у коме би Кина, евентуално достигла статус „незаменљиве силе“ (енгл. *indispensable nation*), за Унију би могао значити „мање-више“ наставак по старом („тумарање“ од кризе до кризе, уз делимично успешно „гашење пожара“ како се појаве, уз непостојано инсистирање на поштовању принципа на којима је сама заснована), а који неминовно води ка опадању. Тек би трећи Најов сценаријо будућности за ЕУ могао значити јачање њене улоге и идентитета у управљању светским пословима, односно боље котирање на међународној сцени и нови полет на пољу унутрашњих интегративних процеса. Последњи понуђени сценарио за ЕУ би значио преовладавање прагматичног приступа глобалним проблемима и екстерналијама које ствара међузависност са неминовним заостравањем ситуације у једном тренутку, било услед екстерних шокова или унутрашњих проблема функционисања.

Глобално одмеравање моћи већ дуго наликује дечијој игри „човече не љути се“. Додуше, са озбиљним улозима. САД, Русија, Кина и ЕУ се вођене опречним стратегијама (империјална, анахрона, прагматична, постмодерна) и са различитим средствима на располагању надмећу за међународни примат који би им омогућио да глобалне односе уреде према сопственим начелима и/или интересима. Ипак, победа им свима измиче. „Игра“ није временски орочена. Неки су мање, а неки више успешни. Докле год се елементарна „правила“ буду поштовала (нпр. спречити ширење оружја за масовно уништење и конфликти на периферији не смеју ескалирати), она може да се одвија и даље. Нажалост, сваки „играч“ је принуђен да некада жртвује „пиона“. „Пиони“, тако могу бити норме међународног права или прокламована политичка начела и вредности, а могу бити и метафора за непокорне државе. „Пиони“ су и државе које своју „злу коб“ дугују стицају околности да се нађу преблизу тачака сучељавања и одмеравања снага глобалних актера.

Државе, биле оне „пиони“ или „господари“ светске политике, ускоро можда неће бити кадре да се самостално носе са егзистенцијалним претњама будућности. Глобална међузависност изродила је многе (не)предвидиве последице. Масовне миграције, инхерентна нестабилност глобалног капитализма, епидемије, рањивост друштва која се ослањају на ефективност система умрежених алгоритмима, незауостављиво узимање сировина из утробе земље, док се истовремено у њу враћају отпад и отрови, само су неки од изазова. Потребне су године мукотрпних преговора да се закључе тек „млаки“ мултилатерални споразуми о разоружању, климатским променама или слободној трговини. А онда, када се догоди неочекивана смена на врху у некој од великих сила потписница, сви пређашњи напори за трен „падају у воду“.

---

<sup>587</sup> Ibid.

<sup>588</sup> Ibid.

Поред конкретних стратегија, човечанству је потребна и нада да хобсовски анархични свет није неминовност међудржавних односа. Један од ретких светлих примера је ЕУ. Уствари, славна је њена прошлост у којој је помирила најљуће ривале и подстакла их на мирољубиву и плодотворну сарадњу. Уколико је судити према садашњости, у којој се више нико не усуђује да буде идеалиста, будућност је несигурна.

## 5.2. ЧЕТИРИ СЦЕНАРИЈА ЗА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

„Бела књига о будућности Европе“, коју је Комисија објавила 2017. године, износи пет могућих путева напред за Европу<sup>589</sup> - од сужавања фокуса ЕУ на јединствено тржиште до продубљивања и ширења интеграције на нове јавне политике и области управљања. Такође, укључује и наизглед неизбежни предлог изградње Европе у више брзина, за који се сада са великом сигурношћу може тврдити да представља, како прошлост и садашњост интегративних процеса, тако и њихову будућност. Европски званичници су предложили десетомесечни рок за расправу и размишљање, који је требало да кулминира на састанку Европског савета, на коме би европски лидери одлучили у ком правцу ће кренути. Очекивало се да нови приступ буде саопштен у склопу европских избора 2019. године. Како је написано у прошлом времену, јасно је да се са овом амбициозном стратегијом „изјашњавања“ није далеко одмакло. Расправа о пожељном моделу и дOMETИМА интеграције ће морати да сачека боље време. Ипак то нас не спречава да изнесемо нека предвиђања у погледу могућих путева трансформације политичког и економског система ЕУ која су изнета у литератури европских студија.

Сложене структуре, још увек неуобличена (на пола пута између стабилнијих познатих форми економског управљања) и упитне демократске легитимности, посткризна ЕМУ је полазиште за даља разматрања унутар различитих дисциплина. Начин на који дефинитивно буде уобличен систем управљања у зони евра, како односи између централног нивоа и држава чланица (федерално начело насупротив повратку на ниже нивое интеграције), тако и односи између самих чланица (начело демократске једнакости насупротив недемократског обрасца надређености и подређености), пресудно ће утицати на будућност европског пројекта уједињења.<sup>590</sup>

### 5.2.1 Инкременталне модификације система управљања: где су границе?

*„Одлагање договора о будућности не спречава политику да, потискујући питања о коначном циљу, данас доноси одлуке које ће сутра имати одређене последице, и тако прејудицирати одговор на ово питање.“<sup>591</sup>*

У претходним поглављима је образложено због чега садашњи систем управљања у зони евра сматрамо мањкавим. Истакнути су бројни проблеми који га одликују и објашњено је

<sup>589</sup> Некада су само коментатори са друге стране Атлантика ЕУ поистовећивали са Европом. Да ли су на тај начин настојали да тамошњој јавности приближе замршени европски систем управљања на више нивоа, или су пак свесно доприносили дискурсу победника у Хладном рату, у садашњем тренутку је мање важно. Иако је данас постало готово уобичајено да се о „квази“ федерацији европских држава говори само као о „Европи“ (а и видели смо да и сама Унија следи овај приступ), требало би ипак избегавати поистовећивање целокупног континента са Унијом 27 европских држава.

<sup>590</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 77.

<sup>591</sup> Дитер Грим, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, *op. cit.*, стр. 23.

због чега не задовољава ни минималне критеријуме демократске легитимности. Упркос уоченим озбиљним проблемима легитимности, оставићемо их по страни зачас, и зарад зацртаних научних циљева са почетка дисертације поставити питање које је за поједине политичке реалисте и апологете уствари кључно. Да ли је посткризни систем у зони евра довољно добар да истраје?

Једно издвојено виђење сугерише да су сада смањене могућности влада за „неодговорно“ вођење економије, односно извргавање колективно договорених правила из разлога: стриктног надзора буџетског процеса, аутоматизације санкција и услова за коришћење помоћи путем Европског стабилизационог механизма.<sup>592</sup> Иако Унија данас има знатно боље капацитете за управљање кризама него што је то био случај 2011. и 2012. године када је економска неизвесност у еврозони била на врхунцу, наше истраживање је показало да они и даље остају непотпуни, посматрано чак и из стриктно економског угла.

Иван Крастев, се на пример пита „да ли треба да нас брине крхкост Европе или треба да будемо импресионирани њеном отпорношћу“.<sup>593</sup> Његови одговори и препоруке су разнолики (иду од тврдње да је ЕУ „осуђена на пропаст“ до наде да се она ипак неће распасти), али један прагматични став је пригодно навести на овом месту. Уместо што европске елите покушавају да обезбеде опстанак ЕУ подижући јој легитимитет, можда би демонстрација њене способности да преживи могла постати велики извор њеног будућег легитимитета.<sup>594</sup> Они који подржавају мање амбициозан и прагматичан приступ развоја Уније могли би рећи да политичка снага Уније никада није ни била у детаљној визији будућности (иако историја памти много таквих иницијатива, од којих је већина осуђена да остане тек „мртво слово на папиру“, или је пак доживела неуспех када је тестирана у пољу практичне политике), већ њена способност да превазиђе неуспехе и прилагоди се новонасталим околностима.

Како би ово „прежиљавање“ могло да изгледа у пракси у наредних десет, евентуално петнаест година? Државе чланице би вероватно удружено реаговале на будуће мини-кризе и кризе како се појаве, следећи образац од последњих неколико година. С обзиром на различите интересе и проблеме са којима се суочавају различите земље у еврозони и ЕУ, заједно са гломазним управљачким структурама и потешкоћама које би задала промена уговора, ово је пут којим се национални лидери најмање противе, а самим тим и онај који ће највероватније следити. Али како бициклиста који је персонификација европске интеграције не може предуго да стоји у једном месту, намеће се питање изналажења пута да се крене напред.

Може ли се заобилазним путем кроз нове интеграционе проухвате којима се побољшава резистентност заједничке валуте доћи до европске федерације? На почетку кризе већина теоријских разматрања ишла је у правцу предлога да наднационална монетарна унија буде допуњена наднационалном фискалном унијом. Убрзо је међутим постало јасно да је концепција фискалне уније, како она описана у радовима теоретичари европских интеграција, тако и она која је била предмет надања презадужених чланица, дијаметрално супротна концепцији Немачке и других добростојећих чланица, и да се ту не може много

<sup>592</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 207.

<sup>593</sup> Иван Крастев, *После Европе*, *op. cit.*, стр. 104.

<sup>594</sup> *Ibid.*, стр. 105.

учинити. Потом су све очи били упрте у пројекат наднационалне банкарске уније. Ту је већ више учињено. Надзор над главнином банкарског система еврозоне пренет је на ЕЦБ и установљен је заједнички фонд за санацију банака. Међутим, када је постало јасно да се Немачка противи заједничкој одговорности за заштиту депозита, дошло је до застоја. Наднационална банкарска унија остала је недовршена. На кратко је деловало да је време за амбициозније економске реформе прошло. Ипак, са наступањем катастрофалних последица пандемије вируса ковид-19, европски лидери су месецима већали о новим инструментима како би се помогло најтеже погођеним чланицама. Договор је дошао у виду новог инструмента, којим се Комисији омогућава да средства прикупља на тржишту капитала издавањем дугорочних обвезница, потпомогнуто новим европским порезима.<sup>595</sup> Има аутора који сматрају да ако план успе, он ће сигурно отворити пут даљим иницијативама, а можда на крају и фискалној унији обједињеној са монетарном унијом успостављеном пре две деценије.<sup>596</sup>

У вези са овим, један од заобилазних путева за досезање „више Европе“ могао би узети облик постепеног повећања европског буџета и увођења нових програма и функција, укључујући и постепено додавање нових начина његовог пуњења. Оваква стратегија би начелно била у сагласности са поставком „зависности од путање“, с тим што би далекосежнија и политички осетљивија решења захтевала пристанак свих чланица. Још једна опција би могла да буде и све у претходним редовима наведено, али у контексту сопственог буџета за еврозону. То би наоко била стратегија која комбинује економску рационалност са постепеношћу неопходном за превазилажење политичког отпора. Крајњи исход би могао бити заједнички буџет који би омогућио макроекономску улогу за европске институције, промовишући на тај начин стабилност и јачајући кохезију унутар еврозоне.

Такође, и „Европски зелени договор“ (енгл. *European Green Deal*) је могуће посматрати у светлу инкременталног развоја интеграције. Под председницом Урсулом фон дер Лајен, Европска комисија има велике планове за решавање климатских промена.<sup>597</sup> Са инвестиционим пакетом који се процењује на око билион (енгл. *trillion*) евра, она се нада да ће Европу трансформисати у економију неутралну од угља до 2050. године. Наравно, једно

---

<sup>595</sup> „Нова генерација ЕУ“ (енгл. *Next Generation EU*) је инструмент за привремени опоравак у износу од 750 милијарди евра који треба да помогне у санацији непосредне економске и социјалне штете коју је донела пандемија корона вируса. Како би финансирала опоравак, ЕУ ће се задуживати на тржиштима по повољнијим стопама од многих држава чланица и редистрибуирати износе. Да би Комисија почела да се задужује, све државе чланице морају ратификовати нову Одлуку о сопственим ресурсима у складу са својим уставним захтевима. До јуна 2021. године, Комисија ће изнети предлоге о изворима прихода који су повезани са: механизмом прилагођавања границе емисије угљен-диоксида, дигиталним наметима, системом ЕУ за трговање дозвољеним емисијама. До јуна 2024., Комисија ће предложити нове изворе прихода, као што су: порез на финансијске трансакције, финансијски допринос повезан са корпоративним сектором, нова заједничка основа корпоративног пореза. European Commission, “Recovery plan for Europe”, Интернет, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en), 05/03/2021.

<sup>596</sup> Jean Pisani-Ferry, “Europe’s Recovery Gamble”, *Project Syndicate*, Sep 25, 2020, Интернет, [https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09?a\\_la=english&a\\_d=5f6dbcc373dfd90e38f6470d&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=%2Fsection%2Fpolitics-world-affairs&a\\_li=european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09&a\\_pa=section-commentaries&a\\_ps=&a\\_ms=&a\\_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09?a_la=english&a_d=5f6dbcc373dfd90e38f6470d&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Fsection%2Fpolitics-world-affairs&a_li=european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09&a_pa=section-commentaries&a_ps=&a_ms=&a_r=,), 04/03/2021.

<sup>597</sup> Овај програм је могуће појмити и као узимање у обзир преференци европских грађана. Истраживања јавног мњења као и пораст подршке партији Зелених на европском нивоу сведоче да је еколошка политика важна за европске грађане.



од централних питања је начин финансирања ове амбициозне агенде. Немачки професор економије и уједно саветник у немачкој влади Ханс Вернер Зин (*Hans-Werner Sinn*) је става да колико год да су предлози Европске комисије за решавање климатских промена похвални, они се претежно ослањају на облике финансирања који крше правила ЕУ.<sup>598</sup> Будући да је Комисији забрањено да преузима дуг, Европска инвестициона банка (ЕИБ) ће то учинити у њено име, док би се на крају дуг могао наћи у каси ЕЦБ.<sup>599</sup> Према за сада познатом плану, ЕЦБ би се изнова веома лако могла наћи у „сивој правној зони“, сматра овај аутор.

Вратимо се у садашњи тренутак и покушајмо да сумирамо први сценарио могуће будућности интеграција. Неконвенционалне мере монетарног регулисања ће економији еврозоне купити још времена. Наставак ослањања на „оружја“ ЕЦБ која су развијена под окриљем њеног председника Марија Драгија (од 2011. до 2019.), вероватно ће успети да одржи презадужене европске државе и банке на површини, али само по цену дубље стагнације и све непријатнијих политичких тензија.<sup>600</sup> Међу теоретичарима је изражен став да сама монетарна политика неће бити довољна да осигура континуирани и инклузивни раст и стабилност, а камоли демократску легитимност европског економског управљања. Према Улриху Беку (*Ulrich Beck*), „фискални режим ЕЦБ“ зауставио је „повратак националној држави“, тачније успостављен је „неписани фискални устав (за хитне случајеве)“ који је у толикој мери проширио утицај наднационалне централне банке да задире чак и у фискалне политике земаља чланица. Идеја о повратку националној држави је на тај начин спречена и изиграна кроз „нову метаморфозу поделе суверенитета“.<sup>601</sup>

Образац по коме ЕУ делује се током протекле деценије готово усталио. Она преживљава дванаест турбулентних месеци вођена догађајима за које није била спремна. Затечена, тешком муком спрема одговоре и усваја мере и најважније - решава да се „у блиској будућности“ озбиљно посвети решавању дубљих структурних проблема. Са доласком следеће године, Унија је опет преплављена догађајима и наново заробљена у краткорочном режиму одговора на кризе. Када ће Унија изаћи из овог калупа? Дакле, вратимо се на питање постављено у наслову овог одељка – где су границе инкременталног развоја ЕУ? Како ће он бити заустављен? Шта треба да се догоди да се Унија определи за другачији модел развоја интеграције?

Посматрано уже, из угла опстанка институционалне структуре која подупире евро, истраживачи су већ понудили одговоре. Уколико све државе чланице одговорно поштују нова правила ЕМУ, одржаваће *status quo*, па ће уживати „све благодети заједничке валуте и

---

<sup>598</sup> Hans-Werner Sinn, “Who Pays for the Green Deal?”, *Project Syndicate*, Jan 21, 2020., Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-green-deal-violates-ecb-rules-by-hans-werner-sinn-2020-01>, 24/10/2020.

<sup>599</sup> Председница ЕЦБ Кристин Лагард (*Christine Lagarde*) већ је најавила да жели да банка игра активнију улогу у климатски прихvatљивим активностима унутар еврозоне. У пракси, то највероватније значи да би ЕЦБ откупила „зелене“ обвезнице које сада осмишљава ЕИБ. Те куповине би затим смањиле каматне стопе по којима ЕИБ може да се задужи, што би на крају могло довести до активирања штампарске пресе како би се обезбедио новац за потрошњу на климатску политику. Ibid.

<sup>600</sup> Yanis Varoufakis, “New Weapons for the ECB”, op. cit.

<sup>601</sup> Улрих Бек, “Како спасити европски пројекат: Космополитски поглед”, Heinrich-Böll-Stiftung, децембар 2014, Интернет, <https://rs.boell.org/sr/2014/12/02/kako-spasiti-evropski-projekat-kosmopolitski-pogled>, 14/03/2021.

осталих европских интеграција“; а, уколико се, пак све државе чланице понашају неодговорно и не поштују правила, дошло би до пропасти евра, а по речима немачке канцеларке Ангеле Меркел и до пропасти Европе.<sup>602</sup>

Посматрано шире, ЕУ је традиционално прибегавала два техникама како би се носила са унутрашњим поделама које су ограничавале даље пробоје интеграције. Прва је била „куповина времена“, односно претварање да све земље чланице деле исти крајњи циљ „све ближе уније народа Европе“, иако нису све подједнако спремне да у датом тренутку делају.<sup>603</sup> Према Писани Ферију, овај приступ са више брзина достигао је своје границе. Можда се још увек можемо претварати, противно шанси, да ће се све земље чланице на крају придружити еврју; али не можемо занемарити јаз између оних који тврде да неко може бити поносан европски муслиман и оних којима је хришћанство најважније за европско држављанство. Друга техника била је преношење надлежности на ниво ЕУ и разрешавање разлика применом већинског гласања.<sup>604</sup> Поменути аутор је става да је на тај начин изграђено јединствено тржиште и да се тако успешно управља трговинском политиком, упркос веома различитим ставовима и интересима чланица. Међутим, он истиче да такав процес функционише само док се земље чланице слажу да се придржавају правила већине. Супротстављени ставови о безбедности, одбрани или, у последње време, азилу, не могу се решити на овај начин. Тако пример од пре неколико година у вези са мигрантском кризом показује да донета одлука о начину додељивања тражилаца азила државама чланицама није могла да се примени.<sup>605</sup>

Последње што је ЕУ потребно је грандиозна, али суштински празна реторика и немогућа обећања. Њен неуспех у испуњавању обећања и легитимних очекивања њених грађана у прошлости допринео је данашњој клими беспомоћности и политичког цинизма спрам великих политичких пробоја. Уместо тога, ЕУ треба да постигне конкретан напредак у виду инклузивног економског опоравка како би ојачала пољуљани кредибилитет, истовремено не занемарујући нагомилане унутрашње проблеме. У супротном, уколико не промени приступ, у најбољем случају, ће бити осуђена да се задовољи тек задржавањем главе изнад воде у мирнијим периодима између избора у важним европским престоницама.

### 5.2.2. Прекретање смера интеграције

Јан Зјелонка указује на чињеницу да, иако су његове либералне колеге артикулисале бројне теорије европских интеграција, не постоји ниједна теорија европске дезинтеграције, односно распада Уније.<sup>606</sup> У посредној вези са овим је и дилема, коју према Бојану Ковачевићу, у контексту европских интеграција упорно покушавају да заобиђу и теоретичари и практични политички делатници – дилему господара уговора.<sup>607</sup> Ко би пресудио у случају озбиљног политичког конфликта између два нивоа власти – ЕУ и њених

---

<sup>602</sup> Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), оп. cit., стр. 209.

<sup>603</sup> Jean Pisani-Ferry, “One Club Does Not Fit All in Europe”, *Project Syndicate*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/benefits-of-bare-bones-european-integration-by-jean-pisani-ferry-2018-09?barrier=accesspaylog>, 17/09/2020.

<sup>604</sup> Ibid.

<sup>605</sup> Ibid.

<sup>606</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, оп. cit., р. 28.

<sup>607</sup> Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам: Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, оп. cit., стр. 217.

држава чланица? Историјска пракса федералних система учи да у нормалним условима такву пресуду доносе уставни судови.<sup>608</sup> Међутим, уколико би интегритет целокупног система озбиљно био доведен у питање, одлуку не може донети нико други до главни политички актери.<sup>609</sup> Уколико би се таква ситуација пренела на ниво Уније, „релативно гладак процес конституционализације европских оснивачких уговора“, који је започет значајним одлукама Суда правде шездесетих година 20. века, могао би бити замењен „ретроградним процесом политизације Уговора“.<sup>610</sup> Теоријски оквир који је одабран за предметну дисертацију недвосмислено истиче да упркос њиховој немогућности да врше неометану контролу над целином развоја процеса интеграције, државе чланице остају крајњи одлучиоци.

Брегзит је већ срушио једну од основних, ако не претпоставки, а онда уверења на којима се темељи напредак европског пројекта: да ће се, иако некад тешко и споро, интеграција увек кретати напред. Према Крастеву, поред свесне намере архитектата европског пројекта да дезинтеграцију ЕУ учине незамисливом, два су још важна разлога за оскудицу теорија о дезинтеграцији: први је проблем дефиниције, односно како се може дезинтеграција разликовати од реформе или преобликовања Уније; док је други оличен у иронији да је Европа интегрисанија него што је то била икада раније баш у тренутку када су лидери и широка јавност парализани страхом од дезинтеграције.<sup>611</sup> У вези са првим разлогом, поставља се питање да ли се напуштање Уније од стране Уједињеног Краљевства може тумачити као почетак дезинтеграције? Даље, да ли је одступање од Шенгенског споразума током тзв. мигрантске кризе индикатор дезинтеграционих процеса? Да ли је покретање члана 7. против Мађарске и Пољске такође озбиљна претња у том смислу? Да ли би излазак Немачке из програма ЕЦБ по налогу тамошњег Уставног суда био перципиран као почетак дезинтеграције достигнућа економске интеграције? И напокон, да ли би политичка реформа упућена на поновно јачање легитимитета ЕУ који се изводи из држава чланица, односно повратак „изгубљених“ и/или овлашћења „присвојених“ од стране заједничких институција у руке држава чланица значила и неминовну дезинтеграцију Уније? На наредним странама ћемо покушати да понудимо одговор на макар нека од отворених питања, развијајући одговарајући сценаријо дезинтеграције, који за сврху предметног истраживања лоцирамо у контекст ЕМУ и разумемо као недвосмислено преокретање досадашњег (преовлађујућег) смера интеграције,<sup>612</sup> такође разрађујући различите могуће подсценарије. Пре тога ће на кратко пажња бити усмерена ка теми Бреگزита.

*- Последице изласка Уједињеног Краљевства из Европске уније – почетак дезинтеграције или нова прилика за „више Европе“?*

Уједињено Краљевство је 31. јануара 2020. напустило ЕУ, поставши прва држава која се одважила да напусти најзначајнији савез европских држава. Тиме је Унија изгубила једну од тзв. „великих“ чланица. Наиме, грубо заокружено Уједињено Краљевство је чинило шестину становништва и економије Уније. Сем учешћа у јединственом европском

---

<sup>608</sup> Ibid.

<sup>609</sup> Ibid.

<sup>610</sup> Ibid.

<sup>611</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 16-17.

<sup>612</sup> Еврозона је до сада увек ширила чланство, док је истовремено интеграција у економском домену напредовала ка додатним областима.

тржишту, које јој је одувек било најважније, Британија није учествовала ни у једном од кључних европских интеграционих подухвата, попут заједничке валуте или шенгенског простора, делу тзв. трећег стуба интеграције итд. Ипак, ЕУ је много више од заједничког тржишта.

Као део тзв. „транзиционог периода“, британска предузећа ће уживати пуни приступ јединственом европском тржишту, Велика Британија ће остати део царинске уније, док ће британски грађани моћи слободно да путују унутар Европе, закључно са 31. децембром 2020. године. Још увек је неизванстан коначни договор око трговинског режима, као и широк економских и политичких односа Британије и ЕУ.

Испрва, европска јавност је била у страху да би и друге чланице могла да крену стопама Уједињеног Краљевства, што би напослетку могло да доведе и до дезинтеграције Уније. Данас је, пак теоријска мисао махом сагласна да интеграциони процеси међу преосталих 27 чланица неће бити заустављени, водећи ка новим пројектима које Уједињено Краљевство вероватно не би ни подржало. Штавише, поједини коментатори предвиђају увођење нових федералних обележја у политички систем ЕУ као индиректни политички одговор на Брегзит. Првенствено се мисли на наставак централизације економског управљања у зони евра (нпр. комплетирање банкарске уније установљавањем наднационалног механизма осигурања депозита). Други домен где се очекује пробој интеграције (додуше, дугорочно посматрано) је европска одбрана. Док је Велика Британија била део Уније, она је била једна од чланица која се највише противила заједничкој европској одбрани и већој аутономији Уније у односу на НАТО. Миша Ђурковић није усамљен у оцени да је улога Британије у историји ЕУ била „унутрашња контрола темпа, брзине и домета евроинтеграција“.<sup>613</sup>

Чини се да са обе страна Ламанша у свету академије доминирају еврофили, те се далеко више наводи шта ће Британија изгубити изласком из Уније, и следствено које ће се нове прилике за Унију отворити сада када је ослобођена од непоколебљивог британског евроскептицизма. Према Бернару Анри Левију (*Bernard-Henri Lévy*), Европа би могла постати ригиднија и опресивнија. У поетичној ноти, он закључује да ће Континент и даље имати своје Дон Кихоте и њихове сјајне снове, као и Санчо Пансе, који ће спутасти туђе летове маште, имаће рушевине Рима, сјај Атине и дух Кафке, али ће зато изгубити колевку слободе.<sup>614</sup> Његова порука је јасна: Европљани не треба да напусте британско наслеђе, посебно историјски усађену дубоку преданост либерализму.<sup>615</sup>

- *Одустанак од Уније народа Европе и повратак на Европу националних држава*

Грађани Гренланда су 1985. године одлучили да напусте Европску економску заједницу, претечу данашње Уније. Ова чињеница никада није привлачила превелику пажњу у научним и политичким круговима, вероватно из два разлога: прво, разлог изласка је жеља локалног становништва да сачувају риболов која је тамошња доминантна привредна грана, под националном контролом; и, друго Гренланд није држава, већ самоуправна аутономна

<sup>613</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, оп. cit., стр. 164.

<sup>614</sup> Bernard-Henri Lévy, “Europe Lives On”, *Project Syndicate*, Feb 7, 2020, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-after-brexit-by-bernard-henri-levy-2020-02>, 14/11/2020.

<sup>615</sup> Ibid.

територија под суверенитетом Краљевине Данске. Данска је остала у чланству Заједнице/Уније.

Брегзит је веома важан, јер пружа пример да је један од могућих путева за превазилажење незадовољства наддржавним управљањем давање гласа народу путем организовања обавезујућег референдума. Након почетног изненађења које су изазвали резултати референдума 2016. године, многи су услед унутрашњих политичких нестабилности са којима се Уједињено Краљевство суочило у наредним месецима и годинама, изразили скепсу да ли ће до Бреگزита уопште доћи. Могла су се чути залагања како је потребно одржати још један референдум. Добро је што таква идеја није реализована. Брегзит је дао примат националној демократији са свим њеним манама (тесна већина која је пресудила исход референдума оставила је велики део грађана незадовољним)<sup>616</sup>, над останком у арнжману за који су гласачи проценили да гуши националну аутономију и суверенитет народа, односно парламента. У наредним годинама имаћемо више увида да ли се Уједињено Краљевство суочило са неком од катастрофалних политичких последица на које су најључи критичари Бреگزита упозоравали. За сада, делује да ће се британски лидери „колико-толико“ успешно прилагодити новонасталој ситуацији. Мада, понављамо, Уједињено Краљевство је важило за најмање интегрисану чланицу, тако да би „трошкови изласка“ сасвим сигурно били виши за неку другу земљу, нарочито оне које припадају еврозони. На крају крајева, Уједињено Краљевство ће једног дана бити слободно да под неком новом проевропском владом поново затражи пријем у Унију, колико год у овом тренутку та опција деловала мало вероватном. Иронично или не, али Велика Британија је данас дом једног од највећих *grassroots* покрета који подржава Унију.

Дени Родрик сматра да у данашњој Европи демократија једино може бити поново освојена одбраном и доказивањем националног суверенитета.<sup>617</sup> Уколико концепт суверенитета у политиколошком духу разумемо као право држава на независно постојање и аутономију, онда произилази да је најделотворнији начин за повратак демократије на простор данашње Уније, уствари одустанак од Уније народа Европе и повратак на Европу националних држава. У том случају оне би биле понове слободне да изаберу међународне аранжмане и односе са субјектима међународних односа за које процене да су им у интересу. Докле год пристају да их веже евро, ни за једну од дотичних држава се не може рећи да је суверена.

Према Крастеву, ако се Унија уруши, логика њене фрагментације ће бити логика навале штедиша на улоге у банкама, а не логика револуције.<sup>618</sup> Такође, уколико до распада уистину дође, то се „неће десити зато што се периферија одметнула, него зато што се центар, тј. Француска и Немачка побунују“.<sup>619</sup> Да ли би нека будућа финансијска криза у којој би „неодговорних“ чланица<sup>620</sup>, односно чланица са високим нивоом јавног дуга било много

---

<sup>616</sup> Излазак из Уније подржало је 52% грађана, док се за останак изјаснило 48% грађана Уједињеног Краљевства.

<sup>617</sup> Dani Rodrik, “Greece’s Vote for Sovereignty”, *Project Syndicate*, Jul 7, 2015, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/greece-referendum-nationalism-democracy-by-dani-rodrik-2015-07>, 09/11/2020.

<sup>618</sup> Иван Крастев, *После Европе*, op. cit., стр. 23.

<sup>619</sup> Ibid.

<sup>620</sup> Овде поред Грчке, сврставамо и Немачку и Француску, као и многе друге које су се током историје монетарне уније оглушиле о правила за ограничење буџетског дефицита и висине јавног дуга. Видети треће поглавље.

више значила и пропаст ЕМУ? Јер, финансијска тржишта не би „поверовала“ ЕЦБ да ће њено „све што је потребно да се спаси евро“ наново бити довољно.

Кључно питање које се намеће, било да чланице једног дана заједничком хипотетичком одлуком „укину“ Унију, или се она уруши услед неке нове кризе са којом овога пута неће бити кадра да се избори, јесте какви би били међусобни односи европских земаља у ери након Уније. Да ли би оне наставиле плодотворно да сарађују у одсуству наднационалних институција, или би се можда вратиле ранијој борби за премоћ на европском тлу и ратним сукобима? Да ли је „историја учитељица живота“, или пак државници не би требало да дозволе да њихове садашње политичке изборе кочи страх условљен историјским детерминизмом?<sup>621</sup>

- *Споразумно напуштање заједничке валуте и оживљавање некадашњих националних валута уз задржавање заједничког европског тржишта*

Слободан Самарцић је става да „апстрактно гледано, једини начин очувања Уније као данашње целине јесте њено враћање у сигурну луку заједничког тржишта, на ниво негдашње Европске економске заједнице“.<sup>622</sup> Са становишта легитимности европског пројекта то би било оправдано решење. Државе би повратиле добар део аутономије коју су им временом одузеле заједничке институције. Поставља се питање да ли је оствариво, у смислу политичке иницијативе, храбрости и воље да се спроведе у дело. Фигуративно посматрано, да ли би се бициклиста који оличава процес европске интеграције само спотакао и наставио даље, или би и пао? Да ли би одустао или би се можда успешно прилагодио препрекама на новој трајекторији? Било је ранијих примера пропасти звучних европских иницијатива (Уговор о Уставу Европе, Европска одбрамбена заједница), али примере формалног „назадовања“ (кретања унатраг) у развоју европске интеграције је теже наћи (нпр. Висока власт Европске заједнице за угаљ и челик имала је више обележја наднационалности од потоње Комисије Европских заједница). Међутим, „скок уназад“ у виду одустанка од евра био би очигледан, нашироко медијски пропраћен и перципиран као својеврсни политички пораз. Да ли би у том случају дошло до лабављења у поштовању секундарног законодавства? Да ли би се чланице окренуле међудржавном моделу усвајања одлука под окриљем једногласности Европског савета и Савета које више сличи типичним међународним организацијама, или би се пак прилагодили новонасталој ситуацији и наставиле да сарађују као пре увођења евра?

Разматрајући три могућа сценарија политичког преображаја ЕУ, Бојан Ковачевић наводи да би могућност упрошћавања система одлучивања могла бити остварена одустајањем од заједничке валуте и повратком на ниво тржишне интеграције који је успостављен још Уговором из Рима 1956. године.<sup>623</sup> Заговорници оваквог сценарија претпостављају да би државе тако успеле да поврате ефикасност у пружању услуга својим грађанима, док би сами

---

<sup>621</sup> Може се аргументовати да је у модерној историји мир у Европи напредовао успостављањем модела суверених држава које ступају у међусобне односе управо на основу једнаког атрибута суверености. Поговор проф. Слободана Самарцића у: Херфрид Минклер, *Сила у средишту: нови задаци Немачке у Европи*, ор. cit., стр. 149.

<sup>622</sup> Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, ор. cit., стр. 47.

<sup>623</sup> Бојан Ковачевић, „Јачање сепаратизма у државама чланицама ЕУ као ненамеравана последица европске интеграције“, ор. cit., стр. 1754-1756.

грађани на тај начин повратили могућност да у оквиру својих држава кроз политички процес утичу на креирање наважнијих јавних политика.<sup>624</sup>

Домаћи аутори у једној од новијих економских студија европске кризе сматрају да сама логика интеграције намеће кретање ка политичкој унији. Наиме, они у наизглед неофункционалистичком маниру закључују да враћање процеса интеграције, укључујући и монетарну интеграцију, на ниво заједничког тржишта, не би имало економског оправдања, из разлога што би тржишна логика поново поставила захтев за монетарном интеграцијом.<sup>625</sup> Једна студија која је анализирала подстицаје за развој институционалног система ЕМУ дошла је до сличног закључка. Из институционалистичке визуре је објашњено како је стратешка ситуација затвореникове дилеме (једна од подваријанти теорије игара) у којој су се државе чланице Европских заједница нашле после слома бретонвудског система, пружила подстицај да успоставе између себе монетарну унију и створе заједничку валуту.<sup>626</sup> Остварење циља слободног протока роба и услуга водило је ка фиксирању девизних курсева како би се трговина учинила јефтинијом и предвидљивијом. Међутим, тада су се сусрели са проблемом који је у економској доктрини означен као „немогуће тројство“, односно немогућност вођења лабаве монетарне политике уз слободан проток капитала и фиксирани девизни курсеве.<sup>627</sup> Излаз је пронађен давањем монопола ЕЦБ на вођење монетарне политике. Уколико прихватимо аргументе оба ова становишта, опет долазимо до садашње кризе и проблема које је она изнедрила, односно изнела на видело, показујући да су ранија усвојена решења (Мастрихтска концепција ЕМУ) била привремена, субоптимална и, можда најважније – захтевају даље институционалне реформе система. Овде би до изражаја могао да дође занимљив концепт „пропадања унапред“ (енгл. *failing forward*) којим аутори настоје да објасне ширу динамику европске интеграције, користећи еврозону као илустративни пример.<sup>628</sup> Наиме, међувладино преговарање води ка непотпуним погодбама, јер приморава државе са различитим преференцијама да се одлуче за решење које одговара логици најнижег заједничког именоватеља. Непотпуна решења тада ослобађају простор за деловање сила које доводе до кризе. Државе чланице одговарају поновним пристајањем на мере са најнижим заједничким именоватељем као одговор на кризу, што напоследку води ка дубљој интеграцији. До данас је, према наведеним ауторима, овај секвенцијални циклус делимичне реформе, праћен политичким неуспехом, па праћен даљом реформом, успео да одржи и европски пројекат и заједничку валуту. Оно што је за овај рад важније јесте политичка

<sup>624</sup> Ibid.

<sup>625</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 392.

<sup>626</sup> Детаљније у: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 145-161. Модел затвореникове дилеме је показао да проблем настаје када обе државе изаберу „доминантне стратегије“ (офанзивна монетарна политика како би домаћу робу учиниле конкурентнијом) и нађу се у равнотежи у којој нема користи, већ је исход само виши ниво цена. У том тренутку је јасно обема да би за њих било боље да су координисале монетарну политику при ниском нивоу инфлације. Аутор такође напомиње да се проблем усложњава са учешћем већег броја држава. Ibid., стр. 145-147.

<sup>627</sup> Видети у: Richard Baldwin and Charles Wyplosz, *The Economics of European Integration*, 2010, pp. 289-290. Наведено према: Ibid, стр. 152.

<sup>628</sup> Видети: Erik Jones, Daniel R. Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration”, *Comparative Political Studies*, December 2015, pp. 1-25. Теоријски оквир који су изабрали комбинује поставке либералне теорије о међувладиним односима и неофункционализма (конкретно, у раду је употребљен израз „према фузији“). Ibid., р. 6. Сами аутори на почетку наводе да су се определили за приступ историјског институционализма, односно уз помоћ аргумента темпоралности (енгл. *temporal argument*) повезују две теоријске перспективе за које се обично сматра да су у супротности једна са другом. Ibid., р. 3.

конотација наведене динамике напредовања интеграције. Перцепција да је ЕУ константно у кризи и да су јој потребне реформе како би била спашена, подрива подршку јавности европском пројекту.<sup>629</sup> Разлог више да се политчком одлуком поврати стабилност система и наново успостави јасна вертикална подела надлежности, а тиме уједно обезбеди легитимност управљања европским економијама.

Да сумирамо. Оно што једном засвагда може прекинути путну зависност у оквиру ЕМУ јесте политичка одлука европских принципала. У том случају, дошло би до одлучног прекида са пузајућим институционалним развојем, односно наступио би преокрет у погледу (само)јачања наднационалних институција у политчком систему ЕУ. Укратко, уколико европске државе не могу посредством наднационалне демократије да ставе силе тржишта под контролу како се то у последњој књизи залаже Хабермас, боље је да се контрола над есенцијалним економским изборима врати на национални ниво одлучивања.

*- Излазак појединачних чланица из еврозоне*

*„Неопозивост евра је могуће само мит - све се може преокренути - али је, без обзира, реч о корисном миту.“<sup>630</sup>*

Аналитичари су највише полемисали о евентуалном једностраном изласку Грчке из еврозоне (уствари „избацивању“ као виду „казне“ за угрожавање финансијске стабилности еврозоне), затим Италије (као последица одлуке владе да окрене леђа структурним реформама које коче раст), а онда и Немачке (довољно економски снажна да може да просперира и ван зоне евра).

Током кампање, уочи последњих председничких избора у Француској, на којим је победу однео Емануел Макрон, његова противкандидаткиња Ле Пен је обећала да би извела Француску из еврозоне да су гласачи њој дали поверење. Да је којим случајем Ле Пен постала председница Француске и свој план спровела у дело, издвајају се два могућа крајња исхода за ЕУ. Према најцрњем сценарију за еврофиле дошло би до колапса евра. Након тога, заједничко тржишт и друге кључне институције ЕУ пале би као домине. Европа би заронила у понор и изгубило би се скоро 70 година политчког, економског и друшвеног напретка. У најоптимистичнијем сценарију, еврозона би наставила даље без њене јаке чланице, баш као што је Унија већ наставила даље без Уједињеног Краљевства.

У политичким и економским круговима у Немачкој током кризе се издвојио став да би у одсуству веродостојних санкција, сама претња од присилног изласка из зоне евра могла дисциплиновати самовољне чланице. Другим речима, владе би требало суочити са јасним избором: поштовати правила или иступити из монетарне интеграције. Технички, ово не би било тешко спровести, поједини аутори тврде. Како би искључила „отпадничку“ владу, ЕЦБ би могла једноставно онемогућити њеном банкарском систему ликвидност евра.<sup>631</sup> То се умало и догодило 2015. године, када је Грчка била на ивици изласка, а тадашњи немачки

---

<sup>629</sup> Ibid., p. 2.

<sup>630</sup> Jean Pisani-Ferry, “The Lesser Evil for the Eurozone”, Mar 27, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/debt-restructuring-for-eurozone-members-by-jean-pisani-ferry-2018-03?barrier=accesspaylog>, 08/10/2020.

<sup>631</sup> Енгл. *unplug its banking system from euro liquidity*. Jean Pisani-Ferry, “The Lesser Evil for the Eurozone”, op. cit.



министар финансија Шојбле (*Wolfgang Schäuble*) јавно је полемисао о њеном изласку из еврозоне. Након „дуге, драматичне ноћи разговора“, лидери еврозоне су се сложили да ипак то не учине.<sup>632</sup>

Према Џозефу Стиглицу, Италија је довољно велика земља, са довољно добрих и креативних економиста који би успели да изведу *de facto* одлазак из зоне евра - успостављајући уствари флексибилну двоструку валуту која би могла помоћи у обнављању просперитета.<sup>633</sup> Он одмах додаје, да би такав пут био противан правилима по којима функционише евро, али би терет *de iure* одласка са свим последицама био пребачен са Рима на Брисел и Франкфурт. Италија би у том случају рачунала на парализу ЕУ која би била суочена са тешким задатком спречавања коначног раскола у зони евра.<sup>634</sup> Какав год да би био коначни исход овог неизвесног пута за укључене актере, еврозона се у сваком случају не би лако опоравила од ударца који би проузроковао једнострану одустанак једне тако важне чланице од евра.

Сада већ бивша, а у претходним поглављима више пута помињана, италијанска коалициона влада (која је махом окарактерисана као „популистичка“) је на почетку свог мандата храбро пркосила правилима евра, а неколицина политичара је заговарала и излазак из еврозоне. Ипак, када су се премије на ризик на финансијском тржишту увећале, а италијанске штедише нису купиле обвезнице сопствене владе, владајућа коалиција је убрзо променила држање.<sup>635</sup> Чини се да је макар у овом случају калкулација „трошкова изласка“ била пресудна.

Увођење нове националне валуте би вероватно било праћено њеном девалвацијом са краткорочним циљем поспешивања извоза, а дугорочним циљем подизања конкурентности привреде. Док нпр. Италија има снажан извозни сектор, Грчка се већином ослања на услуге. Са друге стране, враћање иностраних кредита постало би скупље, посебно у случају држава које су већ презадужене.<sup>636</sup>

Објективна препрека на коју се мора рачунати у случају напред разматраних могућности јесте да излазак појединачне чланице из еврозоне није нормиран у оснивачким актима. Издвајај се три расположиве опције за чланицу која би била решена да изађе из еврозоне (нпр. након референдума на којима би њени грађани донели такву одлуку): једнострана политичка акција противна европском праву са неизвесним економским и политичким последицама; *ad hoc* политички споразум чланица еврозоне; и поступак измене Европских уговора како би се укључила ова могућност. Са друге стране, оно што поводом одлагања увођења заједничке валуте већ дуго чини Шведска, а онда и најразвијеније међу источноевропским чланицама је *de facto* кршење обавеза из чланства.

---

<sup>632</sup> Ibid.

<sup>633</sup> Joseph E. Stiglitz, “Can the Euro Be Saved?”, Jun 13, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-euro-crisis-italy-by-joseph-e--stiglitz-2018-06?barrier=accesspaylog>, 11/10/2020.

<sup>634</sup> Ibid.

<sup>635</sup> Daniel Gros, “The Euro Turns 20”, *Project Syndicate*, Jan 7, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/four-lessons-from-euro-s-first-20-years-by-daniel-gros-2019-01?barrier=accesspaylog>, 17/10/2020.

<sup>636</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, Евро и монетарна интеграција Европе, *op. cit.*, стр. 378.

Даље, Јанис Варуфакис се пита колико би Брегзит био тежи, односно да ли би уопште био изводљив да је Уједињено Краљевство усвојило евро две хиљаде година.<sup>637</sup> Он подсећа да се у октобру 1990. године Велика Британија придружила валутном механизму који је претходио еврју. Европски механизам девизног курса (енгл. *Exchange Rate Mechanism, ERM*), који је имао за циљ да задржи девизне курсеве између главних европских валута у уским опсезима, који би били све строжији пре замене различитих валута за јединствену европску. Обавеза да се фунта одржи близу немачке марке нагнала је Енглеску банку (енгл. *Bank of England*) да одржи високе каматне стопе, што је исходило рецесијом 1991. године.<sup>638</sup> Варуфакис сматра да су земље попут Британије и Италије наставиле да учествују у Европском механизму девизног курса, оне би морале своје становништво да подвргну дубокој рецесији, сличној оној са којом се Грчка суочила након 2010. године. У септембру 1992., на „Црну среду“, фунта стерлинга и италијанска лира испале су из поменутог валутног механизма. Финансијска тржишта су се кладила против опстанка онога што је конзервативац Норман Тебит (*Norman Tebbit*) окарактерисао као „механизам вечите рецесије“ (енгл. *“eternal recession mechanism”*).<sup>639</sup> Владајућа класа у Италији одлучна да по сваку цену замени лиру за евро, одмах се вратила нешто измењеној верзији Механизма девизног курса. Влада Велике Британије, са друге стране, чврсто је одлучила да се држи подаље. Психолошки и политички утицај њеног понижења показао се значајнијим од проузрокованих финансијских губитака Енглеске банке.<sup>640</sup>

Како британска централна банка, за разлику од већине централних банака на континенту ужива монетарну аутономију, односно слободна је да „створи“ (одштампа) онолико милијарди фунти колико сматра прикладним да подржи лондонску финансијску четврт Сити (енгл. *City*), затим владине програме помоћи и национализације банака и генерално напоре ка монетарној стабилизацији, Уједињено Краљевство је избегло кризу и суочило се „тек“ са једногодишњом рецесијом (2008-2009.), која је условила губитак од око 5 % националног дохотка.<sup>641</sup> Да се Британија којим случајем нашла у стегамa европске антикризне политике, у периоду од 2008. до 2012., висок трговински и буџетски дефицит земље, у комбинацији са масовним средствима потребним за спасавање финансијског престижа Лондона, учинили би да грчки, ирски, португалски и шпански програми финансијске санације (енгл. *bailouts*) делују попут дечје игре.<sup>642</sup> А, да се Унија придржавала истих правила игре у случају Велике Британије, исход би био степен штедње и зајмова за спасавање који би били политички неприхватљиви са обе стране Ла Манша. Неко би ту морао изгубити. Варуфакис је става да би у таквој хипотетичкој ситуацији, или британска влада преко ноћи прогласила излазак из еврозоне, без референдума или чак парламентарног гласања, или би се Немачка и Француска морале сложити да укину забрану монетарног финансирања од стране ЕЦБ. У оба случаја, ЕУ би постала непрепознатљива. Или би Брегзит покренуо грудву снега која би убрзо довела до лавине у виду повлачења Немачке из монетарне уније, што би вероватно водило ка колапсу ЕУ, или би она преко ноћи постала

---

<sup>637</sup> Опширније у: Yanis Varoufakis, “No Brexit for a Eurozone Britain?”, *Project Syndicat*, Apr 2, 2018, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-brexit-if-britain-had-adopted-euro-by-yanis-varoufakis-2018-04?barrier=accesspaylog>, 12/12/2020.

<sup>638</sup> Немачка је била сидро система због ниске инфлације, а немачка марка била је доминантна валута.

<sup>639</sup> Yanis Varoufakis, “No Brexit for a Eurozone Britain?”, *op. cit.*

<sup>640</sup> *Ibid.*

<sup>641</sup> *Ibid.*

<sup>642</sup> *Ibid.*

фискална унија, што би у крајњем исходило политичком динамиком која се веома разликује од оне кроз коју Унија пролази након 2008. године.<sup>643</sup> Варуфакис разматрања алтернативне историје европске валуте закључује констатацијом да народ Британије никада не би био консултован да ли жели да се „одјави“ из ЕУ. У хипотетичкој Британији у чланству еврозоне, већ сама најаву референдума о изласку покренула би „јуриш на банкарске депозите“.<sup>644</sup>

Из наведене аргументације Варуфакиса која се темељи, како на познавању савремене економске доктрине, тако и на практичном искуству функционисања јединствене валуте и односа унутар европских институција, произилази да је јединствена европска валута подупрета садашњим институционалним структурама уистину институционални кавез. Могуће је то виде и преостале чланице Уније које би могле да приступе „клубу евра“, али које, по свему судећи, то не желе.<sup>645</sup>

### 5.2.3. Интеграција у „више брзина“: Европа сачињена од клубова?

„Европа у више брзина“ је приступ интеграцијама који већ више година уназад доминира у дебатама о реформи ЕУ, али и који је, важно је истаћи, у многим областима европских јавних политика био, јесте, и уколико је судити према тренутном стању ствари - биће - реалност њених унутрашњих односа. Начелна идеја је да се, уместо договора о томе када и како постићи неки оптимални ниво интеграције, свакој земљи чланици ЕУ омогући да напредује ка жељеним циљевима сопственом брзином. Низ заинтересованих земаља покреће иницијативу, а остале се могу придружити када нађу за сходно. Овај приступ је нормиран у Европским уговорима и познат је као поступак ближе или убрзане сарадње (чл. 328. Уговора о функционисању ЕУ). Иако признат, он никада није уздигнут до нивоа општег принципа или стратегије будућег развоја Уније. Оно што се на први поглед може учинити као погодан начин (а некада можда и нужност) да се заобиђе сложени процес преговарања или услов једногласности, заправо крије озбиљне проблеме. Како би одиста Унија напредовала, критичари сматрају да је потребна заједничка визија заснована на заједничким вредностима, слободама и стандардима ка којој треба да стреме све њене чланице.

Једна од стратегија у „Белој књизи о будућности Европе“ носи назив „они који желе више чине више“. Ова стратегија је изгледа блиска и француском председнику Макрону, с обзиром да је у ауторском прилогу за веб портал *Project Syndicate* поставио питање: „Да ли је боље имати статичну Европу, или Европу која напредује, понекад различитим темпом, али која је отворена за све?“<sup>646</sup>

---

<sup>643</sup> Ibid.

<sup>644</sup> С обзиром на хронични трговински дефицит и дефицит текућег рачуна, излазак из евра нужно би проузроковао пад међународне вредности банкарских депозита. Предвиђајући „бег капитала“ комитенти би одговорили повлачењем њихових евра са рачуна британских банака или премештањем новца у Франкфурт, Париз, Њујорк или негде другде. Имајући у виду такву реакцију, ниједан британски премијер, укључујући и Дејвида Камерона не би се усудио да најави референдум о Брегзиту, сматра Варуфакис. Ibid.

<sup>645</sup> Мисли се на неколицину чланица које би без проблема и у крајем временском периоду могле да испуне критеријуме конвергенције, али без обзира то не чине.

<sup>646</sup> Emmanuel Macron, “Renewing Europe“, *Project Syndicate*, Mar 4, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union-renewal-by-emmanuel-macron-2019-03?barrier=accesspaylog>, 21/09/2020.

По питању економске интеграције, у студијама се најчешће појављује концепција која предлаже Унију у виду тзв. концентричних кругова, у чијем језгру је еврозона која је суштински вођена од стране француско-немачког тандема. Ова идеја је привлачна, макар на површини, јер би омогућила земљама које су вољне да наставе са интеграцијом да иза себе оставе оне чланице које су невољне или неспремне да прихвате нове обавезе које би произашле из нових аранжмана. Међутим ова стратегија, иако би задовољила потребу за дубљом интеграцијом еврозоне, не би решила јаз који се формирао између „истока“ и „запада“, односно „севера“ и „југа“. Нерешена питања интеграције и даље би била препрека већој европској солидарности. Уз то, начин на који је последњих година грађен европски центар у коме почива ауторитет, више подсећа на пирамиду, него на концентичне кругове.<sup>647</sup>

Друга концепција, која се често помиње, наглашава формирање *ad hoc* коалиција међу земљама које су вољне и способне да раде заједно. У претежно међувладиној ЕУ, мање коалиције би лакше превазилазиле право вета, док би потписивањем међудржавних уговора могле формализовати договорене аранжмане. Као пример иницијативе, која је заживела на наведени начин, најчешће се наводи Шенгенски споразум. Како ствари тренутно стоје, државе чланице настоје да потврде национални суверенитет, уместо да га даље крпе у корист европских институција. Међутим, уколико би сарадња неколицине изнедрила позитивне резултате, ставови осталих према ближој сарадњи или варијабилној геометрији, како се још назива, могли би се применити, док би испуњење зацртаних циљева коалиције вољних могло напослетку привући универзално учешће. Индикативно је ступање на снагу Уредбе о оснивању Канцеларије европског јавног тужиоца 2017. године. Тренутно је 22 чланице узело учешће у овој потенцијално далекосежној иницијативи. Наднационално европско тужилаштво је надлежно да врши истраге, кривично гони и подиже оптужнице против извршилаца кривичних дела угрожавања финансијских интереса ЕУ, односно да штити интегритет европског буџета.

Еврозоном се управља, у неку руку, на основу застарелих уговора у којима се тврди да ће све државе чланице (сем оних са званичним изузећем) усвојити евро када се квалификују. Ово је изнедрило такоређи парадоксалну ситуацију да се земље попут Шведске, Мађарске, Пољске и Чешке, чији су представници више пута јасно ставили до знања да немају намеру да се придруже, и даље описују и третирају као да су пред самим улазом еврозоне. Ефекат није чисто површински. Многи се питају због чега Пољска, Мађарска и Чешка не желе да постану део еврозоне. У литератури се често наводи како је успон популизма неизбежан политички одговор грађана у земљама које су искусиле тешку транзицију и нису се довољно добро прилагодиле глобализацији. Да ли онда снажан економски учинак Чешке, Мађарске и Пољске оспорава ову тврдњу? Да ли оне одбијањем да прихвате евро злоупотребљавају погодности заједничког тржишта и развојне помоћи ЕУ, на тај начин остврујући конкурентску предност и бржу конвергенцију ка најразвијенијим чланицама? Евентуални потврдни одговор на последње питање отворио би дилему да ли су поједине чланице у стварности одбациле циљ „све ближе уније народа Европе“. Уместо о „Европи у више брзина“ (енгл. *multi-speed Europe*) где све чланице, иако различитим темпом још увек иду ка истој политичкој дестинацији (која је, додуше недовољно позната), логичније би можда

---

<sup>647</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, op. cit., p. 112.

данас било говорити о „Европи са више стаза“ (енгл. *multi-track Europe*) у којој државе *de facto* бирају степен интеграције у економским и монетарним питањима.

Узмимо у разматрање идеју о успостављању новог парламента за еврозону. Овај предлог се везује за француског председника, међутим он је од раније циркулисао у академској литератури. У прилог се може рећи да би укључивање представничког тела поспешило демократски надзор над наднационалним економским управљањем. У академској јавности се, међутим, такође издвојио и став да би таква погодба била рецепт за нову поделу у редовима ЕУ. Претварање еврозоне у трансферну унију, са сопственим парламентом, само би продубило постојеће поделе између земаља еврозоне и северних и источних држава чланица ЕУ: Данске, Шведске, Пољске, Чешке, Хрватске, Мађарске, Румуније и Бугарске. Будући да већина тих земаља неће приступити европској трансферној унији, оне би биле трајно одсечене.<sup>648</sup> Прецизности ради, представници макар две земље од горе наведених (Бугарска, Хрватска) су изразили спремност да приступе валутној унији по испуњењу критеријума конвергенције. Без обзира, немачки креаторима политике, чак и да то желе, неће бити нимало лако да помогну Макрону да изврши бифуркацију Уније, јер немачки устав даје Бундестагу неotuђиву власт да управља фискалним пословима земље.<sup>649</sup>

#### 5.2.4. Сан еврофедералиста о Сједињеним Државама Европе

Идеја о политичком уједињењу Европе вековима је била заступана од стране широког круга европске интелектуалне и политичке елите. Обраћајући се студентима у Цириху 1946., британски премијер Винстон Черчил је предложио стварање Сједињених Европских Држава. Овај чувени говор у коме су назначени неки од најважнијих градивних елемената будуће европске Заједнице/Уније, представља неизоставни моменат историје европске интеграције.<sup>650</sup>

Федерализација ЕУ описује процесе и предлоге којима би се она могла преобразити из садашње *sui generis* политичке творевине, односно система (неформалне конфедерације или уније, тј. савеза суверених држава) у федерацију, тј. сложену државу са централном владом, која се састоји од већег броја делимично самоуправних федералних јединица – некадашњих држава чланица. Расправа о томе у којој мери се Унија током деценија приближила федералном уређењу, и можда још важније, у којој мери је пожељно да настави да еволуира ка федералној држави је увек жива. Сматра се да у стриктно правном смислу ЕУ није федерација, иако су различити теоретичари тврдили и тврде да она садржи многе карактеристике федералних држава. Важно је истаћи да, сем спорадичних изјава њених највиших представника и појединих некадашњих политичких представника држава чланица који прижељкују такав исход, ЕУ нема формалне планове да постане федерација.

---

<sup>648</sup> Hans-Werner Sinn, “How Macron Can Unite Europe”, May 23, 2017, *Project Syndicat*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-european-fiscal-and-political-integration-by-hans-werner-sinn-2017-05?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>649</sup> Моћни Уставни суд Немачке је већ јасно ставио до знања да спасавања у еврозони и друге интервенције представљају крајње границе онога што је могуће према немачком Основном закону. Суд се можда повиновао мишљењу Суда правде ЕУ по питању шеме „отворених монетарних трансакција“ ЕЦБ; али, неће моћи да учини исто када је у питању фискални суверенитет, јер је немачки устав ту јасан, а Суд правде ЕУ не може тумачити немачко уставно право. Ibid.

<sup>650</sup> Видети: Winston Churchill, “United States of Europe”, September 19, 1946. University of Zurich Интернет, <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>, 09/03/2021.

Идеја о Уставу Европе као врховном правном и политичком акту уједињене Европе за еврофедералисте има и суштински и симболички значај. Да ли је Уговор о Уставу Европе, који је неславно прошао код грађана Француске и Холандије, уопште требало називати „уставом“, имајући у виду његову садржину, питање је које излази из оквира овог истраживања. Ипак, сама употреба речи „федерални“ или „савезни“ у наведеном документу изазвала је неслагања. Валери Жискар д'Естен (*Valery Giscard d'Estaing*) председавајући конвенције из чијег је рада произашао финални предлог европског устава, наишао је на противљење Уједињеног Краљевства према укључивању речи „федерални“ у предлог европског устава и стога је реч заменио речју „Заједница“.<sup>651</sup> Не случајно, највећи заговорници доношења европског устава као јединственог акта који би у контексту Уније имао исту улогу и положај какав имају уставни класичних држава-нација, деченијама су били управо разни покрети европских федералиста, јер „сама чињеница да ЕУ добија устав, по њима би била знак да она постаје (квази)федерална заједница“.<sup>652</sup> Миша Ђурковић је става да упркос неуспеху Уговора о Уставу, политички систем ЕУ поседује више него довољну основу за даљи раст, развој и постепено утемељивање у виду јасне конституције, односно специфичног и њој својственог облика уставности сачињеног од „полувековне праксе, важећих Уговора, одлука Суда правде, обичајних права, преседана и сл“.<sup>653</sup> Након Брежзита могли би се запитати да ли је англосаксонски систем уставности и даље подесан за садашњи континентални савез европских држава.

Економска страна погодбе пледира за наднационалну фискалну унију. Наравно, уместо садашње негативне интеграције у фискалној области оличеној у Фискалном пакту, заступа се идеја о позитивној интеграцији што подразумева пребацивање традиционалне фискалне функције на европски ниво. Фискална политика је незаменљива када су у питању фундаментална, али изузетно спорна питања (порези, инвестиције, трансфери доходака, одрживост раста, дугорочна стабилност и алокација ресурса у друштву, односно владине потрошње) о којима се мора одлучивати на демократски начин, макар у демократским друштвима и напредним економијама. Проблем са фискалном полугом власти јесте што је она изразито политизована, јер укључује тешко извојеване политичке компромисе између различитих интереса и партнера у влади, а који притом могу бити поништени већ на следећим изборима. Ипак, како би била делотворна и легитимна, она се мора градити на темељима демократије. Раније у раду смо видели колико је мешање институција Уније у фискални простор одлучивања држава најтеже погођених кризом нанело штете, како њиховој економији и друштвима, тако и кредибилитету Уније. Европски федералисти позивају на политичку интеграцију Европе, где се политичке опције представљају грађанима, и о којима се отворено расправља, и напослетку одлучује на изборима. Незаобилазни део политичке платформе европских федералиста је и идеја о европској одбрани и војсци.

---

<sup>651</sup> „Знао сам да ће Британци и неколицина других лоше разумети реч „савезни“. Сматрао сам да не вреди стварати негативан метеж, који би могао да их спречи да подрже нешто што би иначе подржали. (...) Зато сам преписао свој текст, намерно замењујући реч „савезни“ речју „комунитарни“ (*communautaire*), што значи потпуно исто. Valery Giscard d'Estaing, Wall Street Journal Europe, 7-7-2003. Наведено према: “What the EU Constitution does a 14-point critical summary”, Issued by The National Platform EU Research and Information Centre, Dublin, Ireland; affiliated to the European Alliance of EU-critical Movements, Интернет, <https://www.europarl.europa.eu/inddem/docs/papers/14%20point%20summary.pdf>, p. 2, 09/03/2021.

<sup>652</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске Уније*, op. cit., стр. 127.

<sup>653</sup> Ibid., стр. 142.

У погледу институција, европски федералисти верују да би у федералној политичкој унији власт требало распоредити на следећи начин:

1) Европска комисија треба да постане пуноправна европска влада, са ексклузивитетом извршне власти. Њен председник и комесари требало би да одражавају политичку већину у Европском парламенту.

2) Европски парламент треба да има једнака законодавна овлашћења као и Савет министра. Његов паневропски легитимитет требало би ојачати избором значајног броја посланика са паневропских листа.

3) Европски савет, у којем заседају шефови држава и влада, требало би да препусти Европској комисији сва преостала извршна овлашћења и врати се улози постављања дугорочне политичке агенде и осигурања општег надзора над политиком. Све своје одлуке треба да доноси већином или квалификованом већином у критичним областима.

4) Устав треба да замени тренутне међународне уговоре и предвиди да може бити измењен и допуњен споразумом већине у Европском парламенту, Европском савету и државама чланицама.<sup>654</sup>

Својевремено, након победе Емануела Макрона на председничким изборима у Француској, као и успеха његовог покрета на изборима за Европски парламент на таласу оптимизма по питању будућности европског пројекта поједини коментатори су отишли тако далеко да су тврдили да Макрон исконски верује да се суверенитет у данашњој Европи једино може остварити на нивоу ЕУ, те да ће управо он Француску повести из Пете републике у Шесту републику која више није строго франкоцентрична, већ заиста европска.<sup>655</sup> Како је испуњен услов временске дистанце (три године је прошло од његовог ступања на дужност), запитајмо се на овом месту, да ли је Макрон оправдао макар део нада које су у њега полагали еврофедералисти.<sup>656</sup>

Важно је истаћи да садашњи француски председник није освојио председничке изборе на начин на који се холандски премијер Марк Руте (*Mark Rutte*) одржао на власти (присвајајући разводњене и/или прикривене поруке странака против којих се борио), већ стављајући у први план позитивну проевропску платформу. Он је, како током председничке кампање, тако и у каснијим говорима и ауторским текстовима, изложио амбициозну идеју да се учини велики скок напред у интеграцији ка европској фискалној унији. Њене главне компоненте биле би заједнички буџет који би се једним делом финансирао порезом на финансијске трансакције широм ЕУ (тренутно само Француска и Уједињено Краљевство наплаћују такав вид пореза), именовање европског министра финансија, као и мере за усклађивање корпоративног пореза и минималних зарада у државама чланицама. То би, према његовом

---

<sup>654</sup> The Union of European Federalists, “Federal Political Union”, Интернет, <https://www.federalists.eu/uef/manifesto/federal-political-union>, 09/03/2021.

<sup>655</sup> Mark Leonard, “Macron Takes Aim at European Politics”, Mar 27, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-2019-european-parliament-election-by-mark-leonard-2018-03?barrier=accesspaylog>, 13/12/2020.

<sup>656</sup> Отежавајућа околност за процену учинка државника представља глобална пандемија која је свима наметнула суочавање са изазовима које нису могли да предвиде. Детаљније о Макроновој политици видети у: Невена Станковић, „Главне одреднице спољне политике Емануела Макрона“, *Међународна политика*, год. LXXI, бр. 1179-80, јул-децембар 2020., стр. 65-95.

виђењу, омогућило трајне фискалне трансфере из јачих земаља у земље које су у неповољнијем положају, некада чак и због јединствене монетарне политике која не може истовремено бити по мери свих чланица. Буџет еврозоне финансирао би се највећим делом доприносима из пореских прихода држава чланица, односно уплатама у заједнички буџет. Засебни парламент еврозоне обезбедио би политички надзор и одговорност. Много ствари је остало недоречено - на пример, како би министар финансија еврозоне био позван на одговорност и како би била осигура демократска легитимност његовог положаја, а није много речено ни о његовом односу са постојећим европским институцијама (нпр. да ли би потекао из редова комесара или министара финансија, да ли би одговарао државама чланицама или Европском парламенту, или можда новом парламенту еврозоне чије се оснивање такође предлаже). У сваком случају, унификација фискалних политика под капом ЕУ би омогућила многим чланицама да повећају инфраструктурну потрошњу и подстакну отварање нових радних места без кршења зацртаних фискалних ограничења.

Налазимо да је главни проблем, односно кључна слабост Макронове визије за ЕУ 21. века, управо оно што се у појединим коментарима означава као њена снага. Наиме, чини се да Макронова визија Европе настоји да помири непомирљиво.<sup>657</sup> Његов план је истовремено, очување суверенитета држава чланица, уз продубљивање европске интеграције. У институционалном смислу то значи подржавање наднационалних тела, уз истовремено омогућавање веће флексибилности у областима у којима су националне владе, а не Брисел, боље позициониране да решавају проблеме.<sup>658</sup> Макронови предлози су сувише бројни и недовољно прецизни па није нимало лако усвојити суд о њима.<sup>659</sup> Такође, они не воде довољно рачуна о политичким приоритетима и расправама на националном нивоу држава чланица, где је евроскептицизам, ако не више у порасту (ако је судити према резултатима последњих избора за Европски парламент), онда легитимна политичка опција која се мора имати у виду када се кују планови за заједничку европску будућност. Оно што се сада већ са великом дозом сигурности може тврдити јесте да упркос амбициозној проевропској агенди, Емануел Макрон није државник који ће приближити реалности снове еврофедералиста о „Сједињеним Државама Европе“.

Укратко, еврофедералисти се залажу за успостављање фискалног капацитета на нивоу еврозоне, или, једноставним речима - буџета еврозоне, укључујући могућност задуживања под претпоставком колективне одговорности. Иако се многи слажу да је овакав развој пожељан, превише је спорних тачака и наизглед непремостивих политичких препрека. Поставља се питање како обезбедити приходовну страну, или како убедити јаке економије да је заједнички дуг и фискални федерализам добра идеја. Тренутно се ни не назире

---

<sup>657</sup> Говорило се о „Макроновом методу“ који би требало да представља „трећи пут“ у пољу европског споразумевања и од кога се очекивало да преброди силе популизма и технократије које доминирају данашњом Унијом. Како би „велике погодбе“ и политички компромиси путем којих очекује да закомеша устајалу воду европске политике заживеле, мораће да се суочи са нимало лаким задатком премошћавања географских подела унутар ЕУ, биће принуђен да се позиционира истовремено као проевропски и патриотски државник, човек из естаблишмента, који је истовремено и његов противник, онај који је за отворену економију, али и схвата да је протекционизам некада једино решење, фискално суздран, али који промовише раст. Детаљније у: Mark Leonard, “The Macron Method”, *op. cit.*

<sup>658</sup> Mark Leonard, “Macron Takes Aim at European Politics”, *op. cit.*

<sup>659</sup> У предметном раду пажња је посвећена његовим предлозима у економском домену. Између осталог, он је предложио и заједнички европски фонд за одбрану, као и листу кандидата за Европски парламент на нивоу ЕУ.



управљачка структура која би била задужена за извршење истинског наднационалног буџета, или макар не она која би уживала демократски легитимитет. Договор о политичкој унији заснованој на демократским основама је предуслов дубље економске интеграције. Проблем је у томе што су европске елите толико навикле да се провлаче кроз иглене уши политичких погодби и сила економске нужности да дугорочна решења која би гарантовала легитимност заједничких одлука у тренутним околностима делују готово без изгледа.

### 5.3. ЕЛЕМЕНТИ ФУНКЦИОНАЛНЕ ЕКОНОМСКЕ УНИЈЕ

Уколико је судити према истраживањима јавног мњења, већина европских грађана у 17 држава чланица еврозоне подржава евро.<sup>660</sup> Истовремено, желе и крај политике стезања каиша и повратак просперитета. У свим земљама еврозоне, осим у једној, најмање седам од десет испитаника слаже се са изјавом да су *потребне значајне реформе ради побољшања перформанси наше економије* (енгл. *our economy*), а највећи удео забележен је у Италији (90%), Словенији (87%) и Португалији (86%), а најнижи у Холандији (65%), Естонији (70%) и Луксембургу (71%).<sup>661</sup> У сваком случају, проблем није у недостатку идеја о томе како кренути напред и учинити пробој у економској интеграцији.

Како су европски званичници истакли да се још увек не може говорити о „истинској“ или „правој“ ЕМУ, логично је запитати се да ли ће она у догледно време бити изграђена? Када је у питању економски и политички систем, попут ЕУ (о природи чијег уређења и крајњим циљевима нема сагласности), требало би увек имати на уму њене особености. Реч је о многобројним политичким, правним и институционалним ограничењима као препрекама усвајању мера које би се могуће показале оправдане с економског аспекта. У случају ЕУ, никада не треба занемарити инхибирајући утицај немогућности досезања политичког договора о мерама или реформи која би се можда чинила као економски рационална или исплатива.<sup>662</sup> Услед сталног увећања њеног чланства (последница чега је, уопштено посматрано, усложњавање друштвених прилика унутар европских тела), постало је веома тешко дефинисати заједнички интерес. Следствено томе, постизање споразума који подразумева дељење обавеза или веће одрицање неких чланица (нпр. у виду већих финансијских доприноса заједничким фондовима), делује изразито тешко, готово недостижно. Последнице чега су половична, млака и недовољно ефективна решења на европском нивоу власти. Без политичке воље да се иде напред и дели ризик, нема ни функционалних заједничких економских институција.<sup>663</sup> Ипак, та околност нас не спречава

<sup>660</sup> Према резултатима најновијег истраживања Евробарометра о еврозони, 76% испитаника сматра да је јединствена валута добра за ЕУ. Ово је највећа подршка од 2002. и пораст од 2 процентна поена од прошлогодишњих већ рекордних нивоа. Слично томе, већина од 65% грађана широм еврозоне мисли да је евро користан за њихову земљу, што је највећи број икад измерен. Заједничку валуту подржава већина грађана у свих 19 држава чланица еврозоне. Видети: European Commission, “Eurobarometer 481 - Europeans show record support for the euro”, Интернет, [https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-481-europeans-show-record-support-euro-2019-nov-29\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-481-europeans-show-record-support-euro-2019-nov-29_en), 11/03/2021.

<sup>661</sup> Из начина на који је питање постављено не може се поуздано утврдити да ли се односи на реформе европске економије (координација националних економских политика или наднационално управљање) или на унутрашње економске реформе чланица еврозоне. “Flash Eurobarometer 481”, Briefing Note, Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs and co-ordinated by the Directorate-General for Communication, November 2019, p. 23.

<sup>662</sup> Драгана Дабић, Бранимир Гајић, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *op. cit.*, стр. 95.

<sup>663</sup> Ibid.

да изложимо неке од поставки европске економске уније истражене у савременој литератури.

Још на почетку кризе на европском тлу, тадашњи немачки министар финансија Шојбле (*Wolfgang Schäuble*) изјавио је да је „суверенитет пребачен на европски ниво“.<sup>664</sup> Реч је о изненађујућој тврдњи, с обзиром на то да европске владе агресивно заступају уске националне интересе. Позвао је на ревизију европских уговора, како би се успоставио европски „комесар за буџет“ са овлашћењем да троши заједничке европске фондове и одбија фискалне стратегије земаља чланица када се не придржавају утврђених правила.<sup>665</sup> Да је којим случајем његова замисао реализована разматрања да ли би то била фискална унија или „фискална диктатура“ по мери Немачке, мора за сада бити остављено по страни.

Вратимо се на тренутак историји ЕМУ. Делоров извештај<sup>666</sup> дефинише економску унију, у вези са монетарном унијом, као унију која спаја неограничено заједничко тржиште са скупом правила која су неопходна да би такво тржиште могло да функционише.<sup>667</sup> Видимо да је реч о доста широком одређењу, које се може појмити и као такорећи отворени позив за наставак интеграције у неофункционалистичком маниру, о чему је било речи у претходним поглављима. Широко прихваћено становиште у савременим европским студијама је да функционална економска унија захтева фискални капацитет европског нивоа.

Опредељење за европску фискалну унију у значењу „централизације буџета који би имао функцију апсорбовања шокова прерасподелом средстава између држава чланица, значило би испуњење још једног од критеријума теорије о оптималном валутном подручју, али и истовремено одрицање чланица од националног фискалног суверенитета“.<sup>668</sup> Генерално становиште у економским круговима јесте да најефикаснији систем фискалних трансфера представљају аутоматски стабилизатори. У контексту ЕУ, били би успостављени на централном нивоу (федерални фонд), финансирани би се пореским доприносима европских грађана, а могли би се трошити нпр. у виду социјалног осигурања у случају губитка радног места.<sup>669</sup>

Одлука европских држава да одобре фискалне подстицаје кроз буџет ЕУ (нови фонд за опоравак од последица вируса ковид 19) означена је од стране многих аутора као историјски корак за ЕУ. Ово је изазвало интензивну дебату о будућности ЕУ у академским круговима. Повлаче се паралеле са америчким искуством изградње федерације. Много аутора је поставило питање да ли је за Унију наступио „Хамилтонов моменат“. Шпекулише се да ли

---

<sup>664</sup> “Schäuble revives push for eurozone integration”, *Financial Times*, Интернет, <https://www.ft.com/content/5127f484-b5d2-11e3-b40e-00144feabdc0>, 20/02/2021.

<sup>665</sup> Ibid.

<sup>666</sup> Реч је, уствари, о извештају Комитета за студију ЕМУ на чијем се челу налазио Делор. Његов званични назив је Извештај о економској и монетарној унији у Европској заједници. Видети: “Report on economic and monetary union in the european community”, Интернет, [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication6161\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf), 10/01/2021.

<sup>667</sup> Наведено према: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op. cit., стр. 96.

<sup>668</sup> Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 369.

<sup>669</sup> Према Балдвину и Виплошу, ауторима уџбеника о ЕМУ, земље које се сложе да једна другој помажу у случају негативних шокова формирају оптимално валутно подручје. Наведено према: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), op.cit., стр. 65.

ће се појавити и ко би могао бити европски Александар Хамилтон (*Alexander Hamilton*). Реч је о историјском компромису који је сковао први амерички министар финансија (секретар Трезора), Александар Хамилтон, када је америчка савезна влада 1790., преузела сав дуг који су америчке државе накупиле током рата за независност.

Даље, када би постојале тзв. еврообвезнице, односно када би у будућности било установљено јединствено тржиште дуга еврозоне, инвеститори не би могли више да бирају обвезнице које земље чланице ће купити. Више не би постојала стопа приноса на немачке или грчке обвезнице, већ би важила искључиво јединствена стопа приноса на европске обвезнице, баш као што је случај са америчким или јапанским или било којим другим државним обвезницама. Углавном се сматра да би такве обвезнице биле оцењене као хартије од вредности ниског ризика, те да би корист од њиховог увођења имале све чланице, а нарочито оне чије су економије слабије. По правилу, обвезнице иза којих стоји пореска снага државе имају висок кредитни рејтинг. Ово посебно важи за снажне економије, па многи верују да би се рејтинг северних чланица аутоматски пренео на нове дужничке инструменте еврозоне као целине. Раније је већ било речи о разлозима због којих су јаче чланице еврозоне невољне да уђу у оно што су немачки политичари у више наврата означили као „дужничку унију“. Сада би требало истаћи препреку која произилази из специфичне политичке организације еврозоне, прецизније из чињенице да она није држава, али да без обзира у економском домену доноси одлуке које су се до сада једино везивале за државни ауторитет. Демократски слоган који потиче још из Америчког рата за независност, тврди да „нема опорезивања без представљања“. Ово конкретно значи да грађани нису дужни да плаћају порез државном органу без да имају утицај на одлуке који доносе властодржци.<sup>670</sup> Опорезивање без представљања би у једном тренутку постало реалност унутрашњих односа у еврозони када би досадашња логика напредовања економске интеграције у потпуности пренебрегнула предуслов поличког (демократског) легитимитета.

Још један од аргумената у прилог успостављања европске фискалне уније јесте да ЕУ има највиши кредитни рејтинг<sup>671</sup>, те да је њен капацитет задуживања углавном неискоришћен. Ипак, један од главних разлога због чега је тако требало би тражити у чињеници да су позајмице директне и безусловне обавезе ЕУ, које кроз буџет ЕУ гарантују све државе чланице ЕУ, и још важније – Унији у садашњој констелацији није дозвољено задуживање за финансирање сопственог буџетског дефицита.

Већина економиста је сагласна да, подстицај који је преко потребан европској економији, треба да узме облик фискалне експанзије како би се надоместило оно што експанзивна монетарна политика ЕЦБ више не може да обезбеди. Ипак, ниједна земља нема подстицај да то учини самостално, јер у случају тако дубоко интегрисаних држава као што је то случај у еврозони, одређени део ефеката једностране фискалне експанзије би неминовно био

<sup>670</sup> Енгл. “no taxation without representation”. У наредном одељку ће о овоме бити више речи.

<sup>671</sup> ЕУ је оцењена ознаком AAA / Aaa / AAA / AAA, што значи стабилне изгледе од стране агенција *Fitch*, *Moody's*, *DBRS* и *Scope*, а AA (стабилни изгледи) од стране агенције *Standard&Poor's*. Видети: European Commission, “The EU’s credit rating”, Интернет, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eus-credit-rating\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eus-credit-rating_en), 11/12/2020.

изгубљен услед преливања у виду повећаног увоза.<sup>672</sup> Оно што је потребно је, или координациони механизам путем којег би се свака држава обавезала на већу фискалну експанзију коју би сама финансирала, или, још боље решење (али и контроверзније) јесте установљавање заједничког буџета подржаног еврообвезницама, који би се затим могао користити за финансирање веће потрошње у свакој земљи, када и уколико се појави потреба.<sup>673</sup> Јанис Варуфакис је става да је Европи потребан широки програм подстицаја по угледу на чувени амерички *New Deal* у време председника Рузвелта (*Franklin Delano Roosevelt*), пре него што уопште почне да размишља о федерацији.<sup>674</sup> Европски *New Deal*, према њему би требало да се базира на једноставном водећем принципу - сви Европљани треба да уживају право на посао који омогућава достојанствену зараду, пристојно становање, висококвалитетну здравствену заштиту и образовање и чисту животну средину у својој земљи.<sup>675</sup> Многи светски познати економисти се залажу за „зелену“ „нову погодбу“ (енгл. *Green New Deal*) за Европу, где се очекује да амбициозни процес декарбонизације европских привреда доведе до стварања нових радних места и најбоље припреми Европу за изазове климатских промена. Данас се може рећи да је Комисија уважила препоруке усмерене ка финансирању циљева еколошке политике у погледу којих на нивоу Уније постоји широка сагласност, изузимајући неколицину чланица које би могле претрпети губитке јер се још уек у значајној мери ослањају на чврста фосилна горива.

Један од најчешћих предлога изнетих у литератури тиче се формирања посебног буџета еврозоне. Издвојиле су се три сврхе за које би се користила његова финансијска потпора: стабилизација најтешње интегрисаног блока држава у случају нових потреса (фискални трансфери, осигурање у случају незапослености, прогресивно опорезивање), паневропске инвестиције и обезбеђење финансијских подстицаја слабијим чланицама у замену за домаће економске реформе.

Док економисти евентуално доношење одлуке о формирању заједничког буџета еврозоне из кога би се обезбедила додатна средства у случају нове дужничке кризе виде као економски рационалну, а поједини аутори чак и као нужну како би заједничка валуте уопште опстала, нико не спори да је реч о политички тешком питању. Теоријска мисао је разрадила начине како би ова амбициозна економска иницијатива могла бити инкорпорирана у корпус европског права и како би јој могао бити обезбеђен демократски легитимитет. Кључна претпоставка је установљење Парламентарне скупштине еврозоне која би омогућила унапређење фискалне и социјалне правде.<sup>676</sup> Без обзира, главна економска препрека остаје граница до које су државе чланице спремне да међусобно деле ризике.

Историја је показала да су европски креатори политике, како би успоставили евро, дуго планирали и прво морали заједно да ускладе националне политике у оквиру Европског

---

<sup>672</sup> Olivier Blanchard, “Europe Must Fix Its Fiscal Rules”, Project Syndicate, Jun 10, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-must-relax-budget-deficit-rules-by-olivier-blanchard-2019-06?barrier=accesspaylog>, 20/09/2020.

<sup>673</sup> Ibid.

<sup>674</sup> Yanis Varoufakis, “A New Deal to Save Europe”, Project Syndicate, Jan 23, 2017, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-deal-for-europe-by-yanis-varoufakis-2017-01?barrier=accesspaylog>, 27/09/2020.

<sup>675</sup> Ibid.

<sup>676</sup> Видети: Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, оп. cit., 2017.

монетарног система. У холандским академским круговима искристалисао се предлог како би ово искуство могло да послужи као подстрек за остварив начин досезања фискалне уније. Нови неформални президијум у оквиру Еврогрупе, сачињен од француског и немачког министра финансија, председника и потпредседника ЕЦБ, председника и неколико представника Комисије, могао би побољшати координацију економског одлучивања, и још важније, поставити темеље фискалне уније.<sup>677</sup>

Бивши председник Европског савета Ван Ромпуј са сарадницима сматра да би заједнички предлог реформе институција еврозоне заснован на три важна принципа: колективна одговорност, индивидуална флексибилност (односи се на државе чланице) и европска солидарност, требало да дође од Француске и Немачке.<sup>678</sup> Између осталог, овај предлог заговара увођење „златног правила“ унутар ЕМУ за јавне и социјалне инвестиције, са јасном дефиницијом пројеката који долазе у обзир и механизмом за процену њихове оправданости. У замену за већу флексибилност јавне и социјалне потрошње, фискална правила би требало строже примењивати на све преостале трошкове, уз употребу санкција када је неопходно.<sup>679</sup>

Чини се да се сви слажу да би више улагања помогло јачању забрињавајуће слабог опоравка европске економије. Ипак, иза начелног консензуса, многа питања остају без одговора. За почетак, ово није први пут да Унија разматра сличне иницијативе. Комисија је 1993., под вођством Жака Делора, предложила план капиталне потрошње у својој Белој књизи о расту, конкурентности и запошљавању.<sup>680</sup> План је широко прихваћен, али ништа није предузето. Исто тако, 2000. године, као део Лисабонске стратегије, ЕУ је настојала да повећа националну потрошњу за истраживање и развој на 3% БДП-а. Зацртани циљ није постигнут. Средином 2012., лидери ЕУ усвојили су Споразум за раст и радна места, који је требало да мобилише 120 милијарди евра. Није се далеко одмакло. Још један од начина стимулација посрнутих европских економија је тражити од Европске инвестиционе банке (ЕИБ) - развојне банке ЕУ - да зајми више. Главно ограничење долази у виду саме ЕИБ, која пази да не угрози свој финансијски рејтинг преузимањем превише ризика. Евидентно је да се по питању поспешивања паневропског инвестирања не читава политичка воља да оно заиста заживи. Упркос амбициозним плановима и наизглед охрабрујућој реторици, државе чланице су се у стварности определиле за опрезнији приступ.

У литератури се може наћи доста предлога који заговарају јачање улоге и потенцијала ЕИБ и Европске банке за обнову и развој. Према једном мишљењу, ове две институције би у будућности требало позиционирати на начин да представљају веродостојну алтернативу кинеској иницијативи „Појас и пут“. Давањем овим институцијама глобалне надлежности, односно увођећи могућности да оне финансирају пројекте ван Европе, ЕУ би се определила

---

<sup>677</sup> Sylvester Eijffinger, “Who Will Be Europe’s Alexander Hamilton?”, Aug 7, 2017, Project Syndicate, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-alexander-hamilton-fiscal-union-by-sylvester-eijffinger-2017-08?barrier=accesspaylog>, 4/10/2020.

<sup>678</sup> Видети: Herman Van Rompuy, Janis A. Emmanouilidis, Fabian Zuleeg, “Europe’s Reform Opportunity”, Apr 6, 2017, Project Syndicate, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-reform-opportunity-by-herman-van-rompuy-et-al-2017-04?barrier=accesspaylog>, 4/10/2020.

<sup>679</sup> Ibid.

<sup>680</sup> European Commission, “Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century”, White Paper, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

за стратешки приступ (пре)обликовања глобалне финансијске архитектуре.<sup>681</sup> Такође, исти аутор сматра да би Комисија под вођством фон дер Лајенове требала да преиспита европску политику конкуренције која је тренутно фокусира на државну помоћ и друге нелојалне праксе у Европи, истовремено занемарујући нелојалну конкуренцију из иностранства.<sup>682</sup>

Још једна тема која је уској вези са покушајима да се изгради функционална економска унија тиче се улоге евра као светског новца. Наиме, поставши следбеник некадашњих националних валута држава чланица еврозоне (немачке марке и француског франка), евро је стекао статус резервне светске валуте, односно светског новца и у тој групи се данас налази заједно са америчким доларом, британском фунтом, јапанским јеном и кинеским јуаном.<sup>683</sup>

Многи коментатори светске политике су приметили да се од скоро бивши амерички председник Доналд Трамп служио „економским ратовањем“ како би остварио шире спољнополитичке циљеве. Трампова администрација зна да је важан извор америчке економске моћи улога долара као доминантне светске резервне валуте. Економисти сматрају да сузбијање несразмерне америчке моћи да дестабилизује глобалну економију захтева смањење удела међународне трговине која се обавља у доларима.<sup>684</sup> Поставља се питање да ли евро може да послужи као веродостојна алтернатива и да ли би то донело користи државама Уније?<sup>685</sup> Евро је друга водећа валута на свету, али и даље заостаје за америчким доларом. Две трећине свих кредита које су локалне банке издале у страним валутама деноминирани су у доларима, у поређењу са само 20% у еврима. Сличне пропорције важе и за глобалне девизне резерве.<sup>686</sup> Прошли председник Европске комисије Жан Клод Јункер је у једном тренутку прогласио „апсурдним“ то што „Европа плаћа 80% свог рачуна за увоз енергије - у вредности од 300 милијарди евра годишње - у америчким доларима“, иако само око 2% увоза енергије ЕУ долази из САД-а. Потом је позвао да евро постане „инструмент нове, сувереније Европе“ и обећао да ће „представити иницијативе за јачање међународне улоге евра“.<sup>687</sup> Он свакако није усамљен међу европским лидерима који указују на могућност да се јединствена валута покаже као моћно средство за пројектовање

<sup>681</sup> Видети: Mark Leonard, “The Makings of a “Geopolitical” European Commission”, *Project Syndicat*, Nov 28, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/von-der-leyen-geopolitical-european-commission-by-mark-leonard-2019-11>, 15/11/2020.

<sup>682</sup> Ibid.

<sup>683</sup> Детаљну анализу о дOMETИМА евра као светског новца видети у: Миленко Целетовић, Љубомир Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, op. cit., стр. 345- 358.

<sup>684</sup> Jochen Andritzky, “Can Eurozone Reform Help Contain Trump?”, *Project Syndicate*, Oct 12, 2018, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-reform-to-contain-trump-economic-damage-by-jochen-andritzky-2018-10?barrier=accesspaylog>, 12/10/2020.

<sup>685</sup> По том питању наводимо један издвојени став. ЕЦБ би претварање евра у глобалну валуту требало да постави као један од својих експлицитних циљева. Истински глобални евро би донео значајне економске, финансијске и геополитичке користи, а у крајњем би ојачао ефикасност монетарне политике ЕЦБ. Свакако, јачање међународне улоге евра углавном зависи од привржености европских влада циљу комплетирања ЕМУ. ЕЦБ би требало да напусти своју садашњу позицију неутралности и почне активно да заговара овај циљ. Marcel Fratzscher, “Lagarde’s ECB Must Modernize”, *Project Syndicate*, Aug 2, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/lagarde-ecb-five-reforms-by-marcel-fratzscher-2019-08>, 24/10/2020.

<sup>686</sup> Ibid.

<sup>687</sup> „Евро мора постати лице и инструмент нове, сувереније Европе“, рекао је Јункер, позивајући блок да постане глобални играч и да на међународном нивоу изврши већи утицај јединственим ставом. “EU’s Juncker wants bigger global role for euro”, *Reuters*, Интернет, <https://www.reuters.com/article/us-eu-juncker-euro-idUSKCN1LS0BK>, 12/03/2021.

економске моћи, а следствено и глобалног утицаја. Немачки министар спољних послова Хаико Мас (*Heiko Maas*) предложио је да ЕУ успостави сопствени систем међународних плаћања.<sup>688</sup> Ови амбициозни и на први поглед веома допадљиви предлози, могу превидети изазове уопчане са јачањем међународног статуса евра. Ако би се повећала улога јединствене европске валуте у међународној трговини, повећала би се и имовина страних компанија деноминована у еврима, као и укупан обим зајмова деноминованих у еврима. Више глобалне трговине еврима могло би довести до тога да страни банкарски системи постану веома изложени европској валути.<sup>689</sup> Из овога произилази да би, у случају кризе, ЕЦБ била принуђена да предузима одлучне мере са глобалним реперкусијама, слично као што је то чинила америчка Централна банка у прошлости. Током глобалне финансијске кризе 2008. године, америчке Федералне резерве су служиле као *de facto* глобални зајмодавац у крајњој инстанци. Јачање међународног присуства евра значило би, поред осталог, и још моћнију ЕЦБ. Али ко се од европских лидера „боји вука још“? Посебно када би, на кратак рок то донело више престижа Унији. Комисија перципира снажнију међународну улогу евра као инструмент за јачање европског утицаја у свету.<sup>690</sup>

Земље еврозоне одрекле су се монетарног суверенитета, али се чврсто држе фискалне аутономије макар *de iure* (пошто је у пракси и она великим делом компромитована европским споразумевањем „на врху“ током кризе), како не би дошле у ситуацију да заједнички гарантују и плаћају међусобне промашене инвестиције и фискалне грешке. Једно од објашњења понуђено у литератури јесте да је еврзона заробљена у „игри кукавице“.<sup>691</sup> Реч је о „стратешкој ситуацији у којој настаје проблем хватања кривина због дифузије одговорности“. Ситуација је таква да су сви учесници аранжмана свесни да су промене неопходне, али нико не сматра да је управо он тај који би требало да пружи помоћ. Уколико се, којим случајем, нека од чланица прухвати да пружи допринос заједничком подухвату, наћи ће се у „равнотежи коју не преферира“, односно посматрано на дужи рок „руке ће јој бити везане“ и мораће да прузме улогу „спасиоца неодговорних држава чланица“.<sup>692</sup> Додајмо да је еврозона сложен институционални апарат у коме, поред њених моћних држава чланица, утицај недвосмислено испољава и наднационална централна банка. У одсудним тренуцима кризе евра, она је учинила оно што су многи очекивали од Немачке (неки још увек очекују) – олакшала је терет дугова дужницима у еврозони. Тиме

---

<sup>688</sup> “Germany urges SWIFT end to US payments dominance”, *DW.com*, Интернет, <https://www.dw.com/en/germany-urges-swift-end-to-us-payments-dominance/a-45242528>, 12/03/2021.

<sup>689</sup> Jochen Andritzky, “Can Eurozone Reform Help Contain Trump?”, *op. cit.*

<sup>690</sup> На први поглед изваја се неколико предности у случају да евро постане глобално средство плаћања. Бенефити за европска предузећа би дошли у виду нижих трошкова пословања и умањеног ризика учествовања у међународној трговини. Трговање у еврима уместо у страниј валути уклонило би девизни ризик и друге трошкове повезане са валутом, посебно за мала и средња европска предузећа. Европска домаћинства, предузећа и државе чланице би плаћали ниже каматне стопе. Атрактивнији евро као сигурно складиште вредности смањио би каматну стопу (или поврат) коју траже инвеститори. Детаљније у: European Commission, “The international role of the euro”, Интернет, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_en), 12/03/2021.

<sup>691</sup> Опширније у: Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), *op. cit.*, стр. 175-178.

<sup>692</sup> *Ibid.*, стр. 176. У терминологији наведеног истраживања „играч“ који сарађује и осигурава постојање јавног добра, како за себе, тако и за „играче“ који не сарађују означава се као „светац“ или „наивчина“. Запитајмо се на овом месту да ли је, посматрано овога пута из угла нормативне политичке теорије, политичку унију могуће изградити између „затвореника“ јединствене монете, или су за тако амбициозан политички пројекат потребне аутономне демократије?

је купила време за опстанак еврозоне док Немачка и друге моћне чланице не донесу одлуку о федерализацији фискалне политике. Или, можда, процене да одржање евра рађа више проблема него користи, те донесу одлуку да фигуративни европски бициклиста једном мора да се врати уназад одакле је кренуо. Еврофедералистима остаје нада да је фонд за оправак од последица пандемије корона вируса, који опрезно уводи ограничену заједничку одговорност за дуг, корак у жељеном смеру који ће олакшати потпуно дељење ризика у будућности.

У мају 2020., Европска комисија је предложила план помоћи европским државама како би се лакше суочиле са последицама кризе. Ослањајући се на иницијативу Француске и Немачке, предложила је оснивање фонда за опоравак у износу од 750 милијарди евра. Комисија би већи део средства прикупила на тржишту капитала издавањем дугорочних обвезница, потпомогнута новим „европским“ порезима (на дигиталне услуге, емисију гасова са ефектом стаклене баште, неразградиву пластику и сл.). Резерве су улагале Аустрија, Холандија, Финска и Шведска. Напоследку, у децембру 2020., легислативни поступак је окончан и нови инструмент европске солидарности (Инструмент за опоравак и отпорност) је угледао светлост дана. Коментатори истичу да је пресудно да ово није само агенда коју подржавају технократе у институцијама ЕУ, већ је подржавају политичке снаге на челу са Француском и Немачком.

У сваком случају, најважнији принцип који би требало да буде окосница амбициозних предлога и планова о економској унији јесте да се економске реформе које укључују додатно дељење ризика међу земљама чланицама морају спроводити упоредо са политичким, односно демократским реформама које јачају легитимитет политичког система ЕУ. Овим закључујемо разматрања у овом одељку и прелазимо на анализу замисли о политичкој унији народа Европе као *conditio sinne qua non* делотворног и демократског економског управљања на надржавном нивоу.

#### **5.4. ПОЛИТИЧКА УНИЈА НАРОДА ЕВРОПЕ**

Главни проблем са којим се сучава сваки покушај полемисања о европској политичкој унији је у томе што је знање о томе каква би та унија могла да буде, налик представама теоретичара у погледу одређења саме ЕУ – ограничено и неухватљиво. Политичка интеграција се углавном разуме као пренос надлежности са нивоа држава чланица на ниво европских институција о којој преговарају националне владе држава чланица. Најшире посматрано, постоји представа да би политичка унија превазишла до сада примењени начин политичке интеграције, јер би одузела већи део надлежности и политичке моћи из руку националних влада и пренела их на централизовану Унију.

Александар Сомек (*Alexander Somek*) издваја три различите филозофије које се надмећу у пружању ауторитативног разумевања политичке уније у контексту европске интеграције. Прво, могуће је, и прилично често заступљено, политичку интеграцију поимати из функционалистичке перспективе. Једноставно речено, политичка унија је оно што се сада чини неопходним за одржавање европске економије. Главна брига је репродукција система. Стварање политичке уније, према овој концепцији, значи превазилажење међувладиног начина политичке интеграције. Она је неопходност, јер уколико би Унија остала у основи зависна од пристанка националних влада, била би „осуђена да пропадне“. Друго, политичка унија се може поимати више на линији државног суверенитета као интеграција која досеже



традиционална подручја високе политике, попут спољне политике, заједничке одбране и организовања војске. Да је на делу политичко јединство, уједињена Европа персонификована у ЕУ јасно би идентификовала своје заједничке пријатеље и противнике. Иако се на први поглед може чинити да овакво виђење политичке уније није повезано са тренутном кризом, његова важност се очитаву у окретању међувладиној сарадњи сваки пут када озбиљност ситуације то намеће. Европски савет је у данашњој Унији заузео чврсто упориште у осмишљавању политике (нпр. усвајање Фискалног споразума доказује да се међународно споразумевање користи како би се заобилазила ограничења из Европских уговора), резултирајући решавањем проблема на највишем нивоу. Треће, политичка унија на нивоу Уније може значити оно што појам политичко значи за традиционалисте. Из њихове перспективе, концепт политичког означава самооразумевање појединаца. Бити активан, као политичко биће, значи деловати у договору са другима како би се очувао и организовао облик живота у коме се учествује. Социјална перспектива политичких бића погодује искуству солидарности са другима и узајамног поверења. Стварање политичке уније стога може једноставно значити успостављање републиканског простора неопходног за омогућавање колективне акције у заједничкој потрази за општим добром. Ради се о обликовању, развоју и очувању облика живота који група људи дели на одређеном месту на земљи. Традиционално се ово место називало полис или држава, али како Сомек истиче „називи нису детерминишући“.<sup>693</sup>

Полазећи од претпоставке Мише Ђурковића да се ЕУ третира као нови модел, који може представљати „један од највећих теоријских и практичних изазова за развој демократије у 21. веку“<sup>694</sup>, на наредним странама ћемо предочити неке од предлога изнетих у погледу изградње политичке уније народа Европе, укључујући њихова ограничења.

Прихватајући којим случајем политичку унију, Европљани би прихватили фундаментални помак у основи политичког уређења и легитимности еврозоне. То би значило прелазак од економског управљања заснованог на заједнички договореним правилима ка прихватању дискреционог приступа нове европске власти са сопственим наднационалним демократским легитимитетом.

На претходним странама више пута помињана Бела књига о будућности Европе не узима у обзир основно питање уређења будућег поретка, а то је како расподелити власт унутар ЕУ. Овде Унија нема пет могућности, већ две - комунитарну (наднационалну) и међувладину. Приступ који буде одабран обликоваће структуру Уније и обим њених активности. Међутим, тај избор ће захтевати да лидери ЕУ најпре искрено процене и храбро саопште где се ЕУ тренутно налази. Они би требало да буду спремни да ствари назову правим именом. Очекивани закључак би могао бити да је ЕУ уствари међувладина организација у наднационалној одећи. Можда на први поглед мање вероватан, али опет један од могућих закљачака би могао бити да је еврозона наддржавна организација у међувладиној одећи – својеврсни институционални „вук у јагњећој кожи“. Тренутни посткризни систем не би требало да буде одржив поредак, већ нелегитимна међуфаза (грешка у уобличавању система) ка нечему бољем. „Нешто боље“ је легитимни европски поредак изграђен, било на основу демократске легитимности коју би му обезбедио експлицитни пристанак држава

<sup>693</sup> Детаљно о овоме у: Alexander Somek, “What is Political Union?”, *German Law Journal*, Vol. 14, No. 05, Special Issue: Regeneration Europe, 2013, pp. 566-570.

<sup>694</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, op. cit., стр. 102.

чланица на све одлуке које утичу на унутрашње односе (услов једногласности, било у Савету или у Европском савету), или путем изградње европске (наднационалне) представничке демократије. Тек након што схвате да садашња структура није функционална, јер омогућава и заједничким институцијама и државама чланицама да заобилазе политичку одговорност, могу да наставе са потребним ребалансом система економског управљања.

У претходном одељку истакнут је проблем који би се појавио уколико би била донета одлука о издавању заједничког дуга еврозоне путем тзв. еврообвезница пре увођења претпоставки демократске одговорности на наднационалном нивоу (одговорна влада). Посредством дужничко-поверилачког односа, емитент (Европској комисији би вероватно била додељена та улога) долази до средстава по кредитној основи. Међутим крајње је упитно може ли се препрека у виду демократског принципа да “нема опорезивања без представљања” на европском нивоу разрешити чак и путем трансфера надлежности за трошење и опорезивање на европске институције. Овде опет долазимо до наизглед нерешиве препреке у виду (не)могућности првазилажња дефицита демократије на нивоу Уније. Миша Ђурковић је сажео суштину проблема који се јавља са премештањем одлучивања из нпр. Копенхагена или Даблина на Брисел. Наиме, вредност грађанске акције све више опада, вредност појединачног гласа се умањује, а могућност контроле евробирократа, па чак и Савета, постаје мање до симболична.<sup>695</sup> Околност да је у прошлости мало учињено макар и да се усагласе или координишу порези на нивоу ЕУ говори о томе да је за државе чланице политика која треба да утврди праву меру задовољења јавних потреба једног друштва, затим финансирања јавних функција државе, као и обезбеђење социјалних служби за грађане, суштинска одлика суверености и једно од последњих упоришта њихове аутономије у које не желе да пропусте (не)зауостављиве силе интеграције и јачања ингеренција бриселских институција.<sup>696</sup>

У раду интригантног наслова „Да ли је Европи потребан демос да би била заиста демократска?“, аутор *Daniel Innerarity* на почетку сумира доминантан дискурс у погледу одсуства европског демоса и последицама тог одсуства. Демократски дефицит не произилази из институционалних структура ЕУ, колико из недостатка одређених друштвених, историјских и културних услова који се не могу створити или модификовати у кратком временском периоду. Демократске одлуке се доносе у срцу политичких заједница које се заснивају на поверењу и солидарности, док ништа слично не постоји у транснационалној политичкој заједници каква је ЕУ, сматрају заступници тезе о дефицитарној демократији на нивоу ЕУ.<sup>697</sup> Демос (*demos*) је „група људи, од којих се већина осећа довољно повезана међу собом да се добровољно посвете демократској расправи и

---

<sup>695</sup> Миша Ђурковић, *Илузија Европске уније*, оп. cit., стр. 104.

<sup>696</sup> За пореску политику такође важи неофункционалистички аргумент да може поткопати заједничку корист од јединственог европског тржишта на начин да у привредном амбијенту без баријера ниже пореске стопе омогућавају чланицама које их усвоје конкурентску предност над остатком. Опасност је неолиберална „трка до дна“ у пореској политици. Наведена аргументација која иде у прилог централизације макроекономских функција државе на нивоу Уније се у случају монетарне политике показала успешном, док пореска политика још увек одолева.

<sup>697</sup> Daniel Innerarity, “Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?”, LEQS Paper No. 77/2014, July 2014, p. 1.

повезаном процесу доношења одлука“.<sup>698</sup> Констатацијом да „ако нема демоса, не може бити ни демократије“, сажети су налази многих истраживача по питању могућности за досезање наднационалне демократије. Недостатак заједничког идентитета је конкретан разлог зашто се дистрибутивна правда не може применити на европском нивоу. Када нема демоса, грађани нису спремни да плате за „лошу срећу“ својих сународника; „пристанак губитника“ је незамислив.<sup>699</sup>

Са друге стране, према Улриху Беку: „Европа није непромењиво стање, нити је територијална јединица, држава, или нација“. „Заправо, Европа не постоји, постоји само европеизација – процес непрестаног преображаја – метаморфозе, процес растакања старог и стварања новог поретка; конкретно: европеизација подразумева политику споредних ефеката.“<sup>700</sup>

Шта је ЕУ конкретно постигла, односно који су то споредни ефекти процеса европеизације? На првом месту издваја се институт европског грађанства. Сви грађани држава чланица ЕУ, аутоматски су и грађани Уније, из чега произилазе њихова додатна права. Док је симболички значај европског грађанства неспоран, о његовим стварним донетима постоје опречна становишта.<sup>701</sup> Након тога би вероватно требало истаћи иницијативе у области „високе политике“. Иако неспорно важне, оне излазе из предмета истраживања ове дисертације. Затим, током деценија развоја европске интеграције основан је велики број европских институција и тела који имају за циљ досезање заједничких европских циљева.<sup>702</sup> Напоследку, на ред долазе мали симболични кораци ка изградњи „све ближе Уније народа Европе“. Реч је о развоју тешњих друштвених веза међу народима Европе и међу њиховим грађанима путем нпр. укидања трошкова роминга на територији ЕУ, увођења интернет домена ЕУ, или развоја електронских прекограничних здравствених услуга, а који у крајњем стреме ка развоју наднационалног идентитета и поспешују лојалност европској идеји.

Имајући у виду да је демократска једнакост, један од основних принципа послератног уједињења европских народа у наднационалну политичку заједницу, добровољност (а не уцене или грубо наметање решења) мора бити један од руководећих принципа организовања. Уместо кризе евра, узмимо сада за пример мигрантску кризу. Додељивање избеглица унутар држава ЕУ треба да буде у потпуности добровољно. Како наводи Крастев, мађарски филозоф и бивши дисидент *Gáspár Miklós Tamás* је пре десетак година приметио да идеје просветитељства на којима се темељи ЕУ подразумевају универзалног грађанина. Али да би он био универзалан, треба постићи бар једну од ове две ствари: да сиромашне и дисфункционалне земље буду места достојна грађанина, или да Европа отвори своје

---

<sup>698</sup> Lars-Erik Cederman, “Nationalism and Bounded Integration: What It Would Take to Construct a European Demos,” *European Journal of International Relations*, Vol. 7, Issue 2, 2001, p. 224.

<sup>699</sup> Daniel Innerarity, “Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>700</sup> Улрих Бек, “Како спасити европски пројекат: Космополитски поглед”, *op. cit.*

<sup>701</sup> Видети зборник радова *Европски грађанин у времену кризе* (приредили Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2014.

<sup>702</sup> Најскорији примери укључују већ поменути Канцеларију европског јавног тужиоца и Европску агенцију за рад (енгл. *European Labour Authority*). Уредба о оснивању Европске агенције за рад, укључујући и нова правила о транспарентним и предвидљивим условима рада, ступила је на снагу 20. јуна 2019. године. Седиште агенције ће се налазити у Братислави. Оснивање новог европског тела може бити перципирано као део ширих напора ЕУ да увери јавност да европски социјални модел није у потпуности урушен.

границе за све људе. Ни једно ни друго није реално.<sup>703</sup> Државе чланице не би требало да буду приморане да прихвате избеглице које не желе, нити би избеглице требало да се насељавају у земље у које не желе да иду. Ово основно начело требало би да буде смерница европске миграционе политике.

Услед узнапредовале интеграције, односно централизације политичке моћи на европском нивоу одлучивања, прекинут је ланац одговорности на националном нивоу који у представничкој демократији сеже од изабраних народних представника до самог народа. Уколико креатори европских јавних политика нису одговорни европским грађанима, а последице тих истих политика не одговарају преференцијама бирачког тела, погажена је демократија – и она хипотетичка европска и стварна национална демократија која обитава у границама земаља чланица. Много проблема у пољу европске политике настаје због дубоких подела које извиру из опречних интереса и циљева држава чланица. Завладао је паралишући скептицизам према могућности да заједнички европски договор уопште буде постигнут, с обзиром на разлике (неки би могуће рекли дијаметралне супротности) у диспозицијама и наклоностима, а онда и ширем историјском и културолошком контексту европских држава.<sup>704</sup> Суштински, реч је о проблемима изградње наднационалне демократије.<sup>705</sup> Замишљање начина досезања европске демократије, као и њеног потоњег функционисања превазилази амбиције овог рада. На овом месту је довољно, још једном подвући да евентуална будућа европска политичка унија мора бити демократска. Ако, пак не може бити таква, потребно је ојачати (или наново изградити) покидане демократске везе између одлучивача на националном нивоу (укључујући контролну улогу националних парламената) и одлука које се доносе на наднационалном нивоу.

Јан Зјелонка ситуацију сагледава на другачији начин. Демократија се неће спасити враћањем у националне државе; она може само преживети, или чак напредовати, прилагођавајући се новом међузависном свету. ЕУ је изневерила, јер никада није у потпуности прихватила демократију, а не зато што је демократија изван националних држава немогућа.<sup>706</sup>

Исти аутор сматра да је европски пројекат некада био „драгуљ у либералној круни“.<sup>707</sup> У књизи насловљеној „Контрареволуција: либерална Европа у повлачењу“, настоји да објасни начин на који контрареволуционарне групације доживљавају ЕУ, као и њихово противљење

---

<sup>703</sup> Иван Крастев, „Утопијски снови и границе“, *Пешчаник*, Интернет, <https://pescanik.net/utopijski-snovi-i-granice/>, 14/03/2021.

<sup>704</sup> Немачки званичници поздрављају сваки предлог француске владе менталним израчунавањем његових трошкова по немачке пореске обвезнике. Док иза сваког немачког контрапредлога, француски званичници виде трик Немаца да се сакрију иза правила и прописа како би „немачке елите могле да сачувају свој колач и поједу га“. Стагнација са којом се Унија суочава резултат је превладавања страха: са једне стране, немачког страха од грчко-латинског кршења правила, и француског страха од изградње немачке империје, са друге стране. Yanis Varoufakis, “A Good German Idea for 2018”, Jan 4, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/kant-not-cant-for-europe-by-yanis-varoufakis-2018-01?barrier=accesspaylog>, 14/12/2020.

<sup>705</sup> „Замишљање паневропске демократије је предуслов за замишљање Европе коју вреди спасавати.“ Yanis Varoufakis, “Spain’s Crisis is Europe’s Opportunity”, Oct 6, 2017, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/catalonia-crisis-new-european-sovereignty-by-yanis-varoufakis-2017-10?barrier=accesspaylog>, 16/12/2020.

<sup>706</sup> Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, op. cit., p. 51.

<sup>707</sup> Ibid., p. 99.

њеном наднационалном управљању. За њих је ЕУ „бирокупатска, недемократска и одвојена од брига обичних грађана“. Оптужују је да је „агент глобализације, укидања послова и сузбијања социјалних давања“. Да не говоримо о њеној „космополитској култури која вређа национална и верска осећања“. Више обраћајући пажњу на велике финансијске институције, рејтинг агенције и лобисте у Бриселу, истовремено занемарујући потребе и жеље обичних грађана, крива је и сама ЕУ. Зјелонкино је мишљење, да се „ЕУ не може консолидовати: треба је поново изумети“. <sup>708</sup> У последњем поглављу наведене књиге које је оријентисано на будући развој, аутор наглашава потребу да се поново открију дела познатих либералних мислилаца који су били сумњичави, како према револуцији, тако и према контрареволуцији и који су желели да напредују кроз „расуђивање, промишљање и преговарање, а не применом силе“. <sup>709</sup> Иако превирања са којима се ЕУ суочава немају много везе са политичким изазовима присутним у време њиховог писања, примена дела учења Карла Попера (*Karl Popper*), Хане Аренд (*Hannah Arendt*) и Исаје Берлина (*Isaiah Berlin*) на задатак нормативног препорода европске интеграције, би се могла показати инспиративном. Ипак, то је тема за неко ново истраживање.

Питање европских вредности као основе наднационалног политичког идентитета, незаобилазно је у расправама о изгледима европске политичке уније. Како истиче Зјелонка, већина Европљана верује у личну безбедност, људску независност и индивидуалну слободу. <sup>710</sup> Мало ко би ово могао да порекне. Ипак, не би требало заборавити да колективни идентитет није прост збир индивидуалних идентитета, већ је реч о трајнијој вези која постоји међу појединцима посредством њиховог припадања некој заједници. <sup>711</sup> Такође, поставља се питање могу ли се на почетку издвојене вредности класификовати као специфично европске, или је пак реч о универзалним вредностима? У важећем Уговору из Лисабона ознаке европског идентитета редукују се на неодређено „културно, верско и хуманистичко наслеђе Европе“, да би се у наставку прошириле на универзалне вредности неповредивих и неотуђивих људских права, слободе, демократије, једнакости и владавине права. <sup>712</sup>

Према француском писцу Амину Малуфу, „ковати нову Европу“ значи „ковати једну нову концепцију идентитета, за њу, за сваку од земаља које је сачињавају, а помало такође и за остали свет“. <sup>713</sup> Овим он, могуће, сажима поимање Европе као „заједнице вредности“ на унутрашњем плану и њене претензије да на претходним странама поменуто концепцију о њеном „нормативном идентитету“ пројектује ка споља, додуше у скромнијој форми. Спорна је тврдња о новој концепцији идентитета за европске државе. Европски идентитет се углавном доживљава као допунски, док се изворни – национални идентитет њених земаља – узима као датост.

Када се полемише о специфичностима Европљана, углавном се наводи које вредности их разликују од Американаца, јер је претпоставка западноцентричних аутора да је само по себи разумљиво да се „западне“ вредности разликују од вредности карактеристичних за Азију

<sup>708</sup> Детаљније о овоме у: Ibid, pp. 99-114.

<sup>709</sup> Ibid., p. 116.

<sup>710</sup> Ibid., p. 21.

<sup>711</sup> Слободан Самарџић, *Трагедија Косова и Метохије*, op. cit., стр. 34.

<sup>712</sup> Ibid., стр. 39.

<sup>713</sup> Амин Малуф, *Убилачки идентитети*, Лагуна, Београд, 2016, стр. 168.

или Африку. Када је у питању Русија, ствари су мало компликованије. Границе руског идентитета временом су се фиксирале на начин да је у први план стављена улога јаке државе која обезбеђује све остале националне вредности и интересе од бројних изазова.<sup>714</sup> Садашњи председник Руске федерације Владимир Путин, тамошњи поредак означио је као „суверену демократију“. Може се расправљати о томе који је степен демократије у Русији на делу, па и тврдити да је он прилично низак, али се не може спорити да је њен темељ сувереност државе.<sup>715</sup>

Амерички професор Роберт Каган (*Robert Kagan*) писао је на почетку овог века да су „по питању главних стратешких и међународних проблема данашњице Американци са Марса, док су Европљани са Венере“.<sup>716</sup> Шта наведена метафора конкретно значи? По питању најважнијих питања моћи - ефикасности моћи, моралности моћи, пожељности моћи - америчка и европска перспектива се разилазе. Европа се окреће од моћи, или мало другачије речено, превазилази моћ путем самоогрничавајућег света закона и правила, транснационалних преговора и сарадње.<sup>717</sup> Још једна велика разлика између САД и европских држава тиче се њихових преовлађујућих социо-економских модела.

Опстанак државе благостања, која се некада сматрала једном од окосница европског послератног политичког и економског консензуса, данас је доведен у питање. Следствено, упитан је опстанак некада хваљеног европског социо-економског модела који удружује вредности тржишних слобода са државном интервенцијом у погледу обезбеђења јавних добара и социјалних услуга која независни тржишни учесници не могу (или не желе) да обезбеде. Тако на пример, добри познаваоци политичког стила и прилика у Мађарској на челу са Орбаном примећују да популистичка десница користи реторику и политике социјал-демократије у служби ауторитарног национализма. Европски парламент се показао инертним у осуди Фидеса и мађарског аутократског премијера Виктора Орбана због напада на демократију и владавину закона. Ипак, Орбанови западни критичари подједнако су споро разумели социјалне и економске политике које подупиру његову популарност.<sup>718</sup> Проблем умерене левице данас је како преживети у ситуацији када се велики број грађана који себе сматрају непривилегованим чланвима савременог друштвено-економског окружења окреће удесно уместо улево. На том трагу, европске елите би можда

---

<sup>714</sup> Детаљно о идентитету Русије, али и о *Инкомпатибилности идентитета/интереса Русије и Сједињених Држава*, видети у: Владимир Трапара, *Време „ресетовања“: односи Русије и Сједињених Држава у периоду од 2009. до 2012. године*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017., стр. 89-101.

<sup>715</sup> Из Путиновог одређења произилази да, прво, руска демократија има политичку супстанцу у руској држави, и, друго, да данас постоје и несуверене демократије. Слободан Самарцић, *Трагедија Косова и Метохије*, оп. cit., стр. 63.

<sup>716</sup> Robert Kagan, “Power and Weakness”, *Policy Review*, No. 113 (June and July 2002), p. 1.

<sup>717</sup> Ibid. Ако је судити према аналогији са митолошким божанствима описаним у Хомеровој Илијади, могло би се рећи да је Марс (код античких Грка, Арес божанство рата) бруталан, моћан и нестрпљив, мада не увек успешан у својим намерама. Политика САД према Блиском истоку би се у више наврата могла описати наведеним особинама. Венера (код античких Грка, Афродита божанство љубави и лепоте), са друге стране, зазире од рата, али своју заводљивост користи као средство за постизање себичних интереса. Довољно је присетити се доскорашње политике Уније према Украјини, или поглед усмерити ка њеном тренутном опхођењу са елитама на тзв. Западном Балкану.

<sup>718</sup> Mitchell A. Orenstein, “What Europe’s Populist Right Is Getting Right”, *Project Syndicate*, Mar 15, 2019, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/viktor-orban-family-policies-western-criticism-by-mitchell-a--orenstein-2019-03?barrier=accesspaylog>, 21/09/2020.

највише требало да забрине губитак подршке и разочарење припадника средње класе у идеју европског уједињења.

Јан Вернер Милер (*Jan-Werner Mueller*) са берлинског Института за напредне студије сматра да је данас пред демократским владама императив бављења структурним проблемима који су популистима омогућили висок степен политичке подршке, уместо спекулација и/или жала због „ауторитарних тенденција“ бирача.<sup>719</sup> Исти аутор предлаже да би пажњу требало обратити и на медије и партијске системе који су изневерили грађане у многим земљама и који захтевају систематску обнову.<sup>720</sup>

Лево оријентисани интелектуалци, као главни узрочник кризе са којом се ЕУ суочава последњих година виде заокрет ка неолибералним политикама. Већ је напоменуто да се у европским студијама усталила дистинкција између „негативног“ и „позитивног“ начина интеграције коју чини Клаус Офе. По њему, „Европа кроз свој негативни начин интеграције који се састоји од брисања граница трговачких баријера и система друштвене расподеле и социјалне заштите у самим државама чланицама за која тржишта процењују да су неефикасни, представља уствари машинерију тржишне либерализације која одузима моћ државама и демократским бирачким телима“.<sup>721</sup>

Како би се избегла неолиберална „трка до дна“ међу чланицама, потребно је постићи макар минимални европски договор у домену корпоративног опорезивања. Према нобеловцу Мајклу Спенсу (*Michael Spence*) сарадња између владе, бизниса и радне снаге одиграла је кључну улогу у земљама које су се боље прилагодили глобализацији и структурним променама које је условио развој технологије.<sup>722</sup> Може ли ЕУ да учини више како би цео континент конвергирао ка најразвијенијим земљама? Али, у значењу више радних места, равномернијој дистрибуцији друштвеног дохотка и богатства, више предузетничких прилика, а не само фискалног суфицита и ниског удела јавног дуга у БДП. ЕУ би требало да усмери више ресурса ка политикама и програмима који успостављају директну везу са грађанима. Једна од мера која се често помиње јесте заједничко - европско осигурање у случају незапослености.

Какав економски систем највише доприноси добробити људи? Ово питање је Џозеф Сиглиц поставио на почетку чланка у коме разматра неуспехе доминантног неолибералног усмерења савремених напредних економија.<sup>723</sup> Према нашем мишљењу савез европских држава оличен у Унији, у погледу могућности (предиспозиција) за досезање праведнијег и сигурнијег економског уређења за већину њене популације, предњачи у односу на главне глобалне такмаце - САД, Кину и Русију. Изградња европског социо-економског система усредсређеног на добробит људи би требало да постане окосница глобалне моћи за којом европске елите толико жуде. Задатак влада је да чине оно што тржиште не може или неће,

---

<sup>719</sup> Jan-Werner Mueller, “The People vs. Democracy?”, Mar 6, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-2019-european-parliament-election-by-mark-leonard-2018-03?barrier=accesspaylog>, 13/12/2020.

<sup>720</sup> Ibid.

<sup>721</sup> Клаус Офе, *Европа у замци*, op. cit., стр. 89.

<sup>722</sup> Michael Spence, “The Italian Economy’s Moment of Truth”, Jun 7, 2018, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-five-star-league-economic-policy-by-michael-spence-2018-06?barrier=accesspaylog>, 10/10/2020.

<sup>723</sup> Joseph E. Stiglitz, “After Neoliberalism”, op. cit.

попут активног улагања у здравље, истраживања, технологију и образовање својих грађана, укључујући и када је то потребно ограничавање и обликовање тржишта путем различитих видова регулације и заштите (животне средине, здравља, заштите на раду итд.).<sup>724</sup> ЕУ је потребна стратегија којом би подстакла слеђење горе наведених приоритета. Донекле она то чини, али остаје отворено питање у којој мери је њена решеност суштинска, а не само деклараторна. Јер, она је такође некад и агент најјачих тржишних учесника. Стиглиц тражи од влада да обезбеде јавне програме како би се осигурало да ниједном грађанину не буду ускраћени основни услови за достојанствен живот, што укључује: економску сигурност, приступ послу и пристојну зараду, здравствену заштиту, адекватно становање, сигурно пензионисање и квалитетно образовање за децу.<sup>725</sup> Да ли су његове препоруке исувише амбициозне? Посматрано у глобалном контексту – одговор је да вероватно јесу. Међутим, посматрано у контексту ЕУ, не би требало да буду. ЕУ је у интересу да ради на оснаживању њене легитимности *output*-а („владавине за народ“). Први корак у добром смеру би могло бити оживљавање идеје о унији европских социјалних стандарда која би подразумевала заједничко разумевање права на социјалну помоћ на јединственом тржишту.

За Бека, европеизација не значи нестанак националне државе, али свакако подразумева „њен преображај – идеја нације и државе из националне у космополитску димензију“.<sup>726</sup> Схваћене у уском смислу, космополитске вредности (становиште по коме су људи изнад свега грађани света, а не припадници ужих локалних и националних заједница) које многи везују за ЕУ не представљају погодну основу за изградњу заједничког европског идентитета.<sup>727</sup> Међутим, вредности уставног либерализма и демократије, допуњене социјал-демократским или само хуманијим и правичнијим моделом економског организовања јесу. У ери неједнакости, земље чланице ЕУ показују најниже разлике у приходима у односу на било које друго место на земљиној кугли.

Да ли је у општем стању изневерених амбиција и нада у погледу демократске политичке уније народа Европе дошло време за усвајање прагматичнијег приступа? Да ли Унија сада снагу треба да усмери на обезбеђење и пружање онога што би се широко могло одредити као „европска јавна добара“ (достојанствени услови живота, здрава животна средина, безбедно окружење, итд.), уместо апстрактних европских вредности? Пример ЕУ показује колико их је тешко досегнути, потом и одржати, а надасве их је тешко непристрасно и објективно заступати и примењивати. Укратко, о заједници вредности на унутрашњем плану, а нормативном идентитету на спољном плану у контексту данашње Уније је готово излишно говорити.

Слободан Самарцић истиче околност да с обзиром на кризу Уније којој се не назире крај, сваки амбициознији циљ би подразумевао неко идеално решење које се данас више нико не

---

<sup>724</sup> Ibid.

<sup>725</sup> Ibid.

<sup>726</sup> Улрих Бек, „Како спасити европски пројекат: Космополитски поглед“, ор. cit.

<sup>727</sup> Пољски министар спољних послова Витолд Вашиковски није усамљен у отпору према либерализму ЕУ који описује као „нову мешавину култура и раса, свет састављен од бициклиста и вегетаријанаца који само користе обновљиву енергију и боре се против било ког облика религије“. Према његовом схватању, „оно што покреће већину Пољака јесте традиција, историјска свест, љубав према земљи, вера у Бога и нормалан породични живот између мушкарца и жене“. Наведено према: Иван Крастев, *После Европе*, ор. cit., стр. 59.



узуђује да предложи.<sup>728</sup> Француски председник Макрон је обраћајући се Европском парламенту у Стразбуру изјавио да је „европска демократија наша најбоља шанса“ и позвао на „нови европски суверенитет“ која ће штитити грађане ЕУ и бринути се о њима.<sup>729</sup> Ово, само наизглед уверљиво говорништво, је нажалост постало део уобичајене „европске“ реторике која није поткрепљена изводљивом политичком визијом, или макар чврстом решеношћу да се и тешко изводљиве идеје ставе пред суд народа и евентуално преточе у реалну политику. Концепти о којима француски председник говори и на тај начин их популаризује су свакако вредни теоријског промишљања, а онда и демократске делиберације, како би потенцијално у погодном политичком тренутку били разрађени на нивоу практичне европске политике.

Сагледавање социолошког аспекта савремених друштвених кретања твори аргумент у прилог активније улоге европских институција на пољу досезања инклузивнијег европског друштва. Утицајан је дискурс који криви „елите“ - у академским круговима, медијима и бизнису - што су се толико отуђиле у свом релативно космополитском и повезаном свету да нису имале довољно слуха за оне мање привилеговане, образоване и глобализацијом повезане групе. Будући да су потоње групе оне које су најмање имале користи од глобализације, одбиле су наднационалне институције (у случају Брегзита) или кандидате тзв. дубоке државе у САД (у случају победе Трампа на америчким председничким изборима).<sup>730</sup> Главни добитници и корисници слободне трговине и технолошких промена морају активно надокнадити оне који нису били те среће путем корпоративног или прогресивног опорезивања, субвенцијама и подршком за запошљавање.<sup>731</sup> Можда ово неке може звучати као превазиђени левичарски аргумент, али многи су данас сметнули са ума упозорење творца речи „меритократија“ британског социолога Мајкла Јанга (*Michael Young*) које се налази у његовом сатиричном делу „Успон меритократије“ о последицама трансформације друштва којим би уместо народа, управљали његови најпапетнији, најспособнији и најталентованији представници. Резултат би био одумирање друштвеног заједништва. Управо друштвеног заједништва и солидарности мањка европским државама окупљеним у Унији.

У садашњем тренутку као непремостива препрека показује се држање Немачке и других економски јаким чланица према сваком предлогу који рађа дистрибутивне ефекте. Код тамошњих политичара се усталила сумњичавост да друге чланице желе своје проблеме да реше немачким новцем, уместо домаћим реформама.<sup>732</sup> На пример, Немци заједнички буџет не виде као начин за финансирање јавних добара попут истраживања или инфраструктуре, већ као дужничку шему који приморава Немачку да покрије трошкове других земаља.<sup>733</sup> Слично томе, на евентуално увођење јединственог европског осигурање за случај

---

<sup>728</sup> Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, op. cit., стр. 47.

<sup>729</sup> Видети: “Speech by Emmanuel Macron, President of the Republic at European Parliament”, 17 avril 2018, Интернет, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-republic-at-european-parliament.en>, 13/12/2020.

<sup>730</sup> Kemal Derviş, “The Win-Win Fantasy of Liberal Democracy”, Dec 5, 2016, *Project Syndicate*, Интернет, <https://www.project-syndicate.org/commentary/failure-to-predict-brexit-and-trump-by-kemal-dervis-2016-12?barrier=accesspaylog>, 17/12/2020.

<sup>731</sup> Ibid.

<sup>732</sup> Jean Pisani-Ferry, “Germany’s Dangerous Obsession”, op. cit.

<sup>733</sup> Ibid.

незапослености се гледа као на трик којим би се немачки грађани обавезали да плаћају за незапослене шпанске или француске раднике, док се наднационална гаранција банкарских депозита у делу тамошње јавности перципира као начин да се немачке штедише приморају да плаћају лоше зајмове у Италији.<sup>734</sup> Иако су наводи из немачке штампе у којим се преиспитује садашњи или евентуални будући немачки финансијски допринос европским политикама умногоме упрошћени, забринутост немачких грађана у погледу правца у коме се интеграција креће је легитимна.

Жан Писани Фери желећи да упозори да би се тренутни фокус немачке владе на дистрибутивне ефекте заједничких мера могао показати као „отрован“ по будућност европског заједништва, подсећа на европску историју и на моменат из 1979., када је британска премијерка Маргарет Тачер (*Margaret Thatcher*) умарширала на европски самит и рекла: „Желим свој новац назад“.<sup>735</sup> У досадашњој историји Уније, допринос Немачке је углавном од стране историчара оцењен као конструктиван, мада савремена политичка историја усложњава устаљене перцепције. Поставља се питање да ли ће, сада када је Уједињено Краљевство иступило из Уније, Немачка преузети његову традиционалну улогу главног евроскептика међу чланицама и кочничара амбициознијих решења.

„Дебате о егзистенцији ЕУ старе су колико и она сама, и раширене до те мере да се чине као саставни део њеног идентитета.“<sup>736</sup> Овом констатацијом Писана-Ферија закључујемо разматрања о инкременталној економској централизацији, европској политичкој унији и коначно о европском идентитету грађана земаља чланица који је у повоју, рекли би једни, док је за друге он само утопија - непостојећи чинилац у једначини чији резултат треба да буде „све ближа Унија народа Европе“. Без обзира, времена је све мање, јер свет се неповратно мења без да иједан укључени глобални актер има целовиту спознају о томе шта будућност доноси. Или ће ЕУ и њене државе чланице испунити оно што грађани с правом сматрају заједничком европским јавним добрима, или ће се суочити са губитком релевантности и оно мало преостале легитимности која произилази из конкретних резултата њених акција.

---

<sup>734</sup> Ibid.

<sup>735</sup> Наведено према: Ibid.

<sup>736</sup> Jean Pisani-Ferry, “One Club Does Not Fit All in Europe”, *Project Syndicate*, op. cit.

## **ЗАКЉУЧАК: ЗАШТО КОНСТИТУТИВНЕ ДРЖАВЕ ЕВРОПЕ ПРИХВАТАЈУ НЕЖЕЉЕНЕ ОДЛУКЕ НАДНАЦИОНАЛНОГ НИВОА?**

Околност да је човчанство ушло у доба након глобалне финансијске кризе (посткризну еру) без новог погледа на делотворну макро политику која би убрзала незадовољавајући економски опоравак или спречила будуће сломове на тржиштима, представља разлог за забринутост. На нивоу ЕУ (пре)велике наде се полагају у бољу финансијску регулативу како би се стало на пут прекомерном финансијском ризику, односно у пројекат за сада још увек непотпуне наднационалне банкарске уније. Имајући у виду склоност ка сталној промени у модалитетима организације економских односа, само је питање времена када ће гласови који заговарају дерегулацију (уз образложење да су економске активности, инвестирање и иновативни начини пословања спутани), надјачати заговорнике потребе за стабилношћу и предвидљивошћу на финансијским тржиштима.

Небројано коментатора је током последњих пар деценија указивало на околности да брзе, непредвидиве и опасне промене у глобалном окружењу доносе све веће изазове Европи због којих она мора да се преобрази у истински субјекат међународних односа способан да говори истим језиком (на трагу чувене опаске Хенрија Кисинџера о Европи која не говори једним гласом) и следствено – стратешки и аутономно дела на међународној сцени. Готово увек се као предуслов наводи нужна модернизација економије како би она могла да парира динамичнијим светским регионима. Обично се у први план истиче реформа застареле државе благостања сагласно реалним демографским кратањима, затим нефлексибилност тржишта рада, скупа радна снага, па претерана регулација у многим областима, високи порези, итд. Укратко, терапија за болести неолиберализма је још више неолиберализма.

Пандемија вируса Ковид-19 на видело је изнела крхкост глобализације коју смо почели да узимамо као датост. Човечанство полако увиђа колико су рањиви витални системи који су саставни део наших живота. У најновијој кризи економија се нашла на удару, али тек посредно, услед здравствене претње на чије последице по економију из објективних разлога не може да се утиче. Примат има спашавање живота. Заиста, може ли се још увек говорити о посткризној ери када је прве деценије 21. века могуће појмити као доба смењивања глобалних криза?

Усвојене мере зарад смиривања економске кризе на европском тлу јесу потенцијално далекосежне у смислу стварања услова за наставак интеграције у будућности. Споразумевање држава чланица углавном води ка решењима која су оличена у политици „најмањег заједничког имениоца“ за различите интересе држава чланица. У економском домену, непотпуни и недовршени механизми су се показали као окидачи криза, након чега би уследио захтев за продубљивањем интеграције. Међутим, овај поступни, готово пузајући развој ће у једном тренутку бити заустављен политичким одговором грађана – било давањем пристанка наддржавном управљању из новог европског политичког центра, било одбацивањем свеукупних, како достигнућа, тако и изневерених нада интеграције. Што се тиче академске мисли, борба за демократизацију европског пројекта увелико траје.

У уводу ове дисертације постављена су три широка научна циља (дескрипција, објашњење и предикција), усмерена на догађаје који су се збили током последње деценије на

политичком простору омеђеном границама заједничке валуте. Руководећи се тиме ауторка је прво описала начин на који је разрешена криза у зони евра, потом објаснила механизме у основи одговора европских елита, па на критичким основама анализирала усвојена решења, да би напослетку - понудила могуће правце развоја ЕМУ у наредним деценијама.

На овом месту ћемо навести тек неколико главних закључака који произилазе из предметног истраживања.

Прво, политички избор који су земаље чланице у једном пресудном историјском тренутку направиле одредивши се да монетарни суверенитет предају од њихове воље од тог момента независној монетарној власти („најнезависнијој централној банци на свету“), условио је настанак комплексног институционалног система који окружује заједничку валуту. Преображај светске финансијске кризе у дужничку на тлу еврозоне показао је да еволутивни ток наднационалног економског управљања не могу у потпуности да контролишу. Најслабије карике система еврозоне су разорни ефекти кризе принудили да капитулирају пред захтевима разноразних „европских кредитора“ (билатерални међудржавни зајмови, програми подршке Европског стабилизационог механизма и ЕЦБ), односно да економску аутономију предају у њихове руке.

Друго, уколико прихватимо констатацију да је Немачка најмоћнија држава у зони евра, онда се може тврдити да је ЕЦБ најмоћнија европска институција. Пуно страница дисертације ауторка је посветила разматрању сложених програма ЕЦБ. Најважнији сводни закључак који из анализе произилази јесте да монетарна политика може реалној економији помоћи на више начине, од чега је током кризе најважније било обезбеђење (креирање) ликвидности тамо где је то било потребно. У особеном политичком простору еврозоне (недржавни простор) тешко да се више може говорити о аполитичности или неутралности програма ЕЦБ. Полазећи од њеног коначног циља који као такав није нормиран, али се подразумева - опстанак заједничке валуте - технократска компонента је демистификована. У наредним годинама остаје да се види да ли су немачке судије одиста прогласиле рат експертима из ЕЦБ, и који ће бити његов епилог. Прецизније, да ли ће се последице овог сукоба осетити „само“ у домену европског права (прецизирање или усложњавање односа националног и европског права), или ће имати и политичке реперкусије

Треће, истраживање је потврдило налазе многобројних аутора у погледу продубљивања демократског дефицита ЕУ, као директне последице предузетих антикризних мера. У контексту наднационалног економског управљања закључује се да границом између технократије и демократије треба пажљивије управљати, односно линије раздвајања треба јасније повући и пажљивије сагледати преимућства једне у односу на другу. У раду су изнети аргументи у прилог тези да је политика ЕЦБ током кризе јавног дуга додатно поткопала легитимност Уније. Узети су у обзир налази аутора да тамо где је креирање европских политика суштински технократско и нема значајне импликације по расподелу ресурса, онда политичка заједница може уживати институционалне користи од деполитизације која не подрива демократску легитимност политичког процеса. Ово је нарочито случај када институције ЕУ имају уске мандате и ограничене су већинским одлучивањем. Пре међународне финансијске кризе, монетарна политика ЕЦБ биле је обликована консензусом да је њен првенствени (такорећи једини) циљ да осигура ниску инфлацију. Од избијања дужничке кризе, ЕЦБ је усвојила читав низ мера које су њену улогу

у систему помериле даље од конзервативног тумачења. Она се укључила у прерасподелу на наднационалном ниивоу, што подрива одредбе Европских уговора.

Напоследку, из истраживања произилази да кризу легитимитета поретка у зони евра која се налази у основи нестабилности наднационалног економског управљања ЕУ, није могуће разрешити путем инкременталних прилагођавања економским шоковима и глобалним изазовима. За многе је најпожељније решење изградња истинске демократске политичке уније. Уколико пак није могуће досегање такве уније, потребно је ојачати, односно наново изградити, покидане демократске везе између одлучивача на националном ниивоу и одлука које се доносе на наднационалном ниивоу.

Историјски институционализам као део новог институционализма који се у политичке науке на велика врата вратио осамдесетих година прошлог века, одабран је као теоријски оквир у предметној дисертацији. Као приступ у оквиру европских студија, историјски институционализам је фокусиран на начине на које тренутне одлуке држава чланица ограничавају њихово будуће понашање. Ове одлуке националних представника могу се односити, како на унутрашње функционисање ширег институционалног система (наднационална заједница) чији су њихове државе део, тако и на саме заједничке институције и тела (њихово оснивање, одабир мандата, циљева и инструмената који су им на располагању, начина контроле, итд.). Основни концепти или аналитички алати историјског институционализма примењени у дисертацији у циљу потврде постављених хипотеза су: „критичне раскрснице“, „зависност од путање“, „непредвидиве последице“ и „трошкови изласка“. Још 1966. године, Пол Пирсон је писао о зависности од путање на ниивоу ЕУ и изнео тезу да кључни актери интеграције (државе чланице) нису у потпуности свесни какве ће последице њихових одлука у одређеном тренутку бити по њихово будуће деловање, те да је изгледно да ће њихово будуће понашање (или маневарски простор, како је данас популарно да се каже) бити ограничено, односно условљено прошлим политичким изборима.

Уколико је објашњење инкременталног развоја институционалне архитектуре јака страна историјског институционализма, онда је концептуализација промена дефинитивно његова слаба тачка. У крајњем, из угла овог теоријског усмерења процес интеграције би се могао описати једном речју – инерција. Његова аргументација није уверљива када је по среди наступање радикалних промена у систему. Историјски институционализам је подесан за анализу и објашњење политичког и економског система у зони евра, али не и за предвиђање његове трансформације. Његови заступници нису кадри да објасне догађаје попут Брежита, великог проширења на Исток континента, „кризе празне столице“, или „луксембуршког компромиса“. Какви изазови или догађаји би могли да поремете тренутну мањкаву равнотежу у зони евра? У блиској вези са овим питањем је и питање постављено у наслову - зашто конститутивне државе ЕУ прихватају нежељене одлуке наднационалног ниивоа власти?

Предметно истраживање је показало да садашњи хибридни европски аранжман који у себи садржи одлике наднационалног управљања (преко Европске комисије), традиционалног европског међудржавног споразумевања (Европски савет, Еврогрупа) и федерализма (преко ЕЦБ и Суда правде ЕУ), има само једну снагу (резистентност) и много слабости (дефицитарне демократске праксе, превладавање воље једних чланица над другим, нетранспарентност одлучивања, замагљивање одговорности актера, прекорачење

уговорних надлежности итд.). Иако се чини да наизглед одражава склоности многих Европљана ка одређеном виду заједничког европског управљања пословима од интереса грађана Уније, посткризни систем истовремено искључује и демократску одговорност доносиоца одлука и ефективне мере економске политике.

Узмимо за пример последња дешавања на пољу здравствене кризе, прецизније иницијални неуспех ЕУ са масовном вакцинацијом. Земље ЕУ су се сложиле да делегирају аутономију у овој области Европској комисији. На први поглед, намера је била рационална (претпостављена је већа ефикасност централно вођеног процеса набавке вакцине), а онда и племенита (европски напори се предузимају у знак европске солидарности, имајући у виду да би различита економска снага чланица потнецијално могла довести до неједнаке доступности вакцина за европске грађане). Испоставило се да Комисија није била спремна за вођење масовног програма јавних набавки. Касније, када је дошло до делимичног суспендовања вакцине Астра-Зенека (*AstraZeneca*) у појединим чланицама, нарушен је кредибилитет и надлежност регулатора на нивоу ЕУ (Европска агенција за лекове). Урушено је и поверење јавности у процес вакцинације. Међутим, у исто време би требало имати у виду чињеницу да је технологија која је омогућила настанак Бајонтек-Фајзер вакцине (*Pfizer-BioNTech*) која се широм света масовно употребљава делом финансирана из програма подршке ЕУ за истраживање и развој.

Наведени пример показује: прво, да су институције и тела ЕУ (не)раскидиво испреплетане, да допуњују или нарушавају процесе одлучивања на националном нивоу - тј. да је европски ниво регулације нашао пут и наставља да продире у све поре националних система; друго, да заједничке институције повлаче пуно лоших потеза, али и да истовремено вукући понеки, како ће се касније показати исправан потез, доносе реалну корист европским грађанима. У тако сложеном политичком систему укупна анализа трошкова и користи је неизводљива. И не само то. У таквом систему није јасно кога похвалити, а кога осудити, за успехе, односно неуспехе европских јавних политика. Крајње је тешко разлучити да ли је за успех пресудна била компетентност и визија националних или наднационалних одлучиоца. И обратно. У посткризном систему управљања није могуће указати на главног кривца за негативне последице антикризних мера.

Начелно важи да свака земља чланица од појединих интеграционих пројеката и програма сарадње убира користи, док трпи одређене штете по питању других. Свака настоји да кроз Унију максимизира сопствену корист и унапреди националне интересе, подржавајући напредак интеграције када сматра да јој то иде у прилог. Са друге стране, настојаће да онемогући постизање договора када процени да јој није у интересу, или макар да за себе обезбеди изузеће или неки вид компензације. Тако нпр., тешко је спорити да Пољска своје „економско чудо“ у знатној мери дугује обилним средствима која су се у њу сливала из европских фондова. Са друге стране, најављени процес декарбонизација као део Европског зеленог договора ће угрозити тамошњу индустрију која се заснива на црпљењу богатих залиха лигнита.

Даље, у људској је природи (а европски државници су само људи) да непријатне одлуке настоје да пребаце на следећу владу и генерацију политичара. Још увек се није догодило да у некој од конститутивних земаља јака политичка опција која би кампању водила на обећењу преиспитивања чланства у Унији однесе победу и обећано спроведе у дело. Ово би значило недвосмислено стављање пута којим се ЕУ креће пред суд јавности. Чак и у случају

историјског референдума који је конзервативна влада Дејвида Камерона расписала у Уједињеном Краљевству делује да се изјашњавање грађана на неки начин отргло контроли, макар посматрано из угла намера некадашњег британског премијера.

На површини делује да се читава паневропски консензус о пожељности заједничког европског тржишта. Чак је и Уједињеном Краљевству најтеже пало одрицање од тековина јединственог тржишта. Грађани високо цене погодности у виду несметаног путовања, настањивања, образовања, запослења итд. Финансијери да њихов капитал неометано заобилази националне границе. Извозници су увек у потрази за новим и перспективнијим тржиштима, привредници за предвидљивијим и једноставнијим условима пословања, док потрошачи цене широк избор роба. Проблем, међутим, представља околност да ово својеврсно наднационално тржиште није статично. Много укључених актера условљава одвијање различитих процеса. Многи од тих процеса су усмерени на стицање конкурентских предности једних чланица у односу на друге. Да је наместо националних држава, реч о федералним јединицама у оквиру сложене европске државе, ови проблеми би били неупоредиво мањи. Институционални механизми који подупиру европско тржиште настоје да се константно прилагођавају измењеним условима средине. Притом, његово очување је инструментализовано од стране европских елита. Како је заједничко тржиште једно од најмање спорних достигнућа интеграције, многи позиви ка даљој централизацији надлежности на наддржавном нивоу своде се на досезање пуног потенцијала аутентичног европског политичког и економског простора без граница на коме су загарантоване европске слободе и права.

Оно што данашњем специфичном политичком и економском простору еврозоне као месту на коме је успостављен мањкави посткризни систем управљања упадљиво недостаје, јесте перцепција одговорности заједничких институција у очима њених грађана. Прецизније, потребно је изградити осећај поверења да одлуке донете на нивоу ЕУ нису само технички и аполитични, или пак уским интересима руковођени изрази (само)воље неколицине неприступачних луткара који невидљивим концима покрећу своје марионете, већ одраз демократски изражене политичке воље широм Уније. Успостављање таквог вида политичког представљања и одговорности на нивоу Уније требало би да буде врховни циљ, односно исход политичке уније. Док би наднационална економска унија требало да буде кадра да обезбеди инклузиван и уједначен економски раст широм континента и европска јавна добра за њене грађане. Само све ближе унију народа Европа устројену на демократским основама, укључујући евро као један од најважнијих симбола заједништва, би било вредно спасавати изнова и изнова од потреса који долазе са узбурканих вода и од олујних ветрова глобалних превирања.

## ЛИТЕРАТУРА

### Књиге

- Варуфакис Јанис, *Глобални минотаур*, Профил књига, Београд, 2015.
- Грим Дитер, *Европа да – али каква? Уређење европске демократије*, Албатрос плус, Београд, 2018.
- De Grauwe Paul, *Економија монетарне уније*, Издавачка књижница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2004.
- Динан Дезмон, *Све ближе Унија - Увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Динан Дезмон, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Ђурковић Миша, *Илузија Европске уније*, CATENA MUNDI, Институт за европске студије ИЕС, Београд, 2015.
- Енет Стефани, Пикети Тома, Сакрист Гијом, Воше Антоан, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017.
- Zielonka Jan, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Јанковић Слободан, *Англо-америчка обмана: Да ли је изучавање међународних односа у сукобу са стварношћу?*, Catena mundi, Београд, 2017.
- Кнежевић–Предић Весна и Радивојевић Зоран, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Ковачевић Бојан, *Скривени федерализам: Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Албатрос Плус, Београд, 2013.
- Ковачевић Маја, *Господари европске интеграције*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2016.
- Крастев Иван, *После Европе*, Самиздат Б92, Београд, 2017.
- Лајпхарт Аренд, *Модел демократије*, Службени лист СЦГ, ЦИД, Подгорица, 2003.
- Majone Giandomenico, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014.
- Majone Giandomenico, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.
- Малуф Амин, *Убилачки идентитети*, Лагуна, Београд, 2016.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, ИПД ЈУСТИНИЈАН, Београд, 2005.



- Минклер Херффрид, *Сила у средишту: Нови задаци Немачке у Европи* са поговором проф. Слободана Самарцића, Албатрос Плус, Београд, 2016.
- Нај Џозеф С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.
- Новичић Жаклина, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Nugent Neil, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave: Basingstoke, 2003.
- Офе Клаус, *Европа у замци*, Службени гласник, Београд, 2016.
- Parsons Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, 2007.
- Pierson Paul, *Politics in Time*, Princeton University Press, 2004.
- Родрик Дени, *Парадокс Глобализације – Зашто светско тржиште државе и демократија не иду заједно*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Самарцић Слободан, *Европска унија: систем у кризи, са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижница Зорана Стојановића, Нови Сад, 2016.
- Становчић Војислав: *Политичка теорија I*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Стиглиц Џозеф Е., *Евро: Како заједничка валута угрожава будућност Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2016.
- Стојадиновић Снежана Р., *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право и Центар за антиратну акцију, Београд, 2005.
- Тејлор Пол, *Крај европске интеграције – разматрање антиевропеизма*, Албатрос плус и Службени гласник, Београд, 2010.
- Тирол Жан, *Економија за опште добро*, Академска књига, Нови Сад, 2019.
- Трапара Владимир, *Време „ресетовања“: односи Русије и Сједињених Држава у периоду од 2009. до 2012. године*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.
- Fabbri Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, 2016.
- Фускас Василис К., Димулас Константин, *Политичка економија дуга и деструкције*, Албатрос плус, Београд, 2015.
- Habermas Jürgen, *The Lure of Technocracy*, Polity Press, Cambridge, 2015.
- Haas Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stevens & Sons Limited, London, 1958.
- Хејвуд Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.
- Них Симон, *What's wrong with the European Union and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.

- Хикс Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Чавошки Коста и Васић Радмила, *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Целетовић Миленко, Шубара Љубомир, *Евро и монетарна интеграција Европе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.

### **Докторска дисертација**

- Иван Н. Станојевић, *Институционални узроци кризе евра* (докторска дисертација), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2019.

### **Зборници радова**

- Годишњак Факултета политичких наука, Тема броја: Избори за Европски парламент, Година IX, Број 13, Јун 2015.
- Годишњак, Факултет политичких наука, Тема броја: Избори за Европски парламент 2019, специјални број, година XIII.
- *Криза Европске уније: Шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом* (приредили Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић), Службени гласник, 2013.
- *Европски грађанин у времену кризе* (приредили Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2014.
- *Европска унија: Нове и старе димензије кризе* (уредили Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2017.
- *Ordoliberalism: A German oddity?* (Thorsten Beck and Hans-Helmut Kotz eds.), CEPR Press, London, 2017.

### **Чланци**

- Barrett Gavin, “European economic governance: deficient in democratic legitimacy?”, *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 3, 2018.
- Bauer Michael W., Becker Stefan, “The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance”, *Journal of European Integration*, Vol.36, No.3, 2014.
- Bickerton Christopher J., Hodson Dermot and Putter Uwe, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 4., 2015.
- Boin Arjen, Paul 't Hart & Allan McConnell, “Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 1, 2009.
- Bulmer Simon, “Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape”, *Journal of European Public Policy*, 16/2, March 2009.

- Васиљевић Бранко, Гобелјић Звонко, „Политичка економија евра“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Број 6, 2011.
- Васиљевић Бранко, Гобелјић Звонко, „Европска монетарна унија и финансијско тржиште“, у зборнику радова *Криза Европске уније* (прир. Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић), Службени гласник, Београд, 2013.
- Васиљевић Бранко, Радосављевић Ратко, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, *Право и привреда*, Бр. 4-6, 2013.
- Van Middelaar Luuk, “The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Issue 3, May 2016.
- Verdun Amy, “A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2, 2015.
- Wendel Matthias, “Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court’s OMT Reference”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, Issue 02, September 2014.
- White Jonathan, “Emergency Europe”, *Political Studies*, Vol. 63, No. 2, 2015.
- Gerner-Beuerle Carsten, Küçük Esin and Schuster Edmund, “Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial”, *German Law Journal*, Vol. 15, No. 2: Special Issue The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court, 2014.
- Дабић Драгана, „Криза еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *Европско законодавство*, 47-48/14.
- Дабић Драгана, „Криза демократије у Источној Европи: (не)успешна политичка интеграција нових чланица?“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, No. 2/2019.
- Дабић Драгана, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/19, Београд, 2019.
- Дабић Драгана, „(Не)ограничени утицај Немачке у еврозони: опстанак заједничке валуте из угла историјског институционализма“, *Међународни проблеми*, Vol. LXVIII, No. 4/2016.
- Дабић Драгана, „Феномен кризе у европској интеграцији“, *Међународна политика*, год. LXXI, бр. 1177, јануар-март 2020.
- Дабић Драгана, Гајић Бранимир, „Европска банкарска унија као део посткризног система управљања Економском и монетарном унијом“, *Европско законодавство*, 73-74/2020.
- Dawson Mark, “The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 2015.
- De Grauwe Paul, “Design failures in the eurozone: can they be fixed?”, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, Paper 57, The London School of Economics and Political Science, 2013.

- De Rynck Stefaan, “Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur”, *Bruges Political Research Papers*, 38/2014, College of Europe.
- De Wilde Pieter, “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration”, *Journal of European Integration*, Vol. 33, 2011 - Issue 5.
- Димитријевић Марко, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, 7-9/2016, Београд.
- Dinan, Desmond, “Governance and Institutions: The Insidious Effect of Chronic Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, Issue S1, September 2017.
- Dustmann Christian, Fitzenberger Bernd, Schönberg Uta, Spitz-Oener Alexandra, “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 1, Winter 2014.
- Eichengreen Barry, “European monetary integration with benefit of hindsight”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Issue s1, 2012.
- Zakaria Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 1997, доступно на Интернету: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>
- Innerarity Daniel, “Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?”, LEQS Paper No. 77/2014, July 2014.
- Jones Erik, Kelemen Daniel R. and Meunier Sophie, “Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration”, *Comparative Political Studies*, December 2015.
- Joerges Christian and Kreuder-Sonnen Christian, “European Studies and the European Crisis: Legal and Political Science between Critique and Complacency”, *European Law Journal*, Vol. 23., Issue 1-2, March 2017.
- Kagan Robert, “Power and Weakness”, *Policy Review*, No. 113 (June and July 2002).
- Кнежевић Предих Весна, Радивојевић Зоран, „Границе надлежности Европске уније – начело поверених овлашћења“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд 2018/број 3/година LXV.
- Kovačević Bojan and Samardžić Slobodan, “Emergent Invisible Power in EU Federalism“, *Croatian Political Science Review*, 52 (4-5), 2015.
- Ковачевић Бојан, „Скривени европски федерализам у служби изградње поретка без политичке слободе“, *Theoria 2*, (2018) : 61.
- Ковачевић Бојан, „Јачање сепаратизма у државама чланицама ЕУ као ненамеравана последица европске интеграције“, *Теме*, XXXVIII, Бр. 4, октобар – децембар 2014.
- Ковачевић Бојан, „Невидљиви тумач истине у Европској унији“, у: *Европски грађанин у времену кризе* (приредили Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2014.

- Krampf Arie, “From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3: The European Union After the Crisis, 2014.
- Kratochvíl Petr, Sychra Zdeněk, “The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU’s democratic deficit“, *Journal of European Integration*, Vol. 41, 2019 - Issue 2.
- Kreuder-Sonnen Christian, “An authoritarian turn in Europe and European Studies?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.
- Krotz Ulrich and Maher Richard, “International relations theory and the rise of European foreign and security policy”, *World Politics*, Vol. 63, No. 3, July 2011.
- Lefkofridi, Zoe and Schmitter, Philippe C., “Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis”, *European Political Science Review*, Vol. 7, Issue 01, February 2015.
- Lombardi Domenico and Moschella Manuela, “The government bond buying programmes of the European Central Bank: an analysis of their policy settings”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 6, 2016.
- Лошонц Алпар, „Европска унија и технократско старатељство“, *Theoria 2*, (2018) : 61.
- Magnette Paul, “Towards ‘Accountable Independence’? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model”, *European Law Journal*, Vol. 6, Issue 4, December 2000.
- Majone Giandomenico, “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997.
- Majone Giandomenico, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, 1999.
- Majone Giandomenico, “Non-majoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, No. 1, 2001.
- Manners Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002.
- Matthijs Matthias, “Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue 3, 2016.
- Matthijs Matthias, “Europe After Brexit: A Less Perfect Union”, *Foreign Affairs*, January/February 2017.
- Merton Robert, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6, 1936.
- Moravcsik Andrew, “Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 56, Issue 7 Special Issue: Liberal Intergovernmentalism and its Critics, November 2018.

- Mundell Robert, "A theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51(4), 1961.
- Nedergaard Peter and Snaith Holly, "'As I Drifted on a River I Could Not Control': The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 5., 2015.
- Nieamann Arne, Ioannou Demosthenes, "European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?", *Journal of European Public Policy*, Volume 22, 2015 - Issue 2: European integration in times of crisis: theoretical perspectives.
- Pierson Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective", Program for the study of Germany and Europe Working Paper No. 5.2., 1994.
- Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000.
- Радић Милосављевић Ивана, „Улога неофункционализма у разумевању савремене европске интеграције“, у: Бојан Ковачевић (ур.) *Зборник најбољих мастер радова о Европској унији*, Информациони центар ЕУ у Београду, Београд, 2016.
- Самарцић Слободан, „Од скривеног федерализма до скривеног хегемонизма: криза владајућег модела европске интеграције и одговори“, *Theoria*, (2018) : 61.
- Самарцић Слободан, „Европска унија – од добровољног савеза до ‘добре империје‘“, *Отисак из ГЛАСА ЦДХХВИ Српске академије наука и уметности књ. 32.*, Београд, 2016.
- Самарцић Слободан, „Постоји ли демократија у наднационалној заједници?“, у: Милан Подунавац (ур.), *Држава и демократија*, Службени гласник, 2010.
- Самарцић, Слободан, „Европска унија између кризе и дезинтеграције“, *Право и друштво*, Број 1, 2012.
- Scicluna Nicole, "Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, Issue 3, July 2014.
- Scharpf Fritz W., "Legitimacy in the multilevel European polity", *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 2, 2009.
- Станковић Невена, „Главне одреднице спољне политике Емануела Макрона“, *Међународна политика*, год. LXXI, бр. 1179-80, јул-децембар 2020.
- Steinberg Federico and Vermeiren Mattias, "Germany's Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 2, March 2016.
- Somek Alexander, "What is Political Union?", *German Law Journal*, Vol. 14, No. 05, Special Issue: Regeneration Europe, 2013.
- Szabo Stephen F., "Europe's Leadership Deficit", *The International Spectator*, Vol. 51 No. 4 December 2016.

- Стојановић Божо, „George A. Akerlof, A. Michael Spence, Joseph E. Stiglitz: Анализа тржишта са асиметричним информацијама“, у Зборнику: *Економисти Нобеловци* (редактор Бранислав Пелевић), Економски факултет, Београд, 2004.
- Torres Francisco, “The EMU’s Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 35, Issue 3: Redefining European Economic Governance, 2013.
- Fakhoury Tamirace, “Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals”, *The International Spectator*, Vol. 51 No. 4 December 2016.
- Habermas Jürgen, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, July 2015.
- Hodson Dermot, “Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., Annual Review, 2015.
- Hooghe Liesbet and Marks Gary, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science*, Vol. 39, Issue 1, 2009.
- Horeth Marcus, “No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, 1999.
- Howarth, David and Quaglia, Lucia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Annual Review, 2014.
- Caporaso James A., Kim Min-hyung, Durrett Warren N. and Wesley Richard B., “Still a regulatory state? The European Union and the financial crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 7, 2015.

### **Енциклопедије и речници**

- Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979.
- Економски речник, Универзитет у Београду Економски факултет, Београд, 2001.

### **Документа и стратегије**

- Јањевић Милутин (прир.), *Консолидовани Уговор о Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- European Commission, “WHITE PAPER ON THE FUTURE OF EUROPE: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025”, 2017.
- “Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Herman Van Rompuy, President of the European Council, In close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, Mario Draghi, President of the European Central Bank, Internet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)

- 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, Internet: [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en)

### **Извори са интернета**

- Barbieri Pierpaolo, "Pragmatism Without Purpose - Merkel's Record in Context", *Foreign Affairs*, September 29, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2016-09-29/pragmatism-without-purpose>

- Улрих Бек, "Како спасити европски пројекат: Космополитски поглед", Heinrich-Böll-Stiftung, децембар 2014, Интернет, <https://rs.boell.org/sr/2014/12/02/kako-spasiti-evropski-projekat-kosmopolitski-pogled>

- Bergsten C. Fred, "Why the Euro will survive - Completing the Continent's Half-Built House", *Foreign Affairs*, Comment September/October 2012 Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-09-01/why-euro-will-survive>

- De Grauwe Paul, "The European Central Bank as a lender of last resort", 18 August 2011, Vox EU, <https://voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>

- Eichengreen Barry, "Sui Generis EMU", *Economic Papers* 303/February 2008, European Commission, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12091\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12091_en.pdf)

- Иван Крастев, „Утопијски снови и границе“, *Пешчаник*, Интернет, <https://pescanik.net/utopijski-snovi-i-granice/>

- Christopher Lord, "Legitimation traps, problems and solutions, and the role of the Convention on the Future of Europe", German Institute for International and Security Affairs, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt\\_papiere/Lord1\\_sicher.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/Lord1_sicher.pdf)

- Matthijs Matthias and Kelemen Daniel, "Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance", *Foreign Affairs*, January/February 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>

- Schmidt Vivien, "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput", KFG Working Paper No. 21, November 2010, [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_21.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf)

- Follesdal Andreas, "Legitimacy Theories of the European Union", ARENA Working Papers WP 04/15, [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04\\_15.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_15.pdf)

- Interview with Mario Draghi, President of the ECB, conducted by Giovanni di Lorenzo on 17 December 2014, published on 15 January 2015, *Die Zeit*, Internet, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2015/html/sp150115.en.html>

- Sergio Fabbrini, "Executive power in the European Union: the implications of the Euro crisis", Paper submitted at the panel on "The Changing Politics of the EU Council", EUSA 14th Biennial



Conference, Boston, 5-8 March 2015., доступно на: Интернет,  
<http://aei.pitt.edu/79011/1/Fabbrini.pdf>

- СРБИЈА И СВЕТ блог Бошка Мијатовића и Слободана Самарџића:  
<https://srbijasvet.wordpress.com/>

- Велики број ауторских прилога економиста и политиколога на web страници Project Syndicate – The world’s opinion page у посебном одсеку ЕУРО: <https://www.project-syndicate.org/topic/the-future-of-europe-1>

- Ауторски прилози на web страници часописа *Foreign Affairs* у делу посвећеном Европи:  
<https://www.foreignaffairs.com/regions/europe?cid=int-gna&pgtype=hpg>

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Драгана Дабић рођена је 04.06.1988. године у Београду, где је завршила основну школу и гимназију. Дипломирала је на смеру за међународне односе Факултета политичких наука Универзитета у Београду 2012. године. Мастер студије, модул Европске интеграције, завршила је на истом факултету 2014. године одбранивши завршни мастер рад насловљен „Могућност управљања институционалном кризом Европске уније“. Од прилагођених делова мастер рада, настао је истоимени чланак објављен у Зборнику најбољих мастер радова о Европској унији 2016. године у издању Информационог центра ЕУ у Београду. Од 2014. године студент је докторских студија на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, на смеру Међународне и европске студије.

Након стручног усавршавања и оспособљавања и краткорочног волонтирања, запослила се у Институту за међународну политику и привреду у Београду. У марту 2016. године изабрана је у звање истраживач приправник, док је у звање истраживач-сарадник изабрана 2019. године. Од 2017. године секретар је редакције часописа *Међународна политика*. Објавила је више научних чланака из области међународних односа и европских студија у различитим публикацијама Института за међународну политику и привреду. Писала је прилоге за *China – CEE Institute* са седиштем у Будимпешти. Учествовала је на научним семинарима у земљи и иностранству. Говори енглески и шпански језик.

## ПРИЛОЗИ

### Прилог 1

#### Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Драгана Дабић

Број индекса 32/2014

#### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Легитимност економског управљања у зони евра

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

У Београду, 28.06.2021.

Потпис аутора

---

## Прилог 2

### Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Драгана Дабић

Број индекса 32/2014

Студијски програм Међународне и европске студије

Наслов рада Легитимност економског управљања у зони евра

Ментор проф. др Слободан Самарцић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**. Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 28.06.2021.

Потпис аутора

---

## Прилог 3

### Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Легитимност економског управљања у зони евра

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 28.06.2021.

**Потпис аутора**

---

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.