



■ Dragana Dabić

Mogućnost upravljanja institucionalnom krizom Evropske unije¹

Apstrakt

Pretpostavka od koje se u ovom radu polazi je sledeća: krizom podstaknuto nezadovoljstvo, kako u pogledu legitimiteta, tako i učinka zajedničkih evropskih institucija, uslovalo je potrebu za preduzimanjem ozbiljnije i dalekosežnije reforme sistema upravljanja Evropske unije. Zahteva se da se proces usvajanja odluka u Uniji učini istovremeno efikasnijim i demokratičnijim, što su dve političke vrednosti koje nije nimalo lako pomiriti i ostvariti. U ovom radu zastupa se stav da potrebnu institucionalnu reformu na nivou Unije, u najvećoj meri, koči nedostatak legitimiteta za njeno izvođenje. Sadašnje evropske elite ne poseduju ni jasnu političku viziju, niti rešenost za preduzimanje mera koje bi sistem upravljanja EU učinile u većoj meri demokratski odgovornim građanima. Navedeno potvrđuje i antikrizno angažovanje EU, u cilju spasavanja zajedničke evropske valute.

Ključne reči:

Kriza EU, Komunitarni i međuvladin metod, institucionalna reforma, ekonomsko upravljanje, „postkrizni“ metod

¹ Ovaj članak nastao je na osnovu master rada pod naslovom *Mogućnost upravljanja institucionalnom krizom Evropske unije* koji je dana 14.11.2014. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Uvod

Gotovo celu deceniju unazad, projekat evropskog ujedinjenja dovodi se u kontekst različitih kriznih situacija.² Združeno delovanje sila unutrašnje dezintegracije³ i složenih spoljnopolitičkih i bezbednosnih izazova postepeno nagrizava veru u sposobnost Evropske unije (EU, Unija) da ostvari ciljeve i otelotvori vrednosti saopštene u njenom osnivačkom aktu. Na videlo su izašla izneverena očekivanja građana u vezi sa razvojem projekta evropske integracije, u postmastihtskom periodu, u gotovo svim sferama njenog delovanja.⁴ EU je možda uspela da prebrodi najakutniju fazu ekonomske krize u kojoj je i sam opstanak monetarne integracije dovođen u pitanje, ali javnost uviđa da su ukupne posledice „velike krize“⁵ još uvek nedovoljno izvesne.

„Dubina trenutne krize EU i teškoće u njenom rešavanju potiču iz činjenice da se Unija istovremeno susreće sa tri fundamentalna problema: kriza zbog neravnoteža u zoni evra; politički jaz između EU i javnog mnjenja i disfunkcionalnost njenog procesa donošenja odluka.“⁶ Dakle, najšire posmatrano, moguće je izdvojiti sledeće pojavne oblike krize na evropskom tlu: ekonomsku, političku i institucionalnu. Navedena podela služi isključivo u analitičke svrhe, jer su višestruki uzroci krize EU isprepleteni i međusobno se nadopunjuju.⁷

U fokusu ovog rada naći će se sadašnji „problemi funkcionisanja“⁸ i protivurečnosti institucionalnog sistema EU. Kriza je dovela do definitivne spoznaje da nagomilani politički i institucionalni izazovi (pre svih, rastuće nezadovoljstvo, kako legitimitetom, tako i učinkom zajedničkih institucija) zahtevaju ozbiljnu i dalekosežnu reformu sistema upravljanja EU. U ovom radu zastupa se stav da potrebnu institucionalnu reformu na nivou Unije, u najvećoj meri, koči nedostatak legitimiteta za njeno izvođenje. Objektivne političke prepreke stoje na putu predlozima transformacije sistema, vođenim isključivo načelom efikasnosti.⁹ Svaka ambicioznija politička inicijativa kreatora politika u EU (koja bi zahtevala reviziju osnivačkog akta) mora da vodi računa o nepredvidivosti koju sa sobom donosi izlazak građana na referendum, a što je samo odraz višegodišnje tendencije opadanja podrške građana zemalja članica članstvu njihove

² Nakon početne euforije u vezi sa velikim proširenjem na istok kontinenta, početak 21. veka je za EU doneo niz novih izazova. Počelo je sa odbacivanjem Ugovora o ustavu Evrope nakon neuspešnih referenduma u dve države članice osnivača. Potom je nastupilo stanje neizvesnosti u pogledu usvajanja danas važećeg Lisabonskog ugovora. Usledile su „kriza evra“ i „dužnička kriza“, pokrenute kao deo svetske finansijske krize. Malo pošto su zvaničnici EU proglasili da je u pogledu ekonomske krize u evrozoni najgore prošlo, nastupila je spoljnopolitička kriza u Ukrajini. Nedugo zatim je i situacija u Grčkoj eskalirala. Gotovo nerešivi finansijski problemi ove zemlje pretili su da izazovu evropsku političku krizu. U sadašnjem momentu sve oči uprte su ka dešavanjima koja se kolokvijalno označavaju kao „izbeglička kriza“.

³ Detaljnije o tome videti u: Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije, Pravo i društvo*, br. 1, 2012.

⁴ Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) davno je primetio da „ozbiljnu političku krizu ne izaziva stvarna ekonomska situacija u zemlji, već utisak da su legitimna očekivanja izneverena.“ Navedeno prema: Jan-Werner Mueller, *Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU's Newest Member, Foreign Affairs*, March/April, 2014, p.16. Takođe, videti: „Lišena sposobnosti da efikasno odgovori na zahteve svojih korisnika, kao svog jedinog pouzdanog izvora legitimiteta, Evropska unija suočila se s egzistencijalnom krizom.“ Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros plus, Beograd, 2013, str. 376.

⁵ Navedeni izraz je preuzet iz: Slobodan Samardžić, *Nemoćni parlament u vremenu krize, Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina IX, Broj 13, Jun 2015, str. 9.

⁶ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012., p. 51.

⁷ Tako npr. moguće je tvrditi da je dužnička kriza u evrozoni, inicijalno izazvana potresima u globalnoj ekonomiji, u stvari ishod nepotpune institucionalne arhitekture ekonomske i monetarne unije. A ako zagrebemo još malo dublje ispod površine, videćemo da je odsustvo zajedničkih političkih vrednosti (solidarnosti, jedinstva, poverenja) koje bi delile članice Unije onemogućilo (i dalje onemogućava) osnivanje funkcionalnih institucija ekonomskog upravljanja evrozonom.

⁸ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije, op. cit.*, str. 14.

⁹ Kakav je npr. zahtev da se do odluka u evropskim institucijama stiže brže.

zemlje u EU. U radu se takođe tvrdi da sadašnje evropske elite ne poseduju niti jasnu političku viziju, niti rešenost za preduzimanje mera koje bi sistem upravljanja EU učinile u većoj meri demokratski odgovornim građanima.¹⁰ Navedeno potvrđuju i usvojene mere zarad spasa zajedničke valute. Nikada državicima nije bilo teže da svom nezadovoljnom javnom mnjenju predstave i opravdaju odluke usvojene u Briselu.

U prvom delu rada biće izložene karakteristike dva metoda odlučivanja u Uniji – komunitarnog i međuvladinog. Danas je postala gotovo opšteprihvaćena tvrdnja da je, upravo zbog institucionalne koncepcije kombinovanog nadnacionalnog i međuvladinog načina upravljanja ekonomskom i monetarnom unijom, oblast evrozone iskusila najjači udar svetske finansijske krize. Drugi deo rada biće posvećen analizi institucionalnog sistema EU u kontekstu krize. U trećem i poslednjem delu rada odgovorićemo na pitanje da li su institucije EU tokom krize prošle kroz promene koje bi mogle da se pokažu kao važne za celokupni sistem upravljanja EU.

Komunitarni i međuvladin način donošenja odluka u Evropskoj uniji

Dobro je poznata činjenica da se jedinstvena priroda institucionalnog sistema EU opire svrstavanju u neku od poznatih političkih kategorija. Iz tog razloga, značajno je definisati neke od osnovnih termina koji se u ovom radu koriste da predstave složenu institucionalnu strukturu i osobeno delovanje EU. Trebalo bi prvo krenuti od pojma nadnacionalno (*supranational*) koji se najčešće koristi da označi pravni poredak Unije i njene organe. „Pojam nadnacionalno i njegovi sinonimi supranacionalno i nadržavno, u svom najosnovnijem značenju obeležava prostor preko, iznad i izvan države. Najčešće se u svakodnevnom jeziku za njega vezuje značenje vlasti koja je iznad vlasti nacionalne države“.¹¹ Tako, najveći stepen neslaganja i nepodudarnosti između „tipičnih međunarodnih organizacija“ i EU leži u načinu ustrojstva i funkcionisanja organa Unije.¹² Neki od glavnih organa Unije – Evropska komisija, Evropski parlament, Sud pravde i Evropska centralna banka nadnacionalni su i poveren im je zadatak da vode računa o interesima EU kao celine. Nasuprot njima, kao međuvladini organi, predstavništva država članica i čuvari nacionalnog interesa izdvajaju se Evropski savet i Savet ministara EU.

Imajući prethodno u vidu, komunitarni metod ili metod nekadašnjih Evropskih zajednica oblik je saradnje država članica koji se zasniva na integraciji koja ima nadnacionalni karakter. Osnovne karakteristike ovog modela su sledeće: u procesu odlučivanja učestvuju Komisija (kao inicijator, odnosno predlagač obavezujućih akata Unije), Evropski parlament (kao kolegislator) i Savet (kao kolegislator u kome se odluke donose kvalifikovanom većinom); odluke koje se donose ne obavezuju samo države članice, već stvaraju prava i obaveze za njihova fizička i pravna lica; ustanovljena je obavezna nadležnost Evropskog suda pravde, a njegove presude imaju obavezujući karakter. Nasuprot komunitarnom, međudržavni ili međuvladin model ima slede-

¹⁰ Govoreći o načinima na koji se EU i njene zemlje članice nose sa krizom, Habermas ističe sledeće: „Nijedna od nacionalnih vlada nije još uvek pokazala potrebnu hrabrost, jer se bezuspešno bore sa dilemom kako odgovoriti imperativima koje su pred njih postavile velike banke i rejting agencije, sa jedne strane, i straha od gubitka legitimiteta među svojom frustriranom populacijom, sa druge strane. Njihov inkrementalizam vođen panikom odaje nedostatak šire perspektive.“ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, p. 4.

¹¹ Tanja Mišćević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 260.

¹² *Ibid.*, str. 270.

ća obeležja: dominacija Saveta u procesu odlučivanja; važi princip jednoglasnosti u donošenju odluka; odluke obavezuju samo države članice; odsustvo pravosudne kontrole.¹³ Kada se u EU odluke donose putem međuvladinog metoda, suverenost država članica je netaknuta, upravo zahvaljujući pravu veta koje svaka od njih poseduje. Čak i da je samo jedna članica protiv, ostale koje su saglasne sa predlogom određenog akta i žele da „idu napred“, biće onemogućene u svojoj nameri.¹⁴ Sa druge strane, prilikom donošenja odluka primenom komunitarnog metoda, uticaj pojedinačne države članice je znatno oslabljen. Naime, ona ne može da nametne svoju volju, niti u fazi predlaganja akta čijom sadržinom nije zadovoljna (usled monopola zakonodavne inicijative koji je Ugovor poverio Komisiji), niti u fazi njegovog usvajanja tj. prilikom glasanja o predmetnom aktu u Savetu (jer može biti preglasana od strane drugih članica koje imaju interes da se akt u pitanju usvoji). Jedino što joj s formalno pravne strane stoji na raspolaganju jeste da privoli druge članice, tačnije njih četiri da oforme tzv. blokirajuću manjinu i time spreče usvajanje nepoželjnog akta.

Donekle jasne granice između ova dva modela, odnosno načina donošenja odluka u Uniji, odražavala je podela na tzv. stubove u okviru nadležnosti Unije, koju je uveo Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o EU). Prvi stub je predstavljao oblast nadnacionalne integracije i njemu su do 2002. godine pripadale tri evropske zajednice. Drugi (Spoljna i bezbednosna politika) i treći (oblast Pravosuđa i unutrašnjih poslova) stub činile su oblasti saradnje država članica koje je karakterisala primena međuvladinog metoda prilikom donošenja odluka. Radi se o saradnji država karakterističnoj za međunarodno organizovanje. Ugovor iz Lisabona (kao poslednja u nizu revizija osnivačkih akata) prividno „ukida“ podelu nadležnosti Unije na stubove tj. njenu tripartitnu strukturu. „Komunitarizacija dosadašnjeg trećeg stuba, praćena izmenjenom pravnom osnovom Prostora slobode, bezbednosti i pravde, predstavlja možda i najrevolucionarnije dostignuće Lisabonskog ugovora”.¹⁵ Za razliku od nekadašnjeg trećeg stuba, nekadašnji drugi stub mimoišla je suštinska reforma. Odlučivanje u okviru spoljne politike i bezbednosti već više od dve i po decenije počiva na međudržavnom metodu saradnje. Iako je određenim delom inkorporiran u širu oblast spoljnog delovanja (spoljne akcije Unije), zanimljivo, zajedno sa trgovinskom politikom, koja je u isključivoj nadležnosti EU, još uvek nema govora o „evropskoj”, odnosno nadnacionalnoj spoljnoj politici, bezbednosti ili odbrani.

Uprkos značajnom doprinosu Ugovora iz Lisabona u vidu podele, odnosno razgraničenja nadležnosti između Unije tj. njenih organa i država članica (tzv. vertikalna podela nadležnosti),¹⁶ osnovano je tvrditi da tenzija između komunitarnog i međuvladinog načina usvajanja odluka

¹³ Detaljnije o tome videti: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 18-19.

¹⁴ S tim što je u određenim oblastima saradnje osnivački akt omogućio državama članicama koje to žele, da pod ugovorom tačno utvrđenim uslovima, među sobom intenziviraju saradnju, odnosno „krenu napred“ pre drugih. Radi se o tzv. mehanizmu ubrzane ili bliže saradnje (*enhanced cooperation*), doslovno mehanizmu pojačane saradnje (Čl. 20. Ugovora o EU).

¹⁵ Dražen Maravić, *Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde*, u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 113. Međutim, najvažniji, „iako ne i jedini“, izuzetak od komunitarnog modela u ovoj materiji predstavlja činjenica da Sud pravde EU nije nadležan da ocenjuje srazmernost ili zakonitost operacija koje preduzimaju policijski organi država članica u primeni unutrašnjih zakona i održavanju javnog poretka.

¹⁶ Ugovor o funkcionisanju EU razlikuje sledeće kategorije ovlašćenja EU: oblasti u isključivoj nadležnosti EU; oblasti podeljene ili konkurentne nadležnosti; oblasti u kojima EU vrši koordinaciju politika država članica; oblast spoljne politike i politike bezbednosti koju EU definiše i sprovodi; i oblasti u kojima EU pomaže, koordinira ili dopunjuje delovanje država članica ne dirajući u njihova ovlašćenja. Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op. cit., str. 59.

u Uniji nije umanjena. Uočljivo je nekonzistentno ili pak možda samo preuranjeno (ukoliko pretpostavimo da će integracija i dalje napredovati) povezivanje različitih javnih politika u veće celine. Kao prvi primer odmah se nameće oblast EMU tj. nadnacionalne monetarne unije i međuvladine (kako je dolazak krize pokazao, ne naročito uznapredovale) ekonomske saradnje između članica. Ispostavilo se da je institucionalna koncepcija ovakvog združenog komunitarnog i međuvladinog načina upravljanja EMU jedan od ključnih generatora krize, i u stvari razlog zbog koga je oblast evrozona iskusila najteži udar svetske finansijske krize potekle sa teritorije SAD. Ali, ova nekonzistentnost datira još od Ugovora iz Mاستrihta. Tako npr. Lisabonski ugovor u važnu oblast slobode, bezbednosti i pravde svrstava kako nadnacionalne evropske politike azila i imigracije, tako i oblast policijske saradnje između država članica koja je suštinski međudržavna. Zatim, već je istaknuta, u navedenom smislu izrazito heterogena oblast spoljnih akcija Unije. Dakle, u veće celine grupisane su oblasti javnih politika kojima se upravlja na suštinski različit način, odnosno u krajnjem, koje se među sobom razlikuju u dosegnutom nivou integracije. Kao „strukturna karakteristika“ institucionalnog sistema EU pojavljuje se „dvojnost komunitarnog i međuvladinog metoda upravljanja, koja se proteže kroz sve pore sistema i čini njegovo praktično delovanje izuzetno kompliovanim“.¹⁷

Analiza institucionalnog sistema Evropske unije u kontekstu krize

Jača uverenje da institucije EU „ne funkcionišu dovoljno efikasno, da nisu u stanju da odgovore na unutrašnje i spoljne izazove sa kojima se EU suočava, te da je neophodna ozbiljna institucionalna reforma.“¹⁸ „Postmastrihtska era“ u razvoju Zajednice/Unije vezuje se za prilično naglo (naročito u poređenju sa ranijim periodima evropske integracije) uvećanje broja njenih članica. Isti period karakteriše i učestala revizija osnivačkih akata. Institucionalni aparat Unije je morao stalno da se prilagođava realnosti konstantnog širenja članstva, ali i procesu produbljenja integracije. Po većini ocena, prilagođavanje institucija EU političkoj realnosti nije bilo niti pravovremeno niti dovoljno uspešno. Pregovori koji prate izmene osnivačkih ugovora pružaju dobar materijal za uvid u teškoće sa kojima EU preduzima institucionalnu reformu. Tako, npr. smatralo se da je najveće (a po nekima i jedino) dostignuće Ugovora iz Nice bilo priprema Unije, odnosno njenih institucija, za veliko istočnoevropsko proširenje. Još uvek su u pojedinim krugovima živa sećanja na teške pregovore najviših predstavnika zemalja članica koji su nekada trajali i do kasno u noć i „sitničavosti“ vladinih predstavnika u odbrani (legitimnih) nacionalnih interesa. Najteže je bilo postići dogovor oko „odmeravanja“ glasova u Savetu, i oko veličine i sastava Komisije. Burna rasprava vodila se oko toga da li bi i u proširenoj EU trebalo zadržati pravilo da svaka država članica ima jednog komesara. Opšti je zaključak teoretičara da je krajnji rezultat, oličen u prihvaćenom tekstu Ugovora iz Nice, malo koga zadovoljio, a ostavio je za sobom „lošu atmosferu“ među državicima i mnoštvo otvorenih pitanja.¹⁹ Zatim, na Konvenciji o budućnosti Evrope koja je rad započela početkom 2002. godine (pre nego što je Ugovor iz Nice stupio na snagu), a koja je trebalo da predloži tekst Ugovora o Ustavu Evrope, kao najproblematičnija pokazala su se upravo institucionalna pitanja. Deo koji se odnosio na institucije ostao je do poslednjeg trenutka prazan, a najdelikatnija pitanja poput definicije kva-

¹⁷ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 15.

¹⁸ Vesna Knežević-Predić *Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona* u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?* op. cit., str. 55.

¹⁹ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010, p. 11.

lifikovane većine glasova u Savetu, sastava Komisije i nova organizacija predsedavanja Savetom, prepuštena su međuvladinoj konferenciji na rešavanje.²⁰

Deo odgovora na pitanje zbog čega su se najveće bitke među diplomatama i vladinim pregovaračima vodile upravo oko institucionalnih pitanja (u prvom redu odlučivanje u Savetu), leži u dva, barem za sada, na nivou Unije, suprotna politička načela – načelu efikasnosti prilikom donošenja odluka, s jedne strane, i načelu legitimiteta, s druge strane. Jednostavno sročeno, ukoliko EU od skoro trideset članica želi da „ide napred“, do odluka u njenim institucijama mora se stizati brže, a one moraju biti delotvornije nego što je to danas slučaj, što sve upućuje na postupak većinskog odlučivanja. Ali, problem sa većinskim odlučivanjem je što ono „zahteva izuzetno visok stepen legitimiteta poretka koja se bazira na prethodnoj prihvatljivosti, tj. osećaju pripadanja, a ne samo koristi.“²¹ Ukoliko građani Unije („narodi Evrope“), tačnije građani njenih država članica ne dele barem minimum zajedničkih vrednosti, odnosno određen stepen privrženosti tzv. evropskom identitetu,²² pored nesporno snažnijeg osećaja nacionalne pripadnosti, onda je zaista u pravu Majone (*Majone*) kada ističe da za evropske elite nastavak integracije uživa prednost nad svim drugim konkurišućim vrednostima.²³

Zatim, teoretičari su odavno uočili vezu između uvećanja članstva Unije i potrebe za institucionalnim prilagođavanjem. Sistem odlučivanja EU ustanovljen je pedesetih godina prošlog veka i imao je za cilj dolazak do „jedne odluke koja će odgovarati svima“. Sukcesivni krugovi proširenja koja su usledili nisu bili praćeni „celovitom i odlučnom reformom“ kakva je bila potrebna.²⁴ Dakle, ako prihvatimo da nastavak procesa proširenja, ali i pritisak sadašnje krize, zahteva institucije i sistem odlučivanja u Uniji koji bi bolje funkcionisao (u kome bi se do odluka stizalo brže i koje bi se efektivnije izvršavale, sistem odlučivanja koji bi bio transparentniji i u većoj meri demokratski legitiman),²⁵ postavlja se pitanje načina na koji bi to bilo moguće ostvariti. Jer, problem je u tome što uvećanje broja članica, iako, dakle, zahteva institucionalno prilagođavanje, istovremeno umanjuje prostor za preduzimanje takve reforme s obzirom da raste broj interesa koji nastoje da budu zadovoljeni. Poslednji pregovori u vezi sa izmenom sadržine osnivačkog akta, a koji su se odnosili na institucionalna pitanja, pokazali su najmanje tri stvari: države članice će se žučno boriti za ono što one smatraju legitimnim nacionalnim interesom (pre svega, pitanje zastupljenosti njihovih predstavnika u organima Unije); dogovor oko, naizgled, manje bitnih „proceduralnih“ pitanja najteže je postići; i u tom procesu sporazu-

²⁰ *Ibid.*, p. 19.

²¹ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 17.

²² S tim što se ovde s pravom može postaviti pitanje da li je primereno poistovetiti EU sa celim evropskim kontinentom i da li je privrženost Evropi i njenim vrednostima, kulturi i tradiciji, kako mnogi žele da istaknu, neumitno otelotvorena isključivo u EU.

²³ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

²⁴ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 54.

²⁵ Prema Piresu (*Piris*), čitav sistem odlučivanja u EU bi trebalo da bude temeljno razmotren, posebno imajući u vidu tri cilja: EU bi trebalo da bude u stanju da brže donosi odluke; odluke ne bi trebalo uvek da budu obavezne za sve države članice; i trebalo bi unaprediti demokratski legitimitet odlučivanja. Videti: *Ibid.*, p. 55. Ipak, čini se da zahtev za većom demokratskošću sistema odlučivanja ima malo veze sa „proceduralnom efikasnošću“ kao raniji zahtevi upućeni institucionalnom aparatu EU. Tako, davanje većih ovlašćenja Evropskom parlamentu pokazalo je da čak i značajnija institucionalna reforma sama po sebi ne može da reši problem deficita demokratije u EU. Samo pod pretpostavkom postojanja određenih, u najmanju ruku, političkih, zajedničkih vrednosti koje bi delili građani Unije, čini se mogućim preduzimanje dalekosežnije reforme kojom bi sistem odlučivanja u institucijama EU zadobio istinski demokratski legitimitet.

mevanja na kraju uvek mora biti „gubitnika“.²⁶

Uz to, valja se zapitati i koliko je neka nova izmena osnivačkog akta (koja se nalazi u osnovi svakog dalekosežnijeg predloga reforme EU, odnosno njenih institucija i sistema upravljanja, sa ciljem prevazilaženja krize) izgledna s obzirom na nedavna „gorka“ iskustva Unije u vezi sa referendumima? Većina vlada država članica nema ustavnu obavezu da raspiše referendum radi potvrde dogovorenih izmena osnivačkih ugovora, ali nekad će se pod pritiskom demokratske javnosti ili iz nekog drugog razloga za to ipak opredeliti. Prilikom izlaska na referendum uvek postoji opasnost da će neka (manja) država članica iskoristiti nezadovoljstvo svog javnog mnjenja da izdejstvuje željene ustupke. Jer, dovoljno je da izmene osnivačkog akta ne budu prihvaćene u samo jednoj državi članici, pa da celokupni mukotrpan proces pregovora „padne u vodu“. Indikativan primer u tom smislu predstavlja pokušaj reforme Komisije. S Unijom koja stalno širi svoje članstvo na delu je svim akterima vidljivo otežano funkcionisanje glomazne Komisije. Lisabonski ugovor nastojao je da „pospeši efektivnost“ rada Komisije, redukovanjem broja komesara na dve trećine od broja država članica, uz ravnomerni sistem rotacije među njima. Međutim, nakon prvog neuspešnog referenduma u Irskoj, Evropski savet je odlučio da odustane od planiranog smanjenja broja komesara, ne bi li time poboljšao šanse da u drugom navratu irski glasači prihvate Lisabonski ugovor.²⁷ „Komisija sa jednim komesarom po državi članici je u opasnosti da sklizne u međuvladino sporazumevanje, jer države članice na neki način ipak teže da poistovete ‘svog’ komesara sa ‘svojim predstavnikom’ u Komisiji koji će braniti njihove nacionalne interese.“²⁸ Ova realna opasnost, koja se sa svakim krugom proširenja povećava pretili da podrije slovo osnivačkog ugovora u kome stoji da su članovi Komisije nezavisni od svojih vlada i da bi Komisija kao celina trebalo da radi na unapređenju opšteg interesa Unije. Deklaratorno osnivački ugovor jeste saopštio koji su to opšti interesi i ciljevi Unije. Jedino što u Uniji od skoro trideset članica nije nimalo lako ostvariti saglasnost oko mera putem kojih bi se ti ciljevi i ostvarili.

U načelu, iako je svaki praktičan savet koji teži da sistem EU učini funkcionalnijim nesumnjivo od velikog značaja, određena politička ograničenja (stalno nezadovoljstvo u pogledu demokratskog legitimiteta sistema i opadanje podrške građana odlukama EU) stoje na putu pokušajima dalekosežnije reforme vođene dominantno načelom efikasnosti. Koliko god neke buduće institucionalne i proceduralne reforme budu domišljate i uspešne, teško je zamisliti da one same po sebi mogu dovesti do formiranja svesti građana o zajedničkoj identitetskoj pripadnosti i političkoj privrženosti evropskoj političkoj uniji. Jer, nisu zajedničke institucije te koje kreiraju osećaj pripadnosti, već „a priori“ postojeći osećaj pripadnosti čini institucionalne stege prihvatljivim.²⁹ Pravna pretpostavka za primenu većinskog glasanja u Savetu uvedena je za veliki broj novih javnih politika, a zahtevana većina potrebna za donošenje odluka u ovom telu, prema novom rešenju Ugovora iz Lisabona, trebalo bi da omogući lakše postizanje dogovora. Ipak, države članice ustrajavaju da međusobnim dogovorima i ustupcima stignu do konsenzualnog rešenja, naročito ako se radi o iole politički i ekonomski osetljivijoj stvari.³⁰

²⁶ Tako npr. jedno istraživanje je pokazalo da će „Lisabonski ugovor povećati glasačku moć velike četvorke (Velike Britanije, Francuske, Italije i naročito Nemačke) i malih država, dok će najveću štetu pretrpeti srednje države poput Mađarske, Češke, Portugala i Belgije.“ Miloš Hrnjaz, *Jednoglasno i većinsko odlučivanje u Savetu ministara Evropske unije: pre i posle Ugovora iz Lisabona*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2009, str. 524.

²⁷ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 26.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014, p. 226.

³⁰ „Nepovoljni tokovi za dalju izgradnju legitimnosti Unije ostavili su za sobom jedan institucionalni paradoks koji glasi: beg u konsenzus znak je rastućeg nepoverenja.“ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 17.

Predlozi za politizaciju procesa odlučivanja u institucijama Unije

Ima autora čiji je stav da do problema sa kojima se EU danas suočava nije došlo zbog njenog često kritikovanog institucionalnog dizajna, i suprotno ustaljenom mišljenju, ne bi ih trebalo rešavati daljom institucionalnom reformom putem revizije osnivačkih akata. Zahvaljujući poslednjim izmenama, institucije EU danas su mnogo manje orijentisane na postizanje konsenzusa nego što je to ranije bio slučaj.³¹ Prema Hixu (*Hix*), rešenje „političkog zastoja“ (*policy gridlock*) u kojem se EU našla, nalazi se u postepenom optiranju za „ograničenu demokratsku politiku“ na evropskom nivou odlučivanja.³² Po njemu je ovaj proces unutar institucija EU već započeo građenjem koalicija na ideološkoj osnovi, tj. sledeći linije programskih razlika delujućih političkih partija, nasuprot isticanju isključivo nacionalnih interesa. I Majone (*Majone*) stavlja je da je proces politizacije evropske integracije, pod kojim on podrazumeva „kraj permisivnog konsenzusa i rastući otpor dogovorima nastalim u tajnosti, često u korist uskih interesnih grupa“, već započeo.³³ O određenim temama, koje su ranije držane podalje od očiju javnosti i javne debate, sada počinje da se diskutuje „duž partijskih linija“.³⁴ Dakle, umesto dosadašnje politike građenja konsenzusa i pogađanja među elitama u cilju, koliko je to moguće više, zadovoljavanja uskih nacionalnih interesa, proces odlučivanja unutar institucija EU trebalo bi postepeno da se transformiše u smeru otvorenijeg političkog nadmetanja i isticanja programskih partijskih razlika. Ali na taj način, kako sam Hix ističe, EU više ne bi funkcionisala na način na koji su to njeni „očevi osnivači“ nameravali, jer bi komunitarni metod u načelu bio zamenjen partijskom politikom (*partisan politics*). Unapred odgovarajući potencijalnim kritičarima, Hix je istakao da je stari komunitarni metod sa Komisijom kao nepolitičkim akterom i odlučivanjem zasnovanim na konsenzusu među vladama u Savetu, uveliko stvar prošlosti. „Stari komunitarni metod je mrtav, jer je današnja EU sa 27 članica veoma drugačija od nekadašnje EU sa 6, 12 ili 15 članica“.³⁵ Iako je proširenje EU najčešće bilo percipirano kao „instrument spoljne politike“, postalo je očigledno da je ono pre svega imalo za posledicu „transformaciju same Unije“ iznutra.³⁶

Sve su jači glasovi onih koji smatraju da je preovlađujući način sa kojim se Unija suočila sa ekonomskom krizom (insistiranje na oštrim merama štednje), u stvari pogrešan. Predstavnici sindikalnih organizacija na evropskom nivou ujedinjeni su u osudi ovakve politike.³⁷ I mnogi nacionalni lideri zagovaraju „promenu političkog pravca“, s obzirom da mere štednje ne mogu doneti nova radna mesta i privredni rast, što je građanima Unije u ovom trenutku, čini se,

³¹ Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 31.

³² *Ibid.*, p. 184.

³³ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, op. cit., p. 19.

³⁴ *Ibid.* U tom smislu, dobar primer predstavlja trošenje sredstava iz budžeta EU na subvencije poljoprivrednicima. Zajednička poljoprivredna politika, nekadašnja oblast od „vitalnog nacionalnog značaja“ za Francusku u koju nije smelo da se dira, našla se poslednjih godina na meti stalnih kritika i pokušaja reforme.

³⁵ Videti: Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, op. cit., p. 187. U međuvremenu, od kada je Hix svoje delo objavio, broj članica EU je porastao na 28.

³⁶ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 55.

³⁷ Tako su npr. pripadnici belgijskih i ostalih evropskih sindikata, poljoprivrednici, mirovni aktivisti i predstavnici nevladinih organizacija više puta od početka krize blokirali ulice „evropske četvrti“ u Briselu, izražavajući svoje nezadovoljstvo načinom na koji se EU nosi sa krizom.

ipak najbitnije.³⁸ Da li je sadašnja kriza prilika da, umesto nacionalnih suprotnosti, u prvi plan budu istaknute ideološke razlike koje postoje unutar Unije i sledstveno proces evropske integracije postane u većoj meri politizovan? Rastuća opozicija socijaldemokratskog usmerenja dosadašnjem načinu rešavanja ekonomske krize možda je tako pokazatelj da je EU „politički stasala“ da se u njenim međuvladinim institucijama (Evropskom savetu primarno) polemika povede na ideološkoj i programskoj osnovi (npr. sa jedne strane, između lidera koji zastupaju ekonomsku politiku koja zagovara potrošnju, privredni rast i otvaranje novih radnih mesta i, sa druge strane, onih lidera koji su neoliberalnog usmerenja i koji smatraju da je evropski model države blagostanja teško održiv, jer jednostavno „previše košta“). Ipak, nedavni događaji u Grčkoj³⁹ pokazuju drugačiju sliku odnosa unutar Unije. Zahtevi („inputi“) značajnog dela evropske javnosti koji su u koliziji sa neprikosnovenom politikom štednje nemačke kancelarke (koja je podržana još od strane nekoliko fiskalno „zdravih“ članica) nisu uspeali da nađu svoj put do odlučilaca u EU.⁴⁰

Šta je nakon krize evra drugačije u sistemu upravljanja Evropske unije?

Sa dolaskom ekonomske krize sve oči evropskih zvaničnika su bile uprte u pokušaj reforme institucija ekonomskog upravljanja Unijom. Oni više naklonjeni opstanku zajednički evropske valute reći će da je EU suočena sa krizom demonstrirala da je još uvek u stanju da ponudi nova rešenja i da je njen sistem upravljanja izdržljiviji nego što se to isprva, na početku krize, činilo.⁴¹ Drugi pak koji sebe ne svrstavaju u kategoriju evrofila, reći će da je EU svojim antikriznim merama, usmerenim prvenstveno na nedovršenu EMU, očigledno uspela da „kupi vreme“ i uspostavi kakav-takav nivo stabilnosti sistema, ne zaboravljajući pritom da dodaju da je cena opstanka evropske monetarne integracije došla u vidu ozbiljnog ograničenja nacionalne autonomije država najteže pogođenih krizom i sledstveno daljeg urušavanja demokratskih odnosa u Uniji.⁴²

Na ovom mestu pažnja će biti posvećena institucionalnim implikacijama prevazilaženja krize evra: jačanju uloge Evropske centralne banke (ECB) u institucionalnom sistemu EU (ili čak njena evolucija u *crisis manager-a*) i evoluciji novog, „postkriznog“ metoda upravljanja u sferi EMU. S obzirom da se radi o višeslojnim pitanjima koja zahtevaju podrobniju pažnju, ovde će

³⁸ Dinan je jedan od prvih koji je istakao da je sa napredovanjem krize, u institucijama EU postalo vidljivo grupisanje socijaldemokratske opozicije, kao svojevrsne protivteže politici nemačke kancelarke. „Sve više izolovana, kancelarka Angela Merkel suočavala se sa sve većim teškoćama prilikom promovisanja mera štednje kao odgovor na krizu.“ Videti: Desmond Dinan, *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, op. cit., p. 101.

³⁹ Prihvatanjem dela uslova koje joj je postavila tzv. *Trojka* (koju čine predstavnici Evropske Komisije, ECB i MMF-a) u zamenu za odobrenje novih finansijskih sredstava, grčka Vlada se oglušila o volju birača.

⁴⁰ „Osnovni ciljevi svake buduće fiskalne i socijalne politike, na evropskom i na nacionalnom nivou, unapred su definisani i trajno zaštićeni od želja birača. Time je ionako suženi prostor za političko takmičenje normativnih projekata praktično u potpunosti izbrisan.“ Bojan Kovačević, *Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Godina IX, Broj 13, Jun 2015, str. 33.

⁴¹ „Organizacija poput EU će biti sklona konfliktu, ali ona isto tako poseduje snažne mogućnosti samoizlečenja koje omogućuju dosezanje kompromisa, i to ne samo jednom, već iznova i iznova.“ Wallace J. Thies, *Is the EU Collapsing?*, *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012, p. 234.

⁴² Detaljnije o ovome videti u: Ben Crum, *Saving the Euro at the cost of Democracy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, issue 4, July 2013.

biti predočeni pojedini aspekti problema, sa ciljem skretanja pažnje na promene koje bi mogle da se pokažu od važnosti za celokupni sistem upravljanja EU.

Jačanje uloge Evropske centralne banke

EU, usled teškoće prilikom postizanja političkog dogovora među svojim članicama, kao i institucionalnih i pravnih ograničenja, nije bila u stanju da dovoljno brzo i efikasno odgovori na izazove krize. U najdramatičnijim trenucima dužničke krize, kada je opalo poverenje u ostale institucije EU (naročito one nadnacionalne) da mogu da se nose sa izazovima krize, mnoge oči bile su uprte u ECB. Njeni potezi (spremnost da uprkos početnom oklevanju prigrli nestandardne mere monetarnog regulisanja i preuzme na sebe „de fakto“ ulogu „kreditora u poslednjoj instanci“) bili su odlučujući u „ubeđivanju“ finansijskih tržišta u solventnost država članica najteže pogođenih krizom. I pored toga što je tokom krize evra bila na stalnoj meti kritičara da je prekoračila ovlašćenja koja joj je poverio osnivački akt (najglasniji u kritici bili su politički i ekonomski krugovi, u Nemačkoj), njen uticaj i autoritet je rastao, a ustanovljivanjem Evropske bankarske unije biće joj poverena dodatna ovlašćenja.⁴³

Ovakav primarno ekonomski narativ na prvi pogled deluje prilično ubedljivo, jer potencira smelo, brzo i očigledno delotvorno suočavanje sa ekonomskom krizom. Ali, ne bi trebalo zaboraviti lekcije iz političke teorije koja upozorava da davanje prednosti tehnokratskim institucijama dugoročno nosi sa sobom mnogobrojne opasnosti. Trebalo bi ozbiljno shvatiti upozorenja da nezavisna ECB, kojoj je osnivački ugovor dodelio „kvaziustavni status“ deluje u svojevršnom „političkom vakuumu“, s obzirom da „ne postoji istinska evropska vlada da uravnotežava njenu moć, a institucije koje bi trebalo da upravljaju ekonomijom na evropskom nivou su nedovoljno razvijene“.⁴⁴ Uz to, nacionalni parlamenti su u potpunosti izgubili kontrolu nad monetarnom politikom, a Evropski parlament nema značajnijih ovlašćenja u ovoj oblasti, pa sve to skupa aktuelizuje priču o demokratskom deficitu EU.⁴⁵

Posmatrano iz prizme institucionalne logike, ECB je imala jasan interes da evro opstane, jer se u krajnjem radi i o njenom samoopstanaku. Opređeljujući se za scenario po kome uprkos svim manjkavostima evro mora da bude sačuvan (ali tako da cenu njegovog opstanka ni u kom slučaju ne podnesu nemački poreski obveznici – npr. ustanovljivanjem nekakve evropske „transferne unije“), nemačko političko vođstvo moralo je da se pomiri makar sa ECB koja će iz krize izaći moćnija i sve manje slična uzoru po kom je kreirana – nemačkoj Bundesbanci. Pri tome, predsednik ECB Mario Dragi (*Mario Draghi*), nakon izjave koja je odjeknula u javnosti i koja mu je donela određeni vid popularnosti (a u određenim krugovima nesumnjivo i kredibilitet) o tome kako „će učiniti sve što je potrebno da se evro spasi“, ne ustručava se da na sebe preuzme i političku ulogu, zagovarajući ekonomske stavove u suprotnosti sa zvaničnom

⁴³ „Bankarska unija konstituiše se oko Evropske centralne banke, koja je iz finansijske krize izašla kao evropska institucija sa najviše autoriteta. Sa novim funkcijama centralizovane kontrole bankarskog sektora ne samo zemalja evrozona, kao i osnovnog makroprudencionog organa (ona rukovodi Evropskim odborom za rizike), Evropska centralna banka će igrati ključnu ulogu u daljim evropskim integracijama.“ Branko Vasiljević, Ratko Radosavljević, *Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije*, Pravo i privreda, br. 4-6, 2013, str. 286.

⁴⁴ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, op. cit., p. 13.

⁴⁵ *Ibid.*

politikom Nemačke i ostalih država kreditora (a koje su svoje preference ugradile u evropske antikrizne mehanizme).⁴⁶

Iako naizgled deluje da članice (ili makar neke od njih) drže proces prenošenja nadležnosti na nadnacionalne organe čvrsto u svojim rukama, one u međuvremenu postaju sve više međuzavisne, čineći tako opstanak (i nastavak) evropske integracije ciljem od koga se ne odustaje.⁴⁷ Stvarajući u potpunosti nezavisnu ECB („najnezavisniju centralnu banku na svetu“ kako je to postalo uobičajeno da se kaže) članice evrozona su svojevremeno pale u zarobljeništvo valute koju više ne mogu da kontrolišu.⁴⁸

Novi (postkrizni) metod upravljanja Ekonomskom i monetarnom unijom

Sa nastupanjem krize u evrozoni, na videlo je izašlo da su postojeći metodi upravljanja ili nedelotvorni (međuvladin metod oličeni u neuspehu Otvorenog metoda koordinacije u fiskalnoj oblasti) ili neželjeni (komunitarni metod oličeni u nepostojanju volje da se ustanovi nadnacionalna fiskalna unija). Kako institucionalni aranžman nepotpune EMU nije predvideo nikakve vanredne mehanizme u slučaju ekonomskih potresa, donosioci odluka ne evropskom nivou morali su da osmisle nove političke instrumente i osnuju nove institucije i tela ne bi li se uhvatili u koštac sa posledicama krize evra. Početni odgovori na krizu nedvosmisleno su ukazivali na dominaciju međuvladinog sporazumevanja „na vrhu“ u vidu institucionalnog vođstva Evropskog saveta i jačanja uloge Evrogrupe. Zaoštavanje krize uslovalo je pribegavanju ozbiljnijim merama na evropskom nivou koje, u krajnjem, jesu dovele do određene centralizacije ekonomskog upravljanja kroz davanje većih kontrolnih ovlašćenja (nadzor nad sprovođenjem usvojenih odluka) nadnacionalnim institucijama. Uočeno institucionalno prilagođavanje i novi obrasci odnosa unutar EMU su vrlo brzo privukli pažnju teoretičara.

Pojedini autori, tako, upravo na primeru reformi kroz koje je tokom krize prošla EMU, videli su evoluciju novog metoda upravljanja u institucionalnoj strukturi EU. „Postkrizno ekonomsko upravljanje“ u sebi objedinjuje strukturu odlučivanja karakterističnu za međuvladin metod i kontrolu nad implementacijom dogovorenog koja u značajnoj meri oponaša komunitarni metod.⁴⁹ Ali, možda i glavna karakteristika ovog novog ekonomskog upravljanja jeste diferencijacija između članica u pogledu pravnih i političkih obaveza koje su im nametnute na nadnacionalnom nivou, u zavisnosti od stanja njihovih finansija (njihovog „fiskalnog zdrav-

⁴⁶ „Mnogi evropski lideri očajnički žele mere koje bi podstakle ekonomski rast. Najprimetniji zastupnik konsenzusa koji se pomalja je predsednik ECB, Mario Dragi, koji je prošlog avgusta pred grupom svetskih centralnih bankara rekao da bi evropske vlade trebalo istovremeno da deluju sa ECB ne bi li ohrabrine veću potrošnju i investicije. Ovakva vizija, od strane nekih nazvana ‘*Draghinomics*’, polako dobija sve veću podršku.“ Videti: Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, *Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance*, *Foreign Affairs*, January/February 2015, internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>

⁴⁷ Kada se polemise o potencijalnom izlasku pojedinih članica iz evrozona (uprkos tome što takva mogućnost nije normirana u Osnivačkom ugovoru koji poznaje isključivo dogovoreno sporazumno istupanje iz Unije), ističe se da su članice evrozona (ili barem njihov kapital) u tolikoj meri ekonomski povezane i, čak međuzavisne da bi to bilo pogubno kako za prezadužene članice koje su najteže pogođene krizom, tako i za one čije su ekonomije „zdrave“.

⁴⁸ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integrations Gone Too Far?*, op. cit. p.265.

⁴⁹ Mark Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance*, *Journal of Common Market Studies*, 2015, p.1.

lja“).⁵⁰ Mere za spas zajedničke valute dovele su do „nejednakog transfera suvereniteta“⁵¹ članica evrozona na nadnacionalne institucije (Komisiju, ECB) kojima je dato pravo intervencije u nacionalnu fiskalnu politiku država članica. „Države dužnici“ „morale“ su da pristanu na značajno više nivoe nadnacionalne kontrole u ekonomskom odlučivanju. Fiskalno jake članice predvođene nemačkom kancelarkom su tokom krize evra nastupile sa pozicija moći i uspele da ostatku evrozona nametnu rešenja koja su u sadašnjim okolnostima u njihovom najboljem interesu. Zahvaljujući superiornoj ekonomskoj poziciji, u njihovom slučaju došlo je samo do uslovnog transfera suvereniteta na zajedničke institucije, što ne znači da se u budućnosti okolnosti ne mogu promeniti, ma kako malo verovatno to iz današnje perspektive delovalo.⁵² Ugovarajući novi režim EMU u kome članicama koje zapadnu u ekonomske teškoće nadnacionalne institucije nadziru i ograničavaju vođenje ekonomske politike, i one same su se obavezale da potencijalno, jednog dana, i njihova autonomija bude u istoj meri ugrožena. U tom smislu ne bi trebalo olako prenebrežniti upozorenje da se nekada „rezultati političkog procesa veoma razlikuju od namera onih koji su formulisali politiku ili doneli političku odluku.“⁵³

Možda i najveći problem u vezi sa novim modelom ekonomskog upravljanja EU leži u činjenici da se on „udaljio od postojećih mehanizama pravne i političke odgovornosti koji su bili karakteristični za ranije modele odlučivanja u EU, bez toga da ih zameni novim pretpostavkama odgovornosti.“⁵⁴ Naime, iako često kritikovani sa stanovišta nedovoljnog uporišta u demokratskom procesu (naročito komunitarni metod), dva ranija načina upravljanja imala su svoje izvore političke odgovornosti. Međuvladin metod zadržao je kontrolnu ulogu nacionalnih parlamenata, dok se zastupnici komunitarnog metoda pozivaju na obavezno učešće nadnacionalnog predstavništva građana EU u procesu usvajanja odluka. „Postkrizni način upravljanja“ potpada u „sivu zonu“ i računa primarno na „legitimitet outputa“ (očuvanje finansijske i makroekonomske stabilnosti evrozona).⁵⁵ Predstavnička tela (nadmacionalni Evropski parlament i nacionalni parlamenti članica evrozona) u najvećoj meri su marginalizovani.

Sa smirivanjem krize evra postepeno su se pomaljale konture „nove“ reformisane ili „postkrizne“ EMU. Očigledno je da ona ni u kom slučaju nije postala „prava“ (dovršena) na način koji bi zadovoljio evrofederaliste (čak ne liči ni na onu „razvodnjenu“ verziju „istinske“ EMU iz strateškog dokumenta na koji su svoj potpis stavili redom predsednici Evropskog saveta, Komisije i ECB).⁵⁶ Ipak, prihvaćeni mehanizmi kontrole nacionalnih fiskalnih politika država članica i pokretanje evropske bankarske unije pokazuju da je nastavljena centralizacija ekonomskog upravljanja na evropskom nivou vlasti.

Nemačka je već na samom početku dužničke krize svim uključenim akterima stavila do znanja da je prihvatanje bilo kakvog vida zajedničke odgovornosti za dug u evrozoni (uključujući i fiskalne transfere) za nju neprihvatljivo. Sve ukazuje na to da bez nemačkog pristanka nijedna antikrizna mera na nivou EU nije mogla biti usvojena. Postavlja se pitanje da li Nemačka zaista

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Detaljnije o tome videti: *Ibid.*, pp. 5-9.

⁵² Podsetimo se događaja iz novembra 2003. godine (glasanje u Savetu ministara po proceduri iz Pakta stabilnosti i rasta), kada je izašao na videlo prekomerni budžetski deficit Nemačke.

⁵³ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 756.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1

⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁶ Videti: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

drži proces prenošenja nadležnosti na nadnacionalne organe u potpunosti pod svojom kontrolom? Ili je pak i ona, na neki način, „uvučena“ u proces integracije koji mora konstantno da pronalazi nove modalitete svog napredovanja, kako se ne bi urušio? Stava smo da je čak i nemačka vlada, koja je tokom procesa dogovaranja „nove“ EMU evidentno uživala najjaču pregovaračku poziciju,⁵⁷ morala da pristane na određene ustupke. Radi se o pomenutom „mirenju“ nemačke javnosti sa neželjenim istupanjem ECB iz uskih okvira njenog primarnog cilja (osiguranje cenovne stabilnosti) i postizanju dogovora o evropskoj bankarskoj uniji.⁵⁸ Ovi ustupci, ma koliko se trenutno činili mali u poređenju sa teretom koji su na sebe preuzele „države dužnici“ radi spasa „zajedničke“ valute (od čijeg su uvođenja neki više, neki manje imali koristi, a neki samo štete), dugoročno stvaraju sve kompleksnije i dublje veze međuzavisnosti. Ove veze su najuočljivije u sferi kapitala (koji najlakše zaobilazi granice), bankarskih sistema, krupnog biznisa, čak i evropskih političkih elita.⁵⁹ Pitanje je, međutim, koliko dugo će moći da nastave da budu opravdanje za produbljivanje integracije u situaciji, sada, ne samo odsustva podrške, već i protivljenja značajnog dela građana EU smeru u kome se proces integracije razvija.

Zaključak

U eri nakon Maastrichta proces evropske integracije evidentno je ušao u fazu koja je obeležena rastućom nestabilnošću i brojnim kontradiktornostima.⁶⁰ Teorijska misao istinsko razrešenje problema koji potresaju EU (najšire shvaćenih, koji se ne vezuju samo za nezadovoljavajuće funkcionisanje EMU) nalazi u dvema krajnostima, ili u „radikalnoj transformaciji postojećeg sistema“, ili u „drastičnom ograničenju nadležnosti koje su poverene evropskom nivou vlasti“.⁶¹

Uprošćeno, prvi navedeni predlog zagovara „više Evrope“ (produbljivanje integracije) kroz proces federalizacije koji bi doveo do ustanovljivanja demokratske političke unije. Evropska politička unija bi formalno zahtevala korenitu izmenu osnivačkih ugovora, verovatno i temeljnih principa na kojima Unija počiva (međunarodno pravni princip prenesenih nadležnosti). U opštem stanju pesimizma i razočaranih nada u pogledu evropske integracije, teško je očekivati da bi se neki od evropskih lidera usudio da otvoreno zagovara i bori se za političku agendu koja bi verovatno od prvog trenutka bila shvaćena kao optiranje za evropsku „superdržavu“ koju niko

⁵⁷ Koju velikim delom duguje tome što se od nje očekuje da obezbedi najveći deo zajedničkih sredstava za nove fondove.

⁵⁸ O tome detaljnije videti u: David Howarth and Lucia Quaglia, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, JCMS, Vol. 51, Annual Review, 2013, pp. 111-114.

⁵⁹ Tako, mnogo puta se u jeku krize „činilo da se nacionalne vlade u Evropi, pre identifikuju između sebe, nego sa sopstvenim populacijama.“ 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, p. 710-711. Poslednjih godina sve se više pažnje posvećuje tzv. krizi predstavljanja ili predstavničke politike (*the crisis of representation*) u čijoj se srži nalazi osećaj građana da „politička kasta“ (*political casta*) vlada na suštinski nereprezentativan način. *Ibid.*, p. 710.

⁶⁰ Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Putter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *op. cit.*, p. 716.

⁶¹ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, *op. cit.*, p. 194. Takođe videti: „Apstraktno gledano, jedini način očuvanja Unije kao današnje celine jeste njeno vraćanje u sigurnu luku zajedničkog tržišta, na nivo nekadašnje Evropske ekonomske zajednice.“ Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *op. cit.*, str. 17.

ne želi.⁶² Zastupnici drugog, gorenavedenog predloga zagovaraju svojevrsno političko „otreznjavanje“ evropskih zvaničnika, tj. suočavanje sa činjenicom da u sadašnjoj situaciji u kojoj se Unija nalazi (odsustvo zajedničkih političkih i identitetskih vrednosti – jedinstva, solidarnosti, poverenja, vere da zajedničke institucije postupaju u opštem interesu) jedino prihvatljivo jeste zadržavanje izvesnih tekovina regionalne ekonomske integracije između evropskih država. Ali, povratak na pređašnje i samim tim niže nivoe integracije bio bi percipiran kao poraz i odustajanje od proklamovanog cilja sve bliže Unije naroda Evrope. Verovatno jedna od prvih stvari koju „evrokrate“ stupajući na dužnost prihvate, jesu čuvene reči nemačkog diplomate i prvog predsednika Komisije Valtera Halštajna, po kome je „evropska integracija kao vožnja bicikla i da ukoliko biciklista kojim slučajem stane, spotaći će se“.⁶³ Kao što se može videti, vraćanje unazad nije čak ni navedeno kao moguća opcija.

Evropske političke elite su se opredelile da se sa krizom nose putem institucionalnih prilagođavanja kada je to bilo moguće, ili putem ustanovljivanja novih aranžmana van korpusa prava EU. Kriza evra jeste za sobom ostavila „više Evrope“, u smislu uvećanja nadležnosti evropskog nivoa vlasti. Ali, u tom novom sistemu ekonomski najjače članice nametnule su pravila, dok je državama čije su ekonomije zapale u probleme ostalo samo da se povinuju, ne bi li dobile potrebnu pomoć za spas svojih finansija. Građani u ovoj drugoj grupi članica su više puta od početka krize evra ostali zatečeni međugrom svojih izabranih predstavnika i briselske birokratije, nad kojom uviđaju da sve više gube kontrolu. Odnosi unutar sistema upravljanja EMU postali su zamršeniji, a uložena sredstva i naponi učinili su ulog daljeg opstanka monetarne integracije još većim. Deluje da su članice evrozone (čak i one najjače, iako uživaju daleko bolji položaj od „ostatka“ kluba) pale u zarobljeništvo sadašnjeg „postkriznog“, nedemokratskog, nepopularnog i nadasve nedelotvornog sistema EMU koji, barem u dogledno vreme, mora da opstane bez obzira na cenu.

⁶² Drugačiji stav zastupa Habermas koji smatra da „slabe“ evropske političke elite „koje radije čitaju tabloidne naslove“ ne smeju više da koriste izgovor da je njihovo stanovištvo prepreka dubljem evropskom ujedinjenju. Evropske političke elite „najbolje znaju da popularna istraživanja javnog mnjenja nisu isto što i ishod javnog deliberativnog procesa koji bi vodio do formiranja demokratske volje“. Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012, pp. 126-127.

⁶³ Navedeno prema: Mark Gilbert, *European Integration – A Concise History*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012., p. 4.

The Ability to Manage Institutional Crisis of the European Union

Abstract

Roots of the current European Union (EU, Union) crisis are multiple, some of which dating before the global financial crisis (2007/2008). Both internal disintegration and external pressures, taking shape in foreign policy and security challenges, are gradually eroding faith in the ability of the EU to achieve its objectives and embody the values set out in its founding documents. Despite the opposite rhetoric of European officials, only few are unfamiliar with the fact that the system of governance of the EU has plunged into a serious and comprehensive crisis.

The focus of this study incorporates current functioning issues and contradictions of the institutional system of the EU. The crisis has proven that the accumulated political and institutional challenges (above all the growing discontent in terms of both political legitimacy and performance of common institutions) require serious and far-reaching reform of the governance system of the EU. This article argues that the necessary institutional reform at the EU level, for most of its part, tends to be hindered by the lack of legitimacy to pursue it. Serious political obstacles impede proposals which would lead to the transformation of the system, guided solely by the principle of efficiency. Any ambitious policy initiative undertaken by policy makers in the EU (which would require revision of the founding acts) must take into consideration the unpredictability that could be triggered by the referendum process, which is a mere reflection of the ever present trend of declining support of citizens toward their country's membership in the EU. On the other hand, the study argues that the current European elite has neither a clear political vision, nor the commitment to pursue measures which would eventually allow for a higher degree of democratic accountability of the system of governance towards its citizens.

The first part of this article presents two decision-making methods in the EU: the Community method and the Intergovernmental method. Nowadays, it is commonly accepted that Euro area has endured the strongest impact of the global financial crisis, due to its institutional architecture which combines centralised monetary policy with insufficient integration of economic, budgetary and financial policy coordination. The second part of the article analyses the aspects of institutional system of the EU in relation to the crisis. Concisely, certain proposals made by scholars in terms of enhancing the functioning of common institutions of the Union are taken into consideration. The third and the final part of the article is dedicated to institutional implications in overcoming the Euro crisis: strengthening the role of the European Central Bank in the institutional system of the EU (or even its evolution into "the crisis manager") and the evolution of a new, "post-crisis" governance method in the field of EMU. Answer will be provided to the question of whether the EU institutions had undergone certain changes during the crisis which could be important for the overall governance system of the EU.

Keywords:

crisis of the EU, communitarian and the intergovernmental method, institutional reform, economic governance, "post-crisis" method.

The article concludes that relations within the “new” system of governance of the EMU have become more complex, whereas the funds and efforts invested made stakes of the survival of monetary integration even higher. It seems that the members of the Euro zone (even the strongest among them, in spite of enjoying far better status than the “rest” of the club) have fallen into constraints of the current post-crisis, undemocratic, unpopular and seemingly ineffective system of the EMU which, despite the costs, must be perserved at least in the foreseeable future.

Literatura

- 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.
- Ben Crum, *Saving the Euro at the cost of Democracy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, issue 4, July 2013.
- Mark Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, *Journal of Common Market Studies*, 2015.
- Desmond Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Annual Review, 2012.
- Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012.
- Sajmon Hiks, *What's wrong with the European Union and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- Miloš Hrnjaz, *Jednoglasno i većinsko odlučivanje u Savetu ministara Evropske unije: pre i posle Ugovora iz Lisabona*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2009.
- Milutin Janjević (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Vesna Knežević-Predić *Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona* u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros plus, Beograd, 2013.
- Bojan Kovačević, *Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament?*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Godina IX, Broj 13, Jun 2015.
- Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009.
- Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014.
- Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, *Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance*, *Foreign Affairs*, January/February 2015.
- Tanja Mišević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010.
- Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012.
- Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *Pravo i društvo*, Broj 1, 2012.
- Wallace J. Thies, *Is the EU Collapsing?*, *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012.
- Branko Vasiljević, Ratko Radosavljević, *Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije*, *Pravo i privreda*, br. 4-6, 2013.