

# Bregzit iliti borba na tri fronta

*Ujedinjeno Kraljevstvo je prva država članica koja će izaći iz Evropske unije. Imajući u vidu da se ovako nešto nikad nije desilo, ceo proces predstavlja veliku nepoznanicu, kako za Ujedinjeno Kraljevstvo, tako i za samu EU. Rezultat procesa izlaska će odrediti međusobne odnose, a sam čin izlaska UK iz EU će značajno uticati na buduću izgled same EU, a time i kontinenta u narednim decenijama, pri čemu EU ima bolju početnu pregovaračku poziciju.*

**Vladimir Međak\***

Građani Ujedinjenog Kraljevstva su 23. juna 2016. godine, na drugom referendumu o izlasku iz EU<sup>1</sup> odlučili da je došao trenutak da UK izađe iz članstva Evropske unije. Time je pokrenut proces suprotan razrađenom i poznatom procesu proširenja EU, koji je karakterisao EU od 1973. godine i ulaska upravo UK u članstvo tadašnje EEZ. Tako su stvoreni uslovi za primenu člana 50 Ugovora o Evropskoj uniji, koji je definisao proceduru izlaska iz EU. Posle 43 godine zajedničkog života, biće pokrenut veoma zahtevan, skup i složen „razvod braka“.

Imajući u vidu širinu odnosa o kojima treba postići dogovor, u ovom tekstu nećemo moći da se bavimo svim aspektima tog procesa, već ćemo se u analizi baviti elementima koji su po

našem shvatanju najbitniji, a to su pre svega: procedura izlaska, pozicije dve strane o najvažnijim pitanjima, kao i izazovi koji pred UK leže na putu definitivnog izlaska iz EU.

Premijerka UK, Tereza Mej, je nakon višemesečne debate u Parlamentu, 29. marta 2017. godine, podnela obaveštenje Evropskom savetu da će UK napustiti članstvo EU, čime je su najavljeni koraci u postupku izlaska iz EU po članu 50 Ugovora o EU.

Sama procedura sadrži dosta ograničavajućih elemenata za državu koja istupa iz EU. Član 50, stav 2 predviđa da će „EU sa državom koja istupa zaključiti sporazum kojim se utvrđuju modaliteti za njeno istupanje, vodeći računa o budućim

odnosima sa EU". Iz ovoga se vidi da će prvo biti regulisana prelazna rešenja koje će premostiti odnose odmah nakon izlaska i dati vremena za postizanje sveobuhvatnog dogovora o budućim odnosima države i EU. Razlog za potrebu prelaznih rešenja leži u činjenici da je stavom 3 ovog člana ostavljeno svega dve godine da se sporazum o izlasku zaključi i da on stupi na snagu. U suprotnom, nakon isteka dve godine, dakle 29. marta 2019. godine, u nedostatku dogovora, UK automatski prestaje da bude član EU, ukoliko države članice EU jednoglasno ne odluče da se produži rok za pregovore.

Ovakva formulacija značajno sužava manevarski prostor državi koja izlazi iz EU i, teorijski, daje veliku moć svakoj članici EU, i pored činjenice da će sporazum sa UK usvojiti Savet kvalifikovanom većinom (član 50.2 UEU). UK ima rok od dve godine za dogovoranje uslova izlaska i definisanje međusobnih odnosa. Praksa međunarodnih pregovora pokazuje da je to vrlo kratak rok. Pri tom, sama ratifikacija sporazuma ne može trajati kraće od devet meseci, što teorijski skraćuje same pregovore na 15 meseci. Tokom 2017. godine predstoje predsednički izbori u Francuskoj i parlamentarni u Nemačkoj, što može biti dodatan faktor od uticaja na dinamiku pregovora.

Pokrećući proceduru izlaska iz EU, UK je ušlo u postupak redefinisavanja sopstvene pozicije u Evropi, ali i u svetu. U tom smislu, u narednih nekoliko godina za UK predstoji ozbiljna borba na tri fronta.

Pregovori sa EU o uslovima izlaska i budućim odnosima predstavljaju **prvi front**. Premijerka Mej je u svom obraćanju Parlamentu jasno istakla da je „bolji nikakav dogovor sa EU, nego loš dogovor po UK”.<sup>2</sup> Šta bi za UK

značilo da se ne postigne dogovor sa EU? Za odgovor na to pitanje prvo moramo da se osvrnemo na trgovinske odnose UK i EU u 2015. godini.

UK je izvezlo robe u iznosu od 133 milijarde funti i uvezlo u iznosu od 218 milijardi funti (deficit UK je 85 milijardi funti, duplo veći nego 2011. godine, kad je iznosio 43 milijarde funti). Izvoz iz UK u EU je 2015. godine, iznosio oko 44% ukupnog izvoza UK, (pad sa 54% 2000. godine), što je UK činilo najmanje integrisanom državom u trgovinske tokove unutar EU, gde je prosek (tj. učešće EU u trgovini pojedinih država članica) oko 60%<sup>3</sup>.

Situacija u sektoru usluga je potpuno drugačija i upravo u ovom segmentu se može očekivati da će izlazak iz EU najviše pogoditi ekonomske interese UK. Iskustvo kaže da je mnogo lakše dogovoriti liberalizaciju trgovine robama nego uslugama, budući da je pristup tržištu usluga složeniji i teže ostvariv, nego razmena roba.<sup>4</sup> U domenu razmene usluga, UK beleži značajan suficit od 24 milijarde funti (97 milijardi izvoz i 73 milijardi funti uvoz), pri čemu finansijske i poslovne usluge čine više od polovine izvoza (45 milijardi funti), zatim slede usluge putovanja sa 12 milijardi i transporta sa 11 milijardi funti. EU će mnogo lakše prihvatiti dogovor o trgovini robama (gde i ima suficit), nego postići aranžmane o trgovini uslugama (gde ima značajan deficit). Drugim rečima, može se očekivati da će države članice EU rado dočekati podelu tržišta koje su do sada držale kompanije iz UK.

U scenariju izlaska iz EU bez ikakvog dogovora, celokupna trgovina sa EU bi prešla na režim trgovine prema principu najpovoljnije nacije (MFN) regulisan pravilima Svetske trgovinske organizacije (STO). Ovakav scenario je najmanje povoljan i po UK i po EU, stoga obe strane ističu da žele da

izbegnu ovakav razvoj, imajući u vidu značaj obima trgovine. Ipak, u ovakvom slučaju glavni gubitnik bi bilo UK. Koliko bi ovakav scenario koštao UK teško je decidirano odrediti, ali projekcije govore od 2,2% BDP u optimističnom slučaju do 10% u pesimističnom.<sup>5</sup>

U ovakvim okolnostima početna pregovaračka pozicija UK je značajno slabija u odnosu na EU. Sa druge strane, iako će EU pregovarati kao trgovinski blok, svaka država članica EU je u poziciji da istakne svoje zahteve prema UK, kako bi zauzvrat bila kooperativna u postizanju dogovora u datom roku. Jedno od prvih pitanja su prava migranata iz EU u UK, kojih ima oko 2,8 miliona (od čega 900.000 Poljaka). Sa druge strane, u EU ima oko milion državljana UK. Zbog toga je jedan od prvih stavova koje je iznela premijerka Mej bio da se stečena prava ne diraju, uzajamno. EU načelno stoji na istom stanovištu.

Posebno pitanje u pregovorima će biti šta se dešava sa kontribucijom UK u budžet EU do kraja višegodišnjeg finansijskog okvira 2020. godine, a na koju se UK obavezala 2013. godine. Ovo pitanje će biti jedno od vrlo značajnih u pregovorima o izlasku. Premijerka Mej ga nije spomenula u svom planu o izlasku iz EU, dok EU sa druge strane očekuje da UK ispoštuje svoje obaveze prema EU do kraja 2020. godine. Godišnja kontribucija UK 2014. godine, je bila 14,52 milijardi € po osnovu BNP, 2,93 milijardi € po osnovu PDV i 2,7 milijarde € po osnovu tradicionalnih prihoda EU i carina, budžetski povraćaj (UK rabat) je iznosio 6 milijardi € (rashodi UK ukupno oko 14 milijardi €), dok je UK iz budžeta EU primilo 6,98 milijardi €. Tako da je UK 2014. godine neto uplatilo u budžet EU oko 7 milijardi €. Izlazak UK će dovesti do smanjenja budžeta EU za

poljoprivredu za 4 milijarde, regionalnu politiku za 1,7 milijardi, konkurentnost za 1 milijardu od čega 750 miliona za program Horizont 2020 i tako dalje<sup>6</sup>. Imajući u vidu da će UK izaći iz EU marta 2019. godine, postavlja se pitanje šta će se desiti sa kontribucijom UK za narednih 21 mesec, tj. do kraja 2020. godine, u neto iznosu od 12,25 milijardi €. U planu za izlazak iz EU premijerka Mej je istakla da UK planira da učestvuje i dalje u programima EU, pogotovo istraživačkim i da će za to učešće plaćati svoj doprinos. Pristup programima EU će posebno biti od značaja za naučne institucije UK, prvenstveno preko programa Horizont 2020.

Odmah nakon referenduma, EU je juna 2016. godine usvojila osnovne principe pregovora sa UK koji se zasnivaju na tri postulata: *1) nema pregovora pre obaveštenja o izlasku, 2) balansa prava i obaveza, 3) nema pristupa jedinstvenom tržištu EU bez prihvatanja četiri slobode.* To je bio jasna poruka da EU neće dozvoliti pristup jedinstvenom tržištu bez slobodnog kretanja radnika, a što je bilo jedno od glavnih argumenata pobornika izlaska iz EU tokom kampanje. U planu za izlazak iz EU, koji je premijerka Mej predstavila u parlamentu januara 2017. godine, jasno se ističe da UK ne želi da pregovora o ostanku na jedinstvenom tržištu EU, već da želi zaključivanje „sveobuhvatnog i hrabrog sporazuma o slobodnoj trgovini“, težeći da zadrži najbolji mogući pristup tržištu EU.<sup>7</sup> Time je jasno odgovoreno na treći postulat EU.

Ovakvim pristupom, da UK napušta jedinstveno tržište EU, premijerka Mej je otvorila **drugi front**, domaći front. Imajući u vidu složenost UK kao države, neophodno je održati jedinstvo države u uslovima delovanja jakih centrifugalnih sila koje vuka delove UK

ka tržištu EU. Ovo je jasno izraženo kao osnovni cilj UK u planu za izlazak iz EU<sup>8</sup>. Da to neće biti lak zadatak, govore prvi stavovi vlada Škotske i Velsa. Vlade oba dela UK su jasno istakle da one žele da ostanu deo jedinstvenog tržišta EU i da razmatraju opcije ostanaka na jedinstvenom tržištu, čak iako ostatak UK (tj. Engleska) izađe sa njega. Vlada Škotske ponovo potencira moguće održavanje drugog referenduma o nezavisnosti Škotske, dok Vels zahteva dalje redefinisane svog ustavnog položaja u okviru UK. Imajući u vidu ovako udaljene startne pozicije po pitanju odnosa prema EU, može se očekivati da će „drugi front“ biti podjednako težak za pregovore kao i prvi i da će biti presudan po budućnost same UK.

Poseban izazov će činiti rešavanje pitanja tretmana prelaska granice između Republike Irske i Severne Irske. Pitanje granice je posle decenijskog konflikta rešeno sporazumom na Veliki Petak 1998. godine. Ta granica je razlog zašto su UK i Irska zajedno ušle u EEZ 1973. godine i zašto nisu deo Šengeskog prostora. Preko irske granice svaki dan pređe 14.000 ljudi na posao ili školovanje. Nakon izlaska, ovo postaje spoljna granica EU, što može ozbiljno promeniti stvari na irskom ostrvu. To je možda i najvažniji deo razvoda braka koji mora biti dogovoren u roku od dve godine, jer se tiče mira i bezbednosti.

**Treći front** kojim će morati da upravlja premijerka Mej jeste obezbeđivanje tržišta trećih država nakon izlaska iz EU. Godine 2015. UK je na tržišta izvan EU izvezla robe u vrednosti od 171 milijardu funti (najveći pojedinačni partner su SAD na koje otpada skoro 17% ukupnog izvoza roba i usluga), a uvezla u vrednosti od 192 milijarde funti. Nakon ulaska u EEZ 1973. godine, UK je poverila nadležnost za

vođenje spoljne trgovine na EEZ, raskidajući prethodno postojeće sporazume. To znači da u momentu izlaska iz EU, UK neće imati niti jedan sporazum o spoljnoj trgovini sa trećim državama, odnosno da će morati da se vrati na polaznu osnovu, tj. status članice STO i režim MFN. UK pravno gledano neće u načelu biti sposobno da zaključi sporazume o trgovini sve do momenta izlaska iz EU. Svi trgovinski partneri sa kojima će UK želeći da pregovara su svesni ovoga, tj. potrebe da UK što pre reguliše trgovinske odnose, što opet slabi pregovaračku poziciju UK. Poseban problem jeste i pravac politike koju će voditi najveći pojedinačni trgovinski partner UK, tj. SAD pod rukovodstvom predsednika Trampa, koji pokazuje protekcionistički pristup međunarodnoj trgovini.

Plan Evropske unije za pregovore će biti poznat u narednim danima. EU je na Evropskom savetu decembra 2016. godine, donela zaključak o proceduri vođenja pregovora sa UK. Glavni elementi koji se za sada znaju jesu da će pregovore u ime EU, voditi Evropska komisija i da je za glavnog pregovarača imenovan Mišel Barnije, bivši ministar spoljnih poslova Francuske. Ličnost glavnog pregovarača u ime EU može biti od značaja za ceo ton pregovora, a imenovanje Barnije ukazuje da oni neće biti jednostavni. On je posle najave UK da će pokrenuti proceduru iz člana 50, ukazao da će apsolutni prioriteti koji moraju biti dogovoreni i pre dogovora o trgovini biti: 1) regulisanje pitanja funkcionisanja granice na irskom ostrvu, 2) pitanje prava građana EU i UK koji žive na drugoj strani i 3) rešavanje pitanja duga UK prema budžetu EU. Ovim je EU pokazala šta će biti prioriteta pitanja od kojih će krenuti u pregovore.

Pored činjenice da su države EU svesne da bi i same dosta izgubile usled

nepostizanja dogovora sa UK, izjave zvaničnika EU govore da će EU, u cilju očuvanja jedinstva odnosno opstanka, insistirati da UK ne sme imati iste beneficije nakon izlaska, kao što je imala dok je bila članica EU, kao i da o principima EU nema pregovora. Bez obzira šta do sada govorele obe strane o spremnosti na kompromis i međusobnom razumevanju, pregovori će biti vrlo složeni, imajući u vidu visinu ekonomskih i drugih interesa obeju strana i potrebu traženja specifičnih rešenja.

Moramo primetiti da su obe strane istakle kao jedan od svojih osnovnih principa (ili ciljeva!) u pregovorima, očuvanje jedinstva svoje strane<sup>9</sup>, što pokazuje da dezintegracioni procesi, jedanput pokrenuti, ne moraju nužno da se zadrže na državnim granicama i da se jednom otvorena Pandorina kutija teško zatvara. Obe strane će kao prioritet učiniti sve u svojoj moći da spreče dalju dezintegraciju, a tek zatim voditi računa o zahtevima druge strane.

Možemo reći da EU ima bolju početnu poziciju u predstojećim pregovorima.

Međutim, ne može se zanemariti činjenica da je UK peta najveća ekonomija sveta i tradicionalna trgovačka nacija. Takođe, uz sve izazove sa kojima će se UK suočiti u definisanju svog stava unutar države, ono ima jaku centralnu vlast i koherentniji sistem upravljanja i donošenja odluka od EU.

Naredne dve godine biće vrlo dinamične na Starom kontinentu. Stanje Evropske unije i izbori u Francuskoj i Nemačkoj će neminovno uticati na pregovore sa UK, kao i na dalju evoluciju unutar EU. Izlazak UK će bitno uticati na budući izgled EU i budući pravac integracije. Procesi izlaska UK iz EU i redefinisane same EU koje predstoji, teći će paralelno i oblikovaće izgled Evrope u decenijama koje dolaze. Kakav će biti odnos između UK i EU na kraju ovog procesa i koliko će on u celini trajati, pitanja su na koja u ovom trenutku nema odgovora. Obe strane su krenule u postupak u kom pisana ili nepisana pravila ne postoje, a ulozi su veliki.

#### **\* Autor je zamenik predsednika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i član Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU**

---

<sup>1</sup> Prvi je održan 1975. o izlasku iz Evropske ekonomske zajednice.

<sup>2</sup> „The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union”, januar 2017, [www.gov.uk](http://www.gov.uk), tačka 12

<sup>3</sup> Poređenja radi, Srbija kao nečlanica EU je 2016. godine izvezla oko 63% ukupnog izvoza u EU.

<sup>4</sup> Evropskoj uniji je trebalo 20 godina da dogovori liberalizaciju usluga unutar same EU, pregovori vođeni od 1986 do 2006. kad je usvojena Direktiva o uslugama. SSP između Srbije i EU predviđa liberalizaciju trgovine za 95% tarifnih linija/roba, ali ne predviđa liberalizaciju usluga.

<sup>5</sup> „Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union”, London School of Economics, Centre for Economic Performance, maj 2014, Dostupno na: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/pa016.pdf>

<sup>6</sup> Jorge Núñez Ferrer and David Rinaldi, „The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event”, *CEPS policy brief*, No. 347, 7. septembar 2016.

<sup>7</sup> „The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union”, januar 2017, [www.gov.uk](http://www.gov.uk), tačka 8

<sup>8</sup> *ibidem*, tačka 3

<sup>9</sup> „We intend to conduct the withdrawal negotiations in a spirit of trust and unity among us”, Zaključci sa neformalnog samita EU, 15. decembar 2016.

---

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovom eseju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji.*

*Esej je objavljen u okviru aktivnosti „Evropski izazovi” Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. Autori analiziraju aktuelne trendove u Evropi tokom 2017. godine.*