

# Budućnost Evrope – jedno viđenje –



**Evropski pokret**  
Srbija

Beograd, maj 2012.



## SADRŽAJ:

Uvod . . . . .	.4
1. Kriza evra: šta se dešava u evrozoni? . . . . .	.6
2. Krize koje su prethodile . . . . .	.8
3. Pogled na Evropsku uniju iz perspektive Lisabonskog ugovora . . . . .	11
4. Mogući scenariji razvoja Evropske unije . . . . .	13
5. Budućnost Evrope - preporuke . . . . .	14
Literatura . . . . .	16

Vladimir Pavićević\*  
u saradnji sa studentkinjama i studentima  
Beogradske otvorene škole i Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu:  
Ana Stevanović, Vanja Dolapčev, Jakov Bojović, Jelena Vuk,  
Mile Mišić, Nikola Đurić, Tamara Branković

# Budućnost Evrope – jedno viđenje –

## Sažetak

---

Ovim tekstom se u prostor javne debate u Srbiji unosi polemički podsticaj u odnosu na analizu promena na evropskom kontinentu i pre svega u Evropskoj uniji. Promoviše se i zagovara ideja produbljivanja procesa evropske integracije. Za razliku od uobičajenih tumačenja i predviđanja o krahu Evropske unije, smatramo da sledeći korak u procesu integracije evropskih država treba jasno da bude usmeren ka učvršćivanju konfederalne strukture EU.

---

## Ključne reči:

---

Evropa, Evropska unija, kriza, proces evropske integracije, evro, ugovor, konfederacija

---

---

\* Vladimir Pavićević je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

## Uvod

Autor koji radi za novinsku agenciju Rojters (*Reuters*) počeo je jedan izveštaj o evrokrizi istim pitanjem koje je na početku invazije na Irak postavio američki general Petreus: „Recite mi kako se ovo završava...“ Ovako formulisana dilema nam sugeriše da je problem sa kojim se danas suočava Evropa veoma težak i da još uvek ne postoji jasna ideja o tome kako bi se kriza mogla prevazilaziti ili rešiti. Zbog krize koju proživljava, Evropa je u središtu pažnje ne samo Evropljana, koji najjače osećaju njene posledice, već i mnogih aktera koji zastupaju ili oličavaju interese najmoćnijih nacija i kompanija širom sveta.

U Srbiji se ova tema mahom obrađuje u dnevnoj i nedeljnoj štampi, kroz prevode tekstova stranih autora, a delom i u istraživačkim tekstovima domaćih autora. Teško bi se mogla izvući integralna ideja koja prožima ove tekstove sem one da je EU usred, možda, do sada najveće krize, a to je ista poruka koja stiže i od evropskih zvaničnika. U zavisnosti od toga u kojoj je meri ideja o zajednici evropskih država oličenoj u Evropskoj uniji u načelu bliska medijima u kojima su tekstovi objavljeni ili autorima datih tekstova, u toj meri su i prognoze o budućnosti EU obojene optimizmom, odnosno skepsom.

I u Srbiji su u fokusu pažnje efekti dva samita evropskih lidera na kojima se govorilo o uspostavljanju fiskalne, pored postojeće monetarne unije. Ova ideja bila bi integrisana u Ugovor za veću stabilnost EU, koji bi se pridodao Lisabonskom ugovoru. Predlog o uvođenju „unije budžetske stabilnosti“ dobar je primer da se pokaže u kom pravcu se kreću naponi da se iz krize izađe. Na poslednjem samitu održanom u 2011. godini, Velika Britanija jasno je istupila protiv ovakvog plana, a na prvom samitu u 2012. godini to je učinila i Češka. Češki predsednik Vaclav Klaus predvideo je da Evropsku uniju čeka izgubljena decenija i poručio je da je rešenje za izlazak iz krize povratak na odlučivanje na nivou nacionalnih država.

Ova retrospektiva najskorijih sastanaka evropskih političara na dobar način oslikava koliko je stalnih razmimoilaženja u planovima za izlazak iz krize i među samim vrhovima država. Neki od njih neprestano se zalažu za „više Evrope“, a neki pak konstantno stoje po strani i koče dublju političku integraciju, pominjući čak i ideje o razjedinjavanju dosadašnjih okvira. U ovakvom odnosu su i tekstovi autora u Srbiji koji se bave pitanjem krize. Neki se vode idejom izlaska iz krize kroz dublju integraciju, neki pak kroz dezintegraciju. A većina se samo pita, ne usuđujući se da predvidi budući scenario.

Najveću pažnju privlačile su upečatljive poruke nemačke kancelarke Angele Merkel i bivšeg francuskog predsednika Nikole Sarkozyja, dva za koji su mnogi smatrali da ulaže ključne napore u nadilaženju krize. Posle njihovih uzavrelih izjava o „Evropi nadomak eksplozije“, novinari nisu morali da ulažu puno truda u osmišljavanje mamaca za svoje priloge. Takav naboj može se jako dobro osetiti u govoru poljskog ministra spoljnih poslova, Radoslava Sikorskog, prilikom obraćanja na kraju predsedavanja Poljske EU:

„Ali nalazimo se na ivici provalije. Ovo je najstrašniji trenutak u mom ministarskom mandatu. Buduće generacije o nama će suditi na osnovu toga što sada uradimo ili ne uradimo. Na osnovu toga da li ćemo postaviti temelje za naredne slavne decenije ili ćemo okrenuti glavu od odgovornosti i pomiriti se sa nazadovanjem. Kao Poljak i kao Evropljanin, kažem vam danas u Berlinu: kucnuo je čas za akciju.“<sup>1</sup>

Svima u Evropskoj uniji jasno je da ona iz ove krize ne može izaći nepromenjena. Pravac tih promena za sada je maglovit i za one koji te promene treba da sprovedu. Iz kratkog pregleda

<sup>1</sup> <http://pescanik.net/2011/12/buducnost-evropske-unije/>, posećeno 10. aprila 2012. godine.

tekstova objavljenih u medijima u Srbiji može se osetiti da ima onih koji finansijsku krizu u Evropi koriste kao paravan za pravdanje neuspeha Srbije na putu evropske integracije ili čak za pothranjivanje ideje o štetnosti saradnje sa Evropskom unijom, ali ima i onih koji veruju da je evropskim državama mesto u tešnje povezanoj zajednici. Da li će to biti Sjedinjene Države Evrope kakve je još 1870. predvideo Viktor Igo, Evropa svedena na zajedničko tržište ili nešto treće?

Dva su cilja koja ovim radom želimo da ostvarimo. Jedan je u vezi sa našom željom da u javni prostor u Srbiji i sami unosimo polemički podsticaj u odnosu na temu koja se tiče političkog prostora koji je širi od obuhvata domaćih tema. To je tema promena na evropskom kontinentu i pre svega u Evropskoj uniji, a one će biti determinisane krizom kroz koju EU danas prolazi. Želimo da se uključimo u raspravu koja izvan balkanskih prostora uveliko traje nesmanjenim intenzitetom već mesecima. Drugi cilj je promovisanje i zagovaranje ideje produbljivanja procesa integracije. Za razliku od uobičajenih tumačenja i predviđanja o krahu Evropske unije, smatramo da sledeći korak u procesu integracije evropskih država treba jasno da bude usmeren ka učvršćivanju konfederalne strukture EU, jer bi tako Evropa bila manje osetljiva na udare kriza poput trenutne i istovremeno bi raspolagala značajnijim mehanizmima za suočavanje sa problemima i njihovim rešavanjem.

Smatramo da je neophodno osvrnuti se na nekoliko važnih tema kako bismo na što bolji način osvetlili naše stavove. Prva tema kojom ćemo se baviti tiče se opisa i analize krize koju danas proživljava Evropska unija. Zato ćemo u prvoj celini pokušati što preciznije da predstavimo šta je suština trenutne krize u EU. Potom ćemo se usmeriti na opis i analizu kriza sa kojima se u svojoj istoriji suočavala kako Evropska zajednica tako i Evropska unija, a koje su po karakteru, značaju i težini bile slične postojećoj. Komparativnim pristupom želimo da utvrdimo postoji li izvesna pravilnost u načinu rešavanja kriza u smislu institucionalnih promena kroz koje je prolazila EZ/EU. Usmerićemo se na pitanje da li se u šest decenija života Evropska unija upravo razvijala kroz odgovore na velike krize, čiji je rezultat bilo produbljivanje procesa integracija, ili su krize vodile ka usporavanju ili hodu unazad. U trećoj celini ćemo predstaviti institucionalnu strukturu Evropske unije i procedure odlučivanja kakve danas imamo u Evropskoj uniji. Ideja je da uz sliku lisabonske Evrope jasno predstavimo obrise konfederalne Evrope za koju se zalažemo, kao i druge relevantne scenarije razvoja Evrope. Na samom kraju ćemo pokušati da označimo promene u institucionalnom dizajnu EU i mehanizmima odlučivanja koje bi obezbedile oživljavanje scenarija razvoja Evrope koji zagovaramo, jer je takav scenario u vidljivoj prednosti u odnosu na druge.

Za razliku od uobičajenih tumačenja i predviđanja o krahu Evropske unije, smatramo da sledeći korak u procesu integracije evropskih država treba jasno da bude usmeren ka učvršćivanju konfederalne strukture EU.

## 1. Kriza evra: šta se dešava u evrozoni?

Jedna grupa autora smatra da kriza EU počiva na neodgovornosti država članica evrozone i politički kao neadekvatnom pokretaču ekonomskih integracija. Odgovornost država je dvostruka. Prvi aspekt obuhvata kreiranje kriterijuma za ulazak u evrozonu, pogotovo delova koji se tiču odnosa deficita i bruto domaćeg proizvoda i odnosa javnog duga i bruto domaćeg proizvoda. U prvi aspekt možemo, takođe, ubrojati i način na koji su pojedine države primljene u evrozonu, imajući u vidu da su 1999. samo tri, od primljenih jedanaest, ispunjavale sve kriterijume. Drugi aspekt odgovornosti obuhvata ponašanje država od 2002. do danas, uključujući i „poslovično finansijski disciplinovanu“ Nemačku po pitanju javnog duga. Veoma lako je uočiti teška kršenja dogovora o monetarnoj uniji koja su prošla nekažnjeno.

Neki autori postavljaju tezu o „dogovoru iza zavese“ o međusobnom nekažnjavanju država, odnosno, o načinu na koji jedna država blokira izricanje kazne drugoj državi. Posebnu grupu problema čine nedovoljno dobri mehanizmi za kontrolu država, nedovoljno efikasne kazne, kao i nedovoljna mobilnost radne snage, te nemogućnost postizanja „optimalne valutne zone“ potrebne za nesmetano funkcionisanje monetarne unije. Upitna je i neophodnost evra kao jedinstvene valute i uglavnom se spominju političke odluke koje imaju primat nad ekonomskim. Kriza je, prema ovim autorima, uzrokovana greškama pri kreiranju monetarne unije, te su događaji iz 2008. bili samo okidač za pokretanje domino efekta.

Druga grupa autora je blaža prema državama i smatra da je kriza ugrađena u samu prirodu monetarne unije. Naime, kada je stvorena monetarna unija, i kada su spuštene barijere za protok kapitala u nešto što oni nazivaju „perifernim državama Evrope“ (Portugal, Irska, Italija, Grčka i Španija), došlo je do kreiranja ekonomske pojave *capital flow bonanza*. Kapital je pohrlio u pomenute države i kod njih je, u kratkom roku, došlo do pojave ekonomskog buma. Paralelno sa ekonomskim bumom, došlo je do kreiranja „balona“, pogotovo u sferi građevinarstva i nekretnina. Posebno je zanimljiva uloga rejting agencija u kreiranju „balona“. One su optuživane za neobjektivnost i pristrasnost u davanju kreditnih ocena. Kada je 2008. došlo do propasti *Lehman Brothers* i kada se i finansijska i ekonomska kriza iz SAD prelila u Evropu, „baloni“ su počeli da eksplodiraju i kapital je, uplašen, jednostavno pobegao iz tih država. Sličan scenario je već viđen u Meksiku 1994. godine.

Još jedan aspekt problema čine izuzetno visoki privatni dugovi građana. Nastankom recesije i ekonomske krize građani su počeli da gube posao, nisu više bili u stanju da otplaćuju kredite, a prezaduženost je bila evidentna. Komercijalne banke počinju da slabe i automatski se rađa sumnja u njihovu solventnost, pa je država primorana ili da preuzima dugove ili da dokapitalizuje banke. I tada počinje ubrzani rast dugova država članica evrozone, što se može vrlo lako pratiti u zvaničnim statistikama. Ova linija argumentacije dobija na snazi u odnosu na prvu ako pogledamo na šta se novac trošio pre početka krize. Prema statistikama, evidentno je da se znatno više novca trošilo na kapitalna ulaganja u odnosu na ličnu potrošnju ili socijalna davanja. Državama je, takođe, otežano rešavanje krize zato što ne mogu samostalno da određuju eskontne kamatne stope. Odgovornost leži i na Evropskoj centralnoj banci, koja nije odmah jasno stavila do znanja da će se pomoći ugroženim državama, pogotovo Grčkoj.

Postoji i treći pogled na problem. Naime, države u okviru evrozone imaju različite modele ekonomskog razvoja. Neke od njih imale su mali rast plata i slabu domaću tražnju, a privreda im je usmerena na izvoz, dok se kod drugih privreda oslanja na visoku domaću tražnju, koja je finansirana porastom dugova. U isto vreme, države ne mogu da utiču na nominalne kamatne stope kako bi se prilagodile svom ekonomskom modelu, i tako dolazi do nekompatibilnosti. Dodatno, ekonomije država koje su bile oslonjene na visoku domaću potrošnju, baziraju se na uslugama, a ne na proizvodnji, pa su tako upravo one bile prve na udaru sa početkom recesije. Ovo se jasno može videti ako upoređujemo Nemačku i Španiju u poslednjih deset godina.

Još jedan aspekt problema čine izuzetno visoki privatni dugovi građana.

Poređenjem ova tri shvatanja, zaključujemo da se ona međusobno ne isključuju, te da je efekat *capital flow bonanza*, zajedno sa neodgovornim ponašanjem nekih država, te samom prirodom njihove ekonomije i nemogućnošću da utiču na kamatne stope kako bi ih prilagodili svojoj ekonomiji, kumulativne prirode i da, u slučaju ove krize govorimo o uzrocima, a ne uzroku.

Po našem mišljenju, moguće je identifikovati tri akutna problema evrozone. Prvi je *vrtoглаva zaduženost država*, drugi je *nekonkurentnost*, a treći se tiče *grešaka u strukturi evropskih finansijskih institucija*, koje su došle do izražaja tokom krize, prvenstveno u nemogućnosti davanja pravog odgovora na probleme.

Postoji nekoliko predloga za rešavanje prvog problema. Evropska komisija je u maju 2010. pokrenula *European Financial Stability Facility* (EFSF) kao fond za ugrožene države sa sredstvima od oko 440 milijardi evra za kreditiranje, kao i *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), sa sredstvima od oko 60 milijardi evra za zajmove. Novac je obezbeđen iz budžeta država članica evrozone, budžeta EU i najviše od MMF. Ova dva programa naslediće, u julu 2012, *European Stabilisation Mechanism* (ESM). Nedostatak ovih mehanizama je što pokrivaju deo nastalih dugova i ne rešavaju uzroke problema.

Druga mogućnost leži u izdavanju evroobveznica kao zamene za nacionalne obveznice. Kupovali bi ih investitori, i na taj način ulagali novac na određeno vreme, uz određenu kamatu. Ključna stvar kod evroobveznica je što za njih garantuje Evropska unija, ili u najmanju ruku evrozona. Nedostatak je isti kao i za prethodne mehanizme, evroobveznicama se samo odlaže rešenje problema zato što bi, u trenutku dospeća, sa pretpostavljenim prinomom od 4-5%, bio isuviše veliko opterećenje za već slabe i stagnantne privrede. Tačnije, nikakve reforme nisu sprovedene, nego se nivelisanjem rizika koji se ogleda u nivelisanju kamatnih stopa na evroobveznice može postići i kontraefekat.

Treća mogućnost deluje kao korektiv na kritiku druge i sastoji se u većoj aktivnosti Evropske centralne banke (ECB), koja bi delovala kao „poslednji izvor“ novca i na taj način umirivala tržište uveravanjem poverilaca da će novac uvek biti tu da se isplate obveznice. Evropska centralna banka ima mnogo mogućnosti poput keš transfera bankama, kupovine hartija problematičnih država, emisije novca, spuštanja referentnih stopa i drugih. Možemo primetiti da je prvi problem direktno u vezi sa „sistemskim greškama“ koje su, u većini, političke prirode.

*Posebni problem je nekonkurentnost država evrozone.* Nekonkurentnost je posledica rigidnog zakonodavstva u sferi tržišta rada (ali i preskupe i preširoke regulacije, kao i visokih poreza), što se posebno ogleda u neproporcionalnom porastu cene rada u „državama periferije“ u odnosu na najrazvijenije države evrozone i u odnosu na ekonomski rast. Direktna posledica visoke cene rada, odnosno nekonkurentnosti, jeste kapital koji beži u druge države i samim tim otežava ekonomski oporavak. Ranije su ovaj problem „države periferije“ rešavale tako što su devalvirale domaću valutu i na taj način smanjivale cenu rada. Uvođenjem evra se, međutim, sve promenilo i članicama evrozone preostaje da stvore fleksibilniji okvir zakona za tržište rada kako bi se evrozona približila „optimalnoj valutnoj zoni“ sa slobodnim transferom radnika. Zanimljivo je da su i kod drugog problema ključne političke odluke.

*Treći problem je verovatno i najvažniji, tiče se sistemskih grešaka.* Ovde ćemo obraditi samo fiskalno nejedinstvo kao problem čije rešenje u vidu fiskalnog ujedinjenja ima vanredne političke implikacije za budućni razvoj evrozone i Unije. Fiskalna unija znači postojanje jedinstvene institucije za prikupljanje prihoda u državnu blagajnu i za trošenje tog novca. Merama fiskalne politike bi se mogle menjati stope poreza, pokretati javni radovi, ali i aktivirati automatski stabilizatori sistema. Načini na koje bi fiskalno ujedinjenje pomoglo evrozoni jesu brojni i tiču se veće koherentnosti ekonomskih politika, mogućnosti bolje redistribucije, deljenja rizika, kao i pokretanja preventivnih antikriznih mera. To bi konkretno moglo da znači da se više ne bi trebalo čekati da Nemačka odluči da li će pomoći Grčkoj koja je u problemu sa javnim dugovima, nego bi se novac blagovremeno usmeravao.

Evroobveznicama se samo odlaže rešenje problema zato što bi, u trenutku dospeća, sa pretpostavljenim prinomom od 4-5%, bio isuviše veliko opterećenje za već slabe i stagnantne privrede.

U isto vreme, Grčkoj i sličnim državama ne bi bila dopuštena fiskalna nedisciplina i kršenje pravila igre evrozone. Prvi korak ka fiskalnoj uniji je urađen krajem januara 2012. potpisivanjem Fiskalnog pakta. Predloženi ugovor predviđa da fiskalni deficit država potpisnica ovog ugovora ne može da pređe 0,5 % BDP (to je primarni deficit koji obuhvata sve troškove države sem servisa duga, dok sa uključenim servisom granica ostaje 3%). To se odnosi na takozvani strukturni bilans koji bi i po postojećim pravilima pakta za stabilnost i rast trebalo da bude u ravnoteži ili u suficitu, osim u uslovima privredne recesije. Šta je strukturni bilans? Pojednostavljeno rečeno, budući da to nije baš jednostavan indikator, ovom kovanicom označavamo situaciju u kojoj bi trebalo da javni prihodi i rashodi budu u ravnoteži kada je privredni rast na nivou potencijalnog. *Političke implikacije fiskalne unije bi se, verovatno, kretale ka dubljim integracijama u pravcu dalje konfederalizacije Evropske unije.*

Jasno je, dakle, da postoje mehanizmi kojima bi se odgovor na krizu evrozone učinio snažnim. Ovi mehanizmi bi bili delotvorniji kada bi Evropska unija počivala na institucionalnom sistemu koji obezbeđuje uporište za snažno delovanje iz jednog centra. Napominjemo da rešenja, kao i probleme, treba posmatrati kao kumulativne i da, kao što postoji više uzroka, tako i rešenja moraju biti višestрана. Mi smatramo da i u ovoj krizi, kao i onima do sada, leži šansa za dublje integrisanje Evrope. Iskustvo evropske integracije nam sugeriše upravo to, naročito u svetlu velikih kriza projekta ujedinjavanja evropskih država nakon Drugog svetskog rata.

## 2. Krize koje su prethodile

Evropska zajednica je bila stvorena na labavim temeljima, što je u narednim decenijama postalo vidljivo preko mnogih kriza i promena u pogledu delovanja institucija i načina odlučivanja. I dok su nesuglasice prevazilazene, nove države pristupale Zajednici, a institucionalni skelet jačao, postale su očigledne neke slabe tačke koje je ovaj entitet sadržao. Istoriju evropske integracije nakon Drugog svetskog rata obeležile su mnogobrojne krize i u ovom radu ćemo opisati samo neke čiji je intenzitet nalikovao krizi koja danas potresa Evropsku uniju. To su: (1) neuspeli projekat Evropske odbrambene zajednice; (2) „kriza prazne stolice“; (3) ekonomska kriza sedamdesetih; (4) britansko budžetsko pitanje; (5) kriza Evropskog monetarnog sistema devedesetih.

(1) *Evropska odbrambena zajednica* (EDC) je plan koji je 1950. predstavio Rene Pleven, tadašnji francuski premijer. Cilj je bio formiranje panevropskih odbrambenih snaga i bio je alternativa pristupanju Nemačke NATO. Trebalo je da uključi Zapadnu Nemačku, Francusku, Italiju i države Beneluksa. Sporazum je potpisan 27. maja 1952, ali nije stupio na snagu. Francuski parlament nije ratifikovao dokument, jer su *degolisti* smatrali da predstavlja udar na francusku suverenost i pokušaj remilitarizacije Nemačke. Ni drugi poslanici u francuskom parlamentu nisu bili naklonjeni ulasku Francuske iz različitih razloga. Nakon što je neuspeh ozvaničen, države članice Evropske zajednice pokušale su da formulišu kooperativni sistem spoljne politike u takozvanim *Fušeovim planovima* iza kojih je stajao De Gol. Nakon još jednog neuspeha, evropska spoljna politika konačno je ustanovljena institucijom *Evropske političke saradnje* (EPC, 1970). To je bila prethodnica *Zajedničke spoljne i bezbedonosne politike* (CFSP).

Propast ambicioznog plana kakav je bio EDC predstavlja verovatno prvi veći udarac zadat evrooptimistima i evrointegraciji uopšte. Pokazao je nedostatke inherentne postratnoj Evropi, ali i Evropi uopšte. Neuspeh zagovornika stvaranja Evropske odbrambene zajednice nije, međutim, sprečio rad na daljoj integraciji. U istoj deceniji usvojen je Rimski ugovor, koji se često označava kao srce evropske integracije i kojim je trasiran put za čvršće povezivanje evropskih država, pre svega u domenu ekonomije i privrede. Upravo je na tragu karaktera povezivanja, koji je predvideo Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, razvijena ideja o Evropskoj zajednici kao nadnacionalnoj međunarodnoj organizaciji. Nije prošla ni decenija od usvajanja Rimskog ugovora, a Evropski sud pravde princip nadnacionalnosti prepoznao je kao ključno obeležje projekta koji nazivamo ujedinjavanjem Evrope.



(2) „Križa prazne stolice“ uzrokovana je nizom razloga. Otpor De Gola produbljuvanju integracije svakako je bio jedan od njih, ali mnogo važniji odnosio se na sve glasnije primedbe u šezdesetim godinama 20. veka da je Francuska imala najviše koristi od budžeta Zajedničke poljoprivredne politike (CAP). Čak 25% francuskog stanovništva zavisilo je od poljoprivrede. Predsednik Francuske Šarl de Gol bio je nezadovoljan predlogom Komisije za stvaranje novog sistema finansiranja CAP, kojim bi ovaj budžet postao nezavisan u odnosu na države članice. Komisija Voltera Halštajna je predložila da se prihodi od različitih dažbina farmera u EZ akumuliraju u zajednički budžet Zajednice. Pritom, Komisija je predložila i da se povećaju ovlašćenja Evropskog parlamenta, a da se o budžetu u Savetu glasa kvalifikovanim većinom. Ove promene je trebalo da vode ka povećanju značaja principa nadnacionalnosti u EZ.

Sa prvim neposrednim predsedničkim izborima u Francuskoj, zakazanim za decembar 1965. godine, predsednik Halštajn je očekivao da će De Gol tražiti brzi kompromis, kako bi umirio glasove farmera. Međutim, kako su se pregovori o Zajedničkoj poljoprivrednoj politici bližili kraju, francuska vlada je prestala da traži kompromis i povukla je svoje predstavnike iz Brisela, a potom i bojkotovala sve sastanke o politici Evropske zajednice. Kada su se francuski stalni predstavnici povukli iz Brisela, njihovi asistenti su, međutim, ostali kako bi obavljali najneophodnije poslove. Francuske diplomate su bojkotovale sastanke o razvoju novih politika, poput fiskalne, ali su prisustvovali u komitetima koji su se bavili postojećim politikama.

De Gol je smatrao da će povlačenjem iz Brisela ostvariti neke svoje ciljeve, kao što su da liši Komisiju njene jedinstvene moći predlaganja, da stopira prelazak na većinsko glasanje i da otpusti trenutnu Komisiju. Najvažnije od svega, Francuska je tražila priznanje prava svakoj državi članici na veto (u odlukama koje bi trebalo većinski da se donose) u slučaju da ta odluka može dovesti do ugrožavanja vitalnih nacionalnih interesa, pri čemu bi sama država određivala šta je to njen vitalni interes. Bojkot je okončan nakon šest meseci dogovorom koji je ispunio samo mali deo onoga što su De Gol i francuska vlada tražili. Dogovoreno je da se Savet pojavljuje sa Komisijom u spoljnoj politici EZ i u medijima. Usvojen je *Luksemburški kompromis* kojim je šest država članica na sastanku u Luksemburgu 1966. godine odlučilo da, kada su u pitanju vitalni nacionalni interesi neke od država članica, država može zatražiti da se u Savetu, umesto kvalifikovanim većinom, odlučuje konsenzusom. Ovakvo rešenje, međutim, nije uneto u osnivačke ugovore EZ.

De Gol je potom „žrtvovao“ Halštajna prinudivši ga da napusti poziciju predsednika Komisije. Francuski predsednik je naglasio da je: „CAP sada na svom mestu. Halštajn i njegova Komisija su nestali. Nadnacionalnost je propala. Francuska ostaje suverena“. Da se „politika prazne stolice“ produžila, ili da se Francuska povukla iz EZ, možda bi postojanje Evropske zajednice bilo dovedeno u pitanje, ali šanse za to su bile minimalne. Farmerima, kao najvećoj interesnoj gupi u Francuskoj, odgovaralo je članstvo u Ekonomskoj zajednici, kao i zajednička poljoprivredna politika, što su i pokazali kada su glasali protiv De Gola na predsedničkim izborima.

Sve to nije sprečilo predstavnike ovih država da uporedo sa snažnom krizom delaju tako da proces integracije usmeravaju ka jačanju veza između članica. To se postiglo Ugovorom o spajanju, kojim je stvoren jedinstveni sistem institucija za sve tri zajednice stvorene pedesetih godina 20. veka.

(3) *Pojava tzv. evroskleroze tokom sedamdesetih i sve do sredine osamdesetih godina 20. veka* ogledala se u stagnaciji procesa integracije i stvaranja zajedničkog tržišta. Brojni su razlozi koji se navode za ovaj period evroskleroze. Jedni se tiču efekata proširenja do kojeg je došlo 1973. godine i potrebe prilagođavanja ovoj etapi integracije, dok se drugi odnose na potrese u svetskoj trgovini zbog bitnih promena u svetskom monetarnom sistemu, kao i privredne recesije koja je najpre nastupila nakon prvog „naftnog šoka“ 1973, potom i nakon drugog 1978. godine. Problemi su se u velikoj meri poklopili i sa nestankom bretonvudskog sistema deviznih kurseva tokom

Pojava tzv. evroskleroze tokom sedamdesetih i sve do sredine osamdesetih godina 20. veka ogledala se u stagnaciji procesa integracije.

sedamdesetih godina. U okviru EEZ došlo je do naglašenih neslaganja među predstavnicima pojedinih država, budući da je svaka od njih imala različite poglede na prioritete između inflacije, zaposlenosti i budžetske politike.

Sedamdesetih je naglo porasla cena sirovina, a opadala je i visoka stopa rasta koja je obeležila postratni period. Onda je usledila naftna kriza 1973. godine. Počela je kada su arapske članice OPEC sa Egiptom, Sirijom i Tunisom objavile embargo na naftu, jer su SAD pružile podršku Izraelu u Jomkipurskom ratu. Trajala je do marta 1974. godine. Ovaj embargo nije imao isti uticaj na sve države Evrope. Od devet članica EEZ, Holandija se suočila sa kompletnim embargom, Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska nisu značajnije osetile posledice (nisu dozvolile SAD da koriste njihove aerodrome i stavile su embargo na oružje), dok su ostalih šest bile suočene sa delimičnim smanjenjima isporuke nafte. Članice EEZ nisu uspele da uspostave zajedničku politiku na početku rata, ali jesu 6. novembra kada su podržale franko-britansku strategiju i embargo je tada podignut sa EEZ.

Efekti naftne krize sedamdesetih na ekonomski rast uzrokovali su sporiji ekonomski rast, visoku stopu nezaposlenosti i visoke inflatorne stope. Kao posledica različitih analiza i modela rešavanja ekonomskih problema, došlo je do razilaženja do te mere da je sama sloboda trgovine podvrgnuta značajnom stepenu rizika. Ključ za izlazak iz krize bilo je osnivanje *Evropskog monetarnog sistema* 1979. godine. Osnovan je kako bi se reaktivirala zona monetarne stabilnosti. Za vreme i na početku druge naftne krize (takođe 1979. godine), industrijalizovani svet je shvatio da je u borbi protiv inflacije neophodan veći stepen političkog angažovanja. Pokazalo se da je zajedničko, koordinisano delovanje najlakši i najbolji način da se prebrode krize.

(4) *Britansko budžetsko pitanje* bilo je problem sa kojim se Evropska zajednica susretala od 1979. do 1984. godine. Tokom sedamdesetih godina budžet EZ je rastao rapidno, naročito nakon pristupanja Velike Britanije 1973. Od te godine do 1979, kada je Margaret Tačer došla na poziciju premijerke, budžet je porastao sa 4.000 miliona na 14.400 miliona ECU. Međutim, jasno je bilo da su Zapadna Nemačka i Velika Britanija uplaćivale mnogo više u budžet zajednice nego što su dobijale nazad. U slučaju Britanije, razlika se kretala oko 1.400 miliona ECU u 1979. Ova nesaglasnost bila je proizvod načina na koji se budžet finansira, ali i načina na koji se novac troši. Tri četvrtine novca iz budžeta EZ trošio se na Zajedničku poljoprivrednu politiku, a Velika Britanija je dobijala suviše mali deo, jer je njena poljoprivredna aktivnost bila manja i ne toliko efikasna.

Već 1979. godine Margaret Tačer je predstavila Evropskom savetu u Briselu svoj predlog o smanjenju uloga Velike Britanije za milijardu funti. Savet je uzvratio ponudom za smanjenje od 350 miliona, ali je Tačerova to olako odbila. Evropski predstavnici bili su šokirani. Briselski sastanak je bio samo početak koji je postavio ton za buduće odnose Velike Britanije i Evrope u dobu Margaret Tačer. Odlučujući pregovori vođeni su 29–30. maja 1981. godine. Tada je nakon 18 sati rasprave prihvaćen predlog koji je išao u korist Velikoj Britaniji, ali nije bio sistemskog rešenja.

Rasprava je nastavljena 1983. na sastanku u Štuttgartu koji je bio najintenzivniji. Nemci su predstavili za Veliku Britaniju nerealno rešenje. Irci su istog momenta napustili sastanak, Margaret Tačer je bila duboko razočarana, a Žak Širak je tražio isključivanje Velike Britanije iz EZ. Sastanak se završio teškim međusobnim optužbama. Isključenje Velike Britanije svakako nije bilo realno, ali se tada, što je značajno za naše istraživanje, prvi put pojavilo pitanje *Evrope u dve brzine*. Do rešenja se došlo tek na sastanku u Fontenblou 1984, nakon devetnaesto-časovnih pregovora. Međutim, čitava ova kriza je dovela Veliku Britaniju u poziciju da bude percipirana kao faktor antagonizma u Evropskoj zajednici, a do kraja ove decenije usvojen je Jedinstveni evropski akt, kojim je produbljena saradnja između država članica.

(5) Početkom devedesetih Evropsku uniju zahvatila je ekonomska kriza institucionalnog karaktera koja je uslovlila dalji razvoj njenog ekonomskog ujedinjenja. U pitanju je kriza Evropskog monetarnog sistema, ustanovljenog 1979, sa ciljem povezivanja evropskih valuta i osiguranja predvidljivosti kretanja njihovih odnosa kako bi se pripremio teren za uvođenje zajedničke valute. EMS je uveo *Mehanizam razmene valuta (Exchange rate mechanism)* koji je fiksirao valutne paritete na +/-2.25% u odnosu na Evropsku jedinicu valute (ECU). Prilagođavanja pariteta bila su česta u ranim osamdesetim, ali se već 1985. stabilnost uspostavila i pojavila se volja za čvršćom

ekonomskom integracijom. Do tada, Zapadna Nemačka je već uveliko preuzela glavnu ulogu u Evropskom monetarnom sistemu, a nemačka marka je bila *de facto* ključna valuta sistema.

Do krize je došlo 1992. usled pomenute ekonomske recesije i ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke. Znatna količina novca bila je prelivena iz Zapadne u Istočnu Nemačku usled izrazite razlike u ekonomskom razvoju. Valute u Zapadnoj i Istočnoj Nemačkoj su, uprkos realnosti, bile izjednačene u odnosu 1:1. Sve to je dovelo do inflacije koja je odmah sasečena u korenu rapidnim povećanjem referentne kamatne stope. Ovakav razvoj situacije doveo je do pogoršanja u ekonomijama drugih zemalja EU zato što su bile uzdržane od preduzimanja korektivnih aktivnosti monetarne politike, tačnije, nisu želele da povećaju svoje kamatne stope, jer bi time poskupile kredite i oborile rast svojih privreda. Njihove valute krenule su da rapidno devalviraju usled masovnog menjanja za nemačku marku i odlaska investitora u Nemačku.

U Britaniji je došlo do spekulantske prodaje valute, što je primoralo Veliku Britaniju da istupi iz EMS, jer nisu uspeali da zadrže valutu iznad propisanog standarda. Taj dan se naziva „Crna sreda“ (*The Black Wednesday*). Izašli su još Italija, Španija, Portugal. Spekulativni napadi na francuski franak tokom 1993. doveli su do takozvanog Briselskog kompromisa, kojim je ustanovljeno novo pravilo o rangu fluktuacije od 15%. Ubrzo je uvedena zajednička valuta i osnovana Evropska monetarna unija. U istom periodu usvojen je i Ugovor o Evropskoj uniji, kojim je ustanovljena nova struktura organizacije, a polja saradnje proširena su na spoljnu i bezbednosnu politiku i krivična pitanja i pravosuđe.

Očigledno je da je u periodu od 1950. godine do danas proces evropske integracije nailazio na mnoge prepreke. „Krizna prazne stolice“, na primer, bila je toliko velika da je pretila raspadom dostignutog nivoa integracije. Projekat, ipak, nije zaustavljen. Štaviše, svaki novi ugovor kojim se vršila revizija prethodnog donosio je nove oblasti saradnje i nova polja za primenu principa nadnacionalnosti. *Istorija procesa integrisanja evropskih država nakon Drugog svetskog vrata svedoči da je odgovor na velike krize uvek bio produbljivanje integracije.* Promene institucionalne strukture i mehanizama odlučivanja su, ako posmatramo izmene osnovnih ugovora, u ovih šest decenija neprestano vodile čvršćem povezivanju. Ne postoji nijedan ugovor koji je integraciju usporavao ili vraćao na dominaciju principa međuvladinog odlučivanja. Ishod ovakvog toka do danas je Ugovor iz Lisabona, pa nam se čini važnim da, uoči opisa mogućih scenarija za razvoj Evropske unije i navođenja izmena koje bi valjalo uneti u Lisabonski ugovor u cilju usmeravanja EU ka scenariju koji mi zagovaramo, objasnimo kako je Evropska unija definisana ovim ugovorom.

### 3. Pogled na Evropsku uniju iz perspektive Lisabonskog ugovora

Posmatrajući istorijat ugovora kojima je menjan i unapređivan proces evropske integracije, moguće je uočiti pravilnosti koje podrazumevaju da se sa evropskom integracijom, iz jednog ugovora u drugi, uvek išlo ka dubljem integrisanju država članica. Periodi velikih kriza kroz koje se prolazilo rezultirali su rešenjima koja su donošena na osnovu principa čvršće integracije. Ova činjenica govori o privrženosti država članica evropskoj integraciji i uverenju da je Evropska zajednica, danas Evropska unija, najbolje rešenje za ekonomski i politički prosperitet država Evrope.

U prilog ovome govori i to da nijedan ugovor nije, ujedno, predstavljao i nedodirljivo rešenje ili poslednju stanicu u razvoju evropske integracije. Uz njih su redovno išle deklaracije koje su služile tome da se zaštite interesi država članica, ali u većoj meri one koje su pozivale na dublju integraciju. Na tom tragu su se razvijale pretpostavke za nastanak konfederalne Evrope, dodatno učvršćene Ugovorom iz Lisabona. Evropska unija je ovim ugovorom zadržana na nivou supranacionalne organizacije, ali sa realnom osnovom da sledeća promena ugovora dovede do uspostavljanja konfederalne, možda i federalne države.

Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine i on predstavlja zajednički naziv za dva ugovora: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Članom 1 Ugovora o Evropskoj uniji prestala je da postoji Evropska zajednica i ukinuta je struktura tri stuba. Umesto njih uspostavljena je Evropska unija, kao jedinstvena i koherentna zajednica zasnovana pretežno na nadnacionalnom principu delovanja i donošenja odluka.

Lisabonskim ugovorom se predviđa proširenje delovanja komunitarnog modela odlučivanja (odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu) u većini politika. Oblast u kojoj se i dalje izričito izbegava prenos suverenosti (ovlašćenje donošenja odluka) na institucije Evropske unije jeste zajednička spoljna politika i politika bezbednosti, a naročito uspostavljanje odbrambene zajednice. O snazi međuvladinog metoda u ovim oblastima svedoči činjenica da su Evropski parlament i Sud pravde EU skoro u potpunosti isključeni iz donošenja odluka ili davanja mišljenja, ili su im u nekoliko slučajeva data minimalna ovlašćenja. Međutim, uspostavljanje funkcije Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbednosti i Evropske službe spoljnog delovanja, kao i preimenovanje Delegacija Komisije u Delegacije Evropske unije, govori nam o, u odnosu na dosadašnje stavove država članica, značajnom koraku ka eventualnoj budućoj nadnacionalnoj spoljnoj politici i politici bezbednosti.

Kada se radi o pravosudnoj i policijskoj saradnji u krivičnim pitanjima, urađena je značajna komunitarizacija. Međudržavni model odlučivanja (jednoglasno donošenje odluka u Savetu) je, međutim, zadržan u pitanjima koja se odnose na kontrolu zakonitosti i srazmernosti operacija policije ili upotrebu policijskih snaga jedne države na teritoriji druge bez njenog izričitog pristanka. Može se zaključiti da su Ugovorom iz Lisabona nadnacionalnost i odlučivanje kvalifikovanom većinom postali pravilo i da postoji obaveznost njihovog korišćenja u svim oblastima, osim u dve prethodno navedene.

Dublja integracija uočava se i u ojačanoj ulozi Evropskog parlamenta, tačnije njegovom izjednačavanju sa Savetom kroz instrument saodlučivanja, koji prerasta u redovni zakonodavni postupak. Ova procedura podrazumeva da je, prilikom donošenja zakonskih akata Evropske unije, Parlament kao institucija u kojoj su predstavljeni građani, u potpunosti izjednačen sa Savetom, institucijom u kojoj su predstavljene vlade država članica. Ojačana uloga Parlamenta ogleda se, pored zakonodavne uloge, i u budžetskom pitanju i u činjenici da Evropski parlament bira predsednika Evropske komisije. Unošenjem ove odredbe u Lisabonski ugovor značajno se utiče na smanjenje demokratskog deficita Evropske unije.

Još jedna izmena koju Ugovor iz Lisabona unosi jeste pravni subjektivitet Evropske unije, odnosno činjenica da se ona može pojavljivati kao subjekt međunarodnog prava na međunarodnom planu. Lisabonskim ugovorom prvi put je Povelja o osnovnim pravima Evropske unije postala deo primarnog prava i izjednačena je po pravnoj snazi sa ugovorima.

Očigledno je da je Lisabonski ugovor uspeo da unese red u do tada ne toliko jasnu strukturu EU i da je postignut efekat unutrašnje koherentnosti i spoljne prepoznatljivosti ciljeva koji treba da potvrde jačanje jedinstva i produbljanje integracije EU. Iako su osetljiva pitanja, poput spoljne i odbrambene politike, i dalje ostala u domenu međuvladinog metoda odlučivanja i time čuvana od strane država članica, težnja ka nastavljanju rada na postizanju čvršće integracije je приметna i u ovim oblastima, naročito kroz funkciju Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti i promenu naziva Delegacija Komisije u Delegacije Evropske unije.

Lisabonskim ugovorom očuvan je i produbljen nadnacionalni karakter Evropske unije. Kriza evra nas je, međutim, suočila sa mogućnošću nazadovanja integracije. Pre nego što sugerišemo kakvo je naše viđenje buduće Evrope, mislimo da je važno razmotriti scenarije razvoja Evropske unije koji su najčešće pominjani u stručnim tekstovima.

Lisabonskim ugovorom se predviđa proširenje delovanja komunitarnog modela odlučivanja u većini politika.

## 4. Mogući scenariji razvoja Evropske unije

Jasno je, dakle, da se Evropska unija u ovom trenutku suočava sa velikim izazovima. Izvesno je i da ćemo po završetku krize na svetskoj sceni imati u većoj ili manjoj meri izmenjenu strukturu Evropske unije. Postoji nekoliko mogućih pravaca u kojima bi ove izmene mogle da krenu, i u ovom delu ćemo se potruditi da razmotrimo kolika je verovatnoća da se u bliskoj budućnosti suočimo sa jednim od scenarija budućeg uređenja Unije koji će biti pobrojani u nastavku. Nakon pregleda potencijalnih scenarija, založićemo se za onaj koji je, po našem sudu i argumentaciji, najbolji i najizvesniji scenario budućeg izgleda strukture Evropske unije.

Smatramo da je scenario koji bi vodio *dezintegraciji Evropske unije* potpuno isključen. Naravno, u jednom delu evropske javnosti se, u vremenu krize i neizvesnosti, kao veoma poželjan razvoj događaja vidi potpuni povratak suvereniteta država, što bi podrazumevalo vraćanje autonomnog odlučivanja u uzde država članica. Odlučivanje u svakoj državi pojedinačno bi po njihovom mišljenju nužno moglo da nađe utemeljenje u specifičnim situacijama svake privrede ponaosob. Dosadašnje iskustvo nas uverava u drugačiji stav. Uzevši u obzir prednosti koje države imaju zahvaljujući mehanizmima koje integracija evropskih država nudi, sredstvima i naporima koji su ulagani u izgradnju Unije od svake države članice ponaosob, kao i odgovornosti koja svaka od njih ima za poboljšanje kvaliteta života građana, jasno je da je do sada interes država bio jasan – posvećenost integraciji i njenom očuvanju.

Usled posledica postojeće ekonomske krize koja trenutno najviše potresa evrozonu, kao realan scenario nameće se vraćanje Unije na nivo *jedinstvenog tržišta* kao jedinog vezivnog tkiva između evropskih država. Mnogi smatraju da je ovo bila i prvobitna, tj. jedina namera predstavnika država osnivača, i da bi se na tome trebalo i zadržati, jer ovakav vid integracije zahteva mnogo manje energije za izgradnju kompromisa po raznim pitanjima, a državama daje slobodu odlučivanja u brojnim oblastima. Po našem mišljenju, ovakav vid saradnje bi bio na nivou kakav je imala Državna Zajednica Srbija i Crna Gora (2003–2006), gde su države Zajednice bile gotovo potpuno nezavisne jedna od druge, pri čemu pozitivni efekti ekonomske politike nisu bili na očekivanom i zadovoljavajućem nivou. Bez ikakve političke integracije, postavlja se i pitanje uspešnog delovanja i uticaja potpuno samostalnih i samo blago ekonomski povezanih evropskih država na svetskom planu.

Još jedna mogućnost jeste *izlazak nekoliko država iz članstva Evropske unije*, dok bi se ostatak zadržao u Uniji, takvoj kakva je sada, uz možda zanemarljive izmene u principima funkcionisanja sistema. Po našem mišljenju, jedina država za koju postoji izražena sumnja u pogledu ovakve mogućnosti jeste Velika Britanija. Istina, nisu svi podjednako optimistični kada je reč o nastavku članstva Velike Britanije u Evropskoj uniji. Postoji gledište da napuštanjem Unije ova ostrvska zemlja neće izgubiti mnogo, već naprotiv, da se, okrenuvši se ka saradnji sa svojim komonveltskim prijateljima, može postaviti kao daleko nadmoćniji partner i ojačati svoju poziciju u svetu danas, kako u privrednoj, tako i u političkoj sferi. Napuštanjem Unije London bi mogao mnogo bolje da usmeri svoju „meku moć“, tj. širenje svojih vrednosti i kulture. Mi vidimo potpuno prekidanje veza između Evropske unije i Velike Britanije kao nemoguć scenario, pre svega zbog činjenice da je privreda ove ostrvske zemlje suviše upućena na Evropu. Zbog toga, Velikoj Britaniji je od suštinske važnosti da ima što veći uticaj u Briselu. Smatramo da je trenutna kriza u odnosima na relaciji Brisel–London kratkotrajna.

Jasno je da se veći stepen integracije u Evropi može postići samo između sistema u okviru kojih ne postoje drastični dispariteti u pogledu ekonomske razvijenosti delova tog sistema. Ne samo sistema sličnih po uređenju, već i po stepenu razvitka. Činjenica je da se pri pogledu na države članice Evropske unije trenutno susrećemo sa velikim disproporcijama po stepenu razvoja. Razlike između država poput Rumunije i Nemačke, Finske i Bugarske jesu velike, i po nekima, nepremostive. Stabilnost Unije bi, u slučaju potpune integracije ovako različitih sistema, bila u velikoj meri uzdrmana. Otud je kao odgovor na ovaj problem oživljen *koncept Evrope u više brzina*.

Smatramo da je scenario koji bi vodio dezintegraciji Evropske unije potpuno isključen.

Prednost ovakvog projekta bi se ogledala u tome da manje razvijene države u budućnosti ne bi usporavale razvoj i dublju integraciju dela kontinenta koji je za tu dublju integraciju spreman, pre svega po stepenu privrednog razvoja i uređenosti sistema. Razvoj Evropske unije u više brzina mi vidimo kao nerealan projekat, zbog činjenice da oko ovog predloga ne postoje ni minimalni uslovi za saglasnost. Smatramo da spominjanje ovakvog mogućeg ustrojenja Evropske unije od strane bivšeg predsednika Francuske Republike, Nikole Sarkozyja, služi samo kao opomena članicama koje nisu učinile dovoljno na planu usklađivanja sa evropskim standardima. Smatramo da bi insistiranje na ovakvom projektu značilo i samo razjedaње procesa evropske integracije, čime bi se u velikoj meri poništili dosadašnji efekti integracije.

Veliki broj evroentuzijasta, poput predstavnika nemačke stranke „Zelenih“ ili nekadašnjih evropskih lidera, kao što su Gerhard Šreder, Felipe Gonzales i Gaj Ferhofštata, kao poželjan pravac razvoja vidi *potpunu integraciju kontinenta u jednu federalnu državu*. Kao glavni argument ove težnje ističe se, pre svega, da je to jedini način očuvanja evrozona, pa i same evropske integracije. Usporedno iskustvo različitih političkih sistema nam ukazuje na postojanje različitih vidova i koncepata federacije, pa se postavlja pitanje vrste federalnog uređenja, ali potom i spremnosti država članica da naglo prihvate sve prednosti i manjkavosti nastanka federalne Evrope.

Mi smatramo da će Evropska unija svakako ići putem dublje integracije. Istorija Evrope u poslednjih šezdeset godina pokazala je da svaka nova kriza neminovno vodi procesu „produbljivanja“ evropske integracije. Šezdeset godina razvoja čini iskustvo jačanja političkih veza na osnovu ekonomskih podsticaja. Smatramo da ekonomska kriza koju danas proživljava EU, i koja se javila kao velika inspiracija i za evroskeptike i za evrooptimiste, nosi moguću podsticaj za jačanje veza između država i građana Evropske unije. Potpuna integracija, u vidu federalne države, jeste, međutim, stvar koja se neće desiti u skoroj budućnosti, jer evropske države još uvek nisu spremne da se odreknu svojih mukotrpnog i dugo osvajanih nadležnosti u najbitnijim oblastima odlučivanja.

## 5. Budućnost Evrope - preporuke

Smatramo da najizvesniji scenario do kog će se u skoroj budućnosti doći jeste stvaranje jednog specifičnog vida stabilne konfederacije. Taj specifični vid bi podrazumevao nivo „integrisanije konfederacije“ sa određenim prerogativima federacije, gde bi prenošenje nadležnosti nacionalnih država na Brisel ostalo samo u ograničenom krugu oblasti odlučivanja. Evropska unija danas je skoro i dostigla taj nivo. Stoga smo saglasni sa tvrdnjama da će, pored ekonomske i političke unije, u veoma bliskoj budućnosti doći i do stvaranja fiskalne unije, kao i do dodatnog ojačavanja uloge evropske spoljne politike.

Države bi u toj vrsti saveza bile podvrgnute striktnoj kontroli. Smatramo da će do takvog razvoja događaja doći zbog želje vodećih evropskih ekonomija da u sferu evropskih ekonomskih tokova uvedu veću kontrolu, i samim tim spreče dešavanja slična onima iz 2011. godine.

Kao još jedan vid ispoljavanja dublje integracije Evropske unije vidimo smanjivanje broja oblasti u kojima se odlučuje opštom saglasnošću. U oblasti bezbednosne saradnje, za sada, ne vidimo mogućnost za stvaranje jedinstvenih evropskih oružanih snaga i artikulisanja jedinstvene bezbednosne politike tj. podizanja Unije sa nivoa „vojnog mrava“ na nivo „vojnog džina“ ili „vojnog patuljka“.

Osnovno nerešeno pitanje, kojim će se neizbežno baviti sledeći ugovor, jeste uspostavljanje jedinstvene političke unije. Prostor koji postoji između uspeha Evropske unije kao vodeće svetske ekonomske sile i nedovoljnih uspeha Evropske unije kao politički značajnog i uticajnog igrača na međunarodnoj sceni još uvek čeka da bude ispunjen. Ovo pitanje može biti rešeno jedino komunitarizacijom zajedničke spoljne i bezbednosne politike, odnosno formiranjem jedne politike na nivou čitave Evropske unije, koju će sve države članice morati poštovati i koja će obezbediti adekvatno, jedinstveno i prepoznatljivo delovanje u njenim odnosima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Polazeći od toga da je, i pored nevoljnosti država da se odreknu

sopstvenog suvereniteta u pogledu uspostavljanja prvo evropske političke saradnje, a onda i zajedničke spoljne i bezbednosne politike, taj korak ipak napravljen, dovoljno govori o tome koliko su ekonomska i politička unija nerazdvojni procesi. Smatramo da je Ugovor iz Lisabona ostavio otvoren prostor da zajednička spoljna i bezbednosna politika zaista i prerastu u jedinstvenu spoljnu i bezbednosnu politiku.

Ove izmene bi trebalo da budu praćene i odredbama koje će se odnositi i na odbranu Evropske unije, s obzirom na neizbežnost postavljanja ovog pitanja kada se radi o uspostavljanju jedinstvene spoljne politike. Smatramo da bi ona trebalo da bude zasnovana na principu uspostavljanja zajedničke vojske, čijem sastavu će doprineti sve države članice. Ovoj tvrdnji doprinosi činjenica da je Lisabonski ugovor postavio temelj za zajedničku odbranu odredbom da ukoliko jedna od država članica bude napadnuta ili na bilo koji drugi način ugrožena, ostale članice moraju učiniti sve kako bi joj pružile pomoć. Lisabonski ugovor takođe unosi odredbu da je uspostavljanje zajedničke odbrane moguće i da odluku o njoj mora doneti Evropski savet.

Kada je o unutrašnjim pitanjima reč, već je napomenuto da nekadašnji treći stub Evropske zajednice još uvek čeka da bude u potpunosti komunitarizovan. Očekujemo da će osetljiva pitanja, poput zajedničke policije i održavanja javnog reda i mira na nivou Evropske unije, u narednoj promeni ugovora ostati predmet podeljene nadležnosti između organa Evropske unije i država članica, pri čemu će se podela nadležnosti zasnivati na principu decentralizacije. Odluke koje će se donositi na nivou Evropske unije biće pravno obavezujuće za sve države podložne kontroli Suda pravde EU i donosiće se u redovnoj zakonodavnoj proceduri, kvalifikovanom većinom.

Smatramo, međutim, da će države članice imati ugovorom i sekundarnim zakonodavstvom ostavljen prostor u kom će moći slobodno da deluju radi poštovanja pravnih tradicija i sistema, ali da neće moći da prekorače datu nadležnost i izađu iz okvira komunitarnog prava. Na primeru policije, očekujemo da ona bude uređena po principu policije u Sjedinjenim Američkim Državama, pri čemu bi EUROPOL postao federalna policija koja bi nadgledala, pružala pomoć i kontrolisala rad državnih policija, ali ne bi imala nadležnost da ostvaruje opšta policijska ovlašćenja na nivou Evropske unije. Evropska unija bi bila obavezna da kontroliše srazmernost i zakonitost operacija, ali državne policije ne bi trebalo da prelaze državne granice, osim u slučajevima kada ih, kao pojačanje, pozove druga država članica i EUROPOL.

Mislimo, takođe, da iz Saveta, kao „doma država“ u zakonodavnom procesu, treba u najvećoj mogućoj meri da budu uklonjeni pravo veta i princip jednoglasnosti, nakon komunitarizacije većine politika. Ovaj potez će implicirati i činjenicu da će Evropski parlament, kao „dom građana“, učestvovati kao saodlučilac u donošenju odluka zajedno sa Svetom, kao i da će redovna zakonodavna procedura postati jedina procedura prilikom donošenja zakonodavnih akata.

Ove izmene bi, uz preimenovanje naziva i uspostavljanje državnih obeležja, trebalo da postave na noge stabilniju, konfederalnu Evropu.

Odluke koje će se donositi na nivou Evropske unije biće pravno obavezujuće za sve države i podložne kontroli Suda pravde EU.

## Literatura

1. Božović, Danijela; Vujačić, Marko; Živković, Nikola, *Budućnost proširenja Evropske unije: slučaj Zapadni Balkan*, Unija evropskih federalista Srbija, 2010.
2. Dinan, Dezmon, *Menjanje Evrope: istorija Evropske unije*. Službeni glasnik, Beograd, 2010.
3. Gilbert, Mark, *Surpassing realism: the politics of European integration since 1945*. Rowman & Littlefield, 2003.
4. Janjević, Milutin (ed), *Reformski ugovor iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
5. Johnson, Christopher & Collignon, Stefan, *The monetary economics of Europe: causes of the EMS crisis*. Fairleigh Dickinson University Press, 1994.
6. Predić-Knežević, Vesna i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
7. Predić-Knežević, Vesna i Radivojević, Zoran, *Nova arhitektura Evropske unije*, u *Zbornik radova*, str. 11-38, Pravni fakultet, Novi Sad, 2011.
8. Prokopijević, Miroslav, *Evropska unija: uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
9. Wallace, Helen; Wallace, William & Pollac, Mark, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.
10. Watts, Duncan & Pilkington, Colin, *Britain in the European Union today*. Manchester University Press, 2005.

## Internet izvori:

1. <http://www.fes.rs/pubs/2004/pdf/14.Reforme%20Evropske%20unije.pdf>
2. <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/DeGaulleMorav.pdf>
3. <http://www.centaronline.org/postavljen/60/strategies.pdf>
4. <http://www.nber.org/reporter/summer04/blanchard.html>
5. <http://books.google.rs/books?id=1TdCkJq4En4C&pg=PA92&lpg=PA92&dq=european+union+shocks+1970s&source=bl&ots=YnR3V5HEB5&sig=65fJ7RTcqzC6RImMXkmwFY7mu6A&hl=sr&sa=X&ei=syUoT4qkH4nm4QTcrYnNAw&sqi=2&ved=0CE0Q6AEwBg#v=onepage&q=european%20union%20shocks%201970s&f=false>
6. [www.pescanik.rs](http://www.pescanik.rs)



*Budućnost Evrope*  
– jedno viđenje –

**Izdavač**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31  
Beograd  
www.emins.org

**Za izdavača**

Maja Bobić

**Autor**

dr Vladimir Pavićević

**Urednik**

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

**Izvršni urednik**

Relja Božić, koordinator Istraživačkog foruma

**Lektura i korektura**

Vesna Pravdić

**Dizajn i prelom**

Dunja Šašić

ISBN 978-86-82391-77-7

Beograd, maj 2012.

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove **Evropskog pokreta u Srbiji** niti **Fondacije Friedrich Ebert**.*