

ČLANCI - ARTICLES

Duško Lopandić*

UDK (4-672EU):338.124.4
str. 5-20

IZMEĐU INTEGRACIJE I KRIZE: EVROPSKA UNIJA NIJE VIŠE ONO ŠTO JE BILA?

"Evropa više nije moćna, ali je ponovo postala nemirna"

Entoni Gidens

Sažetak

Članak je posvećen stanju i mogućim perspektivama razvoja Evropske unije u uslovima kriza iz poslednjih godina i najave izlaska Velike Britanije iz EU nakon referendumu iz juna 2016. godine. Ističe se da EU više nije ono što je bila tokom poslednjih decenija prošlog veka. Kriza identiteta EU, zamor od proširenja, kriza evrozona i dužnička kriza, kao i kriza sa imigrantima i azilantima proizveli su paralelne krize čiji je vrhunac dostignut sa referendumom u Velikoj Britaniji, odnosno Breksitom. Od krize do krize, došlo je i do slabljenja podrške ključni idejnim osnovama „projekta EU“, poput supranacionalnosti, (kon)federalizma i saradnje u okviru autonomnih nadnacionalnih institucija EU. kriza evropskog projekta je istovremeno i deo šire krize vladajućih političkih elita i dosadašnjih vodećih ideologija, od neoliberalizma do socijaldemokratske države blagostanja, kojima se ponekad dovode u pitanje čak i osnovne vrednosti predstavničke demokratije. Serija kriza uticala je na političku fragmentaciju (po linijama sever-jug i istok-zapad) koja pretila da Evropu ponovo vrati iz sistema integracije na tradicionalni sistem

* Ambasador. Stavovi izneti u ovom članku predstavljaju isključivo lično mišljenje autora.

„ravnoteže moći“ između sumnjičavih i međusobno suprotstavljenih državnacija. Detaljnije se razmatraju u posebnim odeljcima evrokriza, posledice Breksita kao i položaj SR Nemačke kao vodeće zemlje Unije. U zaključku se razmatraju različite varijante daljeg razvoja EU, Evropa u više brzina, obnova integracije, kao i opcija daljeg gubljenja značaja EU u Evropi koja bi se geopolitički vratila u stanje pre Prvog svetskog rata ili u međuratni period.

Ključne reči: Evropska unija, evrozona, kriza EU, Breksit, proširenje EU, reforma EU, budućnost EU

1. Kriza legitimiteta EU i kriza političkih elita

Sredina prošle decenije je predstavljala vododelnicu u evoluciji Evropske unije čije posledice traju sve do danas. EU projekt je 2004. godine doživeo svoju kulminaciju sa velikim proširenjem – tzv. "velikim praskom" - kojim je broj članica EU značajno povećan sa 15 na 25 (a zatim danas na 28) i kojim je u dobroj meri ostvaren jedan od posleratnih političkih ciljeva Unije: "prevazilaženje podele evropskog kontinenta" i zaokruživanje evropskog projekta na centralnu i istočnu Evropu. Međutim, skoro u isto vreme, referendumima o Ustavu Evrope, održani 2005. godine u Francuskoj i Holandiji označili su simbolično najavu kraja skoro dvodecenijskog perioda tokom kog je ideja o "sve bližoj uniji evropskih naroda"¹ napredovala putem niza institucionalnih reformi i produbljivanja integracije.² Evropska unija je ušla u dugoročnije stanje sopstvenog preispitivanja i sumnji u dalji napredak. Uskoro zatim, finansijska i ekonomska kriza iz 2007/2008. koja se u obliku krize suverenih dugova pojedinih zemalja, poput Grčke ("Grexit") i ekonomske stagnacije u nekim zemljama EU produžila praktično sve do danas, uticala je na širenje evroskepticizma i doprinela do sada neviđenoj krizi legitimiteta Evropske unije.

Vrhunac ove krize ilustruje odluka glasača na referendumu od 23. juna 2016. godine u *Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske* (u nastavku: Velika

¹ Videti na primer prvi stav Preambule Ugovora o Evropskoj uniji.

² "Jedinstveni evropski akt" 1987, Ugovor iz Maastrichta 1993, Ugovor iz Amsterdama 1997, Ugovor iz Nice 2001. O razvoju EU vid. R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo EU*, Kragujevac, 2016, str. 5-19; G. Gasmi, *Quo vadis EU?*, Beograd, IUP, 2016, posebno str. 19-93. i 215-261; K. Ofe, *Evropa u zamci*, Beograd, Službeni glasnik, 2016, str. 127; A. Guiddens, *Turbulent and mighty Continent, What future for Europe?*, Cambridge, Polity Press, 2014, str. 248; E. Jones et al., *The Oxford handbook of the EU*, Oxford, 2012, str. 79-181; R. Dehousse (dir), *L'Union européenne*, Paris, La Documentation française, Les Notices, 2012, str. 7-22.

Britanija) o izlasku iz EU koja predstavlja najozbiljnije iskušenje pred kojim se našla Evropska unija još od njenog nastanka.

Multikrize. Od krize do krize, došlo je i do slabljenja podrške ključnim idejnim osnovama "projekta EU", poput supranacionalnosti, (kon)federalizma i saradnje u okviru autonomnih nadnacionalnih institucija EU. "Evropa kao projekat i dugoročni cilj" se pretvorila u "Evropu - instrument" ostvarivanja uskih i neposrednih nacionalnih interesa. Način razrešavanja kriza od strane EU tokom poslednjih godina kritikovan je kao spor, neefikasan, bez liderstva, jednostran, neprincipijelan, uz nesposobnost da se na vreme predvide i preduprede problemi i uz nepostojanje vizije i strateškog pristupa. Građani država članica stiču utisak da je napredak doveden u pitanje nesposobnošću EU da se konačno reši finansijska kriza (koja je u SAD skoro već i zaboravljena), a da je njihova fizička bezbednost takođe ugrožena lošim načinom na koji se, zbog sistema EU, (ne) kontrolišu spoljne ili interne granice pred migrantima ili potencijalnim teroristima.

Politička fragmentacija. Današnja kriza evropskog projekta je istovremeno i deo šire krize vladajućih političkih elita i dosadašnjih vodećih ideologija, od neoliberalizma do socijaldemokratske države blagostanja, kojima se ponekad dovode u pitanje čak i osnovne vrednosti predstavničke demokratije. Tehnološke, socijalne i demografske promene u vodećim zapadnim zemljama podstakle su dalje raslojavanje društva na privilegovani sloj sve bogatijih ("superbogatih"), uz povećanu marginalizaciju pojedinih društvenih grupa (mladi, imigranti, niskoobrazovani) i slabljenje ili nestajanje nekadašnjih srednjih građanskih slojeva na kojima je u prvom redu počivao uticaj klasičnih građanskih stranaka desnog i levog centra, kao i njihovih ideologija.

Od "kraja istorije" do izlaska iz istorije. EU više nije ono što je bila tokom poslednjih decenija prošlog veka. Razlike u stavovima država članica po pojedinim pitanjima, poput tretmana izbeglica ili rešenja dugova, podstakle su međusobno nepoverenje. Serija kriza uticala je na političku fragmentaciju koja pretila da Evropu ponovo vrati iz sistema integracije na tradicionalni sistem "ravnoteže moći" između sumnjičavih i međusobno suprotstavljenih država-nacija, u vremenu u kome slogani novih evropskih populističkih i ekstremno-desnih pokreta ponekad nelagodno podsećaju na tridesete godine prošlog veka.

2. Između "sve bližeg saveza" i novih podela u Evropi: obnova ključne uloge država - nacija

Podele sever-jug. Velika finansijska kriza javnih dugova, započeta 2009. najjače je pogodila Grčku, Irsku, Portugal i Kipar, kao i donekle Španiju i potencijalno ugrozila Italiju - većinom zemlje južne Evrope, članice evrozone. Dok se početkom prošle decenije realizacija evropske i monetarne unije, odnosno

uvođenje evra kao jedinstvene valute i stvaranje evrozone³ ostvarila relativno glatko, svetska finansijska kriza i kriza javnih dugova je ukazala na značajne nedostatke i slabosti monetarne unije EU. Pokazalo se u punoj svetlosti real-ekonomije da je monetarna unija ostala nedovršeni projekt, kome su nedostajali drugi elementi ekonomske unije, posebno fiskalne politike. Na vrhuncu krize 2010-2012, EU je, uz velike političke debate i suprotstavljena na liniji poverioci – dužnici, uspostavila nove mehanizme finansijske podrške ugroženim zemljama – članicama, poput Evropskog sistema finansijske stabilnosti (EFSF) i Evropskog stabilizacionog mehanizma (ESM). Evropska centralna banka je masovnim intervencijama na finansijskim tržištima uspeła da smiri situaciju na svetskim berzama koja je povremeno bila na ivici panike. Međutim, plaćena ekonomska i socijalna cena, posebno u Grčkoj ali i u ostatku zadužene Evrope, bila je izuzetno visoka. Grčki BNP je na primer, kumulativno opao za 26% u periodu 2008-2014, a nezaposlenost porasla sa 10% na oko 25% (preko 60% kod mladih).

Političke posledice krize evrozone unutar EU bile su takođe visoke. Način rešavanja krize i posebno nametanje nepopularnih socijalnih mera zemljama dužnicima, doveo je do polarizaciju između država – poverilaca (uglavnom onih sa severa) i država – dužnika. Kriza je ostavila utisak o tome da je pitanje namirivanja poverilaca i spasavanja međunarodnih banaka (glavnih poverilaca) mnogo važnije od negativnih socijalnih i političkih efekata koje su te mere imale u pojedinim zemljama. U EU se produbila podela po liniji sever/jug. Vlade pojedinih zemalja juga, poput Italije ili Grčke, postale su na neki način predvodnici tihog pokreta otpora ekonomskoj politici koju nameće Nemačka.

Podela zapad-istok. Velika migrantska kriza koja je nakon godina najava i "priprema" svom žestinom buknula tokom 2015. godine, dovela je do novih evropskih podela, ovaj put ocrtanih po linijama zapad/istok EU. Dok je EU tokom 2014. godine primila ukupno 626 hiljada tražilaca azila, taj broj se više nego udvostručio 2015. godine dostigavši milion i 225 hiljada. Migrantski val nije na isti način niti u sličnom obimu pogodio sve evropske zemlje. Dok su se neke mediteranske članice EU, poput Grčke i Italije, našle pred pravom "invazijom" migranata krajnji cilj tražilaca azila bile su neke bogatije država članice severne Evrope, poput Nemačke, Švedske i dr. Migrantska kretanja su pogodila i zemlje tranzita, od Zapadnog Balkana - Makedonije i Srbije - do niza članica EU - Mađarske, Hrvatske, Slovenije, Austrije. Funkcionisanje i efikasnost jednog od

³ Evrozonu čine trenutno 19 članica EU: Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, SRN, Grčka, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija. Ostale članice, osim V. Britanije i Danske, imaju ugovornu obavezu da se u pogodnom momentu priključe monetarnoj uniji.

najvidljivijih dostignuća integracije - Šengenskog sistema (kojim su ukinute kontrole kretanja ljudi i roba na unutrašnjim granicama u EU) - ozbiljno su dovedeni u pitanje. Pojava i pretnja terorizma u zapadnoj Evropi inspirisanog islamskim fundamentalizmom, dodatno je ugrozila funkcionisanje Šengenskog sistema.

Evropska komisija je tokom 2016. godine podnela niz inicijativa koje su imale za cilj da se EU na efikasniji i realniji način suoči sa migrantskim talasom - od hitnog angažovanja agencije na spoljnim granicama - *Frontex*, povećane humanitarne pomoći, uvođenja sistema podele migrantskih kvota između država članica, do predloga o formiranju pograničnih policijskih snaga na nivou EU i revizije sistema davanja azila.⁴

Međusobna saradnja, poverenje i solidarnost članica EU posebno su dovedene u pitanje različitim reakcijama koje su pojedine države članice imale. Dok su neke države urgentno podizale duže ili kraće žičane ograde na svojim granicama (Mađarska, Bugarska, Slovenija, Austrija itd.) druge su (posebno one u Centralnoj Evropi) zauzele vrlo rezervisan, oprezan ili odbojan stav prema predlozima o uvođenju migrantskih kvota, odnosno veće evropske solidarnosti i uravnoteženije raspodele azilanata u cilju smanjenja pritiska na zemlje prvog prijema izbeglica. Pri tome je Nemačka, koja je u *evrokrizi* bila kritikovana za manjak solidarnosti, u ovom slučaju trpela kritike drugačije vrste - kao zemlja koja je svojom suviše otvorenom politikom prijema azilanata postala činilac *privlačenja* miliona potencijalnih begunaca sa evropskih oboda u Africi i Bliskom istoku i time indirektno ugrozila i položaj svojih partnera u Uniji. Pojavila se nova linija podela unutar EU zasnovanih na različitim gledanjima i reakcijama na izbegličku krizu - ovaj put po dijagonali *zapad/istok*, odnosno između zapadnih i istočnih država članica EU.

Centar i periferija. Podele sever-jug ili zapad-istok tek su manji pokazatelj profilisanja produbljene - "tektonske" - podele Evropske unije, bazirane na ekonomskom razvoju i političkom uticaju, između "centra" koji oličava prosperitetna i sve uticajnija Nemačka i "periferije" Evropske unije - zemalja koje se iz raznih razloga sve češće osećaju da su na marginama političkog odlučivanja ili ekonomskog prosperiteta u EU. Od nekadašnje "Nemačke u Evropu" današnja evropska politička realnost EU se sve više realizuje kao "nemačka Evropa".

⁴ Za detaljan pregled mera i aktivnosti EU po pitanju odgovora na talas migracija videti sajt Saveta EU: Timeline, response to migratory pressures, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressure/history-migratory-pressure/> i tu navedena dokumenta.

"Nemačka postaje tako jaka", napisao je već davno Kisindžer, "da evropske institucije, same po sebi ne mogu osigurati ravnotežu između Nemačke i njenih evropskih partnera."⁵

Izlazak Velike Britanije iz Evropske unije prethodi da samo dodatno pojača ovaj trend.

3. Ekonomska kriza i EU: evrozona između krize javnih dugova i dalje integracije

Nakon što je Evropska unija u devedesetim godinama prošlog veka zaokružila projekt stvaranja "unutrašnjeg (jedinственog) tržišta" između zemalja članica, započeo je, kao novi korak integracije, proces stvaranja monetarne unije. On je kulminirao sa formiranjem Evropske centralne banke i uvođenjem jedinstvene valute na prostor zemalja članica *evrozone* (kao što je poznato, nisu sve članice EU ušle u evrozonu, izvan nje su ostale deset članica EU - Velika Britanija, Švedska i dobar broj novijih članica EU iz istočne Evrope). Iako se očekivalo da će dinamika stvaranja monetarne unije dati novi podsticaj političkoj i ekonomskoj integraciji (do čega bi trebalo da dođe prema funkcionalističkoj teoriji integracije) do toga nije došlo u prvoj dekadi XXI veka. Umesto nove integracije, Unija se suočila sa teškom krizom « javnih dugova » od 2009. godine u nekim od manjih zemalja evrozone (Irska, Grčka, Portugal itd.) koja je zapretila da se pretvori u krizu same evrozone, pa time ugrozila i ekonomsku srž evropske integracije.⁶

EU kao celina duže vreme pati od fenomena niskog rasta, koji je naravno praćen i visokom stopom nezaposlenosti. Na duži rok, demografske projekcije (nizak natalitet bez obzira na stepen imigracije) prete da ugroze dugoročne privredne rezultate, pa i sam način života evropskih građana.⁷ Kao posledica mera za stabilizaciju privrede i posebno finansijskog sektora, samo za dve godine (2009. i 2010) javni dug u razvijenim evropskim zemljama je porastao za polovinu, odnosno za 14,5% od BNP "što je do sada neviđeno".⁸ Samo u 2010. godini u cilju popunjavanja svojih budžeta, države EU su morale da na finansijskim tržištima

⁵ H. Kissinger, *Diplomacy*, New York, 1994, str. 822.

⁶ O krizi evrozone vid. M. Baimbridge, Ph. Whyman, *Crisis in the Eurozone*, Palgrave Macmillan, 2015, str. 256; OFCE, *L'économie européenne*, Paris; La Découverte, str: 76-114; P. Hall, "The Euro crisis and the future of European integration", *The Search for Europe*, BBVA, Open Mind, 2015, str. 46-68; <https://www.bbvaopenmind.com/en/book/the-search-for-europe-contrasting-approaches/>.

⁷ Dugoročne projekcije položaja EU do 2030. godine i predloge "Grupe mudraca" (Gonsalvesov izveštaj) Evropskom savetu v. *Project Europe 2030, Challenges and opportunities*, A report to the European Council by the Reflection group on the future of the EU, Brussels, May 2010, str. 46. O politici Evropske unije do 2020. videti sajt Evropske komisije http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁸ J. Attali, *Tous ruines dans dix ans?* Le livre de poche, Fayard, Paris, 2010, str. 98.

posude 1,6 bilion (hiljada milijardi) evra. To je dovelo njihov javni dug do "vrtoglavih visina".⁹ Iako je stvoren "Evropski fond za finansijsku stabilizaciju" stanja u zemljama članicama "evrozona" (u iznosu od oko 500 milijardi evra)¹⁰ koji je zajedno sa MMF pružio hitnu pomoć Irskoj, Grčkoj i Portugalu, oklevanje i nesloga između država članica u pitanjima regulisanja krize javnih dugova samo su doprineli utisku o produbljivanju političko-ekonomske krize u EU koja je imala i svoje institucionalno-geopolitičke aspekte. Kako je istaknuto u francuskoj publikaciji "Ramses": "Ni na jednom frontu (povodom finansijske krize)... EU nije imala inicijativu, bilo da se radi o proceni krize, o tretmanu bankarskih dugova, o dogovaranju oko budžetskih mera ili o jačanju regulative".¹¹ Tako je došlo do sve jače fragmentacije ekonomskih pozicija i interesa između zemalja EU, koje bi se mogle podeliti u tri grupe: "jezgro evrozona" (koje čine ekonomski jače zemlje), "periferija evrozona" (uglavnom zemlje sa juga EU) i deset ostalih zemalja, koje (još) nisu ušle u monetarnu uniju.¹²

Problem krize javnih dugova u evrozoni ilustruje dublje strukturno pitanje za dalje funkcionisanje evropske integracije: nedostatak usklađenih ekonomskih, prvenstveno fiskalnih i budžetskih politika. Kriza iz 2009. godine je pokazala ono što su neki ekonomisti tvrdili još od samog stvaranja monetarne unije EU: nije moguće izvršiti monetarnu centralizaciju jednog privrednog prostora a da to ne bude praćeno i drugim ekonomskim politikama (budžetskim, fiskalnim) koje podrazumevaju i određenu političku integraciju/centralizaciju. Drugim rečima, nije moguće dugoročno monetarno i ekonomski ujediniti razvijeni sever Evrope sa manje razvijenim i manje konkurentnim jugom, a da se ne predvide mere koje će omogućiti usklađivanje ekonomskog razvoja, rasta i konkurentnosti (što bi obuhvatilo i mnogo veće budžetske transfere nego danas iz severnih u južne i istočne zemlje EU itd.). Konstantni visok trgovinski i platni suficit koji već godinama ostvaruje Nemačka, uz njenu nedovoljnu spremnost da razmotri mere efikasnije podrške razvoju južne periferije EU, produbile su tenzije unutar Unije.

⁹ *Ibid*, str. 129.

¹⁰ Ovaj privremeni instrument podrške će od 2013. godine biti zamenjen stalnim "Evropskim stabilizacionim mehanizmom".

¹¹ Vid. P. Duquesne, Finance interantionale publique, in: *Ramses 2011, Un monde post-américain?*, IFRI, Paris, 2011, str. 45. U istoj publikaciji o funkcionisanju evrozona vid. D. Schwarzer, Zone euro, *ibid*, str. 126-130.

¹² Prema: S. Flanagan et al., Perfect economic storm hits Europe, in: S. Flanagan et al., *A diminishing Transatlantic Partnership, The impact of financial crisis on European Defence and assistance capabilities, A report of the Center for Strategic and International Studies*, Washington DC, May 2011, str. 1. O mogućoj reformi evrozona videti kod J. Stiglitz, *The Euro, How a common currency threatens the future of Europe*, New York, WW Northon, 2016.

"Nametnute mere štednje, neće samo izazvati nove teškoće u pogođenim zemljama (onima koje su primile finansijsku pomoć) nego će takođe oslabiti evropsku privredu i smanjiti podršku za evropsku integraciju."¹³ Američki ekonomista Džozef Štiglic, na primer, predložio je razdvajanje evrozona u dve grupe zemalja (prema nivou konkurentnosti i zaduženosti) koje bi imale svaka svoju valutu - ("evro") ali različite vrednosti.¹⁴

U uslovima nekontrolisanog rasta javnih dugova i pritiska međunarodnih finasijskih tržišta, kao i nedovoljno konsolidovanog stanja u Grčkoj, kao najosetljivijoj zemlji evrozona, ne mogu se isključiti i dalji poremećaji, koji bi ugrozili monetarnu uniju. Kriza će samim svojim postojanjem i trajanjem podstaći predlaganje novih mera koje bi vodile ka većoj ekonomskoj konvergenciji država članica EU, poput kompletiranja bankarske unije i unije finasijskih tržišta. Među takve mere, Žak Atali predlaže: stvaranje instrumenata zaduživanja na evropskom nivou ("evro-obligacije") kojima bi se prezadužene države na neki način zaštitile od delovanja finasijskih tržišta,¹⁵ mere federalizacije budžeta (Evropski budžetski fond), kao i angažovanje mnogo sredstava na evropskom nivou za realizaciju velikih panevropskih infrastruktura, što je delimično i usvojeno tzv. "Junkerovim planom" iz 2014. o osnivanju "Evropskog fonda za strateške investicije" koji predviđa angažovanje 316 milijardi evra.¹⁶

S druge strane, zbog otpora Nemačke i nekih drugih država severa EU nie došlo do ozbiljnije reforme evrozona koja bi obezbedila normalnije ili mirnije funkcionisanje monetarne unije u godinama koje dolaze.¹⁷

4. Breksit - geopolitički zemljotres

Čerčil je bio jedan od vodećih zagovornika ideje "Sjedinjenih evropskih država" nakon II svetskog rata, ali u toj grupaciji on nije video i Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske: "*Mi smo sa Evropom, ali ne njen deo... Ako Britanija*

¹³ J. Stiglitz, *Freefall, Free Markets and the sinking of the Global Economy*, Penguin Books, London, 2009, str. 327.

¹⁴ O mogućoj reformi evrozona videti kod J. Stiglitz, *The Euro*, *ibid.*

¹⁵ U smislu da bi EU delimično preuzimala dugove zaduženih zemalja, emitujući evroobligacije, s tim što bi ovo zaduživanje bilo po daleko povoljnijim uslovima (kamate i dr.).

¹⁶ J. Attali, *op. cit.*, str. 182-190. O Junkerovom planu v. European Commission, *The Investment plan for Europe*, September 2016, https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/2-years-on-investment-plan_en_2.pdf.

¹⁷ V. M. Baimbridge, Ph. Whyman, *Crisis in the Eurozone*, *ibid.*

*mora da izabere između Evrope i otvorenog mora, uvek mora da izabere otvoreno more.*¹⁸ Pokazalo se i nakon pola decenije aktivnog učešća u EU da ova Čerčilova rečenica još uvek ima svoje brojne sledbenike u javnosti i političkoj eliti, kao i većinu u stanovništvu koje je 23. juna 2016. godine na istorijskom referendumu sa 52% većine glasalo da Velika Britanija nakon 43 godine članstva napusti Evropsku uniju.

Velika Britanija se nikada nije osećala sasvim *konforno* unutar evropske integracije, često viđene u Londonu kao projekat koristan samo za kontinentalnu Evropu. VB je tako odbila da učestvuje u pregovorima o stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik (1951) kao i Evropske ekonomske zajednice (1957). Jedno vreme je pokušavala da razvije alternativnu i konkurentsku evropsku organizaciju – EFTA (1960) – da bi zatim ipak podnela zahtev za članstvo u EEZ. Nakon više od decenije čekanja i dve Degolove blokade britanske kandidature (1963. i 1967), Velika Britanija je najzad postala članica tadašnje EEZ 1973. godine – da bi 1975. g. laburistička vlada organizovala prvi referendum o članstvu u EEZ (67% glasača se tada izjasnilo za članstvo).

Prvom polovinom osamdesetih godina prošlog veka EEZ je potresalo pitanje britanskog učešća u budžetu EEZ (znameniti zahtev gđe. Tačer: "*I want my monney back!*") koje je najzad rešeno na samitu u Fontenblou (1985) od kada VB ima specifičan položaj u odnosu na ostale davaoce u budžet EU. Britanski položaj je tokom narednih etapa razvoja EU postao dodatno specifičan. V. Britanija se uglavnom izborila za načelo stalnog izuzeća (*opt-out*) iz pojedinih ključnih politika EU poput ekonomske i monetarne unije (VB nije, uz Dansku, prihvatila *evro*) kao i politike u unutrašnjim poslovima i pravosuđu, uključujući zonu Šengena (nije obavezna da automatski prihvati određena rešenja u ovoj oblasti, niti je članica "Šengena"), kao i u nekim drugim pitanjima.¹⁹ Zbog toga se već odavno može govoriti i o postojanju EU u obliku dva koncentrična integraciona kruga. Stoga nije čudna napomena da bivši premijer D. Kameron tokom pregovora (februar 2016) sa liderima EU o specifičnim rešenjima statusa Velike

¹⁸ W. Churchill, Cabinet Memorandum 29, Nov 1953, <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-64.pdf>.

¹⁹ Velika Britanija je ranije (Ugovor iz Maastrichta) odbila da zaključi *Povelju o socijalnim pravima* (kasnije prihvaćena) a tokom zaključenja Ugovora iz Lisabona (2008) dobila je poseban status u pogledu primene *Povelje o osnovnim ljudskim pravima*. A. Duff ukazuje, u seriji britanskih izuzeća, i na neučestvovanje VB u "bankarskoj uniji" (što je verovatno tehnički posledica neučešća u evrozoni) i izbegavanje od preuzimanje obaveza u podeli kvota bliskoistočnih izbeglica (kao posledica neučešća u zoni Šengena). V. A. Duff, *Europe's British problem*, str. 87-88, in: *Britain and Europe: A new settlement?, Challenge Europe, Issue 23*, EPC, Brussels, Brussels, April 2016.

Britanije u EU i nije mogao da ostvari mnogo – jer poseban status Britanije u EU već postoji.²⁰

Aranžman o "novom" položaju VB u EU²¹ koji je Kameron postigao u Evropskom savetu, u suštini je bio više političko-simboličnog nego ozbiljnog i realnog značaja. Tako je EU po prvi put prihvatila da čuveni stav iz preambule koji je unesen još u prvi evropski ugovor iz 1951. (o stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik) o "razvoju sve tešnje unije između evropskih naroda" formalno ne važi za Veliku Britaniju. Osim toga, VB je obezbedila poseban aranžman kada se radi o obavezama o socijalnim davanjima za radnike – imigrante koji u VB dolaze iz drugih članica Unije. Ovim se po prvi put odstupilo od ravnomerne primene *pravnih tekovina EU* u jednoj od četiri *slobode* koje omogućavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta (sloboda kretanja roba, finansije, usluge i radna snaga). Pokazalo se da ovaj, u celini skromni dogovor o nekim novim specifičnostima britanskog položaja u EU, nije imao bitniji uticaj na rezultate britanskog referenduma od 23. juna 2016.

Breksit kao sumrak EU ili šansa za renesansu integracije? Pobjeda stava o izlasku Velike Britanije ("leave") iz EU imaće dalekosežne ekonomske, političke i geostrateške posledice, po samu Britaniju, kao i po položaj i dalji razvoj Evropske unije. VB je druga zemlja u EU po obimu društvenog proizvoda (17% od ukupne privrede EU), treća po veličini stanovništva (12% od stanovništva EU), članica je vodeće svetske grupe zemalja G7, stalna je članica Saveta bezbednosti UN, nuklearna sila i jedna od vodećih članica NATO, zemlja sa velikim vojnim, finansijskim i ekonomskim potencijalima i značajnim međunarodnim uticajem.²² Izlazak Britanije iz EU predstavlja pravi geopolitički potres i bitno će uticati na menjanje i potencijalno slabljenje EU, odnosno produbljivanje egzistencijalne krize u kojoj se u ovom periodu nalazi evropska integracija.

Već su se po prvim reakcijama svetskih berzi i drastičnom padu funte i evra u prvim danima nakon referenduma, mogli konstatovati negativni, posebno kratkoročni ekonomski efekti *Breksita*. Izlazak Britanije iz EU lako može imati i šire, za sada još uvek nepredvidive domino efekte na neke druge članice Unije,

²⁰ *Ibid.*, str. 90.

²¹ Vid. Draft Decision of the Heads of State and Government meeting within the European Council concerning a New Settlement for the United Kingdom within the EU, EUCO 4/16, Brussels, 2.2.2016.

²² Treba ukazati da će izlazak Velike Britanije značiti oko 10 milijardi manje neto prihoda u sadašnjem budžetu EU koji ukupno iznosi oko 135 milijardi evra (2016). V. J. Haas, E. Rubio, *Brexit and EU budget: threat or opportunity?* Notre Europe, Policy Paper 183, 16 January 2017, str. 18.

koje bi mogle slediti britanski primer ili bi nastojale da i one postignu nov aranžman o svom položaju unutar integracije. U drugim zemljama EU, Brexiti će bez sumnje ojačati evroskeptične i antievropske snage, uključujući i u Francuskoj (Nacionalni front), Nemačkoj (rast uticaja ekstremne desnice) i Holandiji u kojima će tokom 2017. godine biti održani izbori. Zemlje koje imaju sličnu evroskeptičnu javnost kao što je britanska, od na primer, Danske, preko drugih skandinavskih zemalja, Austrije ili nekih istočnoevropskih zemalja (Poljska, Češka i sl.) takođe bi mogle organizovati referendume o izlasku ili o nekim novim modelima saradnje unutar EU.

Najzad i na planu unutrašnje nacionalne stabilnosti, ponovo će se otvoriti pitanje položaja Škotske ili Severne Irske u Ujedinjenom Kraljevstvu što bi, takođe indirektno moglo uticati i na situaciju u drugim složenim zapadnoevropskim zemljama, poput Španije (Katalonija), Belgije (Flandrija) ili Italije (Lombardija). Britanska premijerka Mej je najavila da će Britanija pokrenuti postupak izlaska iz EU na osnovu člana 50 Ugovora o EU u martu 2017. g. Stavovi koje je početkom 2017. godine ona iznela oko britanskih polaznih pozicija za pregovore za izlazak iz EU²³ izgledaju kao verzija tzv. "tvrđog" (ili maksimalnog) Breksita, gde će Britanija privilegovati zahtev za ograničenjem strane imigracije (iz EU) čak i po cenu izlaska iz jedinstvenog tržišta i iz carinske unije sa Unijom.

U celini, može se očekivati da će EU, zbog izlaska VB, tokom narednih godina biti u prvom redu preokupirana unutrašnjim pitanjima (re)organizacije i pregovora sa VB o uslovima njenog izlaska. Opstanak EU u sadašnjem obliku nije garantovan. Moguće je da će doći i do pomeranja u internom uticaju u procesu odlučivanja između država članica koje su "liberalnije" u svojim ekonomskim politikama (Skandinavija, Nemačka, Beneluks) i onih koje su više sklone mešanju države u ekonomske odnose (Francuska, južne članice EU). Ključno pitanje koje otvara izlazak VB odnosi se na položaj Nemačke koja će još više nego do sada dobiti objektivnu ulogu ekonomskog, a sve više i političkog hegemonu unutar smanjene Unije.

Osim toga, položaj EU kao uticajnog činioca međunarodnih odnosa će verovatno oslabiti, isto kao i njena realna sposobnost da deluje (vojno, diplomatski i dr.) u međunarodnim krizama, imajući u vidu da će se položaj Velike Britanije promeniti (iako će ona bez sumnje i kao "treća zemlja" ostati značajan partner i u budućim vojnim ili mirovnim misijama EU).

²³ <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-may-warns-eu-will-walk-away-bad-deal-britain/>

S druge strane, postoje mišljenja da bi izlazak Britanije mogao značiti i podstrek za zagovornika nove forme evropske integracije koja bi bila više federalnog tipa. Plima evroskepticizma u Evropi nalaže odgovarajuće političke odgovore i inicijative, jer se teško može očekivati da bi politika "*business as usual*" mogla da obezbedi opstanak EU. Odsustvo VB sa pregovaračkog stola bi možda olakšalo mogući dogovor, prvo Francuske i Nemačke, a onda i ostalih članica, o produbljivanju integracije i jačanju evropskih institucija sa ciljem njihovog pretvaranja u efikasnije i autonomnije poluge evropskog projekta koje bi takođe bile ojačane novim oblicima demokratskog legitimiteta (npr. direktni izbori za predsednika Evropske komisije, veće učešće parlamenta, veći budžet Unije i sl.). Na ovo upućuju postojeći predlozi i planovi (poput izveštaja pet predsednika²⁴ i sl.) institucija EU o kompletiranju ekonomske i monetarne unije, zaokruživanju bankarske unije, energetske unije i t. sl.

Kada je u pitanju proces proširenja EU nakon Breksita on će verovatno biti suočen sa novim periodom odlaganja i usporavanja procesa - bar za vreme koje bi obuhvatilo pregovore o izlasku Velike Britanije iz Unije i redefinisane novog institucionalnog okvira smanjene EU.

5. Nemačka i EU - dilema "meke moći"

Članstvo i uticaj u Evropskoj uniji su bili i ostali ključni za nemački međunarodni položaj. Nakon nemačkog ujedinjenja 1991. godine i sa razvojem i evolucijom evropske integracije, posebno tokom prve i druge decenije ovog veka, čini se da je Nemačka našla svoje odgovarajuće mesto kao vodeća evropska sila. Ona je to ostvarila u nekoj vrsti sinteze između ciljeva i interesa evropske integracije i saveza sa Francuskom. Postojanje EU obezbeđuje Nemačkoj dugoročni strateški savez sa Francuskom kao i njeno prihvatanje kao "mirnodopske sile" koja svoj uticaj realizuje putem raznih oblika "meke moći" (prvenstveno ekonomski, ali i diplomatski i politički). Ipak, od ujedinjenja Nemačke, a posebno sa evrokrizom iz prošle decenije, Nemačka je pod uticajem okolnosti prestala da bude samo "uzdržani vođa". Kako ističe E. Giddens "*Nemačka je postala evropska neophodna nacija*."²⁵ Formiranje monetarne unije (evrozona) je umnogome dodatno ojačalo njen položaj kao ekonomski visoko konkurentne zemlje koja ostvaruje enorman

²⁴ U pitanju je izveštaj predsednika Evropske komisije Junkera, urađen u saradnji sa predsednicima Evropskog saveta, Evrogrupe, Evropske centralne banke i Evropskog parlamenta iz juna 2015. g. o kompletiranju EMU do 2025. g, v. "Completing Europe's Economic and Monetary Union", https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

²⁵ "Germany has become Europe's indispensable nation", vid. A. Guiddens, *op. cit.*, str. 21.

suficit u razmeni sa partnerima u EU. Čak i na planu spoljne politike, SRN je svojim inicijativama i aktivnošću u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU izbila ispred ostalih evropskih partnera, kako to pokazuje studija instituta *Evropski savet za spoljne odnose*.²⁶ Kako smo naveli, u debati oko krize dugova, SRN je uglavnom nametala svoja gledanja i interese u odnosu na zadužene i manje razvijene zemlje juga Evrope (a posebno Grčke) bez obzira na upozorenja da takav metod može da izazove nove strateške podele između severa i juga EU.²⁷

Nemačka kancelarka A. Merkel se u štampi često popularno naziva "majkom Evrope", a njena uloga u procesu odlučivanja u Evropskom savetu je - bez obzira da li je kritikovana ili hvaljena - uvek smatrana za jednu od ključnih.²⁸ E. Giddens posebno ukazuje na dihotomiju između formalnog i suštinskog upravljanja poslovima EU: uporedo sa formalnom podelom nadležnosti između Evropske komisije, Saveta, Evropskog parlamenta itd. (što on kratko naziva sistemom "EU1"), efektivna vlast u EU je tzv. sistem "EU2" - suštinske odluke EU su zasnovane na dogovoru manjeg broja lidera država članica (Merkel, francuski predsednik i još par lidera država članica EU, zavisno od konteksta) uz predsednike glavnih finansijskih institucija poput Evropske centralne banke i MMF, kao i uz povremenu "asistenciju" predsednika Evropske komisije i Evropskog saveta.²⁹

Osnovna pitanja koja su se tokom poslednje godine nametnula pred Nemačku su, pored reforme evrozona i rešavanja krize (grčkih) dugova, bili migrantska kriza, kriza u odnosima sa Rusijom, a od nedavno i pitanja u vezi sa izlaskom Velike Britanije iz EU (*Breksit*). U svakom od ovih pitanja, pozicija i predlozi Nemačke imaju ključni značaj za finalnu odluku EU. Ipak, bez obzira na svoju moć i uticaj, za Nemačku je bitno da obezbedi dovoljnu podršku drugih partnera, u prvom redu Francuske, kao i dovoljnog broja drugih zemalja u EU. Mogućnost

²⁶ U studiji European Council on Foreign Relation, *European Foreign Policy Scorecard 2015*, Nemačka je bila "vođeća" zemlja u 17 elemenata Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU u odnosu na 11 tačaka u slučaju V. Britanije, 8 tačaka u slučaju Francuske, 4 tačke kod Italije i 3 kod Španije, v. <http://www.ecfr.eu/scorecard/2015>. O nemačkoj spoljnoj politici videti i *New Power, New Responsibilities, Elements of a German foreign and security policy for a changing world*, SWP, GMF, Berlin 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/GermanForeignSecurityPolicy_SWP_GMF_2013.pdf.

²⁷ Vid. A. Troianovski, Greek's crisis shows how Germany's power polarises Europe, *The Wall Street Journal*, July 6, 2015, <http://www.wsj.com/articles/germanys-power-polarizes-europe-1436231408>.

²⁸ Vid. Looking to Mutti, *Economist*, July 9th, str. 23.

²⁹ A. Guiddens, *op. cit.*, str. 6-8. i dalje.

"Greksita" i migrantska kriza su u priličnoj meri uticali na porast evroskepticizma nemačkih birača, kao i na pojavu preteći jake ekstremno desne i evroskeptične stranke - *Alternative za Nemačku*. Položaj Nemačke je postao osetljiviji i zbog pojave fenomena "neliberalnih" demokratija u nekim zemljama CIE, poput Mađarske i Poljske, pri čemu bi odnos između Nemačke i Poljske mogao postati posebno osetljiv. S druge strane, kriza u Ukrajini i pogoršanje odnosa sa Rusijom, omogućili su u jednom periodu bolju saradnju Nemačke sa SAD, kao ključnim vanevropskim partnerom EU.

U novom kontekstu poremećene stabilnosti u Evropi, nastalog Breksitom, ponovo se otvara pitanje neke vrste rekonstrukcije "evropske političke arhitekture": da li početi sve iznova, ili samo dograditi ili popravljati pojedine delove evropske institucionalne konstrukcije? Nemačka se nalazi pred alternativom "bekstva unapred", odnosno nastojanja da se uz Francusku i nekadašnje zemlje osnivače EEZ zalaže za dodatnu federalizaciju (ili centralizaciju) EU/evrozona (predlozi socijaldemokrata - predsednika EP M. Šulca, vicekancelara S. Gabrijela, kao i MIP-a Štajnmajera) ili da nastoji da pragmatičnom i manje ambicioznom politikom rešavanja konkretnih pitanja (migracije, zona Šengena, reforma finansijskog upravljanja u EU, digitalna ekonomija itd.) nastoji da u prvom redu održi na okupu članstvo sadašnjih 27 država, kao i da olakša buduće pregovore o odnosima sa Velikom Britanijom (za što se zalažu uticajni ministar finansija Šojble, kao i stranake CDU/CSU).³⁰

Bez obzira na dalje odluke u Briselu i Berlinu, može se zajedno sa Dž. Fridmanom konstatovati da je "pitanje Evrope danas ponovo pitanje Nemačke i toga šta ona želi, čega se plaši, šta će da uradi, a šta neće".³¹

Jasna podrška koju Nemačka putem Berlinskog procesa i drugih vidova saradnje sa Zapadnim Balkanom pruža procesu proširenja EU, ostaje najjasniji putokaz i znak da države EU i dalje misle ozbiljno kada govore o članstvu ovog regiona u EU.

6. Zaključak: Šest decenija EU: između dalje integracije i prava jačega

Nakon šoka "*Breksita*" i produženih kriza (evrozona, migracije, terorizam itd.) u 2016. godini, u toku 2017. godine Evropska unija će se susresti sa novim izazovima, u vidu parlamentarnih izbora u pet zemalja članica (Francuska, SRN, Holandija, Češka i Bugarska), kao i otpočinjanjem - prvi put u istoriji - pregovora o izlasku jedne članice iz EU. Izlazak iz EU druge po ekonomskoj snazi države

³⁰ Vid. Crunch time for Europe's crisis manager. Brexit and Berlin, *Financial Times*, 13.7.2016.

³¹ G. Friedman, *Flashpoints*, op. cit., str. 149.

članice nije nevažna činjenica i ona će bez sumnje u znatnoj meri promeniti karakter i dalju dinamiku evropskog projekta. Sa novom (Trampovom) administracijom u SAD, koja po prvi put u istoriji nije nepokolebljivi zagovornik evropske integracije, ne mogu se isključiti ni dalje promene i iznenađenja kada se radi o stanju EU i odnosima među državama članicama. Populistički talas u mnogim zemljama, kao i novi mogući referendum³² u brojnim članicama Unije predstavljaju neku vrstu stalnog Damaklovog mača koji će lebdeti nad evolucijom EU.

Sa tzv. "Bratislavskim procesom"³³ države članice EU, bez Velike Britanije, otpočele su debatu o daljem razvoju Unije nakon Breksita, koja će se intenzivirati tokom 2017. godine. Može se očekivati da nakon izbora u Francuskoj i Nemačkoj, ove dve zemlje budu (još jednom u istoriji) nosioci novih inicijativa i puteva za evoluciju EU u novim okvirima. Istorijski gledano, EU je u suštini bila onoliko popularna koliki je bio njen realan uspeh i efekat u unapređenju saradnje (i mira) između država članica i prosperiteta u Evropi. Stoga se može očekivati da dva osnovna pravca buduće politike EU (uz pregovore o Breksitu) budu: (1) realizacija konkretnih projekata koji će pokazati uspešnost i korisnost EU (od "bankarske i fiskalne unije" do "energetske unije", podsticanja investicija i rasta itd.) kao i (2) jačanje politika u oblasti spoljne politike i bezbednosti, a posebno aktivnosti u okviru zaštite granica, borbe protiv terorizma i zajedničke politike odbrane.

Ne može se, međutim isključiti ni drugačiji razvoj, u smeru gubljenja suštinske važnosti EU, koja se neće formalno raspasti, ali koja više neće predstavljati integrativni i stabilizujući faktor na način na koji je to ona bila u decenijama krajem XX i početkom XXI veka. EU se može pretvoriti u svoj vlastiti duh - instituciju koja više neće biti u stanju da nametne svoje odluke državama članicama Unije (kako se to već delimično dešava u oblastima kao što su pravo azila i migracije). Ne može se stoga isključiti ni mogućnost da se Evropa vrati u ono geopolitičko stanje kakvo je vladalo u periodima pre I svetskog rata ili između dva svetska rata, kada su igre moći i uticaja i pravo jačega bile praktično i jedino pravilo koje su poštovale države - nacije.

³² Ivan Krastev navodi da se u raznim državama članicama EU - u njih 18 - predlaže ukupno 34 referenduma na neki način povezana sa politikama EU, v. I. Krastev, *The Specter haunting Europe: The Unraveling of the Post-1989 Order*, *Journal of Democracy*, October 2016, Vol. 27, No. 4, 5-15, str. 9.

³³ V. European Council: Bratislava declaration and a Roadmap, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

Duško Lopandić³⁴

Summary

Between Integration and Crisis: European Union is not anymore what it used to be ?

The article deals with the issue of present and future developments of the EU. The EU is not the same anymore when compared to what it used to be in the last decades of the past century. A series of crisis have started with EU identity crisis, followed by the „fatigue“ of enlargement, the euro crisis and sovereign debts crisis, immigration crisis, culminating with the UK referendum on Brexit. From one crisis to another, the support to the core ideas of the 'EU project', such as supranationality, (con)federalism and cooperation within autonomous supranational institutions, has been dwindling. A series of crises has triggered political fragmentation, threatening with regression of Europe from the system of integration back to the traditional system of "balance of power" among suspicious and mutually opposed nation-states. From one crisis to another, the support to the core ideas of the 'EU project', such as supranationality, (con)federalism and cooperation within autonomous supranational institutions, has been dwindling. More in detail are analysed the euro crisis, the Brexit and the role of Germany as a leading State in present Union. In conclusion, different possible outcomes are analysed, such as further fragmentation, renewal of the European project and the return to the „Westphalian“ Europe.

Keywords: European Union, eurocrisis, Eurozone, Brexit, EU Enlargement, EU reforme, future of the EU

³⁴ Ambassador.