

UDK: 338.124.4(4)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 139–160

Изворни научни рад

Драгана ДАБИЋ¹

КРИЗА ЕВРОЗОНЕ И ДОСАДАШЊИ ОДГОВОРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Current European Union (EU) crisis came from multiple causes, of which some had been present before global financial crisis (2007/2008). Nevertheless, the economic aspect of the crisis is dominant; hence, it is often referred to as the crisis of economies of the Eurozone or the crisis of the single European currency. This article explores the most significant measures taken by the EU (and its member states) as a response to different manifestations of the economic crisis that still has its enduring effects. Furthermore, the analysis relates to the problems of functioning of the Economic and Monetary Union (EMU). It argues that the EMU's current institutional architecture that combines a centralized monetary policy and insufficient integration in the fields of economic, budgetary and financial policy coordination is hardly sustainable. Even though, scholars are led by the ideas of facilitating integration going towards a fiscal union. At the EU level, there has not yet been formulated such far-reaching reform programme which would be acceptable to all parties involved. For the time being, the Member States are committed to increasing overseeing of their national fiscal policies. In light of this, the article concludes that while the crisis progressed, the measures of EU became more decisive and far-reaching and that there is an undisputable commitment of the parties involved sustaining the common European currency. Nevertheless, it threatens to jeopardise democracy. Alongside with its implications for economic governance, the anti-crisis arrangements of the Union have made raise questions about how united the EU really is. The crisis emphasized the obvious distinction between the Eurozone members and non-members and opened other divisions between the EU member states.

Key words: Eurozone crisis, European Central Bank, sovereign debt crisis, six-pack legislation, European Stability Mechanism, fiscal pact, economic and monetary union.

¹ Институт за међународну политику и привреду, сарадник.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Криза која тренутно потреса Европску унију (ЕУ, Унија) најозбиљнија је од почетка европске интеграције и оснивања Европских заједница.² На делу је системска криза чији су узроци вишеструки и комплексни,³ а последице још увек неизвесне.⁴ Економски аспект кризе је доминантан, отуда се она неретко и означава као криза економија Евроне или криза јединствене европске валуте – евра. Ипак, није на одмет нагласити да је садашње стање Уније, између осталог, условљено и догађајима који су се одиграли пре наступања Светске финансијске кризе (2007/2008). У првом реду мисли се на одбацивање Уговора о уставу Европе након неуспешних референдума у две државе чланице оснивача Уније и, након тога, стање неизвесности које је пратило усвајање данас важећег Лисабонског уговора. С тим у вези, намећу се два питања од суштинске важности за будућност Уније: прво, да ли пројекат даљег јачања, односно продубљивања европске интеграције још увек ужива подршку грађана и друго, колико је изгледна нека далекосежнија измена оснивачких аката.⁵ Наведено добија на значају, јер данас преовладава став да реформски

² Овакав став преовладава у највећем делу анализираних теоријских радова. За супротан став видети: Wallace J. Thies, "Is the EU Collapsing?", *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012, pp. 225-239.

³ „У академском говору, криза означава фазу нереда у наизглед нормалном развоју система. Економска криза, на пример, односи се на интервал опадања у дугом периоду сталног раста и развоја.” Такође, могуће је говорити о кризи када креатори политике опажају претњу основној структури и нормама неког система која под притиском времена и „високонесигурним околностима“ захтева доношење виталних одлука. А. Boin, P. 't Hart, E. Štern, B. Sandeljius, *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 12.

⁴ „Дубина тренутне кризе ЕУ и тешкоће у њеном решавању проистичу из чињенице да се Унија истовремено сусреће са три фундаментална проблема: кризе због неравнотежа у зони евра; политички јаз између ЕУ и јавног мњења; и дисфункционалност процеса доношења одлука.“ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012, p. 51. Такође, детаљније о узроцима кризе ЕУ видети у: Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, бр. 1, 2012, стр. 9-26.

⁵ Поступак ревизије оснивачких аката регулисан је чл. 48 Уговора о ЕУ (УЕУ). Оснивачки уговори се могу мењати у складу са редовном и поједностављеном процедуром за ревизију, а као што је познато измене могу ступити на снагу тек након одобрења у свим државама чланицама, у складу са њиховим уставним одредбама. Међутим, како то истиче Динан (*Dinan*): „знајући да референдуми везани за ЕУ могу веома лако бит изманипулисани од стране евроексплика и да их је веома тешко освојити, националне владе учиниће све што је у њиховој моћи да избегну њихово одржавање. Ово заузврат, јача аргумент евроексплика да се представници ЕУ плаше демократије и да је ЕУ инхерентно недемократска творевина.“ Desmond Dinan, "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis", *Journal of Common*

Лисабонски уговор није обезбедио адекватне механизме којима би се ЕУ суочила са економским потресима.⁶ Затим, за непуну деценију Унија је готово дуплирала број својих чланица, што је долажење до одлука у њеним институцијама учинило далеко тежим. Брзо и делотворно постизање договора о преко потребним антикризним мерама у систему са толико много актера чији интереси теже да буду задовољени чини се готово немогућим. Долазак кризе изнео је на видело недостатак солидарности и раслојавање између држава чланица унутар Уније, али и супротстављене визије како би Унија у будућности требало да изгледа. А, најскорији догађај који можда на најбољи начин говори о садашњем стању у Унији јесте став Велике Британије и Чешке према Уговору о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом (тзв. Европски фискални споразум), тј. њихово одбијање да у истом учествују.⁷

Из угла теорије стижу упозорења да је тренутна дебата која се води о кризи ЕУ постала уско фокусирана на решавање горуће дужничке и монетарне кризе, губећи на тај начин из вида ширу, политичку димензију проблема.⁸ Теоријска мисао је, с друге стране, понудила велики број могућих предлога реформе ЕУ у циљу, не само превазилажења економске кризе, већ и побољшања система управљања ЕУ, као и даље демократизације процеса одлучивања у њеним институцијама. Предњаче идеје о установљавању својеврсне (многи би рекли „истинске“) економске Уније (што би подразумевало, између осталог и фискалну унију), а следствено и напредовање ка политичкој Унији. Иако је било одређених политичких иступа у том правцу, на нивоу Уније још увек није формулисан тако далекосежан програм реформе, а који би био прихватљив свим укљученим актерима. Ипак, одређене мере (и то не мали број) на нивоу

Market Studies, Vol. 50, Annual Review, p. 95. Штавише, како то истиче Пири (*Piris*), када је у питању нова измена оснивачких аката, између држава чланица постоји својеврсни консензус да не покрећу „нову сагу, која би могла да постане тако болна и ризикантна, као она започета Конференцијом из Лаекена (2001) и завршена ступањем на снагу Уговора из Лисабона“. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., pp. 59-60.

⁶ „Лисабонски уговор тек што је ступио на снагу, а већ је деловао застарело.“ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 44. Такође, „Када се слегла бура око ратификације Лисабонског уговора, могло се само констатовати да су у међувремену настали проблеми, па и нови феномени за које Уговор не пружа адекватна средства деловања и интервенције.“ Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције“, op. cit., стр. 12.

⁷ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. О овом уговору, у раду, касније ће бити више речи.

⁸ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012, p. 3.

ЕУ јесу предузете и њима ће се овај рад првенствено бавити. Ове мере углавном су оквалификоване као недовољно ефикасне, неблаговремене⁹ или у недовољној мери демократске.¹⁰ Када је у питању економска делотворност мера ЕУ на санирању последица појавних облика економске кризе, чини се да је још увек рано за процене учинка. Аутор ће у овом раду хронолошки приказати најважније одговоре ЕУ (и њених држава чланица) на економску кризу која је још увек потреса.

II) ШТА ЈЕ ЕВРОПСКА УНИЈА УЧИНИЛА ДА САЧУВА СВОЈУ ЈЕДИНСТВЕНУ ВАЛУТУ?

Као што је познато, данас важећи Лисабонски уговор, након тешкоћа у процесу ратификације, ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Међутим, уместо задовољства због постигнутог (јер је око 90% материје одбаченог Уговора о Уставу ипак нашло своје место у Лисабонском уговору)¹¹ и наступања мирније фазе у развоју ЕУ, почетак 2010. године донео јој је многобројне економске изазове. Финансијска криза са америчког тла прешла је на европско.

Иако су се и друге економије Евроzone суочавале са проблемима,¹² испоставило се да су проблеми грчке економије најозбиљнији.¹³ Они ће постати само увод у оно што ће испрва бити означено као дужничка криза

⁹ „С обзиром на политички карактер Евроzone, као и њену институционалну архитектуру, лидери ЕУ једноставно нису били у стању да брзо реагују на кризу, без обзира на ургентност ситуације.“ Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, op. cit., p. 97.

¹⁰ Видети: Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 51, Issue 4, July 2013, pp. 614-630.

¹¹ Весна Кнежевић Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 56.

¹² Подаци о буџетском дефициту за државе Евроzone у 2009. години указују да су једино Луксембург, Естонија и Финска испуњавале један од мастрихтских критеријума у погледу одрживости јавних финансија, тј. имале буџетски дефицит испод 3% БДП. Немачка је са буџетским дефицитом од 3,1% БДП незнатно изашла из постављеног оквира. Грчка (-15,6% БДП), Ирска (-13,9% БДП) и Шпанија (-11,2% БДП) имале су најлошије показатеље и следствено најлошије стање јавних финансија. Видети: European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, p. 129, table 36. Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf, 02/11/2013.

¹³ Крајем 2009. и почетком 2010. године штампа је била препуна наслова о томе како је грчка влада превише трошила, о широко распрострањеној корупцији и утаји пореза, али и о

појединих држава чланица Еврозоне, а касније ће прерасти у кризу евра, односно Еврозоне. У том тренутку била је раширена бојазан да грчка влада неће бити у стању да испуњава своје финансијске обавезе и да ће то изазвати озбиљне поремећаје на финансијским тржиштима. Наиме, да би подмирила свој буџетски дефицит, грчка влада континуирано се задуживала, а јавни дуг је из године у годину растао. Финансијско тржиште реаговало је захтевом за вишим каматним стопама на нове емисије државних обвезница. А, следствено „раст каматних стопа повећао је терет јавног дуга до фактичке немогућности његове отплате“.¹⁴ Грчкој влади хитно је била потребна помоћ за финансирање растућег јавног дуга. Уследили су билатерални зајмови држава чланица, уз учешће и подршку Међународног монетарног фонда (ММФ).¹⁵ То је за Грчку био спасоносни пакет финансијске помоћи (колоквијално *bailout*), али је он дошао уз веома високу политичку цену. Заузврат, Грчка је морала да се обавезе да ће спровести ригорозне мере штедње. Да би изашла из кризе грчка влада спровела је мере које, између осталог обухватају: повећање пореза на додатну вредност, повећање акциза, отпуштања у јавном сектору, смањење минималне цене рада, реформу пензионог система и др. Грчка јавност и грађани бурно су реаговали. Уследили су штрајкови и демонстрације који су готово паралисали земљу.

По неким ауторима Европска централна банка (ЕЦБ) одиграла је кључну улогу у „спасавању евра“.¹⁶ Међутим, на почетку финансијске кризе приметна су била одређена оклевања. Док су америчке Федералне

извештају ЕУ који потврђује „озбиљне неправилности“ у грчким рачуноводственим процедурама у домену буџетског дефицита и јавног дуга (Видети: European Commission, “Report on Greek government deficit and debt statistic“, COM(2010) 1 final, Brussels, 8.1.2010).

¹⁴ Бранко Васиљевић, Звонко Гобелић, „Политичка економија евра“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, 2011, стр. 167.

¹⁵ Грчкој је маја 2010. године одобрена помоћ у износу од 110 милијарди евра. Државе чланице Еврозоне обезбедиле су 80 милијарди евра, а остатак средстава ММФ. Учешће ММФ-а нарочито је тражила Немачка, с обзиром на искуство ове институције у условљавању приликом санирања јавних финансија земаља које су запале у тешкоће. Видети: Ibid., стр. 168. Могуће је да је учешће ММФ-а било политички мотивисано, да би се негативне реакције грчког становништва на мере штедње које иду заједно са пакетом помоћи, усмериле на ову институцију, уместо на државе чланице Уније. Више о улози ММФ-а у „грчкој дужничкој кризи“ видети у: Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора“ у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, op. cit., стр. 175.

¹⁶ Видети нпр.: Daniela Schwarzer, “The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union”, *Global Policy*, Volume 3, Supplement 1, December 2012, pp. 34-35.

(Савезне) резерве као одговор на кризу почеле да снижавају каматне стопе већ у септембру 2007. године, а затим у марту 2009. покренуле свеобухватни програм куповине државних обвезница, дотле је ЕЦБ чекала до октобра 2008. да снизи каматне стопе и до маја 2010. да почне са куповином државних обвезница.¹⁷ Подсећања ради, ЕЦБ нема право да директно купује обвезнице од држава чланица (тј. на примарном тржишту).¹⁸ Међутим, ЕЦБ је, у мају 2010. године покренула тзв. Програм тржишта хартија од вредности (*The Securities Markets Programme - SMP*), који подразумева куповину обвезница држава чланица Еврозоне на секундарном тржишту.¹⁹ Овај програм покренут је ради спречавања даљег пада вредности обвезница презадужених држава чланица Еврозоне. Овакав потез ЕЦБ није мимоишла критика. У критици су предњачили одређени немачки политички кругови истичући став да Еврозона и ЕЦБ не треба да одговарају за дугове држава које су запале у проблеме. Из теоријског аспекта, чини се меродавније питање да ли је ЕЦБ овим потезом угрозила свој основни циљ – одржавање стабилности цена, односно у крајњој инстанци да ли је прекорачила мандат који јој је поверен Оснивачким уговором. „Без штете по главни циљ одржавања стабилних цена, Европски систем централних банака подржава опште економске политике у Унији, у циљу остварења циљева Уније, на начине утврђене у члану 3. УЕУ“, каже се између осталог у чл. 127. УФЕУ. А, у ставу 3. чл. 3. УЕУ стоји следеће: „Унија се ангажује на дугорочном развоју Европе, који почива на уједначеном економском расту и на стабилности цена, тржишној привреди високе конкурентности, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку (...)“. Дакле, Оснивачки уговор је ЕЦБ условно омогућио да подржава и друге економске циљеве Уније. Чини се да једино отворено питање остаје да ли је ЕЦБ, конкретно овим својим потезом у циљу превладавања дужничке кризе, угрозила свој основни циљ. Савет гувернера ЕЦБ усвојио је дефиницију ценовне стабилности. Дефинише је као раст, из године у годину, хармонизованог индекса потрошачких цена за евро област од мање од 2%. Наведено подразумева да је планирани опсег инфлације од 0 до 2%.²⁰ За Еврозону као целину стопа

¹⁷ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro?’”, *JCMS*, Vol. 51, Annual Review, p. 188.

¹⁸ Видети: чл. 123. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ).

¹⁹ Секундарна финансијска тржишта су она на којима се тргује већ емитованим хартијама од вредности. На њима инвеститори купују и продају хартије од вредности од других инвеститора, а не директно од емитента.

инфлација је у 2010. години износила 1,6%. Међутим, у 2011. години прекорачен је постављени инфлациони таргет, па је стопа инфлације за Еврозону износила 2,7%.²¹ Ипак, ни „пакет за спас“ грчкој економији, ни ангажовање ЕЦБ, нису успели да обуздају напредовање кризе. Није прошло дуго времена, а Грчкој се на „листи проблематичних презадужених економија“ придружила и Ирска. Током 2010. године буџетски дефицит Ирске достигао је цифру од чак 30,9% БДП (десет пута већу од дозвољене границе за буџетски дефицит од 3% БДП коју је поставио Уговор из Мастрихта и потврдио Пакт стабилности и раста²²). То је било донекле изненађујуће, јер се за ирску економију сматрало да је убрала највише користи, односно да је на најбољи начин искористила средства из европских фондова и ниску цену задуживања у годинама које су претходиле кризи. Поред грчке и ирске, и економије других медитеранских земаља чланица Еврозоне почеле су да показују знаке кризе. ЕУ је предузела кораке да успостави заједнички фонд за чланице Еврозоне у кризи. Као привремено решење, установљени су Европски финансијски стабилизациони механизам (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM) и Европски финансијски стабилизациони фонд (*European Financial Stability Facility*, EFSF).²³ Финансијска помоћ одобрена је Ирској и Португалу. Грчка економија наставила је да тоне па су јој одобрена додатна средства и повољнији услови отплате дуга, а све у замену за додатне мере штедње које ће морати да спроведе. Овакав развој

²⁰ Paul De Grauwe, *Економија монетарне уније*, Издавачка књижница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2004, стр. 297.

²¹ Видети: European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, p. 120, table 17. Као што се може видети, у Еврозони је на почетку кризе у мањој мери прекорачена граница дозвољене инфлације. Убрзо је, пак, постало јасно да нема говора о инфлаторним кретањима. Данас се, чак могу чути предвиђања да Еврозони прети опасност од дефлације.

²² Пакт стабилности и раста усвојен је 1997. године на основу резолуције Европског савета. Чине га Уредба Савета о јачању надзора над буџетским позицијама и координацијом економских политика држава чланица (Council Regulation No 1466/97) и Уредба Савета о спровођењу поступка у случају прекомерног буџетског дефицита (Council Regulation No 1467/97), као и поменута Резолуција. Ова оригинална верзија Пакта претрпела је одређене измене 2005. године.

²³ ЕФСМ је основан Уредбом Савета (Council Regulation No 407/2010), а пружао је финансијску помоћ Уније на основу чл. 122. УФЕУ. ЕФСФ је давао додатну финансијску помоћ на основу међународног споразума држава чланица. Продубљивање кризе, показало је њихову недовољност и потребу за стварањем сталног фонда финансијске подршке.

догађаја је, међутим бацио сенку на односе између држава чланица и отворио питање квалитета демократских односа у Унији. „Државе чланице које су најтеже погођене кризом су, да би избегле банкрот, приморане да се одрекну своје политичке аутономије у вођењу макроекономске политике.“²⁴ Такође, са економском кризом у Еврозони, дошло је и до „нових релација у односу ЕУ – ММФ“.²⁵ Друге државе чланице су се пак суочиле са банкарском кризом. Опстанак читавих националних банкарских система у Шпанији и на Кипру био је под знаком питања. Као одговор одобрено је укупно 4,5 хиљада милијарди евра (36,7% БДП Уније) помоћи банкама у периоду од 2008. до 2011. године.²⁶

Постало је очигледно да постоје дубљи проблеми у функционисању Економске и монетарне уније (ЕМУ). У питању није само неодговорно вођење економске политике и претерано задуживање, односно у крајњем непоштовање правила Пакта стабилности и раста од стране *појединих* држава чланица. Генерално, *већина* држава чланица није се устручавала да крши постављена правила у вези са дозвољеном висином буџетског дефицита. А најбољи пример и даље представља често навођени поступак Француске и Немачке приликом покушаја Комисије да на њих примени процедуру у случају прекомерног буџетског дефицита.²⁷ Тако, могуће је поставити питање: да ли је проблем настао услед неделотворног механизма санкција које Пакт предвиђа и следствено, требало би га реформисати, или се пак ради о знатно озбиљнијем изазову за Унију.

²⁴ Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, op. cit., p. 621.

²⁵ „Евро је прецењен, ризик од дефлације постојано расте, монетарној унији прете могући нови шокови међу којима и колапс неке велике банке, тако да ММФ предлаже муњевиту акцију како Брисела тако и ЕЦБ“. Детаљније о односу ЕУ и ММФ-а у садашњој кризи евра видети у: Перо Петровић и Жељко Јовић, „Утицај глобалне економске кризе на међународне финансијске институције: потреба њиховог реформисања“, *Међународни проблеми*, Vol. LXV, No. 2/2013, стр. 160-184. Наведени цитат је са стр. 164.

²⁶ Бранко Васиљевић, Ратко Радосављевић, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, *Право и привреда*, бр. 4-6, 2013, стр. 278-288.

²⁷ Кредитбилитет Пакта за стабилност и раст нарушен је догађајима из новембра 2003. године, када је Савет био онемогућен да констатује претерани буџетски дефицит Француске и Немачке. Ове две државе гласале су против, те није могла бити обезбеђена потребна већина за такву одлуку. Комисија се обратила Европском суду правде. Суд је одбио захтев Комисије уз образложење да: „без обзира на квалитет и оправданост предлога Комисије и непобитан карактер дефицита у питању, без квалификоване већине у Савету одлука не може бити донесена.“ О овом догађају детаљније видети: Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора“, op. cit., стр. 174.

Са једне стране, Унија има искључиву надлежност у области монетарне политике за државе чланице чија је валута евро (чл. 3. став 1. УФЕУ). Искључива надлежност ЕУ подразумева да само Унија може усвајати обавезујуће правне акте у предметној области. Државе чланице то могу чинити само уз овлашћење Уније или када се ради о спровођењу аката Уније (чл. 2. став 1. УФЕУ). Из наведеног произилази да су државе чланице на Унију пренеле овлашћење за вођење монетарне политике и тиме изгубиле монетарну аутономију, а тиме и важно средство макроекономске политике.²⁸ Са друге стране, државе чланице координирају своје економске политике у оквиру Уније (чл. 5. став 1. УФЕУ) и сматрају их питањем од заједничког интереса (чл. 121. став 1. УФЕУ). У овом случају се на „мешање” институција Уније не гледа благонаклоно. Економска криза је, међутим показала да је ова „управљачка двојност економске и монетарне уније“²⁹ тешко одржива. Рестриктивна монетарна политика ЕЦБ очигледно не погодује државама чланицама када желе да краткорочно стимулишу свој економски раст. Оне тада, као што се могло видети, олако одлучују да се задуже (и тиме повећају свој буџетски дефицит и укупни ниво јавног дуга), што показује да су усвојена фискална ограничења недовољна. У том смислу је даља централизација економских политика на нивоу Уније у одређеним круговима (еврофедералисти) перципирана као нужна, или чак као логичан след и наставак процеса европске интеграције.³⁰ Међутим, у потпуности је отворено питање да ли ову смелу идеју има ко да подржи, гласајући за такав исход. У првом реду мисли се или на свих двадесет осам држава чланица ЕУ, или пак седамнаест држава чланица Еврозоне, и у крајњем на њихове

²⁸ Могуће је да ће због тога бити критиковане, али монетарно суверене државе у сваком тренутку могу извршити депресијацију, односно оборити вредност своје валуте чиме би фаворизовале свој извоз, а тиме и економски раст и запосленост. За државе чланице Еврозоне ово не важи. Насупрот овом очигледном трошку, заступници европске монетарне интеграције наводе бројне користи које су државе чланице имале од увођења јединствене валуте.

²⁹ Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *op. cit.*, стр. 18.

³⁰ У свом досадашњем трајању ЕУ је достигла ниво економске интеграције без преседана. Све је почело зоном слободне трговине, да би уследила царинска унија, затим јединствено тржиште (данас област подељене надлежности између Уније и држава чланица) и напokon наднационална монетарна унија (за седамнаест држава чланица Еврозоне). Међутим, ЕУ није фискална унија, она нема хармонизовани порески систем, нити заједничку политику запошљавања. Недостаје јој и буџет налик на онај који поседују државе. Уствари, „на примеру економске политике види се колико је ЕУ далеко од федералног уређења.“ Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора”, *op. cit.*, стр. 171.

грађане. У сваком случају, погоршање економских показатеља у њеним државама чланицама је ЕУ натерало да предузме одлучније мере у циљу суочавања са кризом. Донета је одлука да се делује у два правца. На врху антикризне агенде ЕУ нашло се: прво, очекивана реформа Пакта стабилности и раста ради јачања фискалне дисциплине држава чланица и друго, установљавање сталног механизма, односно фонда финансијске подршке државама чланицама Еврозоне којима је финансијска помоћ потребна (а који ће заменити раније поменути ЕФСФ). Комисија је у септембру 2010. предложила пакет од шест легислативних мера (тзв. *The Six Pack*) који се састоји од пет уредби и једне директиве,³¹ а чији је циљ *боља координација* економске и фискалне политике у ЕУ. Ове мере требало би додатно да прецизирају поступак у случају претераног буџетског дефицита, који Оснивачки уговор само начелно уређује (чл. 126. УФЕУ). Такође, оне представљају реформу Пакта за стабилност и раст, али и уводе нову процедуру у случају макроекономских неравнотежа. Чекало се готово годину дана да Европски парламент одобри ове мере. С обзиром на важност и комплексност предложених мера, легислативна процедура (саодлучивање Савета и Парламента) очекивано је била испуњена расправом и неслагањима. Европски савет позвао је Савет и Парламент да постигну договор у првој фази читања предлога. Тиме је, по мишљењу многих посланика, ограничена делотворност и садржајност парламентарне расправе.³² Савет је усагласио заједнички став о предлогу легислативних мера, али не без спорних питања. Очекивано, најтеже је било постићи договор о санкцијама против држава чланица које би прекршиле правила Пакта. Већина националних Влада желела је да Савет квалификованом већином одобрава санкције, уместо да Комисија има право да их аутоматски прогласи. Владе које су остале у мањини (земље Бенелукса) тврдиле су, али без успеха да „давање последње речи Савету да одлучује о санкцијама ризикује подривање делотворности наводно ојачаног Пакта за стабилност и раст“.³³ Европски парламент је, међутим заузео другачију позицију. Већина посланика залагала се да се уведе ново правило, тзв. правило обрнуте већине. Тако ће препорука Комисије да се наметну санкције држави која се оглуши о правила Пакта, аутоматски бити спроведена, осим уколико квалификована већина држава чланица у Савету не уложи вето. Парламент

³¹ Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1174/2011, Regulation (EU) No 1175/2011, Regulation (EU) No 1176/2011, Council Regulation (EU) No 1177/2011, Directive 2011/85/EU.

³² Desmond Dinan, "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis", op. cit., p. 92.

³³ О позадини усвајања ових шест легислативних мера детаљније видети: Ibid., pp. 92-95.

је истрајно бранио своју позицију и на крају Савет је морао да попусти. У децембру 2011. године *Six pack* легислатива ступила је на снагу. Остаје да се види да ли ће ове мере имати значајнији утицај на државе чланице. Прве процене учинка нису нарочито обећавајуће.³⁴ О томе да се од почетка знало да ће усвојене мере бити недовољне говори и чињеница да је немачка канцеларка инсистирала на укључивању тзв. Фискалног пакта у одредбе Лисабонског уговора и пре него што је ових шест легислативних мера ступило на снагу. У току 2012. године на антикризној агенди ЕУ доминирала су два међудржавна уговора: Уговор о успостављању Европског стабилизационог механизма и Уговор о стабилности, координацији и управљању. До краја године оба ова Уговора ступила су на снагу. Такође, не мање значајно било је и даље ангажовање ЕЦБ на санирању последица кризе. Председник ЕЦБ у јулу 2012. године, на Конференцији међународних инвеститора у Лондону, изјавио је да ће „ЕЦБ у овире свог мандата учинити све што је потребно да се евро спаси“ и да он верује да ће то бити довољно.³⁵ Ова изјава имала је готово моменталан ефекат на финансијска тржишта. Уследио је осетан пад каматне стопе на десетогодишње државне обвезнице Шпаније и Италије.³⁶ Такође, убрзо затим постало је знатно јасније шта је заправо Марио Драги (*Mario Draghi*) имао на уму када је наведено изјавио, сем очигледно присутне жеље да инвеститоре убеди у стабилност Еврозоне. Наиме, ЕЦБ је у августу покренула нови програм куповине обвезница који ће заменити раније поменути СМП. Ради се о тзв. Програму директних монетарних трансакција (*Outright Monetary Transactions* ОМТ) који омогућава ЕЦБ, у принципу неограничену куповину обвезница држава чланица Еврозоне на секундарном тржишту. Ипак, оваква помоћ за државе чланице које се суочавају са финансијским тешкоћама неће доћи без претходног испуњења одређених услова. Да би ЕЦБ активирала овај програм, потребно је да државе чланице најпре затраже финансијску помоћ од ЕУ. Такође, од њих се очекује и да се обрате за помоћ ММФ-у. Произилази да оне морају да пристану на програм фискалне консолидације (пре свега мере штедње) и одређене економске реформе. Заступници

³⁴ „Упркос много приче о санкцијама под новим Пактом стабилности и раста, ниједна чланица Еврозоне са буџетским дефицитом који је прешао 3% БДП није се суочила са финансијском казном у 2012. години.“ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, op. cit., p. 198.

³⁵ Видети: Internet, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, 15/11/2013.

³⁶ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, op. cit., p. 188.

антикризних мера ЕЦБ истичу да је њено обавезивање на потенцијално неограничену куповину обвезница држава чланица зауставило даље продубљивање кризе јавног дуга, иако није утицало на основне узроке фискалних неравнотежа у Еврозони.³⁷ Занимљиво је, међутим, да се Немачка поново издвојила као главни критичар мера ЕЦБ. Одлука о покретању ОМТ у Савету гувернера ЕЦБ није донета једногласно, јер се председник немачке Централне банке изјаснио против, отварајући наново дебату о томе да ли је ЕЦБ прекорачила мандат који јој је поверен правом ЕУ. Ипак, чињеницу да је ЕЦБ показала да је спремна и способна да делује и без подршке Бундесбанке, поједини аутори тумаче као „знак њене растуће институционалне зрелости“.³⁸ ЕЦБ се у тренуцима кризе дефинитивно издвојила као институција која ужива ауторитет. У појединим моментима чинило се да је она на себе прузела задатак „управљања кризом“. Посебно онда када ЕУ, услед политичке разједињености и комплексности њеног институционалног апарата, није могла правовремено да усваја одговарајуће мере деловања у циљу суочавања са кризом.

Европски стабилизациони механизам

Уговор о установљавању Европског стабилизационог механизма (*Treaty Establishing the European Stability Mechanism*) потписан је у октобру 2011. године, а скоро годину дана касније, у септембру 2012. ступио је на снагу. Значајно је напоменути да је било потребно извршити мању измену Оснивачког акта Уније да би он могао бити усвојен. У марту 2011. године државе чланице су посегнуле за поједностављеном процедуром измене оснивачких аката коју предвиђа Лисабонски уговор. Том приликом следећи став је придодат чл. 136. УФЕУ: „Државе чланице чија је валута евро могу да установе стабилизациони механизам који ће бити активиран ако је то неопходно да се очува стабилност Еврозоне као целине. Одобравање потребне финансијске помоћи у оквиру таквог механизма биће предмет строгог условљавања“. Европски стабилизациони механизам (ЕСМ) је међународна финансијска институција са седиштем у Луксембургу коју су државе чланице Еврозоне, као стране уговорнице предметног уговора,

³⁷ Paul De Grauwe, “The ECB was Right to Intervene as Lender of Last Resort, but Structural Reforms are Still Needed to Save the Eurozone”, Internet, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/09/12/ecb-eurozone/>, 15/11/2013.

³⁸ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro?’”, op. cit., p. 189.

основале међу собом. ЕСМ има својство правног лица и свој институционални апарат. Ради се о субјекту (међувладиној организацији) који је везан правилима међународног јавног права. Као значајно правнотеоријско питање се, међутим појављује однос Уговора о ЕСМ према праву ЕУ.³⁹ У чл. 3. Уговора о ЕСМ утврђена је сврха ове институције. Тамо се каже: „ЕСМ је установљен са циљем да мобилише средства и обезбеди подршку финансијској стабилности својим члановима, под строгим условима који одговарају инструменту финансијске помоћи у питању, којима прете или се суочавају са озбиљним финансијским проблемима, када је то неопходно да се очува финансијска стабилност Еврозоне као целине и њених држава чланица. За ту сврху ЕСМ је овлашћен да прикупља средства емитовањем финансијских инструмената или уласком у финансијске или друге врсте споразума са члановима ЕСМ, финансијским институцијама или трећим странама.“ Даље, ЕСМ располаже са 700 милијарди евра уписаног капитала (који је подељен на седам милиона акција номиналне вредности од 100 000 евра), од чега 500 милијарди евра може бити коришћено за финансијску помоћ државама чланицама.⁴⁰ Процентуални удео сваке земље чланице у овом капиталу, односно њен допринос истом, наведен је у Анексу I Уговора о ЕСМ. Највећи капитал су редом уписале: Немачка, Француска и Италија, које следствено располажу и највећим бројем акција ЕСМ (Анекс II). Уговором о ЕСМ утврђена је институционална структура и правила гласања у овој институцији. Тако ће ЕСМ имати Савет гувернера, Одбор директора и Генералног директора. Свака држава чланица, из редова чланова Владе одговорних за финансије, именоване гувернера који може бити опозван у сваком тренутку. Савет гувернера може одлучити да њиме председава председник Еврогрупе (тело које окупља министре финансија држава чланица Еврозоне) или може

³⁹ Посебно је у том смислу занимљив случај *Pringle (Case C-370/12 Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General)* у коме је отворено питање о усклађеност Уговора о ЕСМ са правом ЕУ. Наиме, у новембру 2012. године Европски суд правде донео је одлуку о претходном питању у овом случају, а коју је ирски Врховни суд затражио од њега. Очекивано, Суд правде ЕУ заузео је становиште о усклађености предметног уговора са правом ЕУ. Ипак, одређена питања везана за овај случај су итекако побудила интересовање теоретичара. Посебно се чини занимљивим разматрање легалности учествовања институција ЕУ у режиму какав је ЕСМ. Детаљније о томе видети: Paul Craig, “*Pringle: Legal reasoning, text, purpose and teleology*”, Internet, http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_01_0003.pdf, 19/11/2013.

⁴⁰ Државе чланице би иницијално требало да уплате 80 милијарди евра. Осталих 620 милијарди евра представља капитал који би оне требало да исплате „по позиву“ (*callable capital*), односно одређени вид гаранције чланица ЕСМ.

изабрати председавајућег из редова својих чланова за период од две године. Одлуке у Савету гувернера и Одбору директора доносиће се путем заједничког споразума, квалификованом већином или простом већином гласова. За усвајање одлуке заједничким споразумом потребна је једногласност чланова који гласају, с тим што уздржани гласови не спречавају усвајање одлуке овим путем. Предвиђена је и хитна процедура гласања квалификованом већином у Савету гувернера (уместо заједничког споразума), за случај да Комисија и ЕЦБ закључе да би неуспех благовременог усвајања одлуке о финансијској помоћи чланици могао да угрози економску и финансијску одрживост Еврозоне. Број гласова сваког члана у органима ЕСМ зависи од броја акција које поседује у основном капиталу, како је наведено у Анексу II. Суспензија гласачких права представља вид санкције за члана који не измири своје финансијске обавезе према ЕСМ. У одредбама чл. 13. Уговора о ЕСМ регулисан је поступак одобравања „подршке за стабилност“ члану ЕСМ. Ради се о корацима који претходе одобравању помоћи држави чланици. Тако, чланица ЕСМ може упутити захтев за одобравање подршке за стабилност председавајућем Савета гувернера у коме ће назначити један или више инструмента финансијске помоћи који јој је потребан. По пријему захтева председавајући ће поверити Европској комисији, да у сарадњи са ЕЦБ, обави следеће задатке: прво, да процени постојање ризика по финансијску стабилност Еврозоне као целине или њених држава чланица; затим, да процени да ли је јавни дуг чланице у питању, одржив (уколико је „прикладно и могуће“ препоручује се сарадања са ММФ-ом); и на крају, да процени тренутне или потенцијалне финансијске потребе чланице у питању. Последњу реч о одобравању финансијске помоћи, имаће Савет гувернера.⁴¹ Комисији је такође поверено да са чланицом којој је помоћ одобрена преговара Меморандум о разумевању у коме ће бити прецизирани услови под којима се помоћ одобрава. У одредбама чл. 14-18. Уговора о ЕСМ изложена је листа

⁴¹ Наднационалне институције Уније се овде, дакле, појављују као својеврсни „помоћници“, и то не саме, јер се очекује да делују у сарадњи са ММФ-ом. А, крајњу одлуку о додељивању помоћи чланици која се суочава са финансијским проблемима донеће Савет гувернера (типично међувладино тело). Ово је само један од примера који показује да државе чланице желе да осигурају да у овој осетљивој области превагу однесе међувладин метод усвајања одлука. Или, на други начин речено, оне желе да имају потпуни увид у начин на који се њихов новац троши. У начелу, може се тврдити да је највећи број мера које је ЕУ усвојила као одговор на економску кризу која је потреса, по карактеру био међувладин. Као јасан изузетак и пример тзв. комунитарног начина доношења одлука појављује се, раније поменути, пакет од шест легислативних мера (*Six pack*).

инструмената финансијске помоћи који могу бити одобрени чланицама ЕСМ. Ради се о финансијској помоћи из разлога предострожности, финансијској помоћи за докапитализацију финансијских институција чланица ЕСМ, кредитима, подршци секундарном, али и примарном тржишту капитала чланица. Дакле, за разлику од ЕЦБ, ЕСМ је овлашћен да купује обвезнице директно од својих држава чланица (на примарном тржишту). До сада је двома чланицама одобрена помоћ кроз ЕСМ - Шпанији за докапитализацију њеног финансијског сектора и Кипру који спроводи макроекономски програм прилагођавања.⁴² Битно је напоменути да ЕСМ може да врши докапитализацију банака само посредно. У случају Шпаније, нпр. ЕСМ је обезбедио кредит који ће шпанска влада искористити у поменутој сврху, али као лоша страна оваквог аранжмана појављује се чињеница да ће се терет примљене помоћи одразити на њен буџетски дефицит и јавни дуг. Државе чланице које су најтеже погођене банкарском кризом биле су принуђене да финансијски подрже своје посрнуле банке. На тај начин њихов укупни јавни дуг је растао. А, управо се оваква „веза између Влада и банака (описана као ‘зачарани круг’) перципира као кључни дестабилишући фактор у зони евра“.⁴³ У том смислу, могућност директне докапитализације банака држава чланица појављује се као један од елемената будуће европске банкарске уније. Уговор о ЕСМ је комплементаран Уговору о стабилности, координацији и управљању у подстицању фискалне одговорности и солидарности у оквиру ЕМУ. Штавише, од 1. марта 2013. године, одобравање финансијске помоћи чланица ЕСМ условљено је ратификацијом наведеног Уговора.

Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом

Наступање кризе ЕУ дефинитивно је показало неодрживост концепције о вођењу монетарне политике из једног центра (наддржавне ЕЦБ) коју прати, начелно, седамнаест различитих националних фискалних политика. Са једне стране, одустајање од достигнутог нивоа монетарне интеграције било би перципирано као пораз политичке визије о напредовању европског уједињења. Са друге стране, не постоји политичка

⁴² Детаљније о томе видети: Internet, <http://www.esm.europa.eu/assistance/index.htm>, 19/11/2013.

⁴³ Видети: Internet, <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20Direct%20Bank%20Recapitalisation%20280620131.pdf>, 19/11/2013.

решеност, а ни подршка, идеји о установљавању европске фискалне уније. Једино преостало решење било је, дакле јачање надзора над националним фискалним политикама држава чланица. Оно је дошло, управо, у форми Уговора о стабилности, координацији и управљању ЕМУ. Ради се о још једном међудржавном уговору који су државе чланице Уније (тачније њих 25) закључиле између себе. За овај Уговор, који је ступио на снагу 21. децембра 2012. године (када га је ратификовала дванаеста потписница чија је валута евро), усталио се назив Фискални споразум или пакт (*Fiscal Compact*). Ипак, ни овакво решење није било прихватљиво за све земље чланице. Уједињено Краљевство и Чешка одлучиле су да не узму учешће у Фискалном споразуму.⁴⁴

Државе чланице, као стране уговорнице предметног уговора, надају се да ће материја Уговора о стабилности, координацији и управљању у року од пет година бити инкорпорирана у Лисабонски уговор (чл. 16.). Такође, одредбе Уговора у целости ће се примењивати само на стране уговорнице чија је валута евро. Циљ Уговора дефинисан је његовим првим чланом у коме се, између осталог, каже да су се државе чланице ЕУ сагласиле да „ојачају економски стуб економске и монетарне уније, усвајањем скупа правила која су усмерена на јачање буџетске дисциплине кроз фискални споразум и јачање координације њихових економских политика“, као и да „побољшају управљање зоном евра“.

Суштински, Фискални споразум обавезује своје потписнице да имају уравнотежени буџет и одрживе јавне финансије. Он им намеће обавезу да у свој унутрашњи правни систем унесу одредбе које ће обезбедити аутоматско

⁴⁴ Политичка превирања између држава чланица, која су претходила усвајању Фискалног споразума, у највећој мери условила су његову правну форму. Наиме, немачка канцеларка снажно је заступала став да би нове фискалне мере требало укључити у Лисабонски уговор. На тај начин био би истакнут њихов значај, интереси одређених унутрашњих политичких кругова у Немачкој били би задовољени, а и укључивање немачког Савезног уставног суда, по питању немачких доприноса финансирању посрнутих земаља чланица, деловало би мање изгледно. Француска је стала уз Немачку и подржала измену Лисабонског уговора. Ипак, британски премијер Камерон (*Cameron*) био је другачијег става. Он није успео да издејствује жељене уступке, пре свега изузеће града Лондона из финансијске регулативе ЕУ. Такође, желео је да умири ојачало евроскептично крило своје партије. Уследио је вето УК, што је онемогућило предложену измену Оснивачког уговора. Већина држава чланица подржавала је фискалну реформу, па се у датој ситуацији, међудржавни уговор показао као једино могуће решење. Детаљније о овоме видети у: Paul Craig, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism”, *European Law Review*, Issue 3, June 2012, pp. 232-233.

активирање мера финансијске корекције када зацртани циљ није испуњен. Наиме, „буџетска позиција државе уговорнице“ требало би да буде сагласна „средњорочном специфичном циљу државе као што је дефинисано у ревидираном Пакту стабилности и раста, са нижом границом структурног дефицита од 0,5% БДП по тржишним ценама“ (чл. 3 став 1. б). Структурни буџетски дефицит не урачунава терет отплате дуга и цикличне ефекте,⁴⁵ те је зато цифра од 0,5% БДП нижа од „мастрихтске“ границе за буџетски дефицит од 3% БДП. Реформисани Пакт стабилности и раста утврдио је границу за структурни дефицит као 1% БДП. Дакле, Фискални споразум поштрава критеријум по коме се цени буџетска позиција државе чланице у односу на секундарно законодавство Уније. Граница за јавни дуг није промењена, те она и даље износи 60% БДП. Од држава уговорница очекује се да омогуће „брзу конвергенцију ка њиховим средњорочним економским циљевима“ у складу са „временским оквиром који ће бити предложен од стране Европске комисије“. Даље, од држава уговорница тражи се да у року од годину дана од ступања на снагу Уговора у своје правне системе и то „одредбама обавезујуће снаге и перманентног карактера, пожељно уставне природе“ унесу договорена фискална правила. Поврх тога, оне државе уговорнице које забележе прекомерни дефицит, постају везане „буџетским и економским програмом партнерства“, који укључује „детаљан опис структурних реформи које морају бити уведене и имплементиране да би се обезбедила делотворна и трајна корекција прекомерног дефицита“ (чл. 5). Праћење реформи поверено је Савету и Комисији у оквиру постојеће процедуре под Пактом стабилности и раста.

Поједини теоретичари, на трагу Хабермасових промишљања о кризи ЕУ, Фискални споразум опажају као јасну тенденцију кретања ЕУ ка федерализму у коме доминира извршна власт (*executive-dominated federalism*). Према овом схватању, државе чланице кредитори су те које одлучују, остављајући државама дужницима огољени избор имеђу „сагласности и изласка“.⁴⁶ А, како националне владе у Унији не могу једна другој стварно да надзиру финансијску и економску политику, оне ове задатке делегирају технократским властима ЕУ – Комисији и ЕЦБ.⁴⁷

Уговор о стабилности, координацији и управљању доноси одређене новине када је у питању управљање Еврозоном. Предвиђено је

⁴⁵ Attila Marján, “The Crisis and Its Potential Consequences on the Development of the European Union”, *Foreign Policy Review*, Vol. 8, Hungarian Institute of International Affairs, 2011, p. 33.

⁴⁶ Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, *op. cit.*, p. 622.

⁴⁷ *Ibid.*

успостављање Евросамита који ће окупити шефове држава и влада уговорних страна чија је заједничка валута евро. Председници Комисије и ЕЦБ су такође позвани да узму учешће у овим састанцима. Ове државе чланице простом већином именуваће председника Евросамита у исто време када Европски савет бира свог председника. Херман Ван Ромпеј (*Herman Van Rompuy*) изабран је за првог председника Евросамита. Уколико спајање ове две функције постане пракса вероватан је исход да ће „чланице Еврозоне ставити катанац на место председника Европског савета“, јер би било „веома проблематично“ да политичар из државе која није чланица Еврозоне буде на челу Евросамита.⁴⁸ Фискални споразум, али и други усвојени антикризни механизми додатно ће ојачати везе између држава чланица које припадају „клубу евра“. Ипак, овај клуб није затворен и државе чланице Уније које испуне критеријуме конвергенције могу постати његов део. У највећој мери, показано (не)сналажење Еврозоне у суочавању са кризом, утицаће на привлачност избора монетарне интеграције за остале земље чланице Уније.

Ступање на снагу два поменута међудржавна уговора у кратком временском размаку није значајније утицало на схватање да је институционалну реформу у домену ЕМУ и даље потребно наставити. По свему судећи на врху агенде је стварање Банкарске уније.⁴⁹

III) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Циљ овог рада био је да представи начине на које се ЕУ суочила са најозбиљнијом економском кризом од свог настанка. Из анализе предузетих мера и усвојених антикризних механизма намећу се одређени закључци. Прво, са напредовањем кризе мере ЕУ постајале су одлучније и далекосежније. Такође, неспорна је решеност укључених актера да се заједничка европска валута одржи. Поменута изјава председника ЕЦБ, да ће учинити све што је потребно да се евро спаси, јесте свакако јасан показатељ таквих настојања. У блиској вези са овим је и јачање или чак еволуција улоге ЕЦБ (*crisis manager*) у постојећем институционалном аранжману ЕМУ. Такође, ЕЦБ је део тзв. Тројке (*Troika*) коју поред ње чине Европска комисија и представници ММФ-а, а која је задужена да најпре преговара, а затим и

⁴⁸ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro?’”, op. cit., p. 194.

⁴⁹ Детаљније о плановима за европску банкарску унију видети у: Бранко Васиљевић, Ратко Радосављевић, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, op. cit., стр. 278-288.

прати напредак реформи у државама чланицама које су примиле „пакете помоћи“. Посматрано из призме институционалне логике, ЕЦБ има јасан интерес да евро опстане, јер се у крајњем ради и о њеном самоопстанак.⁵⁰ Друго, криза а затим и усвојене мере на њеном сузбијању, интензивирале су старе али и отвориле нове поделе у Унији. Економска криза много пута ставила је на тест постојање солидарности између држава чланица. Јавно мњење, у државама које су обезбедиле финансијску помоћ за презадужене земље чланице, сматра да су се оне нашле у таквој ситуацији услед неодговорног вођења економске политике и избегавања правила ЕМУ. Са друге стране, земље дужници нашле су се у ситуацији да буду „приморане да плате високу цену, у смислу њихове националне политичке аутономије да би се спасла монетарна интеграција“.⁵¹ Затим, све су већа раслојавања између држава чланица чија је валута евро (које су, између осталог, између себе закључиле Уговор о ЕСМ) и „осталих“ држава чланица Уније. Томе на руку иде и институционализација одвојених састанака и самита представника Еврозоне. И не мање важно, за крај остаје однос Велике Британије према ЕУ. Одбијање да учествује у Фискалном споразуму, став према предложеном плану за Банкарску унију, јавност у којој доминирају евроскептици и најављени референдум о чланству ове земље у ЕУ, чине Велику Британију највећим опонентом до сада предузетих антикризних мера ЕУ.

Трећи могући закључак јесте, да је економска криза разоткрила озбиљну мањкавост у иницијалној замисли ЕМУ. У првом тренутку чинило се да је стабилност европске монетарне интеграције угрожена недоследном координацијом економских политика држава чланица. Како се криза поопштрала постало је јасно да су разлози дубље природе. Финансијска, дужничка и криза евра, које су се сукцесивно догађале, откриле су „постојање грешке у изградњи огромног економског и валутног подручја“ коме недостају потребни инструменти за спровођење заједничке економске политике.⁵² Додуше, не би требало заборавити да је било оних који су на ово упозоравали и у време усвајања планова за европску монетарну интеграцију. Са наступањем кризе у Еврозони у теоријским круговима нарочито је

⁵⁰ Иако се може тврдити да притисак кризе оправдава ангажовање ЕЦБ као *crisis manager*-а, кључно питање у будућности остаје „како обезбедити услове да се ЕЦБ врати својим основама, тј. како поново ограничити њену улогу само на језгро управљања монетарном унијом.“ Daniela Schwarzer, “The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union”, op. cit., p. 35.

⁵¹ Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, op. cit., p. 621.

⁵² Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, op. cit., p. 129.

оживео интерес за теорију оптималне валутне области (*optimal currency area*), коју је економиста и добитник Нобелове награде Роберт Мандел (*Robert Mundell*) формулисао још далеке 1961. године, а која сугерише да није упутно за државе да се упуштају у монетарну интеграцију уколико одређени предуслови нису испуњени.⁵³ Пратећи поставке ове теорије, данас је виђење, по коме се основни узрок садшње кризе евра крије у противуречности између наднационалне монетарне уније и слабе и неделотворне координације националних економских политика, постало готово опште место. Такво стање ствари недвосмислено је признала и ЕУ када је донела стратешки документ који је насловљен: „Ка истинској Економској и монетарној унији“.⁵⁴ Овај извештај председника Европског савета, који је припремио у сарадњи са председницима Европске комисије, Еврогрупе и ЕЦБ предлаже фазе ка достизању „праве“ или „истинске“ ЕМУ. На крају, приметно је одређено побољшање економских показатеља у Унији. Наиме, недавно је Еуростат објавио да је Еврозона као целина изашла из рецесије, најдуже до сада.⁵⁵ Економском расту Евроzone највише су допринеле две њене највеће економије Немачка и Француска. Али, за ЕУ нарочито је охрабрујуће што је Португал, као једна од чланица које су најтеже погођене дужничком кризом, остварио раст од 1,1% БДП у посматраном периоду. Овај раст остварен је упркос мерама штедње које ова земља спроводи. Одређена обазривост је ипак пожељна, у том смислу што је без озбиљније анализе још увек рано закључити да је оживљавање економске активности последица предузетих атикризних мера ЕУ.

IV) ИЗВОРИ

- Boin, A. ‘t Hart, P. Štern, E. Sandelijus, B., *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Crum, Ben, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 51, Issue 4, July 2013.
- Craig, Paul, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism”, *European Law Review*, Issue 3, June 2012.

⁵³ О томе да ли ЕУ испуњава критеријуме јединствене новчане области видети у: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 292-296. као и Бранко Васиљевић, Звонко Гобелјић, „Политичка економија евра“, *op. cit.*, стр. 160-163.

⁵⁴ Видети: “Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf, 09/11/2013.

⁵⁵ Видети: Internet, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF, 09/11/2013

- Craig, Paul, “Pringle: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, Internet, http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_01_0003.pdf
- European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf
- Еуростат, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF
- De Grauwe, Paul, *Економија монетарне уније*, Издавачка књижница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2004.
- De Grauwe, Paul, “The ECB was Right to Intervene as Lender of Last Resort, but Structural Reforms are Still Needed to Save the Eurozone”, Internet, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/09/12/ecb-eurozone/>
- Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, (*JCMS*), Vol. 50, Annual Review
- Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Hodson, Dermot, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, *JCMS*, Vol. 51, Annual Review
- Јањевић, Милутин (приредио), Консолидовани Уговор о Европској унији, Службени гласник, Београд, 2009.
- Јовановић, Никола, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*
- Marján, Attila, “The Crisis and Its Potential Consequences on the Development of the European Union”, *Foreign Policy Review*, Vol. 8, Hungarian Institute of International Affairs, 2011.
- Петровић, Перо и Јовић, Жељко, „Утицај глобалне економске кризе на међународне финансијске институције: потреба њиховог реформисања“, *Међународни проблеми*, Vol. LXV, No. 2/2013
- Piris, Jean-Claude, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012.
- Предић Кнежевић, Весна, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Самарџић, Слободан, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, бр. 1, 2012.

- Schwarzer, Daniela, “The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union”, *Global Policy*, Volume 3, Supplement 1, December 2012.
- Thies, Wallace, “Is the EU Collapsing?”, *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012.
- Васиљевић, Бранко, Радосављевић, Ратко, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, *Право и привреда*, бр. 4-6, 2013.
- Васиљевић, Бранко, Гобелјић, Звонко, „Политичка економија евра“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, 2011.