

---

# EU DANAS – TRIJUMF POGREŠNIH IDEJA I INSTITUCIJA KAPITALIZMA

**Bogomir Kovač**

The author reviews the European search for the answers to permanent crisis immanent in its historical development. He also deals with the European Union's answers to challenges of the crisis, its transformation, creation of institutions and concludes that several systemic crises that the EU suffered ask for a critical reconsideration of the past integration and possibilities of further development, and points to two alternatives: the EU as a trans-national system with a common market of sovereign countries and the second – a political confederation.

*Though this be madness,  
yet there is method in 't.*

W. Shakespeare

*We are with Europe but not of Europe.  
We are associated but not compromised.*

W. Churchill

## **1. Nekoliko uvodnih historijskih ogledala**

Priča o EU-u u osnovi je priča o Europi, o uvijek iznova poduzimanu pokušaju udruživanja ideja i institucija, država i tržišta. Historijski zgusnut geografski prostor, bez jasnih političkih i ekonomskih granica između Atlantika, Azije i Afrike, stoljećima

pokazuje izuzetnu razvojnu inovativnost i bogatstvo. Španjolski historičar Josep Fontana je u svom djelu *Europa ispred zrcala* (Fontana, 2003) ponudio desetak historijskih ogleda u kojima se sadašnja Europa (samo)promatra iz zrcalne perspektive svojih jučerašnjih slika. Europa u toj zrcalnoj galeriji može vidjeti svoju budućnost kroz svoja dosadašnja iskustva, ogledanje u tim ogledalima znači zapravo kritičko samoispitivanje onoga što želimo u tim slikama vidjeti ili pak onoga kako bismo željeli da nas, „Europljane“, vide drugi.

Europa je razapeta između previše spominjanja i samozaborava. To je zapravo način kako Europa može misliti samu sebe u širem kontekstu političke filozofije i političke ekonomije, u transcendentnoj dijalektici univerzalne sudbine čovječanstva i posebnih naroda i država. Europa kao da ima nekakav ekskluzivan unutrašnji smisao, ona nije samo geografski i historijski društveni realitet poput drugih (recimo Kine, Indije, Amerike...); Europljani misle da jedino taj njihov prostor ima svoju duhovnu dimenziju, identitet historijske posebnosti i izuzetnosti. Samo Europa ima onu „imanentnu teleologiju“, kako kaže Ricoeur (1974), samo ona uvijek nanovo ima nove duhovne ideje i kreira jedinstvene institucionalne sustave na svjetskoj razini. Europska ideja je zapravo teleologija njezine historije, ideja EU-a zapravo je permanentan proces posebnih rješavanja univerzalnih zadataka, kako bi to razumio Kant.

Zato se čini kako je sudbina europskih institucionalnih sustava historijski ujedno i univerzalna i posebna, pa su čak i njezine krize dobile oznaku „krize smisla“ (Ricoeur). Osnovna tema europske historije je traganje za odgovorima na permanentnu krizu sistema. Kriza je imanentno stanje duha i društvenog razvoja Europe, sva patologija procesa promjena europske historije, svi njezini veliki pomaci proizlaze iz kriza, ekonomskih, političkih i vojnih kataklizmi. Zato čitava kritička duhovna tradicija moderne u krizi ne vidi obične disfunkcije sistema, nego

strukturnu bit europskog društva, smisao njegova historijskog razvoja. Politička i ekonomska struktura Europe u matrici europskih država i naddržavnih sustava nikada nije imala čiste etničke i nacionalne granice.

U Europi treba praviti jasnu razliku između države, nacionalne suverenosti i etničkih (kulturnih) različitosti, jer Europa postoji samo kao različitost tih političko-ekonomskih procesa, vrijednosti, kultura, tradicija (Habermas, 2011). Svi pokušaji izgradnje nekakve zajedničke Europe do sada su završili upravo u konfuziji između političkih, ekonomskih i kulturnih fenomena nacija. Međutim, dok nema zajedničkoga europskog identiteta, nema ni zajedničke historije, a ako nema ni jednoga ni drugoga, onda ni budućnost Europe kao EU-a nema velikog smisla. Europski kolektivni projekt kao takav moguće je utemeljiti i razvijati upravo u okviru toga bogatstva različitosti i sposobnosti da ih se uvaži.

Euroljani su, kao nekad Kinezi koji su svoje carstvo stavili u središte svemira, sami sebe odavno postavili u središte globalnoga civilizacijskog napretka (Pomeranz, 2000). I uvijek iznova to čine. Dosadašnji pokušaji integracije Europe, od Rimskog Carstva do EU-a, nisu stvorili kolektivni identitet kao jedinstvo različitosti. Sve različite mitologije političke jedinstvenosti politički su lideri uvijek nanovo tražili kroz ideologiju njezine posebnosti, izuzetnosti, neusporedivosti, superiornosti. To pomalo rasističko shvaćanje postalo je sastavnim dijelom modernoga europskog identiteta. S toga gledišta, svaki pokušaj da se Europu promišlja na historijski način završava kao europeizacija historije svijeta.

Historijska kreacija sadašnjeg EU-a obično se smatra izuzetnim dostignućem, koje ujedinjuje tako velike civilizacijske tekovine kao što su grčki logos, židovsko-kršćansko-islamska religijska tradicija i humanistička renesansa novog vijeka. Logos daje ljudima razum za društveni dogovor, vjera je zajednička

supstanca povezanosti na višoj razini, humanističko poštovanje pojedinca omogućava razvoj posebnih institucija kao što su tržište, novac i vlasništvo. Njihova je političko-ekonomska kombinacija omogućila onaj famozni i ekskluzivni civilizacijski uspon europskoga tržišnog društva i kapitalizma. Međutim, razvoj Europe nije samo civilizacijski emancipacijski proces, nego je ujedno dio historije politike moći. Prema ciničnom sudu, ta politika moći na kraju i nije ništa drugo doli historija međunarodnog kriminala i masovnih ubijanja (Popper, 1986: 269).

Sve je na ovim prostorima započelo ideologijom Velikoga Rimskog Carstva. Kasnije, Vestfalski mir uspostavlja civilni međudržavni sistem (1648), Bečki kongres i Sveta alijansa transformiraju Napoleonovu Europu (1814–1815), Hitlerova Njemačka u za sada najstrašnijem ratu (1914–1945) biva poražena, a sve završava novim svjetskim poretkom u Bretton Woodsu (1944). Europa kao emancipacijski projekt je prema tome pozitivna, ali neefikasna utopija, Europa u okvirima političkih, ekonomskih i vojnih ciklusa je negativna, ali historijski realna alternativa.

Novija historija EU-a zapravo je nastala na tim temeljima. Usred rata grupa oko Altiera Spinellija formira pokret za europsku federaciju, vlade u egzilu triju država (Belgije, Nizozemske i Luksemburga) već 1944. godine razmišljaju o poratnoj carinskoj uniji Beneluxa. Churchill se 1946. godine zalaže za Udružene države Europe, ali bez Velike Britanije. Već prvi europski kongres u Haagu (1948) udružuje predstavnike visoke politike, biznisa i intelektualaca na osnovi političke i vojne pobjede nad nacizmom i fašizmom, postavlja prvi okvir zajedničke budućnosti Europe. Dvije godine kasnije, Schumanova deklaracija postaje historijski dokument za formiranje prve europske institucije, ECSC-a kao Europske zajednice za ugljen i čelik (1951). Deklaracija postulira produbljivanje unije kroz europsku zajednicu sa zajedničkim institucijama, budžetom i vojskom, ali

ova polazišna ideja nikada nije bila i politički realizirana.

Pitanje ekonomskih implikacija međudržavne europske integracije prvi postavlja Hayek već 1939. godine. Hayek je u okviru svog predavanja 28. veljače 1944. na King's College u Cambridgeu pokrenuo „njemačko pitanje“, koje stoji u središtu ključnih europskih zbivanja i ideja XX stoljeća (Hayek, 1961). Ustvrdio je da budućnost Europe ovisi o rješavanju položaja Njemačke poslije rata, da je jedini način pacifikacije Njemačke njezino uključivanje u šire europske integracije. Europu je vidio kao političku federaciju zajedničkoga slobodnog tržišta, kao međudržavni federalizam koji nudi osnove ekonomije opsega i slobodnoga toka kapitala, ljudi i roba. Hayek i posebno Ropke svoje su ideje vezali uz političke ideje britanske i njemačke liberalne škole u okviru utjecajne *Mont Pelerin Society* (1947), gdje su postavljeni osnovni intelektualni okviri liberalnog konstitucionalizma europske integracije (Ash, 2012).

Europa je poslije II svjetskog rata počela graditi svoju političku fantazmu udruživanja, nov emancipacijski projekt na temelju svojih kulturnih, političkih i ekonomskih ograničenja. Stoje li iza toga zajedničkog projekta upravo pitanja mira, unutrašnje i vanjske sigurnosti, stara moć federalističkih političkih ideala ili se radi primarno o asimetriji ekonomskih interesa, koji dominiraju kroz tržišne odnose, komparativne prednosti trgovinskih, poduzetničkih i financijskih centara moći?

Razvoj EU-a je kroz niz međunarodnih povezivanja europskih država tražio ravnotežu između političkog projekta federalizacije (političke unije) i ekonomske integracije (ekonomske unije). Proces europskih integracija je zapravo počeo kao ideja političke i ekonomske integracije na temeljima ordoliberalizma njemačkog ministra gospodarstva Erharda („Soziale Marktwirtschaft“). Europa je u tome trokutu najprije igrala na političku kartu integracije i poslije Rimskog ugovora (1957). Njemački ustavni pravnik Hallstein, kao prvi predsjednik EEC-a

(Europske ekonomske zajednice), tada još čvrsto zagovara ekonomski funkcionalizam kao način političke federalizacije Europe. Međutim, politička integracija nije (bila) moguća zbog američkih globalnih ekonomskih i političkih interesa i suprotnih državnih interesa, posebno Velike Britanije, Francuske i Njemačke. Sredinom šezdesetih, politička integracija Europe još je samo puka metafizička dijalektika. Prevladao je stari pragmatički duh Jeana Moneta da je ekonomski put jedina politička mogućnost razvoja EU-a.

Europske integracije su prema tome prošle četiri razvojna stadija:

– Početna faza EEC-a u pedesetim godinama ostaje u okvirima američkog globalizma, neutralizacije njemačkoga gospodarskog uspona i neuspješnog pokušaja integriranja političkog federalizma i socijalno-tržišnoga gospodarstva.

– Druga faza, krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih, znači politički zaokret u monetarno uređivanje zajedničkog tržišta, posebno tečajnih uvjeta uz postupno napuštanje kejsnjsijanskih politika.

– Treća faza u osamdesetim godinama znači obnovu ekonomskog liberalizma, prevladavanje globalizacije i financijalizacije, privatizaciju i prevladavanje tržišnog „spontanog poretka“, uz sustavno razgrađivanje javne sfere i države blagostanja.

– Četvrta faza donosi radikalne promjene ekonomske konvergencije u devedesetim godinama, potom uvođenje eura i veliko proširenje na postsocijalističke države, uključujući institucionalne promjene poslije Velike recesije 2009–2013.

Moravcsik pokazuje da su na početku europskih integracija, kod državnika poput De Gaullea, Macmillana, Adenauera, prevladavali više geopolitički nego ekonomski interesi, jer da „ekonomska integracija nije konačni cilj sam po sebi, nego sredstvo manipulacije ‘visoke politike’“ (Moravcsik, 1998: 27). Tek poslije dolaze u prvi plan ekonomski interesi i komparativne

prednosti zajedničkog tržišta radi razvoja industrije (Njemačka), zajedničkog financiranja poljoprivrede (Francuska), širenja međunarodne trgovine (Italija, Benelux) i određene koordinacije zajedničkih ekonomskih politika (carinska unija, budžetiranje). Komercijalni interesi postaju važniji od geopolitičkih, ekonomske interesne grupe su utjecajnije od političkih.

U početku šezdesetih na europskoj političkoj sceni prevladava utjecaj De Gaullea, njegov pogled na europske integracije i poziciju Europe često je bio podcijenjen. Može ga se ovako sažeti:

– Zapadna Europa mora vlastitom samoorganizacijom postati politički i ekonomski kontrapunkt SAD-u i SSSR-u; integracija šest država je otvorena, uključujući Veliku Britaniju ako se ova riješi prevelike vezanosti uz Commonwealth i SAD.

– Povezivanje Francuske i Zapadne Njemačke je polazište širenja europskih integracija i razvoja EU-a.

– Izgradnja političke konfederacije europskih država je neposredan i ekskluzivan zadatak sporazuma na razini država i između njihovih vlada.

– EU mora dobiti široku demokratsku potporu i političku legitimnost kroz nacionalne referendume.

To je kasnije postao dio Peyrefitteova memoranduma (1960) i Fouchetova plana političke integracije (1961). Za našu je raspravu o EU-u važan upravo taj De Gaulleov pogled na EU kao primarno političku integraciju. Osovina Pariz – Berlin temelj je izgradnje EU-a, De Gaulle ima kritički odnos spram tehno-kratskih rješenja Rimskog ugovora, koji pretpostavlja subordinaciju država u odnosu na EU kao naddržavnu integraciju. Transformacijske dvojbe europskih integracija su prema tome stare. Početna ideja integracija je više političko-ekonomska, strateška i globalna. Udružena Europa zamišlja se kao primarno politička integracija, kao transnacionalna politička demokracija, koja si podređuje ekonomske institucije. U šezdesetim godinama još

uvijek prevladava dilema kako formirati transnacionalni politički i ekonomski identitet Europe: kroz nadnacionalnu državu ili pak kroz ekonomsku kooperaciju država. Odgovor je početkom sedamdesetih jasan, politički primat zadobiva ekonomska integracija. Ekonomska integracija znači u suštini eliminaciju diskriminacija unutar određenog prostora (Balassa, 2011), u njenom središtu stoji pomicanje ograničenja između poduzeća i potrošača, regionalnih grupacija i različitih industrijskih grana u okvirima zajedničkog tržišta i izdvojenih razvojnih politika (agrarna politika). Ekonomika tržišnog povezivanja omogućava da mreža nacionalnih država ostaje temelj razvoja europskih integracija.

Antikejnsijanski zaokret početkom osamdesetih donosi novi sustav ekonomskih politika i razvojnih modela, ekonomiju „velikog prilagođavanja“ (*Great Moderation*), dok poslije 1989. postsocijalistička tranzicija postavlja potpuno novi okvir političke modernizacije i afirmacije liberalne demokracije. *Annus mirabilis* 1989, dvije stotine godina poslije 1789, otvara sličan cunami nove političko-ekonomske imaginacije. Demokracija je ponovno postala važnija nego tržište, u kapitalističkoj tranziciji postsocijalističkih država politička logika je ispred ekonomske. Spektakularni pad socijalizma u Europi otvara prostor traganja za novim konstitucionalnim uređenjem EU-a. U sjajnoj analizi suvremenoga rizičnog društva Beck (kao kasnije, slično njemu, Giddens i Bauman) upravo na tom novom raskršću Europe traži „novu modernu“, kompleksnu cjelinu novoga postsocijalističkog nacionalizma, ekonomskog i političkog globalizma i europske postmoderne (Beck, 1986; Giddens, 1990; Bauman, 2000). Taj EU „druge moderne“ zapravo je nova politička i ekonomska forma koja je više od konfederacije i manje od federacije. Naravno, to je po definiciji „rizično društvo“ tekuće moderne.

Interpretacije europske integracije time su završile svoj krug. Europska je integracija počela kao specijalna forma nadnacionalne političke integracije u ime geopolitičkih ideologija i interesa



(Europa kao politička konfederacija). Onda je prevladala forma ekonomskih interesa i međudržavnih sporazuma i imali smo Europu kao jedinstveno tržište i monetarni valutni sistem država. Na kraju, Europa završava u projektu globalne ideologije ekonomskog neoliberalizma u novom pokušaju neofunkcionalizma i konstitucionalnog EU-a (monetarna i fiskalna unija). Politički projekt novog EU-a zapravo prvi put želi na drugi način postaviti princip subsidijarnosti, definirati EU ne samo kroz različite ugovore nego kroz zajednički konstitucionalni sustav europskog ustava. Habermas još i danas ustraje na tome da je europski ustav moguć i nužan za sveto trojstvo EU-a: EU državâ, EU građana i EU nacija. Međutim, ustavni dogovor iz Nice je politički propao (Habermas, 2012).

EU nikada nije bio kolektivan izbor na temelju političkih demokratskih odluka, nije ostao ograničen tržišnim okvirima, ali nije izmakao ni prevladavajućoj kontroli državnih političara. Nasuprot velikoj kompleksnosti europskih integracija na kraju uvijek prevladava prilično jednostavna matrica triju faktora, ekonomski interesi država i korporativnih grupa na jednoj i političke moći velikih država i njihovih elita na drugoj, pri čemu problem legitimnosti i demokracije civilne sfere na trećoj strani ostaje Ahilova peta svih mogućih integracija. Za sada tradicionalne nacionalne države ostaju osnovna poluga djelovanja i odlučivanja, ali bez zajedničke političke legitimnosti i kulture europskog identiteta. Zato EU i ne može iz ekonomske prerasti u političku uniju.

## **2. Uloga kriza u političko-ekonomskoj transformaciji EU-a**

U uvodnom smo historijskom krokiju Europe pokazali kako su krize inherentne procesima europskih integracija, svi međunarodni dogovori i institucionalna rješenja zapravo su odgovor na sistemsku entropiju europskih sustava. Monet u svojim memoarima

ukazuje upravo na taj krizni moment europskih integracija kao „prirodni uvjet“ razvoja EU-a (Monet, 1976). Taj sistemski uvid pokazuje kako je kriza nešto dobro i pozitivno jer omogućava sistemsku razvojnu dinamiku i permanentni institucionalni razvoj (Schmitter, 1970). Šezdeset godina europskih integracija je zapravo dio tih unutrašnjih anti-kriznih transformacija, svaki put je EU u odgovorima na krize proširio svoje kompetencije i zonu odlučivanja, pa i broj članica. Međutim, upravo u tim sukcesivnim procesima iznuđenih promjena EU postaje sve upitnija integracija, stalne reforme sistema nisu automatski i njegovo poboljšavanje. EU time sve više postaje nalik na političko-ekonomski inženjering socijalizma. Ako je socijalizam propao zbog unutrašnjih političko-ekonomskih sukoba, onda tu sudbinu može doživjeti i EU.

Sve je zapravo počelo ambicijama Delorsova izvještaja (1989) koji je najavio povezivanje ekonomske (jedinstveno tržište) i socijalne unije (socijalna jednakost), monetarne (euro) i fiskalne unije (fiskalna konvergencija) te na kraju njihovo udruživanje u političku uniju (konfederalni EU). Delorsov ambiciozni politički nacrt povezuje jedinstveno tržište i jedinstveni novac, tržišnu i monetarnu integraciju, uvažava i socijalnu pravdu i veću jednakost građana. Sve to zajedno znači najveći mogući stupanj političke i ekonomske integracije. Međutim, taj iznimno kompleksan institucionalni proces produbljivanja EU-a kasnije je nastavljen projektom proširenja koji je nastao poslije velikog udruživanja Njemačke. EU je u devedesetima stupio na teren potpuno suprotnih institucionalnih aranžmana i unutrašnjih disfunkcija:

- Uvođenje monetarne unije i eura pretpostavlja produbljivanje unije, visoku ekonomsku konvergenciju i institucionalnu integraciju (ekonomska, monetarna, fiskalna, politička unija).
- Širenje EU-a, posebno uključivanje postsocijalističkih zemalja, povećava ekonomski prostor, uvodi ekonomsku divergenciju i političku diferencijaciju.

U narativnom smislu možemo europsku institucionalnu integraciju razgraničiti na dva velika perioda – razdoblje zajedničkog tržišta (1958–1993) i uvođenje jedinstvenog tržišta i eura (1993–). Postoji poseban indeks regionalne institucionalne integracije (Dorrucchi, 2012), koji pokazuje odstupanja realnih promjena od normativnih uvjeta. Indeks pokazuje kako je EU početkom devedesetih bio blizu integracijskim ciljevima optimiranja zajedničkog tržišta i sistema fleksibilnih valutnih tečaja, dok je poslije Mاستrihtškog ugovora institucionalni raskorak između normativnih i realnih procesa postao veći. Dva ključna procesa integracije (uvođenje eura, proširenje EU-12) na kraju dovode do značajnih indeksnih odstupanja i institucionalne krize EU-a.

Krizne ekonomske neravnoteže u EU-u imaju dužu historiju (*European Economy*, 2009), ali su postale dramatične u razdoblju 2009–2013, kada je ciklična političko-ekonomska kriza dobila institucionalni karakter sistemske krize. Preplitanje funkcionalne i institucionalne krize možemo ukratko prikazati sljedećim stavovima:

1. U okviru eurozone već je godinama postojao velik tok kapitala iz država u centru, koje imaju suficit tekućeg dijela platne bilance (Njemačka, Francuska, Nizozemska...), i onih na periferiji s deficitom (Grčka, Portugal, Španjolska...). Nitko nije obraćao pažnju na reciklažu kapitala i rast finansijskog sektora u centru, dok je periferija čitav razvoj gradila na zaduživanju bez pravih mogućnosti vraćanja. Dužnička kriza nije rezultat posebnih antikriznih mjera, nego sistemskih problema akumulacije kapitala.

2. Drugi faktor je visoka ovisnost država, poduzeća i građana o bankama koje su u EU-u bile velike, podkapitalizirane i pune loših kredita, posebno u odnosu na države. Europska monetarna unija i monetarni funkcionalizam ECB-a bio je podređen likvidnosti, stabilnosti novca i cijena. Međutim, ekonomije država

europrostora bile su ubrzo ugrožene zbog nesolventnosti njihovih ključnih banaka. Kada su države počele djelovati kejsnianskim mjerama i rješavanjem problema velikih poduzeća i banaka („too big to fail”), ubrzo su postale još zaduženije.

3. Treći problem je brza konvergencija i pad kamatnih stopa poslije uvođenja eura. Monetarni sustav u eurozoni ima jedinstven tečaj bez obzira na različitu konkurentnost država, bankarski sistem ima relativno jedinstvene kamate bez obzira na različite rizike. Zato je zaduživanje realnog sektora tako visoko i neracionalno upravo na periferiji, gdje imaju nižu realnu produktivnost, troškove i konkurentske sposobnosti. Dužnička ekonomija je mogućnost da se financira ta nejednakost razvoja, naravno, uz problematičnu distribuciju rizika.

4. Nesolventnost država i kriza bankarskog sistema pogađaju obje strane. Dugovi se koncentriraju u privatnom sektoru, zaduživanje i rast financijskog poslovanja i bankarskog sektora prelazi sve granice. Tok kapitala od bogatih k manje razvijenim smatra se uspjehom realne konvergencije EU-a. Međutim, zbog tih su tokova investicije u centru manje ali efikasnije, a na periferiji veće ali lošije, što na kraju pogađa rast u centru i pogoršava konkurentske sposobnosti periferije. Neravnoteža zaduživanja dovodi do neravnoteže u konkurentnosti država.

5. Grčka kriza otkriva kako solventnost država nije toliko ovisna o deficitu javnog sektora koliko o deficitu platne bilance. EU nema kriznog menadžmenta i institucionalnih mehanizma za rješavanje kriza velikih banaka i nesolventnosti država. ECB ne djeluje kao posljednji davalac kredita, ne postoje fiskalni transferni mehanizmi pomoći. Zato kriza EU-a postaje akutna, ECB se koncentrira na likvidnost, EK poseže za transfernim mehanizmima pomoći.

Nema velike dvojbe, paleta političko-ekonomskih pogrešaka je velika. EU kao institucionalni sustav i njegove ekonomske politike nisu kontrolirali ekscese kreditnog ciklusa poslije uvo-

đenja eura. U EU-u nisu postojali institucionalni okviri kriznog menadžmenta za apsorpciju asimetričnih kriznih šokova, a mehanizam makroekonomskih politika naprosto ne može djelovati. Što da se radi? Institucionalna reforma EU-a i bolje upravljanje unijom postaje uvjet daljeg postojanja EU-a. Postoje dva moguća scenarija: (1) periferne države EU-a rješenje više vide u novim i efikasnim mehanizmima upravljanja i menadžmenta krizom, (2) razvijeni centar EU-a više govori o institucionalnim reformama i strategijama prevencije krize. Svi se slažu oko toga da treba staviti EMU u novi i radikalniji reformski okvir, ali su različiti pogledi o pravcu politika rješavanja krize. Dio država više zagovara strategiju podjele financijskih rizika, restrukturiranje dugova i razvojnu pomoć (Francuska, Italija, Španjolska...), dok drugi dio (Njemačka, Benelux, Austrija...) traži više tržišne discipline, regulativna pravila i reforme.

Poznati dogovor Merkelove i Sarkozyja u Deauvilleu (2010) postavlja glavni francusko-njemački okvir rješavanja europske krize, što znači:

- povećanje fiskalne i tržišne discipline članica (fiskalna kontrola);
- šire preuzimanje rizika financijski moćnog centra (financijska pomoć);
- preuzimanje fiskalne odgovornosti na razini država (fiskalna odgovornost);
- participaciju privatnog sektora u sanaciji banaka (financijska odgovornost).

U tom smislu Draghi 2012. godine izjavljuje da će ECB braniti euro po svaku cijenu da bi se time spriječile špekulacije oko eura. Ali zato ECB još uvijek ostaje u okvirima rješavanja likvidnosnih mjera i neizravne pomoći članicama zbog moguće insolventnosti. Njemačko ordoliberalno stajalište je postalo glavni način suprotstavljanja kriznom menadžmentu EU-a. Primarni cilj stabilizacije krize EU-a je saniranje i restrukturiranje državnih

zaduženja. Put do toga je fiskalna konsolidacija i uravnoteženje javnih financija država kroz jedinstvena fiskalna pravila EK-a (fiskalni semestar) i centraliziranu kontrolu banaka (ECB). Monetarna politika ostaje u okvirima inflacijskih ciljeva, bankarska unija ostaje pod kontrolom ECB-a. Čitava sanacija i podjela financijskih rizika država i banaka ostaje na nacionalnoj razini. Međutim, poslije 2012. odgovornost za sanaciju banaka u prvom redu preuzima privatni sektor kao vlasnik („bail in“), dok uravnoteženost budžeta i restrukturiranje dugova ostaju na razini kriznog menadžmenta vlada. EU nudi posebnu pomoć u okviru posebnog fonda i procedura kriznog menadžmenta tek kada privatni sektor, a kasnije i države, izgube mogućnost rješavanja dužničke krize na financijskim tržištima.

Na političkoj razini je sada postalo jasno da je razvoj europskih ekonomskih integracija u dubokoj krizi. Prvi izvještaj četiriju predsjednika čelnih europskih institucija jasno pokazuje namjere komisije (Van Rompuy, 2012): dok kriza eurozone zahtijeva kompletiranje monetarne unije s financijskom, fiskalnom i političkom unijom, dotle je daljnje proširenje EU-a za stanovište vrijeme odgođeno (posebno na dijelu Balkana). Tri godine poslije, Junckerov izvještaj ponavlja osnovnu namjeru usavršavanja europske monetarne unije. Juncker, kao nekoć Delors, povezuje procese ekonomske konvergencije i socijalne kohezije, pri čemu proširenje unije eksplicitno nije reformska agenda EU-a (Juncker, 2015).

Međutim, izvještaj predsjednika Europskog vijeća Tuska tek godinu dana kasnije pokazuje još eksplicitniju sliku zajednice: blokirano je širenje EU-a upravo na području sive zone Balkana, koji postaje središte presudne izbjegličke krize. Tusk, naime, govori o dramatičnom preplitanju više kriza EU-a: migracijske i izbjegličke krize, sigurnosne krize zbog terorizma, krize Brexita i političkog integriteta, fiskalne i dužničke krize članica EU-a, financijske i bankarske krize europristora... (Tusk, 2016). EU je

šest desetljeća poslije svoga velikog puta integracija očito došao do granica svog razvoja. Sigurnosna, politička i ekonomska pitanja su postala toliko kompleksna i teško savladiva da je prvi put ugrožen sam projekt postojanja EU-a. Prigodna Rimska izjava iz ožujka 2017. zorno pokazuje potpunu nemoć političkih elita da razvijaju EU u budućnosti.

Bijela knjiga (White Paper, 2017) izraz je nastojanja Europske komisije da prvi put ponudi pet potpuno otvorenih mogućih scenarija razvoja EU-a. Prvi znači *status quo*, gdje EU zapravo ostaje nestabilno udruženje dobrih ideja i sadašnjih loših institucionalnih rješenja. Drugi ostaje u okviru jedinstvenog tržišta, što znači da EU ostaje ekonomska zajednica samostalnih političkih država s minimalnim zajedničkim temeljima. Treći scenarij nudi diferencirani EU s više brzina i načina integracije, nekakvu institucionalnu samoposlugu, gdje svatko uzima ono što želi i može s obzirom na svoje posebnosti. Četvrta mogućnost je opet kontrapunkt, EU se razvija kroz institucionalne promjene i efikasnije djelovanje čitavog sustava. Peti scenarij je zapravo spoj svih ekonomskih unija u političku, EU je funkcionalno jedinstvo na razini „udruženih država Europe“.

Tih pet alternativnih scenarija označava zapravo potpun teorijski, ideološki, politički i ekonomski bankrot Europske komisije. Europske institucije nisu više jamci pravne sigurnosti, ekonomskog prosperiteta i socijalne pravednosti, zato EU gubi i svoju političku legitimnost. Europske integracije su u razdoblju 2014–2017. zapravo krenule u suprotnom smjeru, politička i ekonomska dezintegracija postaje vidljiva, desni politički populizam i uspon protueuropskih nacionalističkih partija jačaju politički euroskepticizam. Svaki novi politički izbori u glavnim članicama EU-a (Francuska, Njemačka, Italija...) unose sve veću neizvjesnost i političku nestabilnost. Velika Britanija efektivno napušta EU do 2020. godine, Škotska zbog toga najavljuje novi referendum, Katalonija upozorava na mogućnosti raspadanja velikih nacionalnih država...

Politička kriza EU-a nastavak je financijske i ekonomske krize, ali je puno opasnija jer neposrednije pokazuje političko-ekonomska proturječja i globalnu sistemsku krizu EU-a. Dosadašnja ekonomska integracija nije dovela do dovoljne političke konvergencije i jedinstvenoga europskog identiteta, zato EU i ne može postati efektivna politička unija. Ovaj zaključak nije nešto novo. Promišljanje političko-ekonomskih dimenzija institucionalne integracije EU-a uvijek je bilo u prvom planu, dok je posebno kulturna strana traganja za identitetom EU-a čitavo vrijeme periferna tema europske politike. Europa je dobila konvenciju o kulturi već na samom početku svojih integracija (1954), kultura je formalno prisutna u svim važnijim europskim dokumentima, ali nikada kultura nije postala pokretna točka integracija (Kovač, 2001a). Tek Barrosova komisija (2007–2013) postavlja kulturu u širi plan integracije (Schindler, 2012). Junckerova komisija (2014–2020) to je proširila na program Kreativne Europe, *Europeana* postaje osnova za razvoj europske kulturne baštine, kulturni projekti su danas dio kohezivne politike EU-a. Kultura je danas postala dio europskih integracija kao novi biznis, a ne kao politički projekt zajedničkog identiteta.

Možda ovu skrivenu dvojbu najbolje ilustrira umjetnička vizualizacija eura kao zajedničke ekonomske valute koja se kao konkretan novac u EU-u upotrebljava od 2001. godine. Euro je, naime, u jezgri posljednje ekonomske integracije i novoga političkog europeizma, euro je osnova političko-ekonomske ideologije europskog udruživanja. Novac obično svoj vidljivi identitet gradi na slikama važnih stvari i moćnih ljudi, međutim, papirni euro pokazuje sasvim apstraktni arhitekturni konstruktivizam bez ikakvoga prepoznatljiva identiteta. Na drugoj strani kovani euro kao manje vrijedan novac može postati nosilac nacionalnih identiteta. Vrijedan papirni euro toliko apstraktno simbolizira europski identitet da je zapravo ta vrijednost neprepoznatljiva; na drugoj strani nacionalni identitet novčanog sitniša vrijedi



puno manje, ali je vidljiv, konkretan i poznat. Euro (EU) kao prazna apstrakcija je prema tome vrijednost, konkretan nacionalni identitet (nacionalna država) zapravo je novčani sitniš. Euro kao temeljni političko-ekonomski integrator EU-a je tako postao najbolji dokaz europske kulturne ništavnosti.

To znači da je čitava ekonomska integracija dovela do stanovite razvojne konvergencije članica EU-a, ali je na drugoj strani izostala stanovita europska kulturna homogenizacija. Istraživanja pokazuju da je kulturna različitost unutar država članica deset puta veća nego između članica, zato kulturna diferencijacija između država EU-a ne može biti ograničenje za uspostavljanje političke unije (Guisso, Herrera, Morelli, 2015). U EU-u je prema tome nacionalizacija kulturnih identiteta i izravno sprečavanje izgradnje europskog identiteta naprosto pogrešan politički stav. Znači li to da je politička unija zbog toga puka utopija?

### **3. EU na raskršćima svoje transformacije**

EU je u okviru kriznog menadžmenta (2013–2017) za sada spriječio totalni kaos, međutim, ekonomska stagnacija i političke podjele ostaju, multipliciraju se suprotnosti, podjele i centrifugalni procesi. Podjela EU-a na više dijelova je stvarnost, razvijeni centar – manje razvijeni jug (dugovi), stara i nova Europa (migracije), velike i male države (regionalizam), nova fragmentacija država i unije (Katalonija, Velika Britanija)... Antikrizne politike su imale zadatak da ponovno uspostave stanje EU-a prije krize, ali to nije više moguće. Zato su pred nama četiri moguća scenarija izvan okvira Bijele knjige:

– Scenarij raspadanja EU-a u okvirima sadašnjih tendencija produživanja ekonomskog neoliberalizma i autoritarnih političkih rješenja u velikom broju članica. Reforme i stalne promjene različitih unija u suštini produžavaju sadašnju politiku *statusa quo*.

– Scenarij totalnog kaosa, neorganiziran raspad s dramatičnim mogućnostima vojnih i drugih konflikta između članica. To je povratak na staru Europu politički samostalnih država i multilateralnih ekonomskih odnosa na temelju tržišnih interesa.

– Scenarij konstitucionalne reforme EU-a kroz kredibilni ugovor oko suverenosti država, zajedničkih europskih institucija povezivanja i novog menadžmenta te političke demokracije na razini EU-a. To je scenarij novoga ustavnog EU-a koji političke uvjete postavlja ispred ekonomskih integracija.

– Scenarij socijalnoga zelenog EU-a polazi od zajedničke vizije ekološke tržišne alternative na osnovi zamjene dosadašnje kapitalističke razvojne paradigme. Ekologizam kao redukcija rizika, ekonomska alternativa koja povezuje sadašnje i buduće članice u okviru novih paradigmi „umreženog društva“ (*network society*).

Koji je scenarij najrealniji, ostaje otvoreno pitanje. Prvi i treći scenarij su komplementarni ako bi došlo do promjena u strategiji dosadašnjih integracija, drugi i četvrti su povezani s radikalnijim postavkama, raspad EU-a kroz vojne sukobe članica ili pak nova utopija ponavlja neka rješenja europske historije XX. vijeka (tridesetogodišnji svjetski rat i komunizam). EU je za sada izbjegao raspad, njegovo političko i ekonomsko uređenje je ipak toliko robusno da nekih brzih negativnih promjena za sada nema, međutim, opasnosti nisu otklonjene.

Europski krizni menadžment je u posljednjih pet godina (2012–2017) ostvario neke pozitivne promjene koje ohrabruju:

– EU je postigao potrebnu motivaciju za promjene i sudjelovanje (ESM);

– EMU kao najlošija karika sistema doživljava najveće reforme (EFU, EBU);

– EK i ECB prvi put javno traže radikalnije političke alternative (EK).

Svi su reformski naponi EU-a išli u pravcu efikasnije transmisije monetarne politike, fiskalne koordinacije i finansijskih obrambenih zidova ako bi došlo do nove krize. Međutim, za sada nema jasnijih političkih određenja oko institucionalnih rješenja i načina upravljanja EU-om. Potrebna je ravnoteža između ekonomskih i političkih promjena, fiskalnih i monetarnih sustava, strukturnih i razvojnih reformi, važni su i vremenski okvir i hijerarhija reformi.

Ekonomska analiza političke integracije obično polazi od pretpostavki da postoji trokut između (1) koristi ekonomske integracije (ekonomija opsega i liberalizacija zajedničkog tržišta), (2) ekonomike javnih dobara (zajedničke institucije, pravila i politike) i (3) troškova političke diferencijacije (velik broj različito razvijenih članica).

Uzmimo uz taj trokut tri moguće teorijske interpretacije:

1. Optimalno političko područje definiramo kao prostor gdje su troškovi političko-ekonomskih i socio-kulturnih različitosti nacionalnih država viši od koristi udruživanja članica u zajednicu EU-a. Politička integracija može biti produbljena i proširena do granica kada svako daljnje priključivanje nove države donosi neto negativan učinak i tako povećava ukupne troškove integracije iznad mogućih koristi. Primjena Pareto-principa je zapravo apstrakcija koja tek upozorava na dvojbu ekonomskoga i političkog optimiranja EU-a, koja nikada nije bila predmet teorijskoga i političkog razmatranja. Prema tome, moramo znati što je ekonomsko, a što političko optimalno područje EU-a.

2. Slično bismo mogli bolje analizirati, razumjeti i koristiti EU kroz zajednička javna dobra i disperziju institucionalnih rizika. Ovdje države članice i EU moraju međusobno jasno kompenzirati sve moguće prijenose političko-ekonomske suverenosti i raspodjele odgovornosti. Ako pravimo razliku između redukcije i redistribucije rizika, onda bismo mogli postići političko-ekonomsku ravnotežu između članica i zajednice upravo u kalkulaciji tih

rizika. Redistribucija rizika između EU-a i članica ide do granica gdje još omogućava smanjenje rizika članica, dok u ravnotežnoj poziciji sve članice izjednačavaju svoje međusobne rizike u odnosu na EU. Tako opet dolazimo do političke optimalizacije ekonomskih odgovornosti u pogledu redistribucije suverenosti na razini članica i zajednice EU-a.

3. Treća je mogućnost analiza potrebnih institucionalnih reformi: EU može polaziti od takozvane Rodrikove trileme i Madisonove dileme. Rodrikova trilema znači da u okvirima EU-a ne možemo imati zajedno međudržavno uređenje, nacionalnu suverenost i demokratsku kontrolu, racionalni izbor uvijek uključuje dvije od tih karika, ali nikada sve tri zajedno. Zato Madisonova dilema govori upravo o toj podjeli političke moći između država i EU-a, koja mora postati dio izravnoga političkog dogovora. Trilema je zapravo negativna igra, gdje uvijek nešto gubite na račun mogućeg rješenja; dilema ima pozitivan rezultat ako imate ugovor. Transfer suverenosti, prema tome, temelji se na podjeli između samoupravljanja i zajedničkog upravljanja.

Sva tri primjera pokazuju da je polazište svih političko-ekonomskih promjena EU-a u suštini povezano s jasno određenim konceptualnim okvirom koji precizira političko-ekonomske ravnoteže država i zajednice, podjelu rizika i odgovornosti, moguće sklapanje ugovora koji u principu nisu iznuđeni. Osnovno pitanje glasi: znači li EU savez država, saveznu državu ili neku zamršenu mješavinu jednog i drugog? Pogotovo je novi broj članica poslije 2004. (postsocijalističke države) europsku politiku suočio s osnovnim pitanjem njezina funkcioniranja; demokratski deficit sa svakom novom članicom EU-a postaje sve veći. Danas je EU u biti sve drugo nego demokracija, ne postoji nešto poput europske javnosti, na izborima u državama članicama europske teme i problemi su marginalni, mediji nisu europski nego nacionalni. Manjak demokracije na razini država postaje još veći na razini EU-a. EU-u nedostaje odgovorna

vlada, parlament nema kontrolu i punu proračunsku suverenost, odluke Vijeća EU-a kao zakonodavca donose se tajno. Tamo gdje EU simulira nekakvu državnost (Vijeće EU-a) djeluje manje-više u okvirima nejasnih principa i načela državnih demokracija. EU kao politička tvorevina zapravo je uvreda demokracije, posredna legitimnost je utemeljena u izabranim vladama nacionalnih država.

EU nije jednoznačan fenomen. Nastao je kao savez država, ali do danas još uvijek nema jasan teritorij i granice, nema državotvornog „naroda“, nema monopol vlasti (vojsku i poreze). Ima tržište i novac, političku volju za ujednačavanje prava ili rješenja problema na najnižoj razini, politički lobiji su u njemu sistem nedemokratskog odlučivanja. Djeluje kao nekakva federacija država koje ostaju pravi politički „vladari“ ugovora o integracijskim promjenama EU-a. Premda EU nije država, donosi odluke na razini zakona, štoviše, razvlašćuje parlamente članica bez pravih demokratskih procedura.

Bitna karika europskog federalizma je upravo autonomija dijelova na principima supsidijarnosti, što govori o vertikalnoj podjeli vlasti. Primarna odgovornost je postavljena na najnižoj mogućoj razini političke hijerarhije, federalni principi ne podrazumijevaju nužno federalnu državu, nego prvenstveno demokratske putove političkih i ekonomskih dogovora suverenih država. Raznolikost sastavnih dijelova i njihova politička sloboda su upravo temelj kulture konsenzusa, koji znači slobodno samoograničavanje određenih suverenih prava u korist zajedničkih, javnih koristi EU-a. EU bi pritom morao optimirati različite institucionalne sustave i razriješiti četiri osnovne dileme, o kojima ovise mogućnosti realne reforme EU-a:

- (1) EU i dilema sigurnosti i mira
- (2) EU i dilema širenja i produbljivanja
- (3) EU i dilema razvoja EMU-a i EFU-a
- (4) EU i dileme političkog federalizma.

1. Prvi strateški cilj i misija europskih integracija od samog je početka postizanje sigurnosti i mira, napuštanje dosadašnje prakse rješavanja međudržavnih sporova vojnim agresijama. Mir kao osnovno ljudsko pravo i način političke stabilizacije bio je preduvjet europskoga poratnog razvoja, bez obzira na to što je čitavo poratno razdoblje bilo povezano s Hladnim ratom i vanjskim vojnim intervencijama, posebno na Bliskom istoku i u Africi, u kojima su sudjelovale najveće i najmoćnije članice EU-a. EU je godine 2012. dobio Nobelovu nagradu za mir zbog poštovanja ljudskih prava, očuvanja demokracije i velike promjene kontinenta iz prostora velikih ratnih sukoba u kontinent mira. Bez obzira na moguće cinične interpretacije, nema dvojbe da je EU uspio u primarnoj misiji sigurnosti i mira na europskom prostoru.

Međutim, EU danas nije svjetski akter, nema rješenja za globalni političko-ekonomski poredak. U globalnom svijetu kompleksnih povezanosti i međuovisnosti nema više starih međudržavnih sukoba i vojnih intervencija, nego postoji „hibridni mir“ i permanentna vojna ugroženost (trgovinski sukobi, terorizam, kibernetički ratovi...) (Richmond, Mitchell, 2012). Europske vrijednosti kao što su demilitarizacija, pacifikacija i sekularizacija nisu više europski politički kapital. Migrantska kriza (2015–2016) u prvi je plan istaknula problem državnih granica, ali i nemoć europskih institucija da preuzimaju odgovornost za sigurnost svojih članica. Upravo pitanje sigurnosti postaje danas najvredniji politički kapital. Zato ono postaje osnovno područje političke reforme ako EU želi preživjeti i spriječiti uspon nove fašizacije i desnog populizma.

EU je najvažnija svjetska postmoderna institucija „meke moći“ u kontekstu Nyeove analize (Mcclory, 2017). U svojim strateškim dokumentima stavlja u prvi plan političku, socijalnu i pravnu sigurnost europskih građana, militaristička logika država članica i samog EU-a za sada je u drugom planu. Mirovna

misija globalnog kozmopolitizma, miroljubiva koegzistencija država članica je jedan od snažnih, ali do sada malo upotrijebljenih atributa razvoja federalističke vizije spajanja različitih unija (Kaldor, Rangelov, Selchow, 2018). Postoji i druga alternativa koja može biti komplementarna prvoj, naime da EU postane tvrda unija s vlastitim sistemom obrane, naravno, izvan NATO-pakta kao stare američke vojne strategije u Europi. BDP EU-a nominalno iznosi 17.100 mlrd \$, nešto manje od SAD-a koji troši za obranu 600 mlrd \$, Kina 151 mlrd, Francuska i Njemačka zajedno 90, Rusija 61.

Ako EU ne može postati politička unija maksimiranjem ekonomskih koristi integracije, može to postići smanjenjem sigurnosnih rizika. EU ne treba napustiti vizije pacifikacije i demilitarizacije međunarodne zajednice, ali se treba vratiti, kao nekada u Hladnom ratu, osiguravanju mira više vojnim sredstvima. Sigurnost nudi daleko manje kontroverznih pitanja nego socijalna država, jedinstveno tržište i zajednički novac (EMU). To je jedna od onih vrijednosti i političkih usmjerenja koje bi građani EU-a najlakše mogli postaviti kao temelj socijalne suradnje i ekonomske integracije.

2. EU se desetljećima razvijao postupnim produblјivanjem i širenjem unije, pri čemu je početna integracija značila ravnotežu nominalne i realne konvergencije relativno jednako razvijenih država. Dok je produblјivanje povezano s ekonomskim institucionalnim razvojem i znači postupnu vertikalnu institucionalizaciju, dotle je širenje ograničeno više na političke interese pristupanja i horizontalnu institucionalizaciju. Proces širenja i produblјivanja EU-a postao je problematičan u devedesetima zbog intenzivnosti institucionalnih promjena kroz uvođenje monetarne unije i ubrzani proces masovnog uključivanja postsocijalističkih zemalja. Produblјivanje EU-a monetarnom integracijom zahtijeva visok stupanj nominalne i realne konvergencije, dok integracija postsocijalističkih zemalja

unos u integracijske procese visok stupanj ekonomske, političke, socijalne i kulturne diferencijacije (Dauderstadt, 2014).

Mastrihtski ugovor uvodi četiri ekonomska kriterija, Kopenhaški dodaje političke uvjete. Oba ugovora u integracijskim procesima ne vide osobita proturječja, jednostavno su svi vjerovali u ekonomski autopoiesis tržišta i pravni legalitet pristupnih pregovora. Sistem međusobnog kreiranja funkcionalne tržišne ekonomije i efektivna implementacija *acquis communautaire* prema toj logici kod novih članica spontano i simultano šire apsorpcijske kapacitete EU-a. Taj se političko-ekonomski idealizam reproducira od sredine devedesetih do sadašnjih rasprava.

Najbolje ga možemo interpretirati na primjeru preuzimanja eura. Nove članice (EU-12) ne mogu preuzeti euro, što dokazuje da postoje ograničene mogućnosti ekonomske apsorpcije političkog proširenja EU-a. Proširenje EU-a uvećalo je njegovu političku legitimnost, ali mu je ujedno smanjilo ekonomsku efikasnost. Zajednički europski identitet je umanjen, dok je jedinstveno tržište veće. U sadašnjim okvirima taj *paso doble* umjesto veće integracije dovodi zapravo do velikih podjela, na EU centra i periferije, EU sjevera i juga, EU zapada i istoka, EU starih i novih članica. U nekim političkim nacrtima Europske komisije sada jednostavno nalazimo „EU više brzina“. U EU-u već postoji ekskluzivan klub država koje ispunjavaju kriterije članstva u četiri konkretne integracije: EU, euro, NATO i Schengen. Politička, ekonomska i socijalna kohezivnost EU-a je manja, dok je formalna integracija EU-a veća.

Projekt političke unije time je stvarno postao iluzija. Do uvođenja EMU-a ekonomska integracija i političko širenje EU-a bili su relativno simetrični i neproblematični, ukidanje ekonomskih barijera je izgledalo i kao ukidanje političkih. Poslije uvođenja eura i EMU-a, nakon proširenja (EU-12), sistemska struktura EU-a postaje kompleksna. Distribucija moći između vertikalnih



i horizontalnih integracija dovodi do različitih centara moći, više razina odlučivanja i šire disperzije odgovornosti. Od kraja devedesetih godina, način odlučivanja temelji se na modelu podjele vlasti, kroz otvorene metode koordinacije (OMC), bez nekih pravila, jasne podjele odgovornosti i vanjske transparentnosti.

Strategija širenja danas uključuje kao kandidate zemlje Balkana, Turska ima poseban status, Island je odustao od te namjere. Strategija vrši politički pritisak na reformske promjene, postavlja pred sebe formalne kriterije nominalne konvergenције, dok je ekonomski potencijal realne konvergenције ponovo potcijenjen. Vraćanje političkoj alternativni proširenja prije institucionalne konsolidacije može vratiti poljuljanu političku legitimnost, ali i produbiti sadašnje ekonomske probleme. Međutim, političke koristi proširenja mogu biti manje od ekonomskih rizika produblјivanja integracije (*Enlargement*, 2018).

3. Problemi institucionalnog dizajniranja političko-ekonomskog sustava EU-a i monetarna integracija (EMU) na jedinstvenom tržištu doveli su neke članice do financijskog kolapsa, euro je postao jedna od najvećih opasnosti koja prijeti mogućem raspadu unije (Stiglitz, 2016). Euro i EMU ne ispunjavaju kriterije optimalnoga valutnog područja, ne omogućuju dovoljnu mobilnost faktora proizvodnje, nema mehanizama za sprečavanje divergentnih ekonomskih kretanja između država. Promjena valutnih tečaja je osnova međusobnog prilagođavanja država u međunarodnoj trgovini unutar EU-a. Euro kao zajednička valuta ukida taj tečajni transmisijski mehanizam, države mogu izjednačavati svoje različite pozicije u vanjskoj razmjeni (deficite i suficite platnih bilanca) samo putem drugih tržišnih cijena i zaposlenosti. Standardan odgovor država s deficitom su, prema tome, strukturne reforme i niže plaće, što u recesiji često dovodi do manjeg rasta i veće nezaposlenosti. Ako nema fleksibilnosti valutnih tečaja, osnovnu ulogu prilagođavanja ekonomski različitih članica EU-a preuzima fleksibilnost na tržištu rada.

Troškovi prilagođavanja unutar europrostora su, prema tome, visoki, euro kao zajednička valuta dovodi do ekonomske, socijalne i političke diferencijacije. Simetrično djelovanje eura zahtijeva ili politiku štednje u državama s deficitom u platnim bilancama ili pak određene transfere iz suficitarnih država. Međutim, taj mehanizam usklađivanja i tokova viškova ne djeluje. Prema tome, monetarna integracija (EMU) nije moguća ako ne postoji određena transferna fiskalna unija (EFU), koja može kompenzirati razvojne nejednakosti u monetarnoj zajednici. Zato je ekonomski rast europrostora (2000–2017) niži nego u ostalom dijelu EU-a (EU-10). Također je i reakcija na krizu (2009–2013) bila manje efikasna, a ekonomske nejednakosti između članica veće su nego prije uvođenja eura. EMU, dakle, dovodi do realne divergencije i stagnacije europrostora.

Postoji i treći problem EMU-a. Monetarna unija znači da države gube svoju monetarnu suverenost. Dok je monetarna politika centralizirana na razini EU-a, dotle je fiskalna politika decentralizirana na razini članica. Zato ECB primarno uređuje likvidnost i stabilizaciju cijena na jedinstvenom tržištu, ali ne može djelovati kao posljednji kreditor država članica. Vlade članica, prema tome, imaju dugovanja države (javni dug) u valuti (euro) nad kojom nemaju kontrole, euro djeluje za njih kao strana valuta. To nije samo političko pitanje, nego ima važne financijske konzekvence. Države zbog tih okolnosti ne mogu razviti potrebne financijske garancije svojih javnih zaduživanja, zato su troškovi i rizici zaduživanja na financijskim tržištima relativno viši. Ako država zapravo nema kontrolu nad vlastitim novcem, onda postaje ovisna o financijskim tržištima. Njihova moć je u dužničkoj krizi bila presudna, ali još veći problem predstavlja njihova inherentna nestabilnost (Minsky, 2016). Financijska stabilnost država ovisi o nestabilnim financijskim tržištima. Europrostor je, prema tome, izložen većim rizicima perpetuiranja financijske krize.

Krizni menadžment ECB-a je u finansijskoj krizi djelovao kasno i nejasno. Politika posebnog programa likvidnosti (OMT, QE) i formiranja izravnih pomoći (EFSM i kasnije ESM) dio su nekonvencionalne monetarne politike i sistemske pomoći. Sve te alternative traže posebna politička rješenja i posebne protokole za redistribuciju sredstava između članica. Makroekonomske politike mogu biti politički legitimne ako djeluju simetrično i što više u okvirima samostalnih stabilizatora. Filozofija kriznog menadžmenta je tražila balans između podjele rizika i kolektivnog osiguranja na razini EU-a (francuski pogled) i tržišnih pravila, discipline i odgovornosti članica (njemački pogled).

Osnovni problem kriznog menadžmenta EU-a ostaje nedovoljan kapacitet agregatnog potraživanja i nejasna kreditna linija pomoći u doba akutne finansijske krize. Trokut integracije finansijskih, bankarskih i fiskalnih kapaciteta leži u središtu moguće političko-ekonomske reforme EU-a. Osnova svega je kontrolirano recikliranje viškova platnih bilanci i dovoljni transferni mehanizmi kreditnih linija za normalizaciju makroekonomskih neravnoteža. Pomoć u okviru kriza i procedure makroekonomskih neravnoteža traže nov dijalog između ECB-a i EK-a, vlada i socijalnih partnera. Politička legitimnost je polazište političko-ekonomskih promjena ako se želi izbjeći dosadašnje mjere discipliniranja perifernih članica i strah pred moralnim hazardom bogatog centra EU-a.

4. EU nema prave političko-ekonomske alternative kao garant političkog mira i ekonomske stabilnosti, međutim, sadašnja rješenja nemaju realne mogućnosti daljnjeg razvoja. Američki model fiskalnog federalizma je prošao kroz slična turbulentna zaduživanja država (1837-1842). Međutim, politička rješenja poslije građanskog rata (1861–1865) ukazuju na moguća federalna rješenja uz fiskalnu odgovornost uključenih država. EU je bio politički relativno stabilan jer nije postojala veća fiskalna redistribucija između članica. Grčka dužnička kriza je prvi put

ispostavila problem asimetrične krize koju treba rješavati sistemskim i simetričnim fiskalnim transferima, te je izbila najveća politička kriza EU-a. Svaka fiskalna unija kao redistribucijska unija zahtijeva centralizaciju političke moći, na jednoj, i političke solidarnosti, na drugoj strani. Ako EU nije u određenoj mjeri transferna unija, onda politički ne može funkcionirati.

EU naprosto nema ekonomskih kapaciteta da bi postao politička unija, i obratno, nema političkih snaga da bi prijenos suverenosti i centralizacija ekonomskih politika bili mogući. Za sada se poduzimaju pokušaji financijske koordinacije i bankarske kontrole, imamo i centralni stabilizacijski financijski fond za rješavanje dužničke krize članica europskoga prostora (ESM). Međutim, ne postoji automatski mehanizam financijske sigurnosti. Nema demokratskih procedura političkog odlučivanja u slučaju kriza, nema ni jasnih poluga kako postići političku legitimnost ekonomskih mjera kriznog menadžmenta. Metaforički rečeno, EU danas ima bolje vatrogasne postaje, ali nije uklonio sistemsku opasnost od novih velikih požara. Problem su loše institucionalne arhitekture i nesposobnost vatrogasaca.

Europske institucije od samog početka imaju određene federalne elemente „ugovornog federalizma“, europska integracija je na političkom planu neprekidan proces sporazumijevanja, permanentno traženje suglasnosti na međudržavnoj razini. Međutim, nikada nismo dobili odgovor na bitno političko pitanje potencijalnoga federalnog EU-a: tko čini europskoga građanina i tko je konačni suveren? EU kroz dosadašnje integracijske procese i formiranje međudržavnih institucija nije razvio političku zajednicu i posebnu transnacionalnu demokraciju koja bi imala vlastiti identitet. Zato bi morao uključiti posve nove političke aspekte europske integracije, institucije koje prezentiraju EU u odnosu na globalni svijet (vanjski identitet) i ujedno formiraju političke preferencije građana kroz institucionalizaciju decentraliziranih oblika političke participacije. Prva alternativa

stavlja u prvi plan vanjski kapacitet političke moći, druga raspodjelu političke moći kroz harmonizaciju i homogenizaciju političkih interesa. Primarni tok usklađivanja političkih interesa je puno važniji od ekonomskih integracijskih pitanja.

Nove političke kompetencije EU-a mogu onda meritokratsko upravljanje i menadžment lakše transferirati na „benevolentnu tehnokraciju“ centralne političke unije. Europski model demokracije mora dati legitimnost upravo procesima „de-politizacije“ na razini članica i „re-politizacije“ na razini EU-a. Ta re-politizacija EU-a znači normalizaciju parlamentarne demokracije na razini EU-a, kako što su formiranje parlamenta s dva doma (predstavljanje država i građana), izbor i odgovornost parlamenta ne samo za izbor i djelovanje vlade nego i za donošenje ključnih odluka o razvoju i politikama EU-a. Naravno da takva vertikalna konstitucionalna demokracija zahtijeva europski ustav kao ključan, početni i konačni korak političkog dogovora oko prava građana, podjele vlasti i načina funkcioniranja EU-a kao političke zajednice. Sadašnji oblici novih ekonomskih unija i ekonomskih integracija (financijska, bankarska...) bez toga nemaju pravoga pravnog i političkog pokrića.

Kriza javnih dugova je pokazala ekonomsku disfunkcionalnost sistema i neformalnu političku moć centra (Ekonomskog savjeta, komisije i ECB-a). Posebna eurogrupa za stabilizaciju eura (Dijsselbloem) nije imala nikakve demokratske kvalifikacije za svoj rad. Njezin demokratski deficit doveo je do nezadovoljstva stanovništva u državama centra zbog ekonomske pomoći i do ogorčenosti stanovništva na periferiji zbog socijalne i političke neizvjesnosti. Kriza demokratskog odlučivanja je postala kriza legitimnosti EU-a, političko povjerenje u EU pada već deset godina.

Povjerenje Europljana u EU i njegove institucije (Parlament, komisija, ECB) bilo je 2007. godine malo iznad 50 posto, danas je manje od 30 posto. Međutim, dvaput više ljudi podupire članstvo u EU-u. Potpora monetarnoj uniji je oko 60 posto, prava

slobodnog kretanja roba, kapitala i ljudi podupire 80 posto. Sličnu potporu imaju i pitanja zajedničke vanjske, obrambene i migracijske politike, ali se razlike između članica produbljuju (Eurobarometer, 2017). Padanje povjerenja u EU na kraju dovodi do protueuropskoga političkog populizma.

Odstupanje od dosadašnjeg načina integracije i političke legitimacije na osnovi istih pravila igre može nas dovesti do modela diferenciranih integracija i klupskih demokracija.

U heterogenim zajednicama kao što je EU očito ne možemo računati na sklapanje velikih političkih sporazuma koji bi bili operativni. Alternativa je zapravo sklapanje *ad hoc* mreža, federalizacija kroz političku konkurenciju i uvažavanje odlučivanja na principima subordinacije. Prednost i snaga EU-a leži u heterogenosti, zato moguća politička homogenizacija i harmonizacija polazi od tih postavki. U više decentraliziranoj mrežnoj demokraciji nijedan igrač nema posljednju riječ. To možda omogućuje više ravnopravnosti i veći integritet decentraliziranih jedinica, regija, država, utoliko ukoliko vertikalnu hijerarhiju suvereniteta u što većem opsegu zamjenjuje horizontalna mreža udruživanja građana, koja više nije samo nacionalna (državna) nego globalna. EU kao fleksibilna politička integracija ne polazi od političkog centra odozgo nadolje, nego od aktivnih demokratskih aktera na svim razinama organiziranja i odlučivanja. EU prema tome djeluje centralizirano kao globalni akter i ujedno je difuzan politički sistem unutar svojih granica.

#### **4. Kraj kao početak**

Više sistemskih kriza koje su pogodile EU traže kritičko preispitivanje dosadašnjih integracija i mogućnosti daljnjeg razvoja. To nas dovodi do pitanja kakva je priroda europskog projekta, kakva je moguća vizija daljnjeg razvoja EU-a. Europske integracije još uvijek nisu našle rješenje između različitih mogućnosti

nacionalnih, regionalnih i globalnih političko-ekonomskih mreža. Na kraju postoje samo dvije alternative. Prva vidi EU kao međudržavni sistem sa zajedničkim tržištem suverenih država s vlastitim novcem. Druga traga za EU-om kao političkom konfederacijom s centralnim organima, zajedničkim novcem i budžetom na razini 20 posto BDP-a. Prva alternativa znači za europski projekt nekakav ekonomski povratak u buduća vremena, dok druga traga za nečim što nije realna politička projekcija. Ili ekonomska regresija ili pak politička utopija, nijedna alternativa nije dobra. Europske integracije su ujedno dokaz da demokratiziranje ekonomije dovodi do ekonomiziranja demokracije. Ekonomski sistem EU-a jednostavno je ograničen političkim okvirima, njegove ekonomske reforme dolaze na kraju do političkih granica i ostaju permanentno nedovršeno djelo. EU postaje karikatura nekadašnjeg socijalizma i njegova propadanja.

Politička ekonomija europskih integracija pokazuje kako sadašnji ekonomski sistem nije funkcionalan. Na političkom planu dolazi do protueuropskog populizma i širenja autokracija, posebno u okviru postsocijalističkih zemalja EU-12. Deset godina poslije globalne ekonomske krize, najveće poslije Velike depresije, osnovna pitanja ostaju neodgovorena. Što se mijenja na međunarodnom planu, kako EU može izgraditi konzistentan političko-ekonomski sistem, kako stvari dovesti u novu normalu stabilnog funkcioniranja društva? Bez obzira koji je naš horizont analize i mogućih promjena, jesu li one dovoljno radikalne ili pak ostaju unutar *statusa quo*, ekonomske, socijalne i političke tenzije traže promjene. Poslije tako velike krize ništa ne može biti isto kao što je bilo prije nje.

Mi ekonomisti moramo priznati da ekonomski faktori nisu najvažnija karika promjena, da ekonomske integracije nisu dovele do pravedne političke integracije EU-a. Pogotovo sigurnosna (migracije), socijalna (nejednakost) i ekološka (klimatske promjene) pitanja postaju osnovna politička agenda EU-a.

Postkrizni globalni svijet bitno mijenja svoje okvire. Uspon Kine kao globalne političko-ekonomske supersile, izravno rivalstvo sa SAD-om, selektivni vojni utjecaj Rusije, autokratski i radikalistički politički režimi, bez obzira na formalne demokratske uvjete donose bitne promjene. U usponu su populističke konzervativne i nacionalističke snage, sve više nastupaju protiv političko-ekonomske globalizacije. Kriza je zaista upozorila na asimetričnost i nejednakost globalnog razvoja država, na prevladavanje njihovih partikularnih interesa, na međunarodnu fragmentaciju, trgovinske i druge ratove. Postaje više nego očito da živimo u periodu tranzicije, svjedočimo raspadanju međunarodnoga neoliberalnog poretka, ali ne znamo kakva je budućnost mogućih alternativa.

U tim uvjetima EU kao političko i ekonomsko uređenje nije nešto neupitno. EU nije činjenica koja ne može nestati, nije više ni toliko poželjan cilj, kako smo pokazali. EU je na početku bio odgovor na vanjske pritiske i unutrašnje tenzije, danas se njegova sposobnost postojanja, transformacije i razvoja iskušava u sličnom koordinatnom sistemu. Politički sustav ne može biti jedinstven moment historije, zato mu treba vremena. Politička slika EU-a može imati tri oblika: EU postoji kao zajednica decentraliziranih država, može biti EU kao mrežna zajednica građana, ili pak može opstati kao sistem političko-ekonomskih institucija. Teorijski, to znači da biramo između konfederalizma, novog federalizma ili pak funkcionalizma, svi imaju svoju historiju, svoju logiku političke moći, građanske političke imaginacije i administrativnih pravila. Politička bitka za te tri mogućnosti stoji pred nama, zato možemo govoriti o njihovu zajedničkom temelju, integraciji, kooperaciji i izgradnji. EU je zapravo sjecište tih partikularnih alternativa, svijet država, građana i tehnokrata. Politika je igra tih povezivanja, ekonomija smisao njihova djelovanja.



**Kratice:**

EMU = europska monetarna unija, ekonomska monetarna unija

EFU = europska fiskalna unija

EBU = europska bankarska unija

EK = Europska komisija

ECB = Europska centralna banka

EU = Europska unija

OMC = otvorena metoda koordinacije

OMT = izravne novčane transakcije

QE = kvantitativno popuštanje

EFSM = europski sistem finansijske stabilnosti

ESM = europski mehanizam stabilnosti

**Literatura:**

- Ash, T. G. (2012) *In Europe's name: Germany and the Divided Continent*, Random House, New York.

- Balassa, B. (2011) *The Theory of Economic Integration*, Routledge, Abington.

- Bauman, Z. (2000) *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge.

- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

- Dauderstadt, M. (2014) *Convergence in Crisis*, Friedrich Ebert Stiftung, IPA, Berlin.

- Dorrucchi, E. (2015) The Four Unions „PIE“ on the Monetary Union „Cherry“: A New Index of European Institutional Integration, *Occasional Paper Series*, No. 160, ECB, Frankfurt am Main.

- Eichengreen, B. (1995), *Europe's Postwar Recovery*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Economic Crisis (2009), *Economic Crisis in Europe, Causes, Consequences, and Responses*, *European economy*, br.7, European Community Press, Luxemburg.

- Enlargement (2018), *A Credible Enlargement Perspective for Enhanced EU Engagement with Western Balkans*, EU Commission, [https://ec.europa.eu/commission/.../20151110\\_strategy\\_enlargement\\_paper\\_eu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/.../20151110_strategy_enlargement_paper_eu.pdf)

- Eurobarometer (2017), *Designing Europe's Future*, EB. No 461, DG COMM, Brussels.

- European Agenda (2012), *European Agenda for Culture. A Report on Policies and Good Practices*, [https://www.raa.se/app/uploads/one-report\\_access\\_culture\\_en.pdf](https://www.raa.se/app/uploads/one-report_access_culture_en.pdf)

- Fontana, J. (2003) *Evropa pred zrcalom*, Založba Cf, Ljubljana.

- Giddens, A. (1990) *Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge.

- Guiso, E., Herrera, H., Morelli S. (2015) *Cultural Differences and Institutional Integration*, <https://www.helios.herrera.com/.../Greece.Germany.pdf>

- Habermas, J. (2006) *Why Europe Needs a Constitution*, u: Rogowski, R., Turner, C. (ur), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Habermas, J. (2012) *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Cambridge.

- Hayek, F. A. (1948) *Individualism and Economic Order*, Chicago University Press, Chicago.

- Juncker, J.C. (2015) *Competing Europe's Economic and Monetary Union*, EU Commission, [https://www.ec.europa.eu/priorities/.../economic.monetary\\_union/doc/5-president.report.en.pdf](https://www.ec.europa.eu/priorities/.../economic.monetary_union/doc/5-president.report.en.pdf)

- Kaldor, H., Rangelov, V., Selchow, M. (2018), *EU Global Strategy and Human Security. Rethinking Approaches to Conflict*, Routledge, New York.
- Kovač, B. (2001) *Imago Europea and Rethinking Culture Politics in EU. Slovenian case. Informatologia*, CCA, No. 34, Zagreb.
- Mcclory, J. (2017) *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power*, Portland, London.
- Minsky, H. (2016) *Can „It“ Happen Again? Essays on Instability and Finance*, Routledge, London.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca.
- Monnet, J. (1976) *Memoires*, Fayard, Paris.
- Popper, K. (1962) *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, Princeton.
- Pomerantz, K. (2000) *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Richmond, O., Mitchell, A. (2012) *Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan, London.
- Ricoeur, P. (2006) *Memory, History, Forgetting*, University of Chicago press, Chicago.
- Schnitter, P. C. (2000) *How to Democratize the European Union and Why Bother*, Rowman&Littlefield, Lanha.
- Stiglitz, J. (2016) *The Euro, How Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton, New York.
- Tusk, D. (2016) Report by President Tusk to the European Parliament on the Outcome of the December European Council, <https://www.consilium.europa.eu/2016/tusk-december.euco-report.euro.en.pdf>

---

- Van Rumpoy (2012) *Toward a Genuine Economic and Monetary Union*, Report, <https://www.consilium.europa.eu/.../nedocs/cms-dana/134068.pdf>

- White Paper (2017) *White Paper on the Future of Europe. Reflection and Scenarios for the EU 27 by 2025*, European Commission COM, Brussels.