

Ивана Радић Милосављевић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

КРИЗА КАО ФАКТОР ПОЛИТИЗАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Сажетак

У чланку ауторка испитује утицај велике кризе Европске уније на процес политизације антикризних мера усвајаних током 2010. и 2011. године. Праћењем процеса усвајања „пакета шест мера“, као и анализом реаговања различитих националних и транснационалних политичких актера, ауторка показује да је уобичајена претпоставка о кризи као подстицајном фактору за политизацију само делимично исправна. Шест мера чији је циљ био да се унапреди некадашњи Пакт стабилности и раста и надзор над економским и фискалним политикама држава чланица ЕУ, значајно је ограничио овлашћења националних органа да се баве овим питањима али и повезаним политикама. И поред великог значаја и озбиљних последица ових шест антикризних мера, оне нису изазвале интензивну политизацију, бар не онакву која би омогућила да супротстављени захтеви различитих политичких актера утичу на коначан исход одлучивања и да се политизација из националних оквира пренесе на наднационални ниво. Напротив, криза сувереног дуга у ЕУ управо је послужила политичким елитама да евентуална спорна питања изолују од ширих политичких конфликта и да их држе махом унутар националних граница. Осим кризе, и други фактори допринели су умиривању

* Електронска адреса ауторке: ivana.radic@fpn.bg.ac.rs

** Чланак је већим делом настао у току истраживања урађеног за потребе израде докторске дисертације „Европска унија у процесу политизације“ одбрањене на Универзитету у Београду – Факултету политичких наука, 19. септембра 2018. године.

политизације. Ауторка налази да су то начин обликовања (представљања) политизованог питања, устројство економске и монетарне уније као децентрализованог и полицентричног система управљања и коначно, сложена и консоцијативна природа Европске уније.

Кључне речи: политизација, криза ЕУ, економска и монетарна унија, пакет шест мера

1. УВОД

Честа претпоставка да је савремена криза у Европској унији главни „кривац” за оживљавање политизације различитих питања европске интеграције само је делимично тачна.¹ Криза је подстакла шири круг политичких актера да прати и укључује се у расправе о питањима европске интеграције, допринела гласнијем критичком тону у овим расправама, увећала „видљивост” такозваних европских питања.² Међутим, она није успела да политичке сукобе из националних оквира преслика или пренесе на наднационални ниво и тако омогући значајан утицај грађана на доношење одлука у ЕУ. Напротив, поред других фактора који ће у тексту бити приказани, криза је политичким елитама послужила као изговор да деполитизују процес одлучивања на наднационалном нивоу власти. Уместо да антикризне мере које су имале далекосежне последице по конститутивна питања у државама чланицама и самој ЕУ ставе на што ширу јавну расправу, политички одлучиоци у Бриселу доносили су их готово иза затворених врата, такорећи у атмосфери „ванредног стања”. У чланку се прати и анализира пример процеса усвајања конкретних антикризних мера – такозвани пакет шест мера – са циљем да се испита утицај кризе на политизацију процеса доношења одлука у ЕУ и

1) „... политизација подразумева да се питање учини предметом јавног регулисања и/или предметом јавне дискусије...”. Више о дефиницији политизације вид. Pieter de Wilde, Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, 50, 1, 2012, стр. 139–140.

2) Вид. Hanspeter Kriesi, Edgar Grande, “The euro crisis: a boost to the politicisation of European integration?”, *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, (eds. Swen Hutter, Edgar Grande, Hanspeter Kriesi), Cambridge University Press, 2016, стр. 240–276.

скрене пажња на утицај других чинилаца који омогућавају да се одређено питање политизује односно деполитизује.³

У поменутом примеру, прати се процес политизације усвајања конкретних антикризних мера на нивоу Европске уније. Иако ниједан случај доношења прописа није могуће у потпуности изоловати од његовог ширег контекста, праћење процеса политизације од момента предлагања акта до његовог усвајања корисно је за анализу каналисања политизације кроз политички систем. Другим речима, овај поступак пружа могућност ближег упознавања са актерима, врстама и начинима обликовања политизованих питања, факторима који утичу да се питања политизују и могућностима да политизација питања утиче на промену понашања актера. Показаће се да криза није била довољан фактор да политичке одлучиоце на наднационалном нивоу учини осетљивијим на захтеве грађана, као ни да наведе грађане да се снажније транснационално организују и поред тога што је у значајној мери утицала на националне политичке процесе.⁴ Не само да није подстакла политизацију питања антикризних мера и преношења овлашћења на бриселске институције у области

3) Ради се о следећим актима: Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, сви објављени у Official Journal of the European Union, L 306, Volume 54, 23 November 2011.

4) „По први пут у историји ЕУ, развој догађаја на европском нивоу – посебно ескалирајућа криза – имао је дубок и раширен утицај на национални ниво управљања ... владе су падале или губиле изборе што је био директан резултат кризе. Популистички политичари су уживали а евроскептицизам цветао.” Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, UACES and John Wiley & Sons Ltd, 50, S2, 2012, стр. 85. „Криза је била период високе нестабилности за владе у еврозони ... од 15 избора у еврозони током акутне кризе евра (између почетка 2010. и средине 2013), било је само пет редовних избора... У 11 од ових 15 избора, питање кризе евра било је питање које је покренуло превремене изборе и доминирало изборном кампањом...” Frank Schimmelfennig, “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism”, *Journal of European Integration*, Routledge, London, 36, 3, 2014, стр. 323. Вид. такође Маја Ковачевић, „Грађани и партије у изборним процесима у Европској унији: принципали без утицаја, агенти без одговорности?”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 22, 47, 2015, стр. 172.

управљања економском и монетарном унијом (ЕМУ) које се пакетом шест мера фактички одиграло, криза је у овом случају управо послужила као разлог за деполитизацију најважнијих конститутивних и редистрибутивних питања. Додатни, веома важни фактори који су омогућили политичким елитама да се стратешки понашају и избегну ширу јавну расправу и снажније политичко сукобљавање о овом питању налазе се у самој природи и структури политичког система Европске уније, у моделу управљања у области економске и монетарне уније, али и у начину на који се одређено питање обликује или представља јавности.

2. ШТА ЈЕ ДОНЕО „ПАКЕТ ШЕСТ МЕРА“?

Одговарајући на вишеслојну кризу у којој се наша од 2008. године, Европска унија је предузела неколико мера како би уредила систем економског управљања. Међу њима, 2010. године предложен је и већ поменути пакет од шест законских аката – „пакет шест мера”. Циљ пакета био је да превазиђе недостатке дотадашњег Пакта стабилности и раста, његових превентивних и корективних елемената, увођењем строжег надзора над макроекономском равнотежом у државама чланицама, над њиховим економским и фискалним политикама и структурним реформама, па и могућих санкција за оне које крше установљена фискална правила. Предложени пакет је садржавао шест правно обавезујућих прописа – једну директиву и пет уредби. Крајем 2011. године, четири од шест аката усвојили су Савет и Парламент у поступку саодлучивања, док је два усвојио Савет уз консултовање Парламента и Европске централне банке.

Разлог због којег се у овом чланку анализира политизација баш на случају ових шест аката лежи у њиховом материјалном значају али и уставно-правном домаћају и последицама по вертикалну поделу надлежности између држава чланица и институција ЕУ.⁵ Најпре, за разлику од неких других

5) Осим ових законских аката, у низу антикризних мера усвојени су и:

- „пакет од две мере” (“*Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability*”), и “*Regulation (EU) No 473/2013 of the European*

антикризних мера, ради се о правно обавезујућим актима који обавезују све државе чланице (са изузетком одређених делова ових прописа који се односе само на чланице еврозоне). Ради се махом о уредбама – општим правним актима који се непосредно примењују у државама чланицама што ће рећи да државе више не уређују ову област националним прописима. Такође, Пакет шест мера је први пример усвајања одлука у области ЕМУ уз употребу комунитарног метода а не више отвореног метода координације и других мање формалних метода. Другим речима, пакет шест мера први је пример „чврстог” права у низу мера „меког права” усвојених зарад установљавања делотворнијег система управљања ЕМУ и доношења актуелних антикризних мера. Поред другачије улоге Комисије и Суда правде у комунитарном методу, Пакет шест мера је први сет мера у којем је Европски парламент учествовао у поступку саодлучивања у домену економске и монетарне уније. То је потенцијално за последицу могло да има снажнију политизацију овог питања имајући у виду улогу страначких групација унутар ове институције. Коначно, када је реч о самој садржини мера, према оцени Комисије као предлагача, пакет: „представља најсвеобухватније оснаживање економског управљања у Европској унији и евро зони од покретања Економске и монетарне уније пре скоро 20 година”.⁶

Узимајући у обзир овакав значај и домаћај пакета шест мера за очекивати би било да је њихово усвајање изазвало

Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area) само допуњава реформе започете пакетом шест

- мера, то јест наставља већ покренут низ продубљивања интеграције у овој области.
- Уговор о стабилности, координацији и управљању потписан изван правног и институционалног оквира ЕУ (ступио на снагу 1. јануара 2013. године) изван којег су остале Чешка, Хрватска и Уједињено Краљевство;
- инструмент „Европски семестар“ (2010. године) који представља календар координације економских и фискалних политика држава чланица ЕУ и којем је од почетка такође недостајало правно утемељење и обавезујућа снага.

6) European Commission, *EU Economic governance “Six-Pack” enters into force*, MEMO/11/898, Brussels, 12.12.2011, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm, 24/04/2019. Такође, илустративна је оцена Бароза (*José Manuel Barroso*), ондашњег председника Комисије, поводом пакета шест мера: „Оно што се дешава јесте тиха револуција – тиха револуција у смислу јачег економског управљања путем малих корака ... државе чланице су прихватиле – и надам се да су то јасно схватиле – али прихватиле су веома важне моћи европских институција у погледу надзора и много строже контроле јавних финансија”. Leigh Phillips, “EU ushers in ‘silent revolution’ in control of national economic policies”, *EUObserver*, 16.3.2011.

снажнију реакцију унутар јавних сфера држава чланица ЕУ, али и транснационалних политичких актера. Пакетом којим је успостављен нов систем управљања економским и фискалним политикама држава чланица начињено је фактичко преношење овлашћења Комисији, овлашћења која су обављали национални парламенти. Иако формално усвајање и извршавање националних буџета и реформских мера остаје на државама чланицама, новоуспостављени систем предвиђа толико стриктна ограничења и надзор (укључујући и санкције) да националним органима, па и парламентима, не оставља простор да суштински обликују националну политику у овој области.

Нов систем управљања унутар економске и монетарне уније изазвао је многе критике струке и науке, али не и значајнију реакцију јавности, па чак ни националних парламената.⁷ Довођена је у питање делотворност предвиђених мера, истицане могуће негативне последице у повезаним јавним политикама и штетност по демократска начела у државама чланицама и Европској унији.⁸

Малобројне критике различитих политичких актера на националном и транснационалном нивоу како ће касније бити приказано, нису биле упућене на рачун последица усвојеног пакета по вертикалну поделу власти између држава чланица и ЕУ. Предмет ширих расправа није био утицај нових мера на (не)могућност држава чланица и њених грађана да самостално формулишу неке од најважнијих националних политика – фискалне, економске, или социјалне. Тамо где је и било неке

7) У складу са процедуром по којој Комисија предлоге законских аката прослеђује националним парламентима, поводом пакета шест мера мишљење је дало свега седам националних парламената. Мишљења су изражавала позитиван однос парламената према предложеном пакету, а малобројне критике односиле су се пре на техничка питања док су изостале примедбе које би се позабавиле сужавањем овлашћења националних парламената у неким од њихових најважнијих прерогатива – креирања и контроле буџета, макроекономске политике и повезаним политикама јавне потрошње. Мишљења националних парламената као и одговори Комисије доступни су у бази: European Commission, National Parliament opinions and Commission replies, Internet, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm, 03/03/2019.

8) „Не само да је власт над буџетском политиком и одлука о усвајању (или, радије, надлежност усвајања) структурних реформи сада пренета на ниво ЕУ, што подрива улогу националних парламената у овим областима, већ је ова моћ дата оним институцијама у Бриселу које нису непосредно изабране од грађана.” Cristina Fasone, “European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?”, *European Law Journal*, John Wiley & Sons Ltd, 20, 2, 2014, стр. 184.

политизације, питање је било обликовано не као конститутивно (ко шта треба да ради), него као питање смера политике – да ли је политика штедње уместо политике раста прави одговор на кризу.⁹ Међутим, политизација по овом програмско-политичком усмерењу није успела да се интензивира, посебно на наднационалном нивоу.

3. ТОК УСВАЈАЊА ПАКЕТА ШЕСТ МЕРА

И поред тога што је свој предлог пакета шест мера припремала месецима унапред објављујући документе у којима је представљала своје идеје о „јачању координације економске политике”, Комисија је избегла да организује широке јавне консултације о законским предлозима што је иначе пракса овог органа.¹⁰ Уместо тога, консултације су обухватиле ограничен круг политичких актера, и то оних на највишим политичким функцијама. Закључке о томе како би требало да изгледа законски предлог Комисије донела је Радна група за економско управљање (*Task Force for economic governance*) коју је формирао Европски савет у првој половини 2010. године. Групу су чинили министри финансија држава чланица, представник Комисије, као и председници Европског савета, еврогрупе и Европске централне банке (ЕЦБ).¹¹ Овај пример фактичког ограничавања овлашћења Комисије да аутономно иницира законске акте, управо одсликава чињеницу да је

9) Једна група аутора разликује конфликт поводом с једне стране „политика” (*policies*), односно садржаја деловања ЕУ, и с друге стране, „политичког ентитета” (*polity*), то јест, надлежности и уставног уређења ЕУ. Вид. Pieter de Wiele, Asimina Michailidou, Hans-Jörg Trenz, *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in Online Media Coverage*, ECPR Press, Colchester, UK, 2013, стр. 10.

10) Вид. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reinforcing economic policy coordination, Brussels, 12.5.2010. COM(2010) 250 final. Такође, вид. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance, Brussels, 30.6.2010. COM(2010) 367 final. О консултацијама вид. European Citizen Action Service, *Economic governance: public consultations during the crisis: Contribution to the European Citizenship and Political Rights Seminar Barcelona*, Internet, <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/Venables.pdf>, 04/04/2019, стр. 15–16.

11) Strengthening Economic Governance in the EU: Final Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, Internet, <https://www.consilium.europa.eu/media/27405/117236.pdf>, 25/04/2019.

Европски савет преузео водећу улогу у управљању процесом решавања кризе. Осим садржине мера, Европски савет је диктирао и темпо усвајања реформи намећући потребу за што хитнијим усвајањем антикризних мера.¹² Како Парламент није био укључен у консултације поводом формулисања шест законских предлога, у предзаконодавној фази избегнута је могућа шира јавна расправа о кључним променама које пакет потенцијално доноси.

Понашање актера у процесу одлучивања било је одређено и формалним правилима одлучивања: за четири предложене мере био је предвиђен поступак саодлучивања Савета и Парламента (редовни законски поступак), а две је усвајао Савет уз консултовање Парламента и ЕЦБ. Међутим, како би могао да утиче и на предлоге за које је имао само право давања мишљења, Парламент је одлучио да се према свих шест предлога односи као према јединственом пакету и као такве их разматра и о њима преговара са другим институцијама. Овакав поступак Парламента наговештавао је, видеће се погрешно, да су посланици спремни да заузме чврст став према другим учесницима у процесу одлучивања – пре свега према Савету.

Посланици већине партијских група у Парламенту нису имали никакву сумњу да је усвајање предложених мера неопходно и да институцијама ЕУ треба дати надлежности предвиђене законским пакетом. Известиици надлежних парламентарних одбора сложили су се да се предложеним прописима приступи у пакету „како би се гарантовала кохерентност и правовремено усвајање свих делова пакета” и да се ради о пакету „од огромне важности за будућност ЕУ и стабилност будућег економског раста, посебно унутар евро зоне ... известиици, стога, фаворизују екстензивну реформу управљачког оквира заснованог на комунитарном методу (методу Уније) и јакој и независној Комисији која ће надгледати и давати смернице унутар новог дубљег и ширег оквира за надзор економске политике.”¹³ Већ традиционално

12) „...у потпуности се слажемо око хитне потребе за јачањем координације наших економских политика. Сагласни смо око првих оријентација у вези са Пактом стабилности и раста и надзором буџета, као и обухватнијим макроекономским надзором.” European Council, Conclusions, EUCO 13/10 Brussels, 17 June 2010, стр. 1.

13) European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Rapporteur: Corien Wortmann-Kool, Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and

проинтегративно настројен Европски парламент заговарао је даље увећање моћи наднационалних институција. Најпре, Парламент је инсистирао на увођењу такозваног „економског дијалога” који би надлежном одбору Парламента омогућио информисање и давање разјашњења од стране председника Савета, Комисије, Европског савета и еврогрупе у питањима управљања у ЕМУ, међутим без обавезе чланова Савета да се заиста и појаве пред Парламентом. Такође, посланици су захтевали ширу примену правила такозване обрнуте квалификоване већине која би Комисији обезбедила готово аутоматско изрицање санкција државама чланицама осим ако се Савет не успротиви квалификованом већином. У овом питању Парламент је био само делимично успешан.

За разлику од слоге поводом питања улоге наднационалних институција, посланици у Парламенту су били разједињени по програмско-политичкој основи.¹⁴ Умерене странке са десне стране и центра политичког спектра (Европска народна партија – *EPP* и Савез либерала и демократа за Европу – *ALDE*) заговарале су усвајање предлога који су предвиђали строжу фискалну дисциплину, док су се странке левнице прибојавале социјалних импликација политике штедње и заговарале увођење еврообвезница. Међутим, код левнице је постојало видно одсуство снажније реакције и отпора предложеним мерама. Ни транснационална удружења радника која су иначе природан савезник партијама левнице нису показала нарочито оштар отпор предложеним мерама. У време усвајања пакета шест мера и касније, Европска конфедерација синдиката (*ETUC*) је организовала низ акција у бројним градовима Европе али њихово противљење није било усмерено против новог режима економског управљања. Штавише, њихове прве демонстрације биле су прилика да се од влада држава чланица захтева да не предузимају појединачне, *ad hoc* мере, већ да успоставе

of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (COM (2010) 0526 – C7-0300/2010 – 2010/0280(COD)), 17.12.2010.

14) У Европском парламенту 2011. године било је 736 посланика, од чега је *EPP* имала 265, а социјалисти 184. *ALDE* која се око пакета шест мера удружила са *EPP* имала је 84, а Зелени, савезници социјалиста свега 55 посланика. European Parliament, “The faces of the European Parliament 2009–2011”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2010, стр. 8–9, Internet, http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/faces/QA3009197ENC.pdf, 25/04/2019.

заједнички режим управљања кризом. Њихове замерке су се односиле искључиво на могућност да антикризна политика усмерена на штедњу угрози радна места, висину примања или социјалних давања.¹⁵ Међутим, од тренутка када је антикризна политика већ кренула путем неопходности хитног јачања фискалне дисциплине и конкурентности Европске уније на глобалном плану, ови захтеви више нису имали шансе.

Описана тромост левице нарочито је уочљива када се овај случај упореди са примером усвајања Директиве о услугама из 2006. када је уложено много више напора да се међу партијама са обе стране политичког спектра нађе консензус. Разлог томе био је управо снажан притисак јавности и јасни захтеви левице, (укључујући и поменути *ETUC*) чији су протести у појединим земљама претили да се претворе у изборне победе. Приликом усвајања пакета шест мера, међутим, посланике је задовољила „танка” већина, како у надлежном парламентарном одбору (Одбор за економске и монетарне послове – *ECON*), тако и у пленуму.

Разједињен Парламент имао је слабију преговарачку позицију у односу на Савет. Стога је уступке од Савета могао да захтева само у погледу оног питања око којег је постојала сагласност међу посланицима – снажније улоге Парламента и Комисије у новом систему управљања. Међутим, поводом питања садржине самих мера и јачања њихових социјалних аспеката, питања еврообвезница и других, постојало је разилажење међу посланицима са различитих страна политичког спектра. Да би се успротивио позицији Савета, Парламенту је по правилима одлучивања потребна снажнија већина од оне када позицију Савета прихвата. Због различитих стајалишта две највеће партијске групе (*EPP* и Напредни савез социјалиста и демократа у Европском парламенту – *S&D*) и неспремности „владајуће“ *EPP* да постиже компромисе, шансе

15) Примера ради, једна од објава за медије из 2011. илуструје позицију *ETUC* о новом систему управљања у ЕМУ: „за *ETUC*, европско управљање значи више рада на социјалној и инклузивној Европи за све грађане, посебно младе. Одговорно економско управљање које предлаже *ETUC* мора омогућити приступ стабилним и квалитетним радним местима, генерализовано промовисање обука за све, пристојне плате, и јаку социјалну заштиту. Куповна моћ, нивои пензија и приступ квалитетним социјалним услугама морају бити одбрањени и обезбеђени”. The European Trade Union Confederation, “European Trade Union Action Day on June 21st: European Economic Governance needs a change of course”, *European Corporate Governance*, 21.6.2011.

за измену законских предлога по суштинским, програмско-политичким питањима биле су готово непостојеће.

Истовремено, Савет и Комисија наметали су потребу хитног усвајања пакета шест законских предлога. Комисија је кроз систем „тријалога” – неформалних разговора између три институције учеснице законодавног поступка – настојала да изврши притисак да се мере усвоје што пре, још у првом читању законских предлога.¹⁶ Систем тријалога има сврху да увећа ефикасност процеса одлучивања која може да иде на уштрб његове инклузивности. То значи да ће мало енергије бити потрошено на тражење широких компромисних решења која би укључила захтеве свих или већине политичких актера. У овом случају, компромисе је требало тражити са левицом у Парламенту, јер су законски предлози које је поднела Комисија већ били у великој мери усаглашени са Саветом. У Европском савету и Савету, криза је довела земље кредиторе у позицију да лакше намећу своје виђење начина њеног решавања, па тиме и до смањене потребе налажења компромисних решења. То својеврсно нестрпљење у Савету и Европском савету прелило се и у Европски парламент где су партије десног центра (иначе у већини у Европском савету) имале мало слуха за ставове социјалиста, својих повремених „коалиционих партнера”.

Већина социјалиста у Парламенту гласала је против већине од шест аката.¹⁷ Анализом образложења гласања посланика, уочава се да су социјалисти прихватили један од шест предлога јер је адекватно обухватио и социјалне и аспекте раста и запослености, али и задовољавајућу улогу Европског парламента кроз „економски дијалог”. За разлику од њих, групи Европске уједињене левице/Нордијске зелене левице (*GUE/NGL*) ове новине нису биле довољне да би дали свој позитиван глас. Једно од образложења њихове позиције било је да: „није довољно ... начинити изјаве о добрим намерама

16) Поступак саодлучивања предвиђа могућност усаглашавања предлога прописа кроз три читања у Савету и Парламенту. Да би пропис био усвојен, морају га прихватити обе институције.

17) Социјалисти су гласали за Уредбу о превенцији и корекцији макроекономских неравнотежа, за коју је известилац била њихова посланица, Елиса Ферейра. Вид. European Parliament, Debates, Report: Elisa Ferreira (A7-0183/2011), 28.9.2011, Strasbourg, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110928&secondRef=ITEM-005&language=EN&ring=A7-2011-0183#3-153-000>, 18/04/2019.

у вези са заштитом запослености и радничких и социјалних права ако се, после тога, не стави тачка на Пакт стабилности и раста и Евро плус пакт, већ се, уместо тога, намећу шири захтеви и строже казне земљама са најслабијим економијама и њиховим народима који су постали жртве неолибералних политика”.¹⁸

Може се закључити да су две врсте подела у Европском парламенту имале супротстављен утицај на исход одлучивања унутар овог органа и његову преговарачку позицију у односу на друге актере процеса. Најпре, социоекономска подела на левицу и десницу и дубок јаз међу супротстављеним партијским групама онемогућили су јединствен наступ Европског парламента према Савету у вези са суштинским питањима из предложених аката. Друга подела, која дели актере по питању „више или мање Европе” такође је одиграла улогу: проевропска оријентација највећих партијских група са обе стране политичког спектра одредила је чвршћи став Европског парламента у односу према Савету у погледу јачања наднационалних карактеристика новог режима економског управљања.¹⁹ Мали уступци које је Парламент по овом питању добио задовољили су један број посланика левице који су у њима нашли оправдање за свој позитиван глас за једну од предложених мера.

Притисак времена и кризног наратива који је нарочито форсирао Европски савет, те перципиране одговорности Парламента у тешким временима, приморао је посланике да одустану од тражења ширег консензуса и понашају се према већинским правилима, доносећи одлуке уз тесну већину. Своју подршку за шест законских предлога, који су у коначној верзији укључили занемарљив број захтева Парламента, партијске групе попут *EPP* и *ALDE* објашњавале су потребом за посебном одговорношћу које институције ЕУ имају у времену кризе.²⁰

18) Образложење гласања посланика Жоао Фереире (*João Ferreira*) на извештај А7-0183/2011, исто, 18.4.2019.

19) Вид. о поделама у јавном мњењу у ЕУ у Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 149–174.

20) Видети образложења гласања од 28.9.2011. године која су дали посланици поменуте две партијске групе. Једно од њих дао је Салваторе Јаколино (*Salvatore Iacolino*), посланик *EPP*: „и ја сам подржао ову меру као и друге мере које чине 'пакет шест мера' јер сам уверен да у време изванредне кризе, одговор Европског парламента као целине и европских институција мора бити снажан, одлучан и надасве брз како у вези са управљањем тако и јаком

Притисак кризе може се рећи одиграо је најзначајнију улогу у умиривању отпора левице предложеним мерама. Посебно је тај притисак био видљив у понашању највеће партијске групе левице у Европском парламенту. Не користећи довољно могућности тражења подршке међу истомишљеницима изван Парламента, као што је то чинила неколико година раније поводом усвајања поменуте Директиве о услугама, *S&D* је олако допустила да буде прегласана. Истини за вољу, за разлику од времена преговарања поменуте директиве када је на политичку проверу стављено неколико владајућих партија у државама чланицама (Белгији, Француској и Немачкој) кроз изборе и референдум о Уговору о уставу за Европу, у време усвајања пакета шест мера није било таквих политичких ризика па ни преке потребе за прављењем великих компромиса.

4. ЗАКЉУЧАК ИЛИ ЧЕМУ НАС УЧИ СЛУЧАЈ (ДЕ)ПОЛИТИЗАЦИЈЕ ПАКЕТА ШЕСТ МЕРА?

Законски пакет од шест мера несумњиво је донео важне промене у систему управљања економском и монетарном унијом са значајним последицама по способност држава чланица да управљају најважнијим националним политикама. И поред оваквог значаја, као и чињенице да је криза у Европској унији учинила јавност држава чланица осетљивијом на проблеме антикризних мера, усвајање поменутих аката изазвало је политизацију релативно ниског интензитета. Тачније, политизација је доминантно остала у националним оквирима, док је изостала снажнија реакција транснационалних политичких актера. Не само да криза није подстакла транснационалну политизацију предметних мера, него је управо послужила политичким елитама да умире могућ политички сукоб на наднационалном нивоу. На овом месту, сумирамо разлоге који су довели до описаног исхода слабе или неуспешне политизације.

кохезијом унутар европских институција, али и у вези са превентивном провером политика координирања буџета држава чланица.” Такође, Ђиомарија Угиас (*Giommara Uggias*) посланик групе *ALDE* објашњава: „... чинимо ово како бисмо преузели одговорност и вратили буџете под контролу, чак и тамо где националне владе, владе држава чланица нису у томе успеле”. European Parliament, Debates, Report: Elisa Ferreira (A7-0183/2011), 28.9.2011.

Најпре, пакет шест мера смештен је у шири контекст укупних антикризних мера за које је створена перцепција о мерама за спасавање опстанка саме Уније.²¹ У условима у којима код већине политичких актера постоји уверење да узроци кризе леже у фискалној недисциплини појединих држава чланица, те да је ригорознији и ефикаснији систем наднационалног управљања економском и монетарном унијом једини начин да се проблем превазиђе, сва евентуална питања која би пољуљала усвајање новог решења нису имала шансу да избију у први план. Питање оправданости преношења нових овлашћења на наднационалне органе, питање демократичности новог система, као и питање компатибилности новог решења са циљевима привредног раста и веће запослености, те положајем и правима радника практично су жртвована зарад вишег циља спасавања евра. Како смо видели, прво од ова три питања није уопште било предмет сумње, посебно за проинтегративно настројене транснационалне актере попут европартија и одговарајућих удружења грађана, синдиката и других. У атмосфери „ванредног стања”, ови актери имали су посебну одговорност ако не да допринесу, онда бар да не ометају оно што је било неопходно да се уради.

Међутим, поставља се питање зашто се политизација питања антикризних мера није прелила из националних оквира на политички процес у Бриселу ако је познато да је снажних реакција било и да је криза имала значајне политичке последице унутар многих држава чланица ЕУ. Осим начина на које је питање пакета шест мера било представљено – као део ширег и неопходног антикризног деловања зарад спасавања Уније – постоји још неколико објашњења.

Прво, питање пакета шест законских предлога обликовано је као регулаторно, а не као редистрибутивно што је могуће смањило број политичких актера потенцијално заинтересованих за ову тему. Наиме, Комисија је предлоге представила као начин да се уведу правила снажније фискалне

21) Најгласније је одјекнула изјава немачке канцеларке, Ангеле Меркел, коју је више пута поновила током 2010. и 2011. године „Евро је гарант уједињене Европе... ако пропадне евро, пропаће Европа”. Вид. на пример: “Merkel Warns of Europe’s Collapse: ‘If Euro Fails, So Will the Idea of European Union’”, *Spiegel Online*, 13.5.2010, Internet, <https://www.spiegel.de/international/germany/merkel-warns-of-europe-s-collapse-if-euro-fails-so-will-the-idea-of-european-union-a-694696.html>, 25/04/2019.

дисциплине, док је избегла расправу о њиховим последицама у виду резова у националним буџетима, могућег смањивања цене рада, смањивања трошкова у јавном сектору (па и путем отпуштања), смањења пензија и слично. Тамо где су ове бригае у јавном мњењу и постојале, оне су изражаване у форми националних протеста и критика које су, исправно или не, биле усмерене на националне владе које би требало да предузму непопуларне мере. Међутим, након успостављања новог система економског управљања, тим владама није остало никаквог простора за прављење аутономних избора.

То нас доводи до другог фактора који је допринео контроли политизације питања пакета шест мера. Ради се о самом начину управљања унутар економске и монетарне уније. Систем привидно оставља управљање јавним приходима и расходима државама, док им истовремено до те мере ограничава поље деловања да их фактички своди на пуке извршиоце захтева Комисије. Овај привид да су национални органи и даље надлежни за доношење одлука омогућио је да се политички конфликт задржи унутар националних граница.²² Такође, поред своје привидне децентрализованости, систем управљања у ЕМУ је изразито полицентричан – укључује бројне формалне и неформалне органе и тела у креирање и спровођење ове политике. Стога, многим политичким актерима није било најјасније коме би требало да упуте своје захтеве. То се посебно одразило на деловање транснационалних актера које је неухватљива и разубњена структура управљања ЕМУ одвукла на бројне адресе у многим градовима Европе. Њихови захтеви су „лутали” пратећи састанке евро групе, Савета за економске и финансијске послове (*ECOFIN*), Европске централне банке и Комисије или неколицине лидера кључних држава чланица.

Коначно, проблем (не)успешног каналисања политизације јасније се разуме када се Европска унија схвати као сложен систем, дубоко подељен пре свега по националним линијама и са елементима консоцијативне демократије. Овај модел демократије чије многе карактеристике има Европска унија, устројен је са намером да избегава или умирује политички

22) Вид. Roland Erne, “A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions’ difficulties in politicizing European economic governance”, *Labor History*, Taylor & Francis, 56, 3, 2015, стр: 355–358.

конфликт. У време решавања кризе сувереног дуга нарочито је био уочљив метод доношења најважнијих одлука унутар „картела” политичких елита, односно Европског савета чији чланови репрезентују територијалне сегменте „европске консоцијације”.²³ Под смерницама Европског савета, које је овај дефинисао путем тешко постигнутог консензуса међу својим члановима, деловале су и остале институције ЕУ, па и у случају пакета шест мера. Тај консензус чинио је унапред задат оквир унутар којег није преостајало пуно простора за даљи политички конфликт, посебно што се радило о питању опстанка читавог пројекта интеграције. То је евентуални политички конфликт задржавало на нивоу испод највиших националних политичких представника, то јест, унутар националних граница. Опозиционе политичке опције нису успеле да пренесу политички сукоб на наднационални ниво због иначе слабих транснационалних структура (европартија, друштвених покрета, удружења...) којим би се тај конфликт каналисао до центра одлучивања.

Тако је сама структура Европске уније омогућила да се политизација одвија паралелно на два различита нивоа, националном и наднационалном. На националном нивоу она је била снажнијег интензитета и доминирала су питања садржине антикризних мера док су на наднационалном нивоу транснационални политички актери одустали од питања смера антикризне политике (који је већ био дефинисан у Европском савету) уз релативно слаб покушај покретања питања продубљивања интеграције и обезбеђивања снажније улоге наднационалних институција у новом систему управљања.

23) Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, нав. дело. стр. 216. Поред важне улоге политичких елита, представника различитих сегмената друштва, Аренд Леипхарт је дефинисао и друге карактеристике консоцијације. Дobar преглед дат је у Душан Вучићевић, „Од консоцијативне до демократије са подељеном влашћу: Лајпхартова теоријска концептуализација”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 18, 31, 2011, стр. 75–96.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучићевић Душан, „Од консоцијативне до демократије са подељеном влашћу: Лајпхартова теоријска концептуализација”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 18, 31, 2011, стр. 75–96.
- Ковачевић Маја, „Грађани и партије у изборним процесима у Европској унији: принципали без утицаја, агенти без одговорности?”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 22, 47, 2015, стр.163–178.
- Хикс Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance, Brussels, 30.6.2010. COM(2010) 367 final.
- Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.
- Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.
- de Wilde Pieter, Zürn Michael, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, University Association for Contemporary European Studies and John Wiley & Sons Ltd, 50, 1, 2012, стр. 137–153.
- de Wielde Pieter, Michailidou Asimina, Trenz Hans-Jörg, *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in Online Media Coverage*, ECPR Press, Colchester, UK, 2013.

- Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, University Association for Contemporary European Studies and John Wiley & Sons Ltd, 50, S2, 2012, стр. 85–98.
- Erne Roland, “A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions’ difficulties in politicizing European economic governance“, *Labor History*, Taylor & Francis, 56, 3, 2015, стр. 345–368.
- European Citizen Action Service, *Economic governance: public consultations during the crisis: Contribution to the European Citizenship and Political Rights Seminar Barcelona*, Internet, <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/Venables.pdf>, 04/04/2019.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reinforcing economic policy coordination, Brussels, 12.5.2010. COM(2010) 250 final.
- European Commission, *EU Economic governance “Six-Pack” enters into force*, MEMO/11/898, Brussels, 12.12.2011, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm, 24/04/2019.
- European Commission, National Parliament opinions and Commission replies, Internet, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm, 03/03/2019.
- European council, Conclusions, *EUCO* 13/10 Brussels, 17 June 2010.
- European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Rapporteur: Corien Wortmann-Kool, Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (COM (2010) 0526 – C7-0300/2010 – 2010/0280(COD)), 17.12.2010.

- European Parliament, Debates, Report: Elisa Ferreira (A7-0183/2011), 28.9.2011, Strasbourg, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110928&secondRef=ITEM-005&language=EN&ring=A7-2011-0183#3-153-000>, 18/04/2019.
- European Parliament, “The faces of the European Parliament 2009–2011”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2010, стр. 8–9, Internet, http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/faces/QA3009197ENC.pdf, 25/04/2019.
- The European Trade Union Confederation, “European Trade Union Action Day on June 21st: European Economic Governance needs a change of course”, *European Corporate Governance*, 21.6.2011.
- Fasone Cristina, “European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?”, *European Law Journal*, John Wiley & Sons Ltd, 20, 2, 2014, стр. 164–185.
- Kriesi Hanspeter, Grande Edgar, “The euro crisis: a boost to the politicisation of European integration?”, *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, (eds. Swen Hutter, Edgar Grande, Hanspeter Kriesi), Cambridge University Press, 2016, стр. 240–276.
- “Merkel Warns of Europe’s Collapse: ‘If Euro Fails, So Will the Idea of European Union’”, *Spiegel Online*, 13.5.2010, Internet, <https://www.spiegel.de/international/germany/merkel-warns-of-europe-s-collapse-if-euro-fails-so-will-the-idea-of-european-union-a-694696.html>, 25/04/2019.
- Phillips Leigh, “EU ushers in ‘silent revolution’ in control of national economic policies”, *EUObserver*, 16.3.2011.
- Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.

- Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.
- Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.
- Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23.11.2011.
- Schimmelfennig Frank, “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism”, *Journal of European Integration*, Routledge, London, 36, 3, 2014, стр. 321–337.
- Strengthening Economic Governance in the EU: Final Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, Internet, <https://www.consilium.europa.eu/media/27405/117236.pdf>, 25/04/2019.

Ivana Radic Milosavljevic**THE CRISIS AS A POLITICISATION FACTOR IN THE EUROPEAN UNION****Resume**

The article examines how the great crisis in the European Union influenced the politicization of the anti-crisis measures taken during 2010 and 2011. By tracing the process of adoption of the so-called “Six-Pack” measures as well as by analyzing the reactions of different national and transnational political actors, the author shows that the usual hypothesis about the crisis as a factor giving impetus to politicization is only partially right. The six measures adopted with the aim of reinforcing the Stability and Growth Pact and the surveillance of the member states’ economic and fiscal policies, have considerably limited the competencies of national institutions within this policy field. Regardless of its enormous importance and serious consequences, the adoption of the Six-Pack did not provoke any considerable politicization, at least not strong enough to enable influence of the contesting voices on the decision-making result. The limited politicization also failed to travel from national contexts to supranational level. On the contrary, the sovereign debt crisis served the political elites to isolate the possible contentious issues from the wider political conflicts and keep them inside the national borders. The author finds that apart from the crisis, other factors have contributed to appeasing of the politicization.

First, whether an issue would be more or less politicized depends on the understanding of its consequences for the society. The Six-Pack has been presented as a regulatory rather than a redistributive issue which have possibly decreased the number of the political actors interested in the matter. The Commission has presented the legal proposals as a way of introducing the rules for the stricter fiscal discipline and fighting macroeconomic imbalances, while avoiding the debate of its consequences such as the necessity of cuts in national budgets and less public spending (including jobs, wages and pensions cutting). Even where these

concerns were present in the public, they were expressed in the form of national protests and critiques that were, rightly or not, targeting the national governments obliged to take the unpopular measures.

The second factor contributing to pacification of the political conflict has been the very organization of the economic and monetary union as highly decentralized and polycentric system of governance. The system seemingly leaves the job of governing the public finances to the EU Member States while at the same time limits their room for maneuver so tightly as to make them the mere executors of the Commission's demands. This illusionary image of national political institutions as competent for decision-making on these matters has allowed for the low salience of the political conflict and for its containment within the national borders. Apart from its formally decentralized structure, the system of governance is also polycentric – it encompasses a numerous formal and informal institutions and bodies involved in policy-making and policy implementation. Such system actually blurs the real and responsible decision-making center and confuses the address for making public demands.

Finally, a compound and consociational nature of the European Union almost naturally enables for the avoidance of political conflicts and for the channeling of the politicization in a particular way. First, the system does not provide for an enabling environment for the transnational organizing of political actors. Such transnational political actors could serve as a relatively durable structures for the channeling of politicization from the societies, then over the borders of the segments of consociation, all the way to the EU decision-making system. Second, the consociative characteristics of the system, such as the consensual decision-making within the closed circle or the “cartel” of political elites are simply not beneficial for the inclusion of the wider set of political actors.

Keywords: politicization, EU crisis, economic and monetary union, the “Six-Pack”

* Овај рад је примљен 24. априла 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 27. јуна 2019. године.