

KONSTRUKT POLITIČKE AKCIJE EU

Nikolić S. Zoran¹

Sažetak: Politička struktura kao i akcije EU etablirani su ekonomskim, vojnim, društveno-kulturnim i političkim ciljevima ove regionalne organizacije. EU ih konstruira u širem međunarodnom kontekstu, polazeći od svojih interesa ali i od objektivne konstelacije moći u svetu. Savetu i Komisiji unije pripada politička egzekutiva. Na eksternom planu EU nastupa sa jedinstvenom spolnom, bezbednosnom i odbrambenom politikom. Politička strategija se gradi upravo na ovim prakseološkim postulatima. Ključnu ulogu u poslovima strateškog planiranja ima Policy Unit pod institucionalnim nadzorom Generalnog sekretarijata Saveta.

Ključne reči: Evropska unija / praktična politika / politička akcija / strategija / društvo



UVOD – ŠTA JE EU?

Ideja o jedinstvenom društvenom, političkom i ekonomskom evropskom prostoru začela se mnogo pre nego što je nastala Evropska unija. Nadnacionalna po karakteru, koreni se još u vremenima nadnacionalne pravne i političke suprematije papske vlasti Rima nad većim delom evropskih katoličkih zemalja, pre otpočinjanja pokreta reformacije. Politički pisci, mada različitih idejnih perspektiva, uvidali su svrsishodnost institucionalne saradnje država na ovom kontinentu kao i konstituisanje nekih zajedničkih političkih ustanova. Ruso, Sen-Simon i Macini su možda ponajbolji primeri. Mada se i Marksovo učenje može razmatrati u ovom kontekstu, doduše sa posebnom idejno-političkom perspektivom. Nakon Drugog svetskog rata Čerčil je tendirao stvaranju *Ujedinjene Države Evrope*. Njegova politička vizija imala je jasan

¹ Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Novi Sad, Čvečarska 2, e-mail: Eonhil63@ptt.rs

praktični osnov. Ovaj Savez bi bio svojevrsni politički, vojni i ekonomski pandan narastajućoj moći SAD. Pored toga, doprinelo bi se bržoj i uspešnijoj privrednoj obnovi razorenih evropskih zemalja i njihovih tržišta i sprečavanju procesa nacionalno-ekonomskog autarhizma. Smatralo se da su suverene nacionalne države stalno preteći činilac miru u Evropi, naročito u uslovima bipolarnog sveta. Identifikacija političke neutralnosti prema SAD i SSSR, gradila bi se i kroz pravno-formalnu integraciju evropskih država. Sa druge strane, i SAD-u je unekoliko odgovarala ovakva ideja, ponajpre u ekonomskom pogledu. Bogata Evropa je izuzetno tržište američkih roba i usluga. Politička perspektiva etablirana je sposobnošću ujedinjene Evrope da se uspešno odupre naletima sovjetskog komunizma. Kakav je bio stav Sovjetskog Saveza? U određenoj meri saglasan američkim inspiracijama. Ujedinjene Države Evrope imale bi poseban kolektivni identitet koji bi se eksponirao na političkom, ekonomskom i vojnom planu. To bi ih unekoliko učinilo samostalnijim u odnosu na SAD a time bi predstavljale manju pretnju sovjetskom režimu. Čini se, Sovjeti su razmišljali: *od dva zla – izabrati manje, ili bar, manje preteće.*

Žan Mone i Robert Šuman su podržavali ideju evropske federalističke integracije (Hejvud, 2004, str. 284). Godine 1948. nastojanje da se pravno ustanovi evropski parlament, rezultovalo je ustrojem *Saveta Evrope*. Međutim, Savet je imao niz političko-demokratskih nedostataka. On nije bio izborni već imenovano telo. Ova funkcionalna etabliranost je od njega načinila prevashodno debatan konstrukt. Mislim da je to bio jedan od ključnih razloga zbog čega se sa političkog zakoračilo na prvenstveno ekonomsko područje, ali sa identičnim tendiranjima u budućnosti. Tako se 1952. godine stvara *Evropska zajednica za uglj i čelik – ECSC*. Godine 1957. Rimskim ugovorom nastaje *Evropska ekonomska zajednica* sa ciljem uspostavljanja jedinstvenog evropskog tržišta i čvršće integracije evropskih država (Hejvud, 2004, str. 285).



Potpisivanje Ugovora u Rimu 1957. godine

Godine 1967. Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i EURAT, ujedinjuju se u *Evropsku zajednicu*. Francuskoj, Nemačkoj, Italiji, Holandiji, Belgiji i Luksemburgu, 1973. godine pridružuju se i Velika Britanija, Irska i Danska. Današnji naziv – *Evropska unija* dobija Ugovorom iz Maastrichta koji je zaključen 1991, ratifikovan 1992, a naredne godine postao pravosnažan. Dalje širenje EU odvija se i danas. Njen zvanični zadatak je uspostavljanje evropskog prostora slobodnog protoka roba, usluga i ljudi, utvrđivanje jedinstvenih standarda po ovim pitanjima i fundiranje zajedničkog tržišta na pomenutim principima. Ekonomski aspekt EU proširo se na politički i pravni. Bez njih ni on ne bi mogao biti funkcionalno delotvoran. Kako bi se ojačale i učinile efikasnijima pravne i političke strukture EU, 2007. godine se potpisuje Lisabonski sporazum a njegova ratifikacija je dovršena krajem 2009. godine. Godine 1999. 13 zemalja članica EU uvodi zajedničku valutu – evro.

Kao rezultanta dobrovoljne ekonomske i političke integracije među delom nacionalnih država Evrope, ona manifestuje aktivnosti u nizu vitalnih društvenih sfera: politici, ekonomskoj politici, zdravstvu, tržištu, međunarodnim odnosima i poslovima odbrane. Da li je EU država, politički sistem, konfederacija, federacija i raspolaže li elementarnim osobinama koje joj omogućavaju da se posmatra kao specifično društvo? Kategorizacija ove vrste, poput ostalih vrsta klasifikacija, zavisi od neposrednih kriterijuma. Strukturiranost, funkcionalnost i delotvornost uzećemo kao kriterijume ali i indikatore. Ona se ne može odrediti striktno kao konfederacija nezavisnih država čije je funkcionisanje uslovljeno odnosom među vladama suverenih država. Ovaj suverenitet država članica je prilično upitan. Već Luksemburškim sporazumom iz 1966. godine menja se status suvereniteta članica EU. Princip konsenzusa matriči odluke ove organizacije. Države, istina, imaju pravo veta na ona rešenja koja bi zadirala u njihove državne interese. Ali, jedinstvenim evropskim aktom i Ugovorom o EU, ustoličen je institut odlučivanja kvalifikovanom većinom (Hejvud, 2004, str. 286). Na taj način pokušava se etabrirati ravnopravnost i jednakost svih članica, nezavisno od njihove realne moći u konstelaciji međunarodnih odnosa. Eventualni veto najmoćnije ili najslabije države među njima ustuknuo je pred opštim interesom organizacije jedinstvenog prostora. Nadnacionalni karakter EU se prevashodno eksponira u ovom domenu. Savet ministara, Evropska komisija i Sud pravde su takva tela sa izrazitim međuvladinim i nadnacionalnim obeležjima. EU nije federacija, ali raspolaže njenim svojstvima. Dominacija evropskog prava u odnosu na unutrašnje pravo, jedan je od značajnijih činilaca *federalizacije* EU. Federalne karakteristike EU se očitavaju i u njenoj monetarnoj politici, poljoprivredi, trgovini, zaštiti životne sredine. Ekonomska i socijalna politika, zaštita potrošača i unutrašnja politika, eksponiraju je u konfede-

ralnom kontekstu. Ona svakako nije država, mada uslovno raspolaže nesumnjivim atributima države. Međutim, nezavisno što nije država, EU se može odrediti političkim sistemom. Politička unija, ekonomska i monetarna, utvrđeni su međunarodnim pravom a u početnoj instanci počivaju na dobrovoljnoj saradnji članica. Ovaj fatum argumentuje konstataciju da je reč o konzistentnoj strukturiranoj političkoj celini. Da bismo iskustveno utvrdili egzistiranje demokratskog političkog sistema nekog kolektiviteta moramo ustanoviti postojanje: a) stabilnih institucija u funkciji donošenja kolektivnih odluka, b) građani i društvene grupe mogu direktno ili posredno nastojati da realizuju svoje ciljeve, c) kolektivne odluke u političkom sistemu igraju značajnu ulogu u distribuciji ekonomskih resursa i alokaciji društvenih i političkih vrednosti, d) neprestane interakcije akcija, ishoda, odluka (Almond, 1956, p. 391). Za Evropsku uniju možemo konstatovati postojanje svih pobrojanih elemenata. Njena politička aktivnost, polazeći od spektra poslova, njihove ozbiljnosti i institucionalizacije, obavlja se svakodnevno. Između ostalog, i to je razlikuje od drugih međunarodnih organizacija koje deluju periodično. Ona je složen sistem koji neprekidno funkcioniše. Ona ne drži monopol nad legalnom upotrebom prinude, što je svojstveno tradicionalnoj, *veberijanskoj* državi (Hiks, 2007, str. 26). EU je međunarodna organizacija. Međutim, posmatramo li njenu strukturiranost, funkcionalnost i maticu njenog delovanja, možemo zaključiti da se radi o specifičnom *društvu*. Koje su pretpostavke postojanja i opstajanja neke celine kao društvene kategorije? Potrebe, interesi, zajednički život, interakcije, komunikacije, norme, kontrola, organizovanost (Nikolić, 2011, str. 129–131). Evropska unija u potpunosti ispunjava ove uslove. Na koji način funkcioniše politički sistem Evropske unije, upoznaćemo se kroz naredne redove.

POLITIČKA STRUKTURA EVROPSKE UNIJE

Politička struktura EU je tako ustrojena da počiva na neprekidnim funkcionalnim interakcijama njenih institucija, organa i tela. Teleološka dimenzija ove međunarodne organizacije zahteva isto takve eksterne odnose. Volja, odluke i akcije ustanova EU počivaju na potrebama i interesima njenih građana. Izborima unutar država članica, građani biraju članove svojih parlamenata a ovi formiraju vlade koje su zastupljene u Savetu EU. Evropski parlament se konstituiše na evropskim izborima. Ukoliko su prava, slobode i interesi građana ugroženi (ili se tako smatra), oni su u mogućnosti da ih zaštite ne samo u nacionalnim sudovima već i pred Sudom pravde. Političke partije u ovom domenu obezbeđuju relacije javnosti i procesa kreiranja odluka. Članovi Evropskog parlamenta se biraju na nivou nacionalnih partijskih platformi i organizuju partijske grupe za učešće u političkoj utakmici

EP (Hiks, 2007, str. 27). Zaštitu interesa građana obavljaju i sindikati, poslovna udruženja, grupe potrošača, grupe za zaštitu životne sredine i sl. Ove grupacije se imenuju odrednicom – grupe za pritisak. Različiti pritisci i lobiranje su dve osnovne tehnike delovanja grupa za pritisak. Evropski savet raspolaže izvršnim i zakonodavnim funkcijama. Konsenzus je uobičajeni način odlučivanja u Savetu, premda se o nekim pitanjima odluka može doneti i kvalifikovanom većinom. Kod naročite problematike glasovi država članica se ponderišu prema veličini države (Hiks, 2007, str. 29). Vlade koje su zastupljene u Savetu biraju svoje članove Komisije, a svi skupa predlažu izbor predsednika Komisije. Svakih pet godina se na evropskim izborima (u državama članicama) bira 732 poslanika koji čine Evropski parlament. Parlament raspolaže zakonodavnim, konsultantskim i nadzornim ovlašćenjima. Ovo telo može predlagati izmene i dopune zakonskih predloga, stavljati veto ne neke od njih, ima pravo upućivanja amandmana u pogledu utvrđivanja budžeta EU. Izvršni poslovi Komisije i Saveta nalaze se pod institucionalnim nadzorom Parlamenta. Evropski parlament je nadležan i da opozove Komisiju kao i da daje sud o predlogu Saveta za predsednika Komisije. Svakako da Savet mora za svoj predlog dobiti podršku Parlamenta. Finansijski aspekti EU su delokrug poslova Evropske centralne banke. Svaka država članica delegira svog predstavnika u Evropsku komisiju. Ovi politički komesari, zajedno sa administrativnim aparatom generalnih direktorata, integrišu Komisiju. Ona je osnovni organ političke egzekutive EU jer je neposredno odgovorna za kreiranje, nadziranje i sprovođenje javnih politika. Evropski sud pravde se samostalno ili u saradnji sa nacionalnim sudovima, stara o zaštiti prava građana država članica.

Politička egzekutiva u okviru EU pripada Savetu i Komisiji. Pošto je Savet sastavljen od ministara vlada država članica i raspolaže egzekutivom i legislativom, nije teško zaključiti da je on ključni fatum odlučivanja u EU (Wessels, 1991, p. 78). Izvršnu vlast Savet realizuje pri reformi ugovora formulišući dugoročne i srednjoročne ciljeve javnih politika i prenoseći nadležnosti Komisiji. Sistemom komitologije vlade država članica i Komisija administrativno obezbeđuju sprovođenje javnih politika, a svaka članica je odgovorna za valorizaciju zakonodavstva EU. Sistem komitologije se gradi na postojanju i delovanju sistema komiteta (savetodavni, upravljački i regulatorni) koji čine predstavnici vlada država članica i koji kontrolišu izvršnu vlast Komisije. Dakle, pri sprovođenju pravnih akata unije Komisija se nalazi pod nadzorom ovog tela. Odlukom Saveta iz 1987. godine i redefinisanim Odlukom iz 1999. godine, ustanovljen je sistem komitologije.

Komisija ima zadatak da predlaže srednjoročne ciljeve i strategiju javnih politika kao i zakonske akte. Ona je u mogućnosti i da obavlja arbitražu u zakonodavnim

procesima, da sama donosi uredbe i druge akte u polju politike konkurencije, predstavlja EU u bilateralnim i multilateralnim trgovinskim pregovorima i odnosima. Komisija upravlja i budžetom Evropske unije i kontroliše sprovođenje primarnih odredbi ugovora i sekundarnih zakonodavnih akata (Hiks, 2007, str. 57). Komesari EU čine Kolegijum komesara. Ovaj kolegijum se sastaje svake sedmice i odlučuje kvalifikovanom većinom. Kod jednakog broja glasova presuđuje glas predsednika Komisije. Uzimajući u obzir neposredno polje političke aktivnosti, konstatujemo da je ovaj kabinet najuži centar izvršne vlasti Unije.

Savet vodi i zakonodavnu politiku. Vremenom, on je razvio nekoliko načina koordinacije planiranja zakonodavnih aktivnosti. Predsedništvo Saveta se od sredine sedamdesetih godina rotira svakih šest meseci. Glasanje u Savetu se izvodi na dva institucionalizovana načina: a) konsenzus, b) kvalifikovana većina, ali ovde ne važi pravilo jednakog prava glasa. Naime, od veličine i broja stanovnika države članice zavisi i kvantitativna vrednost glasa. Ukoliko je za donošenje neke odluke koja je od vitalnog značaja potrebna jednoglasnost, a neka od država ne prisustvuje sednici, tada se neprisustvovanje računa kao saglasnost u donošenju odluke. Ovakva pravna rešenja, očigledno, sprečavaju politiku latentne opstrukcije neke od članica koja ne želi da se javno eksponira u opozitivnim stavovima većine.

Pravni poredak EU se gradi na pravnim aktima ove organizacije, međunarodnom pravu i bliskoj povezanosti sa unutrašnjim pravom država članica. On se postuli- ra na primarnim i sekundarnim zakonodavnim i izvršnim aktima kao i na opštim pravnim principima. U primarne akte ubrajamo one pravne dokumente koji su potpisani između država članica EU (Pariski ugovor, Rimski ugovor, Ugovor o spajanju, Jedinstveni evropski akt, Ugovor o Evropskoj uniji). Sekundarni izvori su strukturirani zakonodavnim i izvršnim aktima Saveta, Evropskog parlamenta i Komisije (uredbe, uputstva, odluke, preporuke i mišljenja). Opšti pravni principi se manifestuju kroz principe administrativne i pravne zakonitosti, ekonomskih sloboda, osnovnih ljudskih i političkih prava.

SITUIRANJE EVROPSKE UNIJE U SVETSKOJ POLITICI

Modernizacija i globalizacija su osnovne odlike sveta na početku 21. veka. Uz njih ide i politika međuzavisnosti, povezanosti, konstruisanja umreženog društva. Ali, paralelno tome i zavisnosti, imitativne modernizacije, dominacije preostale svetske supersile. Oduvek su se narodi, države i društva različito razvijali, kao što su i kriterijumi razvijenosti oscilirali u prostoru, vremenu, raznovrsnim kulturama. Posmatrajući društva zemalja Prvog i Trećeg sveta kao i postsocijalistička društva u tranziciji, stižete utisak da putujete kroz različite istorijske epohe. Oko 250.000

Ljudi danas živi u preostalim arhaiskim društvima, nerazvijene zemlje se još dobrim delom nalaze u fazi predindustrijalizacije i odocnelih začetaka industrijalizacije. Postsocijalistička društva kroz različito oblikovane tranzitne procese, hitaju ka liberalnom poretku, preskačući nizove istorijski etabliranih kontinuumu u ekonomskom, pravnom i političkom pogledu. Novi paradoksi, ambivalentnosti i antagonizmi se rađaju kao sasvim očekivana socijalna strukturna reakcija na (ne)svesnu politiku imitativne liberalizacije. Vrednosni sistemi društva, shodno ovim procesima, doživljavaju korenite promene. Sporo i nejasno formatizovano uobličavanje novih (ili adaptiranih) vrednosnih modela rezultuje stanjem socio-kulturnog vakuuma, lutanja i nesnalaženja pojedinaca i grupa. Otuda ekspanzija socijalno-devijantnih pojava i manifestovanje onih loših dispozicija čoveka, posebno u kritičnim situacijama, uslovima pojačanih društvenih tenzija, zabrinutosti, neizvesnosti. Stoga, neravnomernost i nejednaka raspodela moći predstavljaju bitne sastavnice sveta u kojem živimo. Inače, pogrešno se misli da je globalizacija pojava svojstvena novom dobu. Kao proces, sa sukcesivnim osobinama, odvija se odavno. I uvek je neko vreme bilo modernije u odnosu na prethodno. Globalizacija nužno prati modernizaciju.

Univerzalnost ne ide ruku pod ruku sa globalizacijom. Na primer, internet je danas postao jedan od značajnijih eksponenata modernizacije i globalizacije. Ali, dok je više od polovine američkog stanovništva koristila ovaj novum početkom dvadesetprvog veka, dotle se njime služio tek jedan promil stanovništva Južne Azije (Naj, 2006, str. 252). Slika i zvuk danas putuju u delu sekunde sa jednog na drugi kraj sveta. Međutim, ogroman broj svetske populacije ne raspolaže ni telefonskom spravom. Primera je mnogo, i ne samo na relacijama razvijeni – nerazvijeni, nego unutar najmoćnijih i najmodernijih društava savremenice. Još kada se ovoj problematici pridoda globalna promena klime i narušavanje ekološke ravnoteže do granica koje prete opstankom planete Zemlje, onda se slika savremenog sveta unekoliko upotpunjuje.

Globalizacija na vojnom planu se ispoljava kroz mrežu međuzavisnosti sa predominantnom pozicijom NATO-snaga. Upotreba i/ili pretnja silom karakteriše ovaj tip zavisnosti. Ostanak jedne svetske supersile u najznačajnijoj meri oblikuje današnju sliku sveta. Globalizacija u XXI veku se profilise na vojnim, političkim, ekonomskim postulatima, ali i postulatima sofisticirane tehnologije. Međuzavisna društva se nalaze u lancu delovanja najmoćnijih sila. Dobrovoljno ili mimo svoje volje. Ekonomija koja se zasniva na znanju, uslovljava lančane reakcije sve novijih izuma (Stiglitz, 1999, p. 14). Oni zahtevaju intenzivan razvoj nauke. U daljem sledu, javljaju se sve snažnije mogućnosti nametanja politike zavisnosti.

Vlade država u svetu moraju oblikovati sopstvenu politiku saglasno ovim procesima. Takav je slučaj i sa spoljnom politikom EU. Ova organizacija na eksternom nivou nastupa sa jedinstvenom spoljnom, bezbednosnom i odbrambenom politikom. Ugovorom iz Mastrihta postavljeni su temelji ovakve političke orijentacije. Jačati zajedničke vrednosti, štititi interese i nezavisnost EU, snaženje bezbednosti, očuvanje mira, unapređenje međunarodne saradnje, razvoj procesa demokratizacije, vladavine prava i zaštita ljudskih i građanskih prava, ključni su principi spoljne politike Unije. Na njima počiva i politička struktura ove regionalne organizacije. Da bi se to postiglo, neophodno je ustanoviti zajedničku političku strategiju kojom će biti definisani ciljevi, sredstva, načini, akteri i period očekivane realizacije. *Policy Unit* upravo ima centralnu ulogu u poslovima strateškog planiranja. Naravno, ne i monopol jer se nalazi pod neposrednom ingerencijom Generalnog sekretarijata Saveta. Zajedničke akcije Unije se koriste pri operativnoj aktivnosti, a jedinstveni stavovi su predviđeni za situacije geografskog ili tematskog karaktera koje nije moguće uvek pouzdano formulisati (Hiks, 2007, str. 363). Efikasnost političke akcije uslovljava je i određena normativna rešenja. Termin *konstruktivno uzdržavanje* izražava jedan aspekt ove pragmatičnosti. Ukoliko se neka država članica uzdrži od glasanja, ovo uzdržavanje ne znači i glas protiv. Time je sprečena jedna od poznatijih tehnika glasačke opstrukcije. EU je do sada ipak više bila usredsređena na ekonomsku sferu, unekoliko zanemarujući političku i bezbednosnu. Međutim, katkad se politički ciljevi mogu ostvariti i mimo kolokvijalnih političkih instrumenata. Životni standard, komotnija sadašnjost i izvesnija budućnost razvijenih zemalja EU, mogu poslužiti kao uspešan model kojem bi stremile slabo razvijena ili nerazvijena društva. Na taj način, moć Unije bi značajno dobila na intenzitetu jer bi države dobrovoljno sledile orijentire njene politike. Ova vrsta moći, koju Naj imenuje *mekom moći*, u stanju je da uspešnije realizuje postavljene političke ciljeve nego bilo kakva upotreba sredstava nasilja.

MEĐUNARODNA POLITIKA – DEMOKRATIZACIJA ILI CENTRALIZACIJA?

Šta se dešava sa međunarodnim političkim odnosima, kojim se pravcem kreću različito razvijena društva i raznolike kulture savremenice? Gde je mesto EU u tim događanjima? Izgradnja demokratskog poretka utemeljenog na liberalnim načelima, ključno je stremljenje niza zemalja kako postsocijalističkih tako i onih Trećeg sveta. Fundiranje demokratskih sistema odvijalo se na različite načine. Teoretičari i politički analitičari nisu saglasni po pitanju *uvoza* demokratizacije. Najveći deo argumentuje da se pod plaštom demokratizacije kriju izrazito nedemokratski pro-

cesi i implementiranje političkog, vojnog, pravnog i kulturnog modela koji odgovara interesima najmoćnijih država u svetu. Još je Rajt Mils sredinom dvadesetog veka analizirao i predviđao posledice ovih dešavanja. Njegovim stopama su krenuli mnogi poput Žorža Ricera, Pjera Burdijea, Manuela Kastelsa, Uriha Beka, Vjačeslava Kuznjeceva i drugi. Svaki od njih se bavio određenim aspektom savremenih dešavanja u svetu. Mislim da Ricerova gledišta o dehumanizaciji i iracionalnosti, ponajviše prate trag Milsove analitike (Ritzer, 1996, str. 475). Za razliku od njih, Semjuel Hantington smatra da od preko dvadeset pet demokratizacija koje su od 1990. godine okončane ili su u toku, samo je u Grenadi i Panami upotrebljena spoljna intervencija – vojna invazija i nametanje (Hantington, 2004, str. 160). Sem spoljnog nametanja demokratskog režima, praksi su poznati i slučajevi politike kompromisa, pregovaranja, sporazuma ali i unutrašnjih korenitih i često nasilnih preuzimanja vlasti. Ukoliko pođemo od elementarnih principa demokratije, zaključimo da su pregovori i sporazumi postavili temelje sa najviše izgleda na uspeh procesa demokratizacije. Ali, pitanje je stvarnih dometa demokratije, njenih moći i mogućnosti u različito istorijski oblikovanim društvima (Nikolić, 2002, str. 837). U ovom, kao ni u prethodnim radovima, neću se baviti demokratijom u pozitivno-utopističkom konceptu. Ona je sa političkog stanovišta samo politički sistem i oblik vladavine koji treba da obezbedi institucionalizovanu meru participacije građana u izboru i odlučivanju, a sa društvene perspektive demokratija bi se mogla odrediti poretom koji bi trebalo da pruža približno jednake mogućnosti građanima za usponom na vertikalno-hijerarhijskoj lestvici (Nikolić, 1997, str. 100). Demokratija i demokratizacija se moraju situirati u strogo hijerarhizovani poredak. Na njemu počiva organizovano društvo. Tamo gde postoji hijerarhija, postoji i nužna nejednakost. Ona se, naprosto, podrazumeva. Društva razvijaju različite demokratske oblike. Ali i oni moraju korespondirati sa širokim socio-kuturnim, ekonomskim i političkim ambijentom u istorijskoj perspektivi.

Autoritarni režimi su se javljali i danas postoje kao raznoliko formatizovani. Teorija uglavnom analizira totalitarističke i autokratske poretke. Međutim, stvarnost društvenog života, onog života koji čovek iskustveno živi i doživljava, upozorava da se svaki poredak, nezavisno na pravnu etabliranost, može ustrojiti kao autoritaristički. Nikako ne bi smeli do te mere simplifikovati kategorizacije demokratskih i autokratskih režima prevashodno, na kriterijumu partijskog monizma i/ili pluralizma. I u uslovima partijskog pluralizma objektivno može postojati politički monizam (Nikolić, 1997, str. 102). Vojni režimi koji su se institucionalizovali državnim udarima, pučevima i sl. takode su se mahom izrodili u autoritarne oblike vladavine. U ovu grupu treba svrstati i lične diktature. Kao i u prethodnim primerima, one se takode mogu formalno skrivati iza kakvog demokratskog zastora.

Hijerarhizacija društva se ne može neutralisati ni efektima treće informatičke revolucije, kako su isticali neki autori poput Pitera Drakera ili Alvina Toflera. Umesto dehijerarhizacije izvesnije je govoriti o konstituisanju nove svetske politike. Dakle, ne međudržavne. Time i suverenitet nacionalnih država ne samo da biva doveden u pitanje već i gubi na značaju. Svet dobija novu sliku. Spособnost adaptacije ovim procesima određuje sudbine naroda, društava i država. Umreženost svetskog društva zahteva i političku umreženost, različite gradiranosti društava već prema realnoj moći u globalnoj persektivi. Takvom poretku je potrebna i svetska vlada. Hejvud primećuje logičnost ovakve budućnosti. "Logika na kojoj počiva ideja o svetskoj vladi ista je ona koja se nalazi u osnovama klasičnog liberalnog opravdanja države [...] Kao što je jedno sredstvo za očuvanje reda i stabilnosti između pojedinaca koji imaju različite interese stvaranja suverene države, jedini način za sprečavanje međunarodnih sukoba [...] jeste stvaranje vrhovne svetske vlade" (Hejvud, 2007, str. 291). Politička strukturiranost i ciljevi EU kompatibilni su sa ovim nastojanjima. Integracija evropskih država se i razvija na posvećenosti ideji internacionalizma kao i na uverenju da međunarodni entiteti imaju primat nad nacionalnim. Pragmatika uslovljava da politika prati ekonomiju. Stabilnost međunarodnog monetarnog sistema umreženih društava zahteva da političke institucije obezbeđuju takav ambijent. MMF, GATT (od 1995. godine STO) i Svetska banka, stvoreni su kako bi se centralizovala uprava svetskom ekonomijom. Institucije, organi i tela EU funkcionalno se integrišu u ove sisteme. Ona više odgovara na globalna dešavanja nego što je danas u stanju da ih konstruiše. Nijedna zemlja unutar Unije kao ni ona sama, ne raspolaže takvom moći da bi bila u stanju da se odupre upravljačkoj politici svetske supersile. San o evropskoj federaciji, ostao je samo san. Ali, i u slučaju da se tako što konstituiše, ne vidim načina pariranja, a još manje predominacije na svetskom prostoru strategijom dijaloga. Sila bi i u tom slučaju bila zamajac prevagama u ostalim sferama društvene stvarnosti sveta. To svakako ne bi vodilo globalnoj stabilnosti. Politika ravnoteže može u jednom periodu da odigra značajnu ulogu na međunarodnom nivou. Ali, dugoročnije, poput svake druge, i ova ravnoteža poklekne na jednoj strani. Uglavnom su podsticaji tome široko i kompleksno, javno ili latentno fundirani i eksponirani. Nasilno realizovani, zasigurno.

STRATEGIJA I TEHNIKE DONOŠENJA ODLUKA

Postoji dilema, da li politiku EU konstruišu njene najmoćnije članice ili, nezavisno na institucionalno utvrđenu dominantnost lidera, ona isходи iz participativne i saobrazne volje članica? I još jedno pitanje korespondira sa ovim. Generalno, koju strategiju koristi ova organizacija prilikom formulisanja i realizacije političkih od-

luka. Strategija donošenja odluka zavisi od niza činilaca, neposrednih i posrednih okolnosti i sl. Izdvojiću osnovne: 1. tip organizacije i njeno unutrašnje ustrojstvo, 2. strateški, dugoročni i operativni, kratkoročni ciljevi, 3. instrumenti kojima raspolaže, 4. direktne i indirektno posledice koje nastoji postići ili može da izazove, 5. eksterna teleološka dimenzija i mogući uticaji *protivdejsvujućih sila*. Polazeći od teorijskih kategorizacija strategija donošenja odluka i karaktera EU, zaključujem da se odluke na ovom nivou kreiraju, donose i sprovode na matrici dve strategije: racionalnih aktera i birokratske organizacije. Utilitaristička orijentisanost ekonomskog života, zahteva čovekovu racionalnost. Smitov koncept *ekonomskog čoveka* podrazumeva filozofiju računice. Strategija racionalnih aktera prevashodno podrazumeva jasno formulisane ciljeve i sagledavanje situacije u okviru koje se cilj namerava postići. To, sa druge strane, omogućava da se izračunaju *dobiti i troškovi* akcije koja se preduzima. Da bi se to bilo u stanju, mora se pouzdano utvrditi hijerarhija prioriteta. Ovo se pogotovo odnosi na bilo koje kolektivitet jer se smatra da unutar svakog od njih postoji mnoštvo ciljeva, koji su neretko, suprotni do suprotstavljenosti. Njihovo usaglašavanje, takođe je plod racionalnog, kalkulantnog proračuna – najveće koristi za najveći broj ljudi.

Ne mislim da se model racionalnih aktera ne može kombinovati sa birokratskim (organizacionim) modelom. Naprotiv. Uz uvažavanje, ostaviću po strani promišljanja Grejama Alisona, koja racionalnom modelu pokušavaju reterirati organizacionim, a kojega bi po ovim shvatanjima temeljile vrednosti i uobičajena (modelirana) ponašanja aktera u velikim organizacijama. Alison je donekle u pravu. Ali, utilitarizam i pragmatizam se ne mogu valjano realizovati bez birokratske organizacije. Ona je baš njen *racionalni aparat*, nezavisno da li se ciljno gradi na vrednostima, sreći, korisnosti, opštem dobru i sl.

EU je isuviše ozbiljna organizacija da bi odluke donosila u nejasnim ili nedovoljno poznatim okolnostima. Tako da inkrementalistički model isključujem kao obrazac formulisane i sprovođenja odluka. Model sistema vrednosti, takođe. To ne znači da Unija ne polazi od određenog vrednosnog sistema. Itekako. Koherentnog i konzistentnog. I utilitaristički model sam po sebi predstavlja strukturiranu sintezu vrednosti nadnacionalne prirode. Saobražavanje različitosti u srodnost i jedinstvo, odvija se i na planu vrednosti koje poprimaju univerzalni karakter i pred kojima lokalno mora ustuknuti pred globalnim. Htelo ili ne. Komisija EU je upravo taj nadnacionalni institut čiji je zadatak jačanje integracije članica u organizaciji i praktično definisanje kolektivne politike. Kako sam naveo, *Policy Unit* pod ingerentnim nadzorom Generalnog sekretarijata Saveta, ima ključnu ulogu u poslovima strateškog planiranja. Jedinstven ekonomski prostor mora počivati i na

jedinstvenoj ekonomskoj politici. Bez zajedničke spoljne i bezbednosne politike ne može se računati sa izvesnošću bilo kakve interne konjunktive kao i one u odnosu prema drugima.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Političke akcije EU konstruišu se na temelju ekonomske računice, vojne stabilnosti i političke efektivne. Kao takve, ne zavise samo od regionalnog prostora koji institucionalno obuhvata ova organizacija, već od najšireg spektra dešavanja u Evropi i svetu. Da li je EU naredbodavni kolektivitet koji nameće standarde ili adaptivni koji se politički profilise kroz interakciju sa dominantnim procesima i odnosima u svetu? Ona svakako postavlja standarde, utvrđuje odluke koje se moraju poštovati i van granica država članica na evropskom kontinentu. Ali, sa jedne strane, politička efektivna zahteva korelaciju sa brojnim ekonomskim, političkim, kulturnim i vojnim procesima u Evropi i svetu. Njena snaga ne počiva na politici ravnoteže, protivdejsvujuće teže ili opozitiva politici SAD. Praktičnost kvalifikuje komplementarnost i prečutni kompromis kao polaznu strategiju spoljne politike EU u odnosu prema SAD. Prisustvo većeg broja članica Unije u NATO savezu, jedan je od pokazatelja opravdanosti ovakve teze.

Unificiranje na društveno-kulturnom planu država članica EU do nivoa gašenja identifikacije nacionalnih entiteta je nemoguće. Razloga je prilično. Sve njih možemo grupisati u dve kategorije: a) istorijska etabliranost društvenog i kulturno-duhovnog identiteta i b) kulturna autonomnost reflektuje i naročitu ekonomsko-političku inventivnost koja se da implementirati u jedinstvenu internu i eksternu politiku Unije. Relacije ovog pitanja sa budućnošću slike sveta, očigledna je. SAD i NATO alijansa još dugo će ostati determinator vitalnih dešavanja na planeti. Ekonomsko snaženje Kine, Japana i nekih zemalja Trećeg sveta neće dovesti i do njihove vojno-političke integracije. Sfere uticaja Rusije su skućene i više-manje se svode na retoričko eksponiranje potencijalne sile sa kojom se treba računati. Tržišne, finansijske i vojne veze jačaju konjuktiju EU i SAD. Ona je ishakovana realnom i mogućom pozicijom moći jedne i druge. Isvesne slabosti koju SAD pokazuju u unutrašnjoj i spoljašnjoj perspektivi, nadomešta vojna suprematija. Pretnje nuklearnim naoružanjem zemalja izvan ovog kruga proizvodi dvostruko dejstvo: a) motiv i opravdanje za demonstraciju sile i politike zastrašivanja, b) poziv na redefinisane globalne eksterne strategije SAD i EU kao i njihovo delimično interno prestrukturiranje. Saradnja, ma kakva, uvek je bolja od sukoba. Na toj paradigmi se i izgrađuje međuodnos ova dva svetska entiteta moći. Od njihovih relacija zavisi sudbina naroda i društava.

Konstituisanje kakvog Saveza evropskih država kao federacije u bliskoj budućnosti je nerealan. Zvuči primamljivo prvenstveno zbog ubrzanog tehnološkog i ekonomskog razvika, jednostavnijeg i ugodnijeg života stanovnika itd. Ali, otpori ovakvim nastojanjima su višestruki i složeni. Najpre se javljaju unutar interesnih grupa nacionalnih država koje svoje motive pokušavaju kamuflirati zaštitom nacionalnog interesa. Generalno, ni SAD ova akcija ne bi ostavila ravnodušnom. Integracija Evrope kao federacije bio bi poziv na zabrinutost za sopstvenu dominaciju. Politika ravnoteže, koja bi se u tom slučaju konstituisala, u jednom trenutku bi se transponovala u disbalans moći. U istorijskom razvoju društava to se više puta potvrdilo kao pravilo. Ratnim sukobom se mahom potvrđuje moć novog supremate. Ni jednim ni drugima tako što nije potrebno. Kao ni onima koji bi se neminovno našli u ulozi vazalskog saveznika. Iznudeni i kalkulantski mir je bolja opcija od *uzvišenih ideala* koji se brane ratom. Rat donosi nevolje i nespokoj običnim ljudima, on seje smrt, a ne rađa život. Život aktera u njemu ionako zavisi od odluka koje se donose za stolom. Stoga, *gradnja kuće* na temeljima ekonomije gde se politika nalazi u funkciji njenog instrumenta, odlikuje ali i konstruiše akcije EU. Sa pravom.

CONSTRUCTION POLITICAL ACTION EU

Nikolic S. Zoran

Abstract: Political structures and actions of the EU established the economic, military, socio-cultural and political objectives of this regional organization. EU construe them in a broader international context, based on their interests but also from objective constellation of power in the world. Union Council and the Commission belong to the political executive. Externally, the EU appears with a single foreign, security and defense policy. The political strategy is precisely on this praxeologically fundamentals. Key role in the affairs of strategic planning has Policy Unit under the supervision of the General Secretariat of Institutional Council.

Key words: European Union / practical politics / political action / strategy / and society

LITERATURA

1. Almond, G. A. (1956). Comparing Political Systems. *Journal of Politics*, 18, (2), 391-409.
2. Hantington, S. (2004). *Treći talas*, Beograd, Stubovi kulture.

3. Hejvud, E. (2004). *Politika*, Beograd, Klio.
4. Hiks, S. (2007). *Politički sistem EU*, Beograd, JPSG.
5. Naj, Dž. S. (2006). *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Beograd, Stubovi kulture.
6. Nikolić, Z. (1997). *Dihotomija : politika – demokratija*, Beograd, NDS.
7. Nikolić, Z. (2002). Demokratija – moći i mogućnosti. *Pravni život*, 51, (12), 835-852.
8. Nikolić, Z. (2011). *Savremena sociologija*, Novi Sad, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu.
9. Ritzer, G. (1996). *Modern Sociological Theory*, New York.
10. Stiglitz, J. (1999). Weightless Concerns. *Financial Times*, London, 3, II.
11. Wesseles, W. (1991). *The EC Council : The Community's Decisionmaking Center*. In R. O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community : Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, CO : Westview.