Благој ЃЕЛЕВСКИ

ПРОЕКТОТ ДЕЗЕРТЕК И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ПОЛИТИЧКАТА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА И ИНТЕГРАЦИЈА НА ЕУ

Вовед

На 7 јануари 2011 година, на прес-конференцијата по повод предавањето на претседателството на Советот на ЕУ на Унгарија, унгарскиот премиер Виктор Орбан, набројувајќи ги главните приоритети на унгарското претседателство со ЕУ во наредните шест месеци, стави посебен акцент на прашањето на енергетската сигурност на ЕУ. Според него, соработката во полето на производство на електрична енергија и создавањето на енергетска сигурност во ЕУ ќе биде цел од врвен приоритет во наредниот период. Но, проблемот на енергетската сигурност и создавање на обновливи извори на енергија, не е прашање што ги засега само владите. Тие прашања се главна тема за анализа и во многу компании. Така, во јануари 2009 од германската асоцијација на Римскиот Клуб и од членовите на ТРЕК мрежата беше создадена фондацијата ДЕЗЕРТЕК, со мисија да го имплементира

Авторот е студент на магистерски студии на Правниот факултет "Јустинијан Први" Скопје

проектот за соларна енергија ДЕЗЕРТЕК. (DESERTEC Red Paper). Тоа е најголемиот и најкомплексен проект за производство на соларна енергија кој, според предвиденото, треба да опфаќа изградба на соларни постројки во Европа, Северна Африка и Блискиот Исток. Проектот е сеуште во фаза на детално планирање и наредните години се очекува започнување на изградбата на постројките. Краен рок за завршување на проектот е предвидена 2050 година. (Renewable Energy Articles). Проектот кој се предвидува да чини околу 555,3 милијарди долари, ќе има за цел искористување на сончевата енергија во Сахара и, преку соларни ќелии, нејзино претворање во електрична енергија која според почетните пресметки би задоволувала околу 15% од потребите на ЕУ за електрична енергија. (Исто). Земајќи ги во предвид огромните финансиски средства потребни за остварување на проектот, компаниите вклучени во него (како на пример: Siemens, Deutsche Bank, ABB, E-On и други), но и важноста на резултатите од него, постои огромна веројатност дека овој проект и неговото имплементирање ќе имаат големо влијание врз развојот на Европската Унија, барем во одредени нејзини сегменти и домени.

Клучното прашање, на кое овој труд ќе се обиде да даде одговор, е до кој степен и во кои аспекти проектот ДЕЗЕРТЕК ќе влијае врз политичката институционализација и интеграција на ЕУ. Како теоретска рамка и почетни точки за објаснување ќе бидат разгледани нео-функционалистичката теорија[1] и нејзината ревидирана верзија,[2] како и теоријата на Сандхолц и Стоунсвит која ја нагласува улогата на супранационалното владеење. Во контекст на темата на овој труд, овие теории се најадекватни и најсоодветни при објаснувањето на можните исходи и последици од овој проект. Така, главните варијабли од овој проект, ставени во шемите предвидени од овие теории, предвидуваат огромно влијание врз институционализацијата и интеграцијата на ЕУ. Тоа влијание ќе ја има формата на зголемена наднационална власт во енергетската политика, но исто така и врз политиките кои досега не беа многу под власт и влијание на наднационалните институции на ЕУ, како што се домените на надворешна и безбедносна политика, одбрана и фискална политика. Интеграцијата нема да биде зголемена само во опсегот на политиките, туку и во нивната длабочина, како на пример во правилата за гласање при процесот на донесување

1 Конципирана од Ернст Хас, проширена од Леон Линдберг, види: Haas B., Ernst. „*The Uniting of Europe*". Stanford University Press, 1968

2 Конципирана од Шмитер, но и од Хас.

одлуки во ЕУ. Аргументите во прилог на хипотезата се структурирани аналитички во четири главни делови. Прво се елаборирани теориите релевантни за објаснувањето на можните последици и влијанија од овој проект. Вториот дел содржи објаснување и елаборација на самиот ДЕЗЕРТЕК проект. Во третиот дел се дадени куси објаснувања на некои примери од спиловер ефектот (главниот концепт и аргумент на нео-функционализмот), кои се споредени со нашиот пример. И конечно, на крајот трудот се обидува подетално да ги антиципира можните последици и влијанија од имплементацијата на овој проект врз развојот на институциите и правилата во Европската Унија.

I ТЕОРЕТСКА РАМКА

I-1 Нео-функционализам

Нео-функционализмот, како главна теорија врз која овој труд ќе ги заснова своите аргументи, е најпрефинетата, најамбициозната и воедно најкритикуваната теорија за регионална интеграција (Niemann, стр. 12). Развиена е главно од Ернст Хаас и Леон Линдберг во 1950те и 1960те години, како одговор на создавањето на Европската Заедница за Јаглен и Челик и подоцна Европската Заедница (ibid). Нео-функционализмот, како теорија, во својата суштина е многу динамичен. Тој се обидува да го објасни не само донесувањето одлуки под одредени стабилни политички односи, туку и динамичните промени кои се случуваат со текот на времето. (Moravcsik, стр. 349-386). Во него, Европската интеграција се разгледува повеќе како процес, отколку како состојба. Сепак, нео-функционализмот има едно битно ограничување. Тој се фокусира единствено на проширувањето на интегративниот процес со нови правила и со зголемувањето на авторитетот на европските институции. Но, тој не вели ништо за приемот на нови земји членки, што претставуваше важна карактеристика на ЕУ до сега. Прашањата како, кога, зошто и под кои услови регионалната организација ќе се прошири територијално, едноставно не се разгледани во нео-функционалистичкиот пристап (Ruggie и сор., стр 271-296). Токму затоа, во предвидувањето на можните исходи и последици, од проектот ДЕЗЕРТЕК, тука нема да разгледуваме и даваме предвидувања поврзани со територијалниот интегративен процес на Унијата. Ќе бидат разгледани единствено елементите поврзани со интеграцијата кои ги засегаат проширувањето во нови политички домени, зголемувањето на надлежностите на наднационалните тела на ЕУ, и во промената на правилата за гласање (главно во Советот на министри на ЕУ). Првичните тези на Хаас и Линдберг се ревидирани

подоцна од страна на други автори, како Филип Шмитер, Стјуарт Шеинголд, Џозеф Нај, но исто така и од самите Хаас и Линдберг. (Neimann, стр. 13). Ревизијата на теоријата се случува како резултат на политичките услови и промени во 1970те и раните 1980ти години, за време на т.н. „криза на празните столчиња" (empty chair crisis), кога релевантноста на некои од главните нео-функционалистички аргументи беше ставена под прашање. Иако ревидираната верзија има некои мали дополнувања, истите нема да бидат предмет на анализа, туку нео-функционализмот и неговата ревидирана верзија ќе бидат разгледани како целина и синтеза, која ќе се обиде да даде некои предвидувања за нашиот случај.

Нео-функционализмот има неколку клучни претпоставки од кои ги црпи своите аргументи и хипотези и кои даваат генерална рамка и слика за нивните главни идеи:

1. Државите не се ексклузивни и доминантни актери во меѓународниот регионален систем;

2. Интересите, наместо заедничките идеи или заедничкиот идентитет, се движечката сила зад интегративниот процес, но ова не значи дека: (а) нивната дефиниција ќе остане константна, штом интегративниот процес започнал и почнал да ги дистрибуира (најчесто нееднакво) придобивките. Актерите учат од нивното искуство во процесот на донесување одлуки врз основа на соработка, ги модифицираат нивните преференци, па дури и развиваат нови идеали и идентитети; (б) нивниот израз ќе биде ограничен на национално ниво, што нови можности за влијание се отвориле во институциите на наднационално ниво;

3. Одлуките за интеграцијата вообичаено се земени со многу несоодветно знаење за нивните последици и повремено под притисок на крајни рокови и заканувачки кризи;

4. Функциите и прашањата за дискусија го обезбедуваат вообичаениот фокус за интегративниот процес (барем во Западна Европа), започнувајќи со оние кои иницијално се сметаат за помалку контроверзни и на тој начин полесни за договор;

5. Актерите во интегративниот процес се повеќе и разновидни по природа и не можат да бидат ограничени групи;

6. Стратегиите во однос на интеграцијата се конвергентни, неидентични. Актерите се согласуваат на правилата и политиките, не затоа што имаат иста цел, туку затоа што нивните различни преференци се преклопуваат;

7. Исходите од интеграцијата не се однапред фиксирани (со

основачкиот договор), ниту пак е веројатно дека ќе бидат изразени во подоцнежните формални договори. Тие треба да се сметаат за резултат на еден динамичен процес, наместо дефинитивен производ на еден стабилен еквилибриум (Marks и сор., стр. 5-6).

Сепак, сите од овие концепти и тврдења не се докажани како еднакво точни, корисни и верифицирани од искуството од европскиот интегративен процес од неговиот почеток со Европската Заедница за Јаглен и Челик од 1952 год. Постојат докази кои сугерираат дека нивната перспектива занемарила неколку клучни варијабли и посветила премногу внимание на други. (ibid, стр. 7).

На кратко, аргументите објаснети погоре најдобро може да се видат во објаснувањето на Розамонд: „Покрај овие претпоставки кои се основата на нео-функционалистичката теорија, сепак најважниот концепт во неговиот арсенал претставува идејата за спиловер (spill-over), кој се користи да се прикаже и објасни механизмот на интегративниот процес. Во оригиналните формулации на Хаас, спиловер ефектот се однесува на начинот на кој создавањето и продлабочувањето на интеграцијата од еден економски сектор, ќе создаде притисок за понатамошна економска интеграција во и надвор од тој сектор и поголем капацитет на власта на наднационалното ниво. Или поедноставно, спиловер хипотезата тврди дека интеграцијата во секторите за јаглен и челик на група индустриски развиени западно-европски држави, ќе даде значителни придобивки за клучните економски актери. Но, целосната интеграција на секторите за јаглен и челик нема да биде остварена без интеграција на сродните економски сектори. Очигледен пример е транспортот, каде барем делумна координација на транспортните политики на земјите членки, ќе биде потребна да се олесни движењето на суровините, продуктите, итн" (Rosamond, стр. 59).

Во основа, може да се идентификуваат три типови на спиловер: функционален, политички и култивиран. (Niemann, стр. 29-30).

Функционален спиловер

За Линдберг, функционалниот спиловер се однесува на „ситуација во која првичната цел може да биде сигурна единствено со превземање понатамошни акции, кои за возврат создаваат понатамошни услови и потреба за повеќе акција, и така натаму. Тоа ни овозможува да ги опфатиме сите типови на ендогени и функционални меѓузависности, т.е. сите тензии и контрадикции кои растат од внатре или кои се тесно поврзани со европскиот интегративен процес и неговите политики,

кои пак предизвикуваат креаторите на политики да превземат дополнителни интегративни чекори со цел да ги постигнат нивните оригинални цели. (ibid, стр.30).

Политички спиловер

Нео-функционалистите, исто така, ги истакнуваат интегративните притисоци од страна на националните елити, кои сфаќаат дека проблемите од суштински интерес не може да бидат задоволително решени на домашно национално ниво. Ова ќе доведе до постепен процес на учење кој ќе доведе елитите да ги променат нивните очекувања, политички активности и лојалност кон новиот Европски центар. Како резултат на тоа националните елити, вклучувајќи ги групите од интерес и граѓанските асоцијации, ќе промовираат понатамошна интеграција, на тој начин давајќи политички стимул на процесот. Оттука, овој притисок стана познат како „политички спиловер" (ibid, стр. 34).

Култивиран спиловер

Хаас и Линдберг истакнуваат уште еден тип на притисок, а тоа е интегративното влијание на наднационалните власти, посебно на Комисијата. Тие посебно ги истакнуваат обидите на овие институции да ги култивираат односите помеѓу групите од интерес и граѓанските асоцијации со цел да добијат поддршка за остварување на интегративните цели, како и да култивираат притисок кон владите посебно со истакнување на функционалните меѓузависности или со надградување на заедничките интереси. Затоа оваа динамика е наречена „култивиран спиловер". (ibid, стр. 42).

Покрај овие три типа на спиловер, кои ја нагласуваат ендогената динамика на процесот, постои уште еден тип на спиловер развиен подоцна, главно од Шмитер, кој ги анализира и вклучува влијанијата на егзогените фактори во процесот на интеграцијата на Европската Заедница. Овој тип на спиловер, којшто ќе биде објаснет подолу, е можеби најадекватниот и најрелевантниот за објаснување на влијанието на проектот ДЕЗЕРТЕК врз понатамошната интеграција на ЕУ.

Егзоген спиловер

Егзогениот спиловер го проширува концептот на спиловер на влијанија кои се надвор од самиот интегративен процес. Тоа е обид да се земе предвид фактот дека надворешните политички и економски притисоци влијаат врз однесувањето на националните и

наднационалните актери. Затоа се смета дека развојот на Унијата мора секогаш да биде разгледуван во глобален контекст (ibid, стр. 32).

II-2 Теорија за супранационално владеење

Теоретската рамка предложена од Сандхолц и Стоунсвит се фокусира на процесот преку кој наднационалното владеење - надлежностите на Европската Заедница да донесува ограничувачки правила во даден политички домен - се развивало (Sandholtz & StoneSweet, стр. 1). Таа се обидува главно да го објасни институционалниот развој на ЕУ. Акцентот е ставен на улогата на транснационалната размена, капацитетите на наднационалните организации да одговорат на потребите на тие што разменуваат, и улогата на наднационалните правила во обликувањето на подоцнежната интеграција. Тие сметаат дека супранационалното владеење им служи на интересите на (а) тие поединци, групи и компании кои вршат прекугранична размена и (б) тие кои се во предност заради европските правила, а се во неповолна положба заради националните правила во одредените политички домени. Експанзијата на транснационалната размена и со тоа поврзаниот притисок да се заменат националните со наднационални правила генерираат притисок врз организациите од Европската Заедница да превземат акција. Генерално, Комисијата и Судот реагираат на ваквиот притисок во насока кон проширување на домените на наднационалните правила со цел да постигнат колективни придобивки, и да ги остварат целите на договорите, во нивната најширока интерпретација. (ibid, стр. 4).

II ПРОЕКТОТ ДЕЗЕРТЕК

Фондацијата ДЕЗЕРТЕК е формирана на 20ти јануари 2009 година во Берлин од страна на германската асоцијација на Римскиот клуб, членови на Транс-Медитеранската Мрежа за Обновлива Енергија, т.е. (ТРЕК) мрежата (Trans-Mediterranean Renewable Energy Cooperation, TREC), еминентни научници, бизнисмени и државни претставници. Според Преамбулата од статутот на фондацијата ДЕЗЕРТЕК, нејзината цел е: „Во опсегот на глобалната ДЕЗЕРТЕК мрежа – промоција на изградбата на одржливо, доволно и со ниска цена снабдување со енергија во сончевите пустински области и нивен трансфер во регионите со висока побарувачка на енергија. Посебен акцент е ставен на употребата на сончева енергија; како и енергијата од ветерот и сите останати обновливи извори на енергија ќе бидат

искористени во овој контекст. Пристап до чисти извори на енергија е предуслов за заштита на климата, обезбедување на вода за пиење, и во крајна линија, за одржување на мирот. Мирот, покрај сѐ е сѐ повеќе загрозен, како резултат на климатските промени и недостатокот на енергија и вода за пиење. Фондацијата ќе придонесе кон надминување на пречките преку соодветно и одржливо снабдување со енргија и производство на енергија ослободена од CO_2 (јаглерод диоксид), во согласност со меѓународно донесените климатски стандарди.*”* (ДЕСЕРТЕК Статут – Преамбула).

На 13 јули 2009 година, непрофитната фондација ДЕЗЕРТЕК ја формира индустриската иницијатива DII GmbH, заедно со партнери од индустрискиот и финансискиот сектор. Нивна задача е да го забрзаат имплементирањето на ДЕЗЕРТЕК проектот со фокус на регионот ЕУ-МЕНА (EU-MENA).[3] Главна долгорочна цел е призводство на електрична енергија која ќе ги задоволи зголемените енергетски потреби во земјите од МЕНА регионот, и ќе овозможи снабдување на 15% од потребите на ЕУ со електрична енергија до 2050 година.

Меморандумот за соработка е потпишан во Минхен од страна на 12 компании со цел воспоставување на ДЕЗЕРТЕК Индустриската Иницијатива (Desertec Industrial Initiative, DII). Целта на иницијативата е да се анализира и развие техничката, економската, политичката, социјалната и еколошката рамка за производство на електрична енергија, ослободено од јаглерод диоксид, во пустините на Северна Африка. Основачки компании на DII која пред сѐ функционира во ЕУ-МЕНА регионот се: ABB, ABENGOA, Solar Cevital, DeutscheBank, E.ON, HSH Nordbank, MAN Solar Millennium, Munich Re, M+W Zander, RWE, SCHOTT Solar and SIEMENS. (ДЕСЕРТЕК Индустриска Иницијатива).

Компаниите имаат намера да воспостават посебно тело за планирање, чии акционери ќе ја вклучуваат ДЕЗЕРТЕК Фондацијата. Меморандумот за разбирање беше потпишан во присуство на високи претставници од германската и меѓународната политика. Меѓу главните цели на DII се изготвување на конкретни бизнис планови и придружни финансиски концепти, и иницирање на индустриски подготовки за изградба на голем број на мрежни сончеви централи дистрибуирани низ регионот МЕНА. Целта е да се произведе доволно енергија да задоволи околу 15% од потребите за електричната

3 МЕНА е скратеница од Блискиот Исток и Северна Африка (Middle East and North Africa)

енергија на Европа, и голем дел од потребите на земјите каде ќе се произведува. Сите активности на DII ќе бидат насочени кон развој на одржливи инвестициски планови во рок од три години од своето основање. Јасниот фокус на иницијативата спроведување е поставен во DII принципите за сите идни DII акционери. (ibid).

Важноста на овој проект може најдобро да се види во поддршката од некои од светските лидери и политичари. За овој проект, германската канцеларка Ангела Меркел изјави: "Имавме интензивна расправа за проектот ДЕСЕРТЕК ... Јас уште еднаш сум сигурна дека имаме голем интерес ДЕЗЕРТЕК да стане реалност. Тоа е визија денес, но има потенцијал да стане врска меѓу европскиот и африканскиот континент." (ДЕСЕРТЕК – Изјави на поддршка).

Зборовите на кралот Мохамед Шести од Мароко беа: "Мароко со нетрпение очекува да ги истражува со Европската Унија, сите можности за создавање на регионални проекти, како што е ДЕЗЕРТЕК, сè со цел да се поставаат темелите на добро дефинирана, безбедна, и одржлива евро-медитеранска енергетска политика." (ibid).

И на крај, комесарот за енергетика на Европската Унија, Гинтер Отингер изјави: "Дозволете ми на крајот да повторам дека Европската Комисија ги дели целите на ДЕЗЕРТЕК Иницијативата, која беше презентирана пред Европскиот парламент во 2007 година. Ние високо ја поздравуваме поддршката и ентузијазмот на приватните компании од ЕУ, Блискиот Исток и Северна Африка во создавање на динамиката и унапредувањето кон напредок во спроведувањето на одржлива енергија...Ова е заеднички проект и без политичка волја да профункционира, како во ЕУ така и во Северна Африка, проектот не може да стартува." (ibid).Од овие изјави јасно се гледа дека инвестициите во производството на одржллива енергија е прашање од висок приоритет за владите од ЕУ. Тие се свесни дека ДЕЗЕРТЕК, како иницијатива која се стреми кон таа цел, не може целосно да биде имплементирана без нивна финансиска, технолошка и политичка поддршка.

III ПРИМЕРИ ЗА ЕКСПАНЗИЈА ВО НЕКОИ ПОЛИТИЧКИ ДОМЕНИ КОН СУПРАНАЦИОНАЛНО НИВО

Историјата на Европската Заедница покажа дека нејзината интеграција и институционализација широко ги надмина рамките кои беа поставени во Договорот од Рим. Нео-функционализмот, со неговиот

главен концепт - спиловер ефектот - објаснет погоре, досега ги даде најпродлабочените и најточни објаснувања за причините за ваквите појави. Тој ни даде одговор зошто државите не беа во можност да го запрат забрзувањето на интеграцијата на Европската Заедница. Сепак, имаше некои периоди кога интеграцијата беше наизглед безнадежна и запрена. Но, тоа беа само привремени кризи, кои се решени.[4] Во повеќето случаи, спиловер ефектот, во сите негови варијанти - функционален, политички, култивиран и/или егзоген - беше одговорот. Тоа ни покажува дека, проблемите кои произлегуваат од претходната имплементација на некој проект или политика, беа можни да се решат само со спроведување на дополнителни правила и политики, кои го продлабочуваат и прошируваат обемот на автономија и авторитетот на наднационалните институции на Европската Заедница (Комисијата, Парламентот или Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП)). Постојат многу примери на спиловер ефектот. Овде на кусо ќе бидат објаснети два од нив. Првиот ќе биде либерализацијата на воздушниот сообраќај, анализирани од О'Рајли и СтоунСвит, и вториот пример ќе биде создавањето на Европската Монетарна Унија (ЕМУ) и воспоставување на единствена валута, анализиран од Камерон.

III-1 Либерализацијата на авио-транспортот

Во 1984 година, голем дел од владите на земјите членки беа задоволни со протекционистички, билатерален систем за регулирање на цивилната и воздушна пловидба, систем кој постоеше речиси толку долго, колку и самата индустрија. Националната контрола на воздушниот сообраќај обезбедуваше јавни услуги и вработувања, помогна да се одржи државната безбедност и го олеснуваше спроведувањето на индустриските и трговските политики (O'Reilly & StoneSweet, стр. 183). Интересните групи кои ги претставуваа патниците почнаа да ги организираат своите активности на наднационално ниво. Поттикнати (и финансиски поддржани) од страна на Комисијата,

4 Ваков пример беше периодот познат како „empty chair crisis", кога Франција, со Де Гол како претседател, не учествуваа на состаноците на Европската Заедница. Причината беше спор околу финансирањето на Заедничката Аграрна Политика, но уште поважно поради употребата на квалификувано гласање (наместо едногласноста). Тоа практично значеше блокада на Европската заедница. Луксембуршкиот компромис од јануари 1966, донесе решение на овој застој.
Уште една криза имаше во 1967, кога Франција стави вето на влезот на Велика Британија во Европската Заедница.

создададоа транснационално лоби, со седиште во Брисел, Федерација на воздушниот транспорт и Претставниците на ЕК (FATUREC), која беше основана во 1982 година (ibid, стр. 171-172). Во претходните пет години, Комисијата се соочи со силно владино противење на она што, всушност, беа претпазливи иницијативи. Три години подоцна, владите гласаа да се европеизира секторот и прошири доменот на наднационалната власт, и да се зајакне политичкиот капацитет на наднационалните организации.

Најголемите поддржувачи за регулаторна реформа во воздушниот сообраќај беа авиокомпаниите во не-државна сопственост, потенцијалните нови учесници, големите бизниси и групите на потрошувачи кои извршија притисок врз Комисијата, но исто така и врз државите, кои беа против регулаторната реформа за либерализација на овој сектор. Највbooжниот заклучок кој произлегува од овој пример, и релевантен во нашиов случај, е фактот дека и покрај противењето на владите за реформи и промени, по притисокот од актерите вклучени во тоа прашање, како на пример компаниите и јавното мислење, владите ги прифатија реформите предложени од страна на Комисијата, која во овој случај ја имаше улогата на олеснувач.

III-2 Создавањето на Европска Монетарна Унија

Потребата за создавање на монетарна унија меѓу земјите-членки на ЕУ во 1999 година, и воведување на единствена валута се наметна како резултат на претходното воспоставување на заеднички пазар во рамките на ЕУ. Спорот за политиката на девизниот курс, несаканите ефекти од тој спор за внатрешниот пазар, и негативните ефекти на конечното решавање на спорот и за Франција и за Германија - за Франција забрзувањето на цената на увезената стока поради големата девалвација, за Германија значителната ерозија во ценовната конкурентност на извозот на францускиот и на другите пазари, предводени од новоизбраните лидери на двете земји, предложија во ЕЗ да се создаде економска и монетарна унија (David, стр. 199). Како заклучок, можеме да кажеме дека и во двата случаи, земјите-членки сфатија, парадоксално, дека нивните национални интереси може најдобро да се остварат со проширување на надлежностите на постоечките, но и создавање нови наднационални институции, според мерките за првпат предложени од Вернер во 1968 година. (ibid, стр. 197).

IV ОЧЕКУВАЊЕ НА МОЖНИТЕ ИСХОДИ

Имајќи ги предвид големината на потребните (човечки, финансиски и технолошки) ресурси за актерите вклучени во него, и придобивките од неговото спроведување, проектот ДЕЗЕРТЕК, како што беше предвиден во Црвената книга на ДЕЗЕРТЕК (DESERTEC Red Paper), неизбежно ќе предизвика огромни промени во многу аспекти од институциите и актерите вклучени во него. Какво ќе биде влијанието и каков вид промени тоа ќе предизвика врз институциите и правилата на ЕУ, е клучното прашање на кое овој труд се обидува да даде одговор. Како алатки за одговарање на тоа прашање ги користиме теориите и аргументите на нео-функционализмот и концептите предложени од теоријата за супранационално владеење на Сандхолц и СтоунСвит. Основните аргументи, земени од нео-функционализмот, се концептот на спиловер ефект, улогата на не-владините елити и природата на ЕУ да ги решава проблемите. Вториот е концептот на транснационални односи.

Пред почетокот на анализата на влијанието на овој проект врз проширувањето на надлежностите на наднационалните институции во одредени политички домени, важно е да се дефинира поимот и концептот на "експанзија". Тука ќе се користи дефиницијата предложена од Флигштајн и МекНикол. Според нив, "каде и да се значително променети надлежностите во Договорот од Рим, кон зголемување на опсегот на Европската Унија (или преку дефинирање на новите надлежности, промена на правилата за гласање во Советот, или промена на процедурите), надлежноста се смета за проширена" (Fligstein & McNichol, стр. 88).

IV-1 ПРОМЕНИ ВО ЕНЕРГЕТСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ

Во почетната фаза, во која се наоѓа во моментов, Проектот ДЕЗЕРТЕК главно е насочен во сферата на енергетската политика. Доменот на енергетската политика е дефиниран со Договорот од Рим во 1957 година и проширен по Единствениот европски акт во 1986 година и по Договорот за Европската Унија во 1992 година (ibid, стр. 64). Голем дел од енергетските прашања се уредени на наднационално ниво. Во последната деценија, како резултат на зголемената зависност на ЕУ од увоз на енергија,[5] беа усвоени многу прописи во врска со овие прашања, како што се: "Третиот пакет за внатрешниот пазар

5 Зависноста од увоз на ЕУ достигна скоро 54% во 2006 година и расте. Доколку ништо не се промени, до 2030 повеќе од 70% од нафтата и гасот во ЕУ ќе треба

на енергија", "Директивата за промоција на обновливи извори на енергија" (2009/28/EC), "Директивите за енергетска ефикасност на згради" (2010/31/EU), "Стратешкиот план за енергетска технологија (СЕТ)" (14230/09) и многу други (ЕК – EU Energy Policy). Сепак, по евентуалното спроведување на ДЕЗЕРТЕК, многу правила, во врска со дистрибуцијата на енергија, внатрешниот пазар на енергија итн, допрва ќе треба да бидат воспоставени. Значи заклучокот тука, имајќи ја предвид логиката на функционалниот спиловер дефинирани и објаснети од Линдберг, е дека наднационалната власт на ЕУ во енергетската политика ќе се прошири, како резултат на проблемите кои ќе се појават со спроведувањето на ДЕЗЕРТЕК, и по притисокот од страните вклучени во него. Значи можноста за проширување во енергетскиот домен ќе биде многу голема. Проширувањето ќе биде во форма на создавање на нови наднационални правила и зголемување на бројот од постојните 409 вработени во Европската комисија во енергетскиот сектор (Fligstein & McNichol, стр. 72).

IV-2 ПРОМЕНИ ВО ЗАЕДНИЧКАТА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА И ДРУГИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕУ

Но, според теориите објаснети погоре и според големината на ДЕЗЕРТЕК, потребата за промени во институциите и правилата на ЕУ нема да запре тука. Напротив, како што предвидуваме, тоа ќе предизвика зголемена побарувачка за промени, исто така и во доменот на ЗНБП на ЕУ. Иако, еден од основоположниците на неофункционализмот, Хаас, експлицитно ја исклучи безбедноста и одбраната од својата експанзивна логиката на секторска интеграција (Smith, стр. 305), ние сметаме дека денес многу околности се променети од времето кога Хаас го напиша тоа. Европа се интегрира до ниво кое дури ниту постарите нео-функционалисти како Хаас не предвиделе. И сега дури и овој домен може да се стави и анализира преку логиката на спиловер ефектот, особено оној егзогениот, чие значење Хаас го запоставува.

Заедничката надворешна и безбедносна политика, како што е сега организирана, се занимава само со еден специфичен дел од надворешните односи на ЕУ, чии надлежности се главно се

да бидат увезени, а цените на енергијата ќе растат во следните декади. Види: European Council. EU Energy Policy. 04. 02. 2011. Достапно на: http://www.european-council.europa.eu/media/171257/ec04.02.2011-factsheet-energy-pol_finaldg.en.pdf

однесуваат на трговијата и трговската политика и останати области, како што се финансирање на трети земји, и слично. Одлуките бараат едногласност меѓу земјите-членки во Советот на Европската Унија, но штом еднаш се договорени, некои аспекти може да бидат дополнително одлучени со квалификувано мнозинство (Guide to EU – CFSP). Дури и со Лисабонскиот договор (декември 2009), надлежностите на наднационалните институции не се зголемени. Комисијата и Европскиот парламент сè уште не уживаат некои поголеми надлежности. Дури и влијанието на Комисијата во ЗНБП е намалено, бидејќи само еден нејзин член, тој од човечки ресурси, е во состојба да даде сопствени предлози. Релативната важност на наднационалните институции е во тој домен е само маргинална. Земјите-членки и меѓувладините актери се одлучувачки (Weichert).

Нивото на потреба за промени и проширување во доменот на ЗНБП на ЕУ, ќе зависи од социо-политичките и економските околности кои би можеле да се појават за време и по спроведување на проектот ДЕЗЕРТЕК. Постојат две најверојатни сценарија, радикално и умерено, од кои ќе зависи понатамошниот тек на настаните.

■ **Радикално сценарио**

Иако е радикално, по последните случувања[6] во регионот МЕНА, каде што се планира да се поставaт сончевите постројки од проектот ДЕЗЕРТЕК, е можеби најмногу веројатно. Условите потребни за исполнување на ова сценарио се следниве: (1) имплементацијата на проектот ДЕЗЕРТЕК да биде во понапредна фаза (голем дел од сончевите централи да бидат изградени и инсталирани), или да биде завршен (заедно со поставувањето на кабли под Средоземното Море, преку кои ќе се дистрибуира дел од електричната енергија во Европа); и (2) инвестициите да бидат сериозно загрозени со воено уништување или одбивање за доставување на електричната енергија во Европа (од некоја терористичка група или дури и од самите авторитарни режими во земјите каде ќе се градат сончевите постројки).

■ **Умерено сценарио**

Во овој случај, претпоставуваме дека, по сегашните револуции, во повеќето земји во регионот МЕНА ќе бидат воспоставени демократски режими, и нема да има било какви закани за реализацијата

---

6 Овде се мисли конкретно на протестите како дел од Арапската Пролет

или функционирањето на ДЕЗЕРТЕК. Сепак, бидејќи повеќето од производстввените капацитети за енергија ќе бидат изградени на територии надвор од ЕУ, ќе се појават низа проблеми за регулирање на процесот на размена и дистрибуција на произведената електрична енергија. Во овој случај, проблемот ќе биде главно од правна природа.

Во првиот случај, инвестицијата од повеќе од 500 милијарди евра, од претежно европските компании, ќе биде загрозена, и проблемот ќе може да се реши само со активности кои ќе бараат претходни промени во институциите и правилата на ЕУ, особено во организацијата на ЗНБП. Значи, во радикалното сценарио, три видови на промени ќе треба да се случат со цел проблемот да се реши: (1) проширување на надлежностите на ЗНБП и нејзиниот висок претставник; (2) промени во правилата за гласање кон мнозинско гласање, наместо досегашното правило за консензус, во цел да се зголеми ефикасноста на донесување одлуки; и (3) Создавање на заеднички европски воени сили. Во вториот случај, или во умереното сценарио, само првите две промени ќе бидат потребни.

Првично, притисокот за овие промени ќе доаѓа главно од компаниите со огромен удел во овој проект, и кои се директно вклучени во него, како што се: ABB, ABENGOA, Solar Cevital, DeutscheBank, E-On, HSH Nordbank, MAN Solar Millennium, Munich Re, M+W Zander, RWE, SCHOTT Solar, SIEMENS и други кои се очекува да се приклучат во натамошно спроведување. Вториот бран на притисок за промени, набројани погоре, ќе доаѓаат од бизнис елитите и групите индиректно вклучени во овој проект. Тука се вбројуваат голем број на други компании, невладини организации и, најважно, притисокот на јавното мислење, поради директната корист за граѓаните на ЕУ од електричната енергија произведена од ДЕЗЕРТЕК, а која се очекува да изнесува околу 15-20% од потребите на ЕУ за електрична енергија. Исто така, од испитувањата на јавното мислење, спроведени во последните неколку децении, може да се забележи тренд на релативно висока поддршка за политиката на интеграција во доменот на безбедноста и одбраната на ниво на ЕУ.[7]

Сепак, другиот вид притисок, оној од бизнисите и компаниите кои се вклучени, според нео-функционализмот, ќе биде одлучувачки момент за промени во насока на понатамошното проширување на

---

7 Види: Dalton, Russell and Eichenberg, Richard. „Citizen Support for Policy Integration”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „European Integration and Supranational Governance”. Oxford University Press, 1998, стр.258

наднационалните надлежности на институциите на ЕУ. Како што беше споменато погоре, во анализата на нео-функционалистичката теорија, интересите, наместо заедничките идеали или идентитет се движечка сила зад процесот на интеграција (Schmitter, стр. 259). Во своите дела, Хаас и Линдберг ставаат значителен акцент на улогата на економските и политичките елити кои го поддржуваат процесот на интеграција. Националните елити се претпоставува да сфатат, дека проблемите од значителен интерес, не може да бидат задоволително решени на домашно ниво, барем не поради горенаведената функционално-економска логика. Ова ќе доведе до постепен процес на учење каде елитите ќе ги поместат нивните очекувања, и политички активности и - според Хаас - дури и лојалноста кон новиот европски центар. Како резултат на тоа националните елити ќе промовираат и поддржуваат понатамошна интеграција, следствено додавајќи политички поттик на процесот. Хаас особено се фокусира на притисоците од страна на невладините елити. Тие притисоци вклучуваат изменети перцепции на политичките партии, трговските асоцијации, синдикатите или групите од интерес. Тоа значи дека интеграцијата во одреден сектор води засегнатите групи од интерес да придвижат дел од нивната активност на регионално ниво. Таквите групи постепено може да го поместат нивниот фокус и очекувањата кон европско ниво. Како што тие стануваат се повеќе свесни за придобивките од интеграцијата, тие ќе промовираат понатамошна интеграција. (Niemann, стр. 18).

Уште еден доказ во полза на претходно поставените аргументи е студијата направена од страна на Флигштеин и МекНикол, каде тие наоѓаат силна статистичка корелација (во нашиот случај 0,41, а над 0,3, постои значајна корелација), помеѓу бројот на организации во политичкиот домен и соодветниот износ на законодавство.[8]

Оттука, интересите на елитите, кои во случајов се многу моќни компании и банки, ќе предизвикаат овие елити, со сите свои расположливи ресурси да извршат притисок за понатамошна интеграција во доменот на ЗНБП. Притисокот би се случил преку два канали: прво, преку своите национални влади, и второ, директно во Брисел. Главните цели на својот притисок ќе бидат промените во наднационалните правила и организација на институциите на ЕУ, потоа промени во

8 За повеќе види: Fligstein, Neil and McNichol, Jason. „The Institutional Terrain of the Europan Union". Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „European Integration and Supranational Governance". Oxford University Press, 1998, стр.78

правилата за гласање, и во радикалното сценарио, создавање на заеднички европски сили. Прашањето зошто НАТО нема да биде земен како закана за формирањето на заеднички европски сили, лежи главно со фактот дека е исклучително тешко таквите одлуки да се донесат во институција каде консензусот и едногласноста се клучно правило и принцип на одлучување. Исто така, многу е веројатно дека неевропските земји-членки на НАТО ќе се спротивстават на можната инволвираност на НАТО во воени операции поврзани само со интересот на европските проекти и компании.

Така, создавањето на заедничките европски сили ќе стане неопходност. Супранационализацијата во доменот на одбраната не е веќе невозможна цел (Smith, стр. 332). Основа за тоа тврдење ни дава Договорот за Европската Унија, кој во членот J.4, став 1, вели: "Заедничката надворешна и безбедносна политика ги вклучува сите прашања поврзани со безбедноста на Унијата, вклучувајќи го и евентуалното обликување на заедничка одбранбена политика, која со време може да доведе и до заедничка одбрана". (Treaty of the EU, J. 4).

Сепак, не е исклучено да се појават и некои други преовладувачки сили, како на пример национализмот, кој ќе се спротивстави на натамошната интеграција, поради стравот од намалување на моќта и сувереноста на националната држава. Друг, и веројатно валиден, аргумент на противниците на создавањето на заедничките европски сили, ќе биде дека тоа создавање, исто така, може да наметне потреба за проширување и во други домени, како што се фискалната политика и оданочувањето. Без разлика дали тоа е добро, што е прашање на политичка и философска дебата, од научен аспект најважен е фактот дека во нашиот случај, концептот на спиловер, дава рамка и можност за предвидување на настаните кои ќе следат по спроведувањето на проектот ДЕЗЕРТЕК, а во врска со европската интеграција и институционализација. Оттука, може да се резимира со зборовите на Капоразо кои ги обединуваат, кратко и јасно, сите претходно елаборирани аргументи: "Секој пат кога Европската Заедница се соочува со предизвик, таа одговара преку институционално преструктуирање и промени во својата политика. Оттука, овие промени претставуваат адаптација кон внатрешните и надворешните притисоци." (Caporaso, стр. 350).

ЗАКЛУЧОК

Имајќи ги предвид теоретските аргументи предложени од страна на нео-функционалистичката теорија и теоријата на Сандхолц и СтоунСвит, но исто така и од практичните примери за спиловер ефектот во историјата на европската интеграција, може да се тврди со високо ниво на точност дека постои голема веројатност спроведувањето на проектот ДЕЗЕРТЕК, како што е предвиден од неговите творци, да предизвика промени во правилата и институциите на ЕУ кон поголема наднационална власт. Но, промените ќе дојдат постепено. Ним ќе им претходи притисок, главно од бизнис елитите директно вклучени во овој проект, но исто така и од страна на јавноста на ЕУ. Нивото на притисок ќе зависи пред сè од тоа дали постоењето и функционирањето на проектот ДЕЗЕРТЕК т.е. производството и дистрибуцијата на енергија за Европа, ќе биде загрозено воено или само правно. Се предвидува дека потребата од промени ќе се јави во доменот на енергетската политика и во доменот на заедничката надворешна и безбедносна политика. Најверојатно, таа ќе вклучува два аспекти: прво, проширување на надлежностите и овластувањата на институциите на ЕУ (главно на Комисијата, но исто така и на Европскиот Парламент) во постоечките, но исто така и во нови политички домени, и второ, промени на гласачките правила (од сегашното правило за консензус, кон квалификувано или апсолутно мнозинство). Третата, а воедно и најамбициозна и контроверзна промена би можела да биде создавање на заеднички европски воени сили, одделно од НАТО.

Резиме

Се очекува проектот ДЕЗЕРТЕК да претставува огромна инвестиција која ќе опфаќа изградба на соларни постројки во регионот на Северна Африка и Блискиот Исток за покривање на околу 15-20% од целокупните потреби за електрична енергија на Европската Унија. Главната цел на овој труд е да го процени влијанието на проектот ДЕЗЕРТЕК врз интеграцијата на ЕУ. Неофункционалистичката и теоријата за супранационално владеење, предложени од Сандхолц и Стоунсвит, ќе бидат земени како теоретска рамка за објаснување и предвидување на можните исходи и последици од овој проект. Посебен акцент е ставен на основниот неофункционалистички аргумент, концептот на спиловер (spillover). Овој есеј се обидува да аргументира дека проблемите кои ќе се јават со имплементирањето на ДЕЗЕРТЕК ќе предизвикаат актерите, главно бизнис елитите инволвирани во проектот, да извршат притисок врз нивните влади, но и директно врз Брисел, кон проширување на супранационалната власт во домените на енергијата и заедничката надворешна и безбедносна политика.

Blagoj GJELEVSKI

THE DESERTEC PROJECT AND ITS IMPACT ON THE EU POLITICAL INTEGRATION AND INSTITUTIONALIZATION

Abstract

The DESERTEC Project is anticipated to be a huge investment in building solar plants in the region of Middle East and North Africa for covering up to 15-20% of the EU electrical energy demands. The main goal of this paper is to estimate the impact of the DESERTEC Project on the EU integration. The theories of neo-functionalism and of supranational governance, as proposed by Sandholtz and StoneSweet, are taken as theoretical starting points for explaining and predicting the outcomes of this project. Emphasis is put on the main neo-functionalist argument - the concept of spillover. This paper tries to show that the problems that will occur with the implementation of DESERTEC Project will cause business elites involved in it to put pressure on their governments and Brussels for the expansion of supranational authority in the domains of energy and Common Foreign and Security Policy.

БИБЛИОГРАФИЈА

Rosamond, Ben. „*Theories of European Integration*”. Palgrave, 2000.

Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec. „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

Caporaso, A. James. *Regional Integration Theory: „Understanding Our Past and Anticipating Our Future”*. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

Ruggie, G. John, Katzenstein, J. Peter, Keohane, O. Robert and Schmitter, C. Philippe. „*Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*”. Annual Review Political Science 2005.8: 271-296

Moravcsik, Andrew. „*The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy*”. Journal of European Public Policy 12:2 April 2005: 349-386

Schmitter, C. Philippe. „*Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*”. Journal of European Public Policy 12:2 April 2005: 255-272

Marks, Gary, Scharpf, W. Fritz, Schmitter, C. Philippe and Streeck, Wolfgang. „*Governance in the European Union*”. London: SAGE Publications Ltd, 1996

Niemann, Arne. „*Explaining the Decisions in the Europen Union*”. NewYork: Cambridge University Press, 2006

Fligstein, Neil and McNichol, Jason. „*The Institutional Terrain of the Europan Union*”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

O’Reilly, Dolores and Stone Sweet, Alec. „*The Libaralization and European Regulation of Air Transport*”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

Cameron, David. „*Creating Supranational Authority in Monetary and Exchange-Rate Policy: The Sources and effects of EMU*”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

Dalton, Russell and Eichenberg, Richard. „*Citizen Support for Policy Integration*”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). „*European Integration and Supranational Governance*”. Oxford University Press, 1998.

Smith, Michael. „Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion

of European Cooperation”. Sandholtz, Wayne and StoneSweet, Alec (editors). *„European Integration and Supranational Governance”*. Oxford University Press, 1998.

DESERTEC Foundation. Red paper-An overview of the DESERTEC Concept. Достапно на: http://www.desertec.org/en

Renewable energy articles. Достапно на: http://www.renewables-info.com/renewable_energy_info/desertec_solar_energy_project_info.html

European Council. EU Energy Policy. 4 February 2011. Достапно на: http://www.european-council.europa.eu/media/171257/ec04.02.2011-factsheet-energy-pol_finaldg.en.pdf

A Guide to the European Union. Common Foreign and Security Policy (CFSP). Достапно на: http://www.delaus.ec.europa.eu/newzealand/eu_guide/cfsp.htm

Weichert, Thomas. *„Lisbon Treaty and CFSP. Will there be increased Integration?“*. UNIVERSITEIT TWENTE MA thesis, 30.06.2010. Достапно на: http://essay.utwente.nl/60287/1/MA_thesis_T_Weichert.pdf

“Treaty on the European Union: Article J.4”. Official Journal of the European Communities (OJEC). 29.07.1992, No C 191, pp. 59.