

Evropska unija kot »zunanje sidro«: Institucionalni okvir EU in kvaliteta vladanja v njenih članicah

Matevž Tomšič¹
Ambrož Vuga

Povzetek

V članku avtorja analizirata vlogo mednarodnih institucionalnih dejavnikov politične stabilnosti v določenih državah. Osredotočena sta na Evropsko unijo kot na "zunanje sidro", ki zagotavlja izvajanje demokratičnih norm in načel na nacionalni in evropski ravni. Čeprav je za nekdanje komunistične države Srednje in Vzhodne Evrope kot tudi za nekdanje avtokracije Južne Evrope integracija v EU doprinesla k razvoju demokracije, samo članstvo v EU ne zagotavlja stopnjevanja kvalitete vladanja. Slednje je povezano s šibkostjo nadzornih mehanizmov po vstopu v EU.

Ključne besede: *demokracija, Evropska unija, institucionalni mehanizmi, srednja in vzhodna Evropa*

¹ Izr. prof. dr. Matevž Tomšič, Asistent Ambrož Vuga, Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, kontaktni naslov: matevz.tomsic@fuds.si oz. ambroz.vuga@fuds.si.

Abstract

In their paper, the authors analyse the role of international institutional factors of political stability of particular country. They are focused on the European Union as a kind of 'external anchor' that guarantees execution of democratic norms and principles at both European and national level. They try to show that although for former communist countries from Central and Eastern Europe as well as for former autocracies from Southern Europe integration into EU is a factor that contributes to development of democracy, it does not guarantee upgrading of quality of governance what is related to the weakness of monitoring mechanisms after the accession.

Keywords: *democracy, European Union, institutional mechanisms, Central and Eastern Europe*

Uvod

'Vladanje' (governance), ki se splošno nanaša na sistem meril, ki vključujejo določitev pravil za izvajanje moči in razreševanje konfliktov, povezanih s temi merili (Hyden, 1999: 185) je eno izmed najbolj razširjenih političnih konceptov in ima osrednje mesto v aktualnih družboslovnih razpravah (Pierre in Peters, 2000:1). V zadnjih letih je potreba po vzpostavitvi mehanizmov učinkovitega in demokratičnega vladanja ne le na nacionalni, temveč tudi na nadnacionalni ravni pridobila na pomenu. To pomeni vzpostavitev

institucij, ki bi bile sposobne reševati probleme nastale, z globalizacijo, zlasti v smislu zagotavljanja globalnih javnih dobrin (npr. Griffin, 2003), ter povečanja odgovornosti globalnih akterjev (glej: Kahler, 2004, Held, 2004). Naša opredelitev dobrega, to je demokratičnega vladanja je zato v skladu s 'širšim' dojemanjem demokracije, kar predstavlja ne le formalna pravila in institucionalne norme, ampak tudi delovanje demokratičnih institucij in njihovih zastopnikov. Po Marchu in Olsenu (1995: 44) je »demokratično vladanje več kot vodenje učinkovitega političnega koalicijskega sestavljanja in izmenjav znotraj vnaprej danih okvirov ... Vključuje oblikovanje družbenega in političnega življenja – oblikovanje zgodovine, njeno razumevanje in sposobnost učiti se iz nje.«

Raven kakovosti vladanja je določena z različnimi dejavniki, povezanimi tako z zgodovinskim razvojem kot s sedanjimi praksami, od gospodarskega razvoja in materialne blaginje, do politične kulture, moči civilne družbe, načina demokratične tranzicije in odnosov med različnimi tipi političnih elit (Tomšič, 2002). Pričujoči članek obravnava vlogo mednarodnih institucionalnih dejavnikov politične stabilnosti in kakovosti vladanja v posameznih državah. Osredotočeni smo na Evropsko unijo kot na neke vrste 'zunanje sidro', ki zagotavlja izvajanje demokratičnih norm in načel na evropski in nacionalni ravni. To pomeni odgovornost za vzdrževanje demokracije v njenih državah članicah. Posebno za nove članice EU je vključitev v EU, ki je bila pogojena z implementacijo poglobitvenih normativnih struktur (vključno z demokratičnimi standardi), pomemben dejavnik konsolidacije demokracije. Vprašanje, ki se nam postavlja je, kakšne vrste mehanizmov in ukrepov lahko EU izvaja v obdobju po vključitvi novih držav z namenom ohranitve primerne ravni kakovosti demokratičnega vladanja. V zadnjih nekaj letih smo namreč priča stagniranju ali celo poslabšanju nekaterih vidikov kvalitete vladajna,

ne le v nekaterih 'novih' (EU12), ampak tudi v nekaterih 'starih' (EU 15) članicah EU (Grčija, kot najbolj očiten primer).

Naša teza govori o tem, da je za nekdanje komunistične države iz Srednje in Vzhodne Evrope, kot tudi za nekdanje avtokracije iz Južne Evrope integracija v EU sicer dejavnik, ki prispeva k razvoju demokracije, ne drugi strani pa sama po sebi ne zagotavlja kakovosti vladanja. To je povezano z šibkostjo nadzornih mehanizmov EU-ja po vključitvi novih držav. Trdimo, da zunanji nadzor lahko izvajajo predvsem evropske pravne inštitucije in drugi institucije za zagotavljanje 'horizontalne odgovornosti'.

Pomen mednarodnih dejavnikov za stabilizacijo demokracije

Delovanje vsake države kot oblike politične organizacije je *par excellence* odvisno od tako imenovanih 'notranjih' družbenih dejavnikov, ki so rezultat politične, ekonomske, družbene in kulturne značilnosti posameznih družb, ter tako imenovanih 'zunanjih', to je mednarodnih dejavnikov (Tomšič, 2002). Kot 'zunanji' so razumljeni vse tisti dejavniki, katerih izvor je izven meja določene države ali družbe. Ti dejavniki temeljijo na razlikovanju glede na funkcionalne sfere družbe (ekonomija, znanost, politika itd.), v katerih delujejo njeni akterji.

Politične enote – bodisi nacionalne države, mestne državice, neodvisne kneževine ali veliki multietnični imperiji – so se vedno soočale z vplivi njihovega okolja. Najbolj pogosta oblika zunanjega 'vplivanja' na razvoj v posamezni politični enoti je bila vojna, to je manifestacija fizične sile, s pomočjo katere je določen zunanji

dejavniki skušali nadzirati to državo ali pa vsaj izsiliti nekaj koncesij, ter pogosto imeti vpliv na oblikovanje vladajoče elite ali/in institucionalnega okvirja. Obstajajo tudi druge manj neposredne metode vplivanja na postopek odločanja v drugi politični enoti. S tem namenom je bila ustanovljena diplomacija. Diplomacija je kot posebna dejavnost mednarodne oz. globalne aktivnosti prišla do izraza še posebej tam, kjer je na določenem prostoru obstajalo večje število političnih enot, ki so imele pogoste stike – npr. v antični Grčiji ali srednjeveški in renesančnih Italiji.

Pomen mednarodnih dejavnikov, ki vplivajo na določeno politično enoto, je v zadnjem času občutno narasel. Razvoj sodobne družbe, pogosto označen z terminom globalizacija, je pripeljal do povečanja medsebojne odvisnosti in prepletenosti sveta. Izolacija pred zunanjimi vplivi je tako – razen v ekstremnih primerih, kot je denimo Severna Koreja – skoraj nemogoča. Različni materialni in duhovni tokovi imajo bolj kot kdajkoli pristo pot.

Obstaja več tipov mednarodnih dejavnikov, ki vplivajo na naravo političnega sistema v določeni državi. Najpomembnejše med njimi je mogoče razvrstiti v tri vrste: politični, kulturni in ekonomski dejavniki.

Najbolj izraziti dejavniki so zagotovo politični. Delujejo na podlagi določenih načel, ki zaznamujejo politično sfero kot tako (zlasti načel pridobivanja in izvajanja moči ter vpliva) in ki so do neke mere prenosljivi med različnimi prostorsko-političnimi enotami. Tukaj igrajo še posebno vlogo mednarodni sporazumi in različne mednarodne organizacije. Stalne interakcije na različnih področjih in ravneh človekovega delovanja (med posamezniki, podjetji in tudi na ravni državnih institucij) potrebujejo uzakonitev norm in pravil, ki morajo biti upoštevani s strani njihovih akterjev, ne glede na to, od

kje ti izvirajo. V primeru kršitve teh pravil s strani akterjev se le-tem naloži sankcije. To velja npr. za različne sporazume, ki urejajo posamezna področja, od oboroževanja, varovanja okolja, do trgovine (čeprav izvršilni in kazenski sistemi niso vedno dovolj sofisticirani in učinkoviti). V zadnjih letih je prišlo do pomembnih sprememb pri dojemanju koncepta nacionalne suverenosti. Gre namreč za sprejemanje določenih pravil, ki imajo prednost pred notranjimi pravili posameznih držav ne samo, če se nanašajo na mednarodne zadeve, temveč tudi na notranje zadeve posamezne države. Eden takšen primer je Mednarodno sodišče za človekove pravice v Haagu, ki preganja zločine posameznih držav ali njihovih državljanov storjenih proti svojim državljanom (kot v primeru srbskega etničnega čiščenja na Kosovu).

Vpliv kulturnih in ekonomskih dejavnikov je bolj posreden, kar pa ne pomeni, da ju je mogoče zanemariti. Razni teoretiki globalizacije namreč trdijo, da so svoboda trgovanja oz. prost pretok blaga, storitev in kapitala ter daljnosežne kulturne interakcije v smislu prostega pretoka idej, vrednot in načina življenja najbolj pomembna značilnost tega procesa. Slednje v veliki meri omogočajo moderna komunikacijska sredstva (telekomunikacije, internet, socialna omrežja), ki so povečali hitrost in intenzivnost komunikacije. Ekonomski in kulturni vplivi so pogosto tesno povezani, iz zgodovine je namreč znano, da razmah trgovine utre pot intelektualnemu in umetniškemu področju. Pogostejše interakcije v obdobju globalizacije nedvomno vplivajo na (re)konstrukcijo vrednostnih sistemov v različnih delih sveta.

'Mednarodni' vpliv na naravo političnega sistema pomeni kombinacijo zgoraj navedenih dejavnikov. Linz in Stepan (1996: 73-76) ločita tri vrste mednarodnih dejavnikov: zunanja politika, *Zeitgeist*

in širjenje/razpršitev (diffusion). Prvi tip se nanaša na vpliv, ki izhaja iz delovanja države ali skupine držav, ki predstavljajo globalnega ali regionalnega hegemonu in ki ima sredstva, katera mu omogočajo nadzor nad ravnanjem drugih držav. Loteva se tako neposrednega delovanja, kot so vojaški posegi, kot tudi bolj posrednih ali specifičnih vplivov (na primer mednarodna posojila in članstvo v določeni organizaciji). Drugi tip, *Zeitgeist*, se nanaša na vrednote in ideološko klimo, ki prevladuje na določenem področju, zlasti v povezavi z dojemanjem primernosti/všečnosti in zaželenosti v določeni družbeni ureditvi. Tretji tip predstavlja vpliv preteklih dogodkov v določenem okolju (državi) na razvoj v drugem tipu. To označujemo kot demonstracijski efekt ali 'efekt snežne kepe', kar pomeni, da politične spremembe v eni državi povzročijo podobne spremembe v drugi (Huntington, 1993).

Ti dejavniki seveda lahko spodbujajo demokratizacijo, lahko pa jo tudi zavirajo. Političen razvoj v določeni državi je v veliki meri odvisen od razmerja moči na določenem območju, kar pomeni, da je pomembno, katere države (demokratske ali nedemokratske) igrajo na tem območju odločilno vlogo pa tudi, koliko jim je v interesu v vplivati na le-to.

Spremenjene mednarodne razmere v Evropi po padcu komunizma

Razmere v Evropi v smislu možnosti za razvoj demokracije v državah vzhodne in srednje Evrope so danes bistveno ugodnejše kot so bile za časa komunizma. To se nanaša na primerjavo stanja po padcu komunizma lahko z razmerami po koncu prve svetovne vojne, ko so bile ustanovljene nove neodvisne države, katerih demokratičen režim je bil ogrožen. (Rupnik, 2000).

Prvič, pomembna je demokratična klima v regiji. Danes ima koncept demokracije kot edina sprejemljiva oblika politične ureditve prevladujoč položaj, medtem ko je bil v obdobju med obema svetovnjima vojnoma ta koncept na veliki preizkušnji s strani dveh totalitarnih režimov - nacifašizma in komunizma. Drugič, medtem ko so bile mahne in/ali na novo ustanovljene države srednje in vzhodne Evrope po drugi svetovni vojni življenjsko ogrožene s strani ekspanzionistično usmerjenih velesil v njihovi soseščini, tj. Nemčije in Sovjetske zveze, ki sta bili tudi glavni nosilki totalitarnih režimov, teh groženj danes ni več. Nemčija je postala stabilna demokratična država, medtem ko je Sovjetska zveza propadla, Rusija pa kot njen naslednik ni dovolj močna, da bi igrala dominantno vlogo v tem delu Evrope. Tretjič, po prvi svetovni vojni je bilo za regijo značilna etnična heterogenost, številni ozemeljski spori so bili dejavnik politične nestabilnosti. To se je spremenilo po drugi svetovni vojni (s spremembami meja in migracijami nekaterih narodov), tako da je večina postkomunističnih državah srednje in vzhodne Evrope danes razmeroma etnično homogena. Napetosti znotraj držav in med njimi so se tako zmanjšale, le-to pa je omogočilo določeno stopnjo regionalnega sodelovanja (na primer v okviru Višegrajske skupine).

In končno, danes obstajajo trdni in dolgoročno institucionalizirani mehanizmi za demokratizacijo teh držav. Zahodna Evropa je ljudem na vzhodni strani železne zavese služila kot primer uspešne družbe z lastnim političnim sistemom, ki temelji na načelu nadzora in ravnotežja oblasti (sistem 'checks and balances'), vladavini prava, svobodnih volitvah, tradiciji liberalizma in strpnosti; družbe z učinkovitim tržnim gospodarstvom, ki je prineslo materialno blagostanje; družbe tehnološkega napredka, množične potrošnje, ter dinamične in raznolike kulture (Hyde-Price, 1994: 225). Glavni politični cilj novih političnih elit, ki so prišle na oblast po padcu

komunizma je zatorej bil usmeritev svojih držav na pot 'vrnitve v Evropo'. To je vključevalo sprejetje in implementacijo norm in standardov, ki so v veljavi v zahodni Evropi.

Vključitev v Evropsko unijo kot dejavnik 'kvalitativne poglobitve' demokratičnega vladanja

Med institucionalnimi oblikami nadnacionalnih povezav evropskih držav je Evropska unija tista, ki zavzema osrednje mesto. Obstaja več organizacij, ki povezujejo države ožjega ali širšega evropskega prostora. Poleg Evropske unije sem lahko prištejemo tudi Svet Evrope, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in NATO, ki predstavlja obliko organizacije, ki zagotavlja varnost razvitim državam Evrope in Severne Amerike (v kateri zaradi svoje vojaške premoči ZDA igrajo osrednjo vlogo). Evropska unija je poseben primer, saj gre za obliko nadnacionalne povezave, katere cilj je preseči gospodarske ali druge sektorske oblike integracije ter si prizadeva vzpostaviti skupen institucionalni, to je političen aparat, ki bi nadziral najpomembnejša področja v smislu določanja temeljnih pravil in standardov za njeno delovanje.² EU ima zaradi dejstva, da so odločitve sprejete s strani njenih inštitucij relativno obvezujoče za njene članice (odvisno od vrste pravnega vira: uredba, odločba, direktiva, priporočilo, mnenje), občutno večjo politično težo od zgoraj naštetih evropskih organizacij.

² Ni še popolnoma jasno, kakšen tip političnega sistema se bo razvil v EU. Siedentop (2000: 1) trdi, da se bo razvila nova oblika politične povezave, ki bo bolj povezana kot konfederacija, ampak manj kot federacija.

Poudariti velja, da EU vpliva na več segmentov vladanja in inštitucij kot katerakoli druga regionalna ali globalna organizacija v Evropi. "V primerjavi s Svetom Evrope in NATO, EU predstavlja sistem vladanja, ki pokriva občutno večje število politik in vpliva na skoraj vse vidike vladanja držav članic. V nasprotju z NATO EU ne nudi le obliko varnosti, ampak tudi in predvsem gospodarske ter politične koristi državam, ki se pridružijo. Le-to dela Evropsko unijo zelo pomembno za njene obstoječe članice in močan magnet za kandidatke. (...) V nasprotju s Svetom Evrope EU določa članstvo kot končni cilj, kot nagrado za trud pri prizadevanju za njeno transformacijo, ki je pogojevana z določenimi dosežki, ki spodbujajo določeno stopnjo morebitne enotnosti med članicami Unije" (Dimitrova in Pridham, 2004: 94-95).

EU se ni vse do srede 90. let 20. stoletja zavzemala za sistematično promocijo demokracije. Severna širitev leta 1973 na Veliko Britanijo, Irsko in Dansko je postavila za predpogoj sprejetje pravnega reda *acquis communitaire*. Večja pozornost EU-ja institucijam držav kandidatke je mlajšega datuma. Šele južna širitev v letih 1981 in 1986 na Grčijo, Španijo in na Portugalsko je smatrana kot prvi "prispevek k promociji demokracije, saj so v Bruslju določili nekatere čeprav nejasne demokratične pogoje za članstvo" (ibid. 95). Širitev leta 1995 na Avstrijo, Finsko in Švedsko ni poudarjala spodbujanja demokracije, saj so bile te države že etablirane demokracije. Pristopna pogajanja z bivšimi komunističnimi državami iz srednje in vzhodne Evrope pa so namenjala večji poudarek promociji le-te. Od leta 1989 do leta 1993 EU ni imela instrumentov za promocijo demokracije in uradnih pooblastil za obravnavanje človekovih pravic in demokratičnih principov. Vse do podpisa Amsterdamske pogodbe leta 1997 EU ni imela mehanizmov za spremljanje stanja demokracije med svojimi člani (ibid.).

Za države srednje in vzhodne Evrope je bila vključitev v institucionalni okvir EU dosežena s sporazumom vseh ključnih političnih akterjev. Pristopna pogajanja in priprave v tej smeri so potekala že od samega začetka tranzicije. Da bi dosegle svoje strateške cilje, so te države kot tudi druge bodoče države članice morale izpolniti vrsto pogojev v smislu sprejemanja različnih standardov, ki so v veljavi v razvitih zahodnih demokracijah. Od samega začetka pogajanj med postkomunističnimi državami in Evropsko skupnostjo je bilo poudarjeno, da je za pristop potrebna ne samo uvedba tržnih reform v gospodarstvu, ampak tudi razvoj demokratičnega političnega sistema. Tako je Evropska skupnost že leta 1990 določila, da je za podpis pridružitvenega sporazuma potrebna izpolnitev petih pogojev: spoštovanje človekovih pravic, vladavina prava, uvedba večstrankarskega političnega sistema, svobodne in pravične volitve ter tržno usmerjeno gospodarstvo. To kaže na pomembnost politične dimenzije, saj gre štiri od teh petih pogojev obravnavati kot sestavni del političnega sistema.

Leta 1993 in nič prej je EU pozvala države kandidatke h krepitvi demokracije in tržnega gospodarstva. V zvezi z bivšimi komunističnimi državami lahko trdimo, da je EU uspelo vplivati na konsolidacijo demokracije v teh državah. To ji je uspelo z uporabo številnih mehanizmov pogojevanja, ki podpirajo krepitev zmogljivosti in reform državnih inštitucij. Ta proces se je začel s t.i. kopenhagenskimi merili in se okrepil s pripravami na pogajanja za članstvo v drugi polovici 90-ih in v prvih letih po letu 2000. S tem ko je kopenhagenski Evropski svet junija 1993 opredelil sklop splošnih kriterijev, ki jih kandidatke morajo izpolniti kot pogoj za članstvo, je EU uzakonila strogo upoštevanje pogojevanja članstva. Število bodočih širitvev ter zaskrbljenost zaradi zapuščine komunističnega sistema je govoril v prid širitvi kriterijev kakor tudi za njihovo

podrobnejšo opredelitev ter precej strožje spremljanje pridružitvenega procesa kot kdajkoli prej. Ta proces je bil veliko strožji kot ob pristopu novih demokratičnih držav Južne Evrope v poznih 70-ih in zgodnjih 80-ih. (Dimitrova in Pridham, 2004: 97). Pred širitvijo leta 2004 je EU izvajala različne politike in instrumente: Partnerstvo za pristop, poročila o napredku, PHARE, twinning (tehnična pomoč administraciji kandidatke).

Od samega začetka pristopnih pogajanj je Evropska komisija (ali njeni službe) spremljala uvajanje zahodnih standardov in jih objavljala v letnem poročilu o napredku. Ta poročila oz. ocene so imele zelo velik vpliv na posamezno državo pri vstopu v Evropsko unijo in s tem tudi na dinamiko reform v posamezni državi kandidatki. Kritične ocene so namreč spodbujale k izboljšanju položaja in s tem pospešitvi reform na različnih področjih. Tako je denimo poročilo o Sloveniji iz leta 1999 vsebovalo številne kritične pripombe, saj je ugotovilo njeno zaostajanje pri izvajanju institucionalnih reform in sprejemanju *acquis communautaire*. To je državo kandidatko spodbudilo k boljšemu delu, tako da je Komisija že naslednje leto ugotovila precejšen napredek pri prilagajanju na evropski pravni red.

Obstaja še nekaj specializiranih evropskih inštitucij, ki skrbijo za uvajanje demokratične in odprte družbe. Evropsko sodišče za človekove pravice skrbi za človekove pravice pod takšnimi pogoji, kakršni so določeni z mednarodnimi deklaracijami. To daje državljanom držav članic in držav kandidatk pravico in možnost, da v primeru kršitve mednarodno sprejetih zakonov ter neupoštevanja domačega prava iščejo svoje pravice na evropski ravni.

Vpliv političnih igralcev v etabliranih demokracijah na nove demokracije EU-ja je tudi zelo pomemben. Predvsem mislimo na

vpliv zahodnih političnih strank in mednarodnih organizacij na delovanje strank v državah kandidatkah. Stranke naj bi se vključile v širše mednarodne povezave na podlagi ideološke bližine in skupnih vrednot. V EU so tri večje družine političnih stran: socialno-demokratska, liberalna in konservativna.³ Sodelovanje z ideološko sorodnimi strankami v razvitih demokracijah jim omogoča, da pridobijo izkušnje potrebne za uspešno delovanje v demokratičnem sistemu. Vodilni politiki strank lahko preko mednarodnih političnih omrežij pridobijo številne kontakte, s pomočjo katerih lahko profilira celotna država. Na drugi strani pa članstvo v takšnih združenjih pomeni obveznost spoštovanja načel na katerih temelji demokratični režim, v nasprotnem primeru bi izgubili mednarodno verodostojnost.⁴

Rečemo lahko, da je nadzor s strani evropskih inštitucij v procesu priključevanja v EU odločilno prispeval k utrjevanju demokracije v nekdanjih komunističnih državah. To se nanaša zlasti na obdobje pristopa ob formalni implementaciji normativnih pravnih aktov. Sprejetje skupnega normativnega okvira kot osnove za delovanje nadnacionalnega političnega subjekta, tj. EU-ja, je privedlo do pomembnih institucionalnih preobrazb na različnih področjih. To naj bi prineslo spremembe v kognitivnih in vedenjskih vzorcih podedovanih iz prejšnjega režima, ki niso v skladu z načeli razvitega sveta. Kot predpostavlja neoinstitucionalna teorija, družbene (ali predvsem politične) institucije in institucionalni red močno določajo

³ LDS in Zares sodita v skupino liberalnih strank, SD k socialnim in socialno-demokratskim strankam, SDS, SLS, NSi h konservativnim in krščansko demokratskim strankam.

⁴ V skrajnem primeru so lahko stranke tudi izključene iz mednarodnih povezav, kot npr. Haiderjeva Svobodnjaška stranka (FPÖ), ki je bila zaradi ksenofobije in proti evropski politiki izključena iz Liberalne internacionale.

način delovanja različnih družbenih področjih in tako opredeljujejo družbeni karakter. Vedenje posameznika tako v veliki meri usmerja 'logika primernosti' (logic of appropriateness), kot to poimenujeta March in Olsen, ki se odraža v strukturi pravil in zgradbi identitet družbe (March in Olsen, 1995: 28). Družbene aktivnosti – celo tiste, ki temeljijo na racionalni kalkulaciji preferenc in dejavnosti za doseganje ciljev, ki izhajajo iz njih ter predvidevajo posledice teh dejavnosti – potekajo v posebnem institucionalnem torej pravnem okviru, ki istočasno vpliva na subjektivno dožemanje različnih vidikov družbene realnosti in s tem tudi za ocenjevanje različnih individualnih in kolektivnih praks. Tako imajo različne institucionalne ureditve različne nadzorne mehanizme, ki vplivajo na prevladujoče kognitivne in vedenjske vzorce.

Če pogledamo na zgoraj omenjene dejavnike kvalitete demokracije, lahko ugotovimo, da evropski integracijski procesi vključujejo ekonomske, politične in kulturne razsežnosti. Ne gre le za strukturno-institucionalno razsežnost politik (tj. institucionalne ureditve političnih odnosov), ampak tudi za procesno-akcijsko dimenzijo, t.j. politično dinamiko, politične procese in aktivnosti političnih akterjev ter tudi za kulturno-vrednostno dimenzijo, ki se nanaša na vrednotno-normativne vidike politik.

Kvaliteta vladanja pred in po vstopu v EU

V kontekstu držav članic EU kot tudi držav kandidatk služi institucionalni okvir Unije kot neke vrste 'zunanje sidro', ki zagotavlja izvajanje in vzdrževanje demokratičnih norm in načel. V procesu vključevanja v Unijo je bilo sprejemanje njenih norm in principov

pomemben dejavnik konsolidacije demokracije. Vprašanje, ki se nam zastavlja je, kakšna je vloga skupnega institucionalnega okvirja za države, ki jim je že uspelo postati članica EU zlasti v smislu, ali je sposoben opravljati vlogo pospeševalca kvalitete vladanja? Mehanizmi, ki so bili povezani s pristopnim procesom, so v veliki meri izgubili na pomembnosti. Grožnje o ustavitvi pogajanj in s tem preprečitev, da bi neka država postala članica EU v primeru njene neskladnosti s skupnim normativnim okvirom, ne obstaja več. Mehanizmi, ki so na voljo za sankcioniranje držav članic, pa imajo veliko manj vpliva na prihodnost teh držav in so manj učinkoviti. Protesti z različnih delov EU kažejo na naraščajoče nezadovoljstvo ljudi ali pa vsaj nekaterih družbenih skupin z družbeno-ekonomskimi kot tudi političnimi razmerami v njihovih državah. Protesti v Franciji, Grčiji, na Madžarskem itd., ki so izbruhnili še pred začetkom svetovne gospodarske krize so bile viden pokazatelj tega trenda. To nam kaže, da se je učinkovitost vladanja v zadnjih letih v več državah EU – ne samo novih članic –poslabšala.

Da bi določili kvaliteto vladanja v novih članicah EU iz srednje in vzhodne Evrope pred in po vključitvi v EU ter s tem ovrednotili vpliv institucionalnega okvira EU na njih, primerjamo različne vidike, ki določajo to kvaliteto. Za določitev le-te smo uporabili statistične podatke, ki nam pomagajo 'meriti' ali ovrednotiti kvaliteto vladanja. Kako opredeliti vladanje in kateri so njeni osnovni gradniki? Svetovna banka (internet vir 1) vladanje opredeljuje kot tradicije in institucije, ki vladajo/upravljajo državo. Natančneje: postopki, s katerimi so vlade izvoljene, nadzirane in zamenjane; sposobnost vlade, da oblikuje in vpelje učinkovite politike, spoštovanje državljanov in države do inštitucij, ki urejajo socialne in ekonomske interakcije med njimi samimi.

Zaradi dejstva, da imamo pri analizi vladanja opravka z dejavniki, ki temeljijo na aktivnostih ljudi, kar predstavlja 'mehke' podatke, pridobljene v glavnem iz anket javnega mnenja in strokovnih ocen, je te dejavnike težko kvantitativno ovrednotiti. Ne glede na to Kaufmann trdi, da so 'mehki' podatki za Raziskavo kazalnikov svetovnega vladanja (glej spodaj), še bolj zanesljivi kot "trdi" podatki.

Kazalniki svetovnega vladanja (Worldwide governance indicators, WGI) je raziskovalni projekt Svetovne banke. Prvi podatki so iz leta 1996, zadnji iz leta 2010. Raziskava meri šest dimenzij vladanja: 1) *izražanje mnenja in odgovornost (V&A - Voice and accountability)*, ki meri, kolikšni meri državljani lahko sodelujejo pri izbiri vlade, svoboda govora, združevanja, tiska; 2) *politična stabilnost in odsotnost nasilja (POST – political stability)*, ki se nanaša na verjetnost, da bo trdnost vlade omajana na neustaven način ali z nasilnimi sredstvi, vključno s terorizmom; 3) *učinkovitost vlade (GEFF - government effectiveness)*, ki zajema kvaliteto javnih storitev, učinkovitost javne uprave ter njeno neodvisnost od političnih pritiskov; 4) *kvaliteta regulatornih mehanizmov (REGQ – regulatory quality)*, ki se nanaša na sposobnost vlade, da zagotovi pogoje za svobodno gospodarsko dejavnost); 5) *vladavina prava (RLAW - rule of law)*, ki meri, v kolikšni meri državljani zaupajo v policijo in sodišča ter spoštujejo zakonska pravila družbe; in 6) *nadzor nad korupcijo (CCOR (control of corruption))*, ki zajema prisotnost različnih oblik korupcije, odnos do nje, sposobnost njenega obvladovanja (Tomšič in Vehovar, 2009; Internet vir 2).

Tabela 1. Kazalniki svetovnega vladanja 1996-2009. (Internetni vir 1).

EU12 year	V&A			POST			GEFF			REGQ			RLAW			CCOR			Aver						
	96'	00'	04'	09'	96'	00'	04'	09'	96'	00'	04'	09'	96'	00'	04'	09'	96'	00'		04'	09'				
Czech R.	0,97	0,72	0,97	1,06	1,09	0,64	0,75	0,92	0,65	0,66	0,8	0,98	0,98	1,07	1,25	0,94	0,72	0,8	0,96	0,58	0,31	0,51	0,46	0,81	
Estonia	0,91	0,96	1,1	1,11	0,67	0,81	0,75	0,59	0,54	0,88	1,03	1,18	1,2	1,27	1,32	1,44	0,71	0,65	0,93	1,13	-0,2	0,76	1,03	1	0,91
Hungary	1,05	1,17	1,18	1,01	0,82	0,83	0,87	0,6	0,72	0,93	1,04	0,73	0,68	0,96	1,19	1,1	1,02	0,92	0,97	0,82	0,56	0,74	0,81	0,46	0,88
Latvia	0,75	0,71	0,72	0,79	0,52	0,61	0,77	0,44	-0,5	0,48	0,72	0,64	0,89	0,68	0,98	0,98	0,29	0,29	0,65	0,83	-1	0,1	0,31	0,3	0,49
Lithuania	0,93	0,85	0,9	0,88	0,44	0,65	0,8	0,66	-0,2	0,35	0,8	0,72	0,81	0,72	1,13	0,97	0,48	0,37	0,72	0,72	-0,2	0,43	0,43	0,25	0,59
Poland	0,98	1,04	1,02	1,03	0,78	0,48	0,28	0,91	0,9	0,65	0,5	0,64	0,63	0,65	0,8	0,93	0,87	0,71	0,55	0,68	0,53	0,66	0,33	0,48	0,7
Slovakia	0,25	0,79	0,96	0,87	0,68	0,55	0,6	0,89	0,62	0,44	0,83	0,92	0,4	0,48	1,15	1,1	0,33	0,38	0,61	0,65	0,55	0,36	0,58	0,32	0,65
Slovenia	1,1	1,05	1,1	0,99	1,02	0,92	0,99	0,87	0,93	0,8	1,03	1,16	0,87	0,7	0,84	0,89	1,08	1,08	1,02	1,11	1,36	0,91	1,17	1,06	1
average	0,87	0,91	0,99	0,97	0,75	0,69	0,73	0,74	0,46	0,65	0,84	0,87	0,8	0,78	1,06	1,08	0,71	0,64	0,78	0,86	0,26	0,53	0,65	0,54	0,75
Bulgaria	0,11	0,48	0,56	0,54	-0,2	0,49	0,17	0,47	-1	0,01	0,09	0,14	0,19	0,2	0,69	0,63	-0	-0,1	0,03	-0,1	-1	-0,1	0,25	-0,1	0,1
Romania	0,18	0,4	0,37	0,46	0,39	0,02	0,17	0,4	-0,8	-0,4	0	-0,1	-0,2	-0,1	0,17	0,62	0,01	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	0,02
Cyprus	1,11	1,15	0,99	1,06	0,53	0,48	0,33	0,37	1,27	1,14	1,16	1,32	0,19	1,1	1,25	1,29	0,84	0,93	0,91	1,16	2,14	1,03	0,94	1	0,98
Malta	1,16	1,27	1,34	1,21	1,15	1,4	1,3	1,06	-0,2	1,1	0,85	1,11	0,8	1,09	1,12	1,35	0,46	1,32	1,51	1,32	0,36	0,8	0,95	0,9	1,02

Vzemimo v ozir podatke iz zgornje tabele iz leta 2009 v novih in starih članicah EU-ja. Zelo dobre ocene so pri *izražanju mnenja in odgovornosti* dobile Estonija, Malta, Češka in Ciper. Med starimi članicami so na prvih mestih Danska, Švedska, Luksemburg, Nizozemska in Finska. Romunija in Bolgarija sta daleč za vsemi državami članicami, Bolgarija je primerljiva s Hrvaško, tretja najslabša je Latvija, sledijo Slovaška, Latvija in Grčija.

Malta, Češka Republika, Poljska, Slovaška so najboljše uvrščene nove članice v rubriki *politična stabilnost*, medtem ko med EU 15 vodijo Luxemburg, Finska, Švedska in Danska. Bolje od Romunije in Bolgarije se je uvrstila Hrvaška. Francija, Španija in Velika Britanija imajo slabše rezultate kot katerakoli nova članica EU (ne upoštevajoč Romunije in Bolgarije).

Ciper, Estonija, Slovenija in Malta vodijo pri *učinkovitosti vlade*. Hrvaška je na lestvici od -2,5 do +2,5 uvrščena bolje kot Italija in Grčija, Romunija in Bolgarija imata najslabše rezultate. Gruzija, Panama, Namibija, Samoa, Tajska npr. so uvrščene bolje kot Bolgarija. Med starimi članicami so na vodilnih mestih Finska, sledi ji Danska, Švedska, Luksemburg.

Estonija, Malta, Ciper in Češka Republika imajo med novimi članicami najboljše *regulatorne mehanizme*. Danska, Finska, Nizozemska. Luksemburg so na vrhu med starimi članicami. Med starimi članicami EU sta najslabše uvrščeni Italija in Grčija, saj sta za njima le še Bolgarija in Romunija.

Najvišje pri *vladavini prava* so se med novimi članicami uvrstile Malta, Ciper, Estonia in Slovenija. Med starimi članicami imajo najboljše rezultate Finska, Švedska, Danska in Luksemburg. Grčija in Italija sta na 24. in 25. mestu v EU.

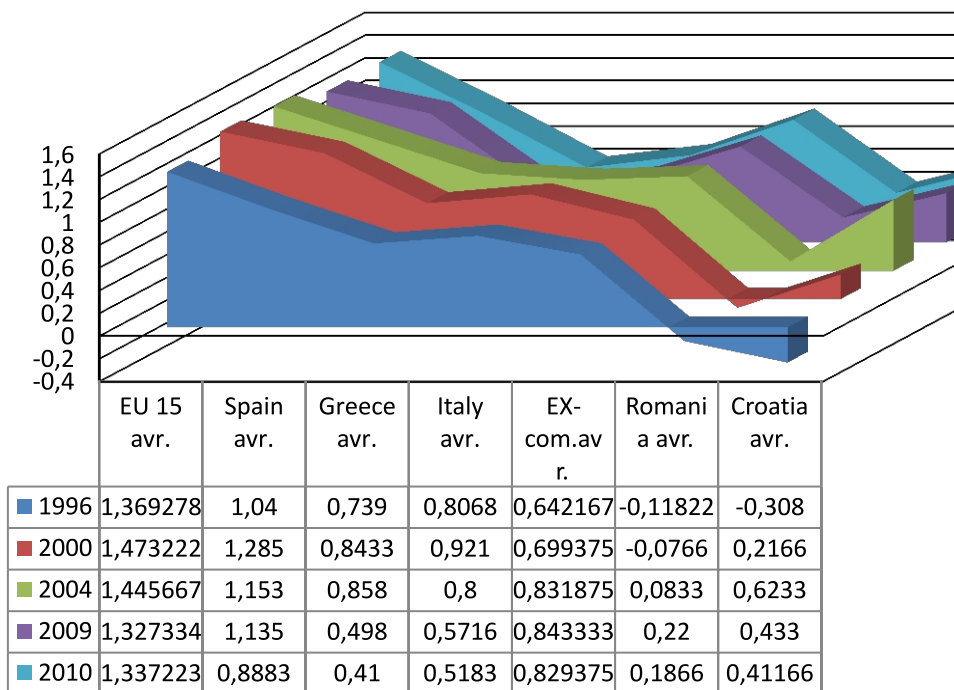
Kazalnik *nadzora nad korupcijo* kaže, da so se med novimi članicami najboljše uvrstile Slovenija, Estonija, Ciper in Malta. Pri starih članicah EU tudi tukaj prednjačijo skandinavske države: Danska, Švedska in Finska, sledi Luksemburg. Grčijo na 24. mestu in Italijo na 25. mestu v tem oziru

prekašajo Bahrajn, Butan, Kuba, Grenada, Jordanija, Kuvajt, Namibija, Oman, Porto Rico, Ruanda, Savdska Arabija in Tajvan.

Zgoraj opisane primerjave nas lahko pripeljejo do nevhvaležnih sodb. Zgoraj so namreč navedeni samo podatki iz raziskave iz leta 2009 in ne raziskav iz prejšnjih let, ki bi nam lahko v daljši časovni perspektivi dali drugačno sliko. Iz tega razloga smo v Tabelo 1 vključili povprečno oceno vsakega kazalnika za posamezno leto (nove in stare članice ločeno) in povprečno oceno za vsako državo od leta 1996 do 2009: pred pristopom, leto pristopa in po vstopu v EU. Romunija in Bolgarija nista vključeni v povprečju EU-12, saj bi znižali povprečje, kar bi kazalo nerealno sliko 'nove' EU (dolgoročno primerjavo nam bolje kaže Tabela 2). Tudi Ciper in Malta nista vključena, saj je njun zgodovinski razvoj povsem drugačen od nekdanjih komunističnih držav.

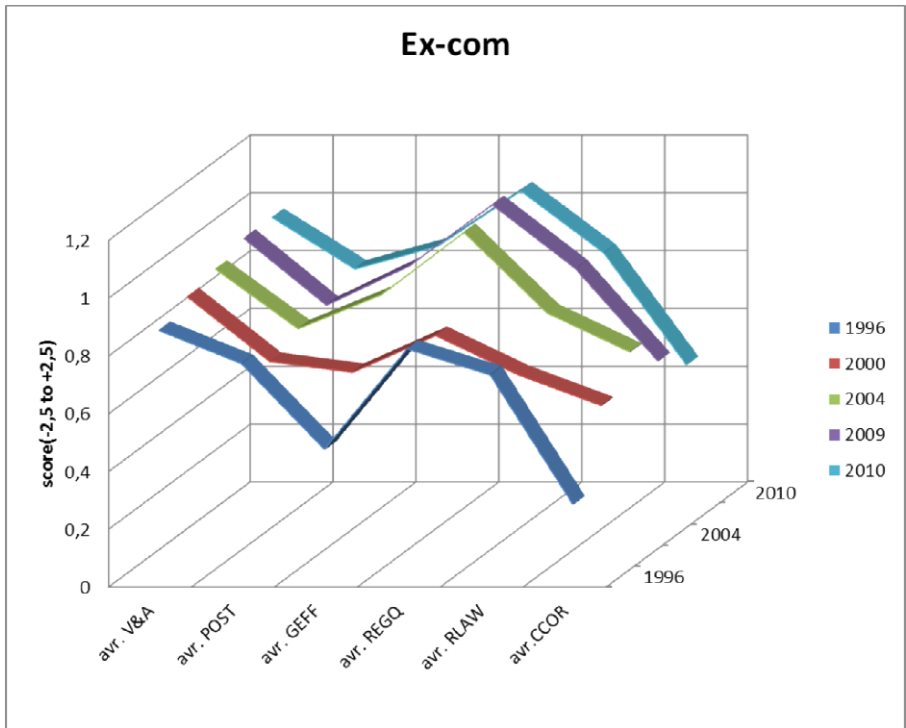
Tabela 2: Dolgoročna primerjava kvalitete vladanja (povprečje vseh kazalnikov za posamezno leto) v izbranih starih članicah, bivših komunističnih državah (brez Romunije in Bolgarije) novi članici in državi pristopnici.

Chart Title



Ugotovimo lahko, da so v novih članicah EU izražanje mnenj in odgovornosti, politična stabilnost, učinkovitost vladanja, regulatorni mehanizmi v letu 2009 dosegli skoraj enako vrednost kot ob letu vstopa v EU oz. rahlo večjo. Vladavina prava je uvrščena malo višje, nadzor korupcije je edini kazalnik, ki se je bistveno zmanjšal. V Tabeli 3 (EX-com - Bivše komunistične države) lahko vidimo, da se je pri novih članicah velik napredek do zgodil do l. 2004 (ko so še vstopale v Unijo), manjši do l. 2009, po l. 2009 pa nazadovanje, ko so rezultati slabši kot pred vstopom v EU.

Tabela 3: Kvaliteta vladanja v bivših komunističnih državah po posameznih kazalnikih in letih.



Podatki iz tabele potrjujejo to, kar sta Dimitrova in Pridham (2004: 99) zapisala, namreč, da se je v Srednji in Vzhodni Evropi nov model uvajanja demokracije vzpostavil z integracijo. EU učinkuje na bodoče članice na dva načina: s palico (države morajo izpolniti stroge pogojevalne kriterije za članstvo), in s korenčkom (misel na članstvo v EU kar prinaša določene ugodnosti; i.e. črpanje iz evropskih strukturnih skladov). »V nasprotju z

EU vključevanje v Svet Evrope ni pogojevano s strogim predpristopnim izpolnjevanjem kriterijev, ampak temelji na po-pridružitveni socializaciji v zahodne demokratične prakse« (ibidem).

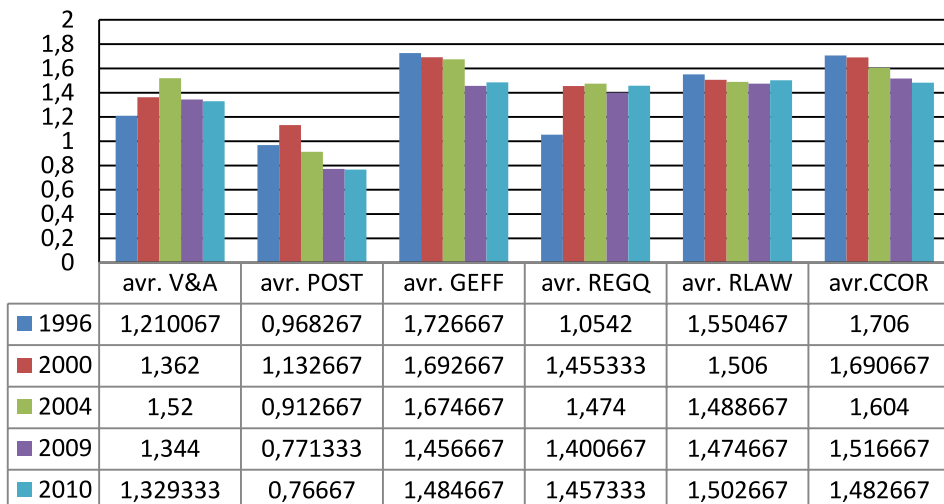
Rečemo lahko, da je EU, ki je spodbujala spremembe različnih domačih politik z instrumenti EU pogojevanja pri novih članicah bila uspešna, (EX-com tabela), pri starih članicah pa vidimo, da je bila kvaliteta vladanja leta 2010 in 2009 slabša kot leta 1996 ter slabša kot leta 2000 (Tabela EU-15). Država, ki je po 2004 najbolj izboljšala kvaliteto vladanja, je Poljska, deloma tudi Češka in Ciper. V drugih državah nismo opazili pomembnih sprememb, razen na Madžarskem, ki je nazadovala približno v tolikšni meri, kot se je Poljska izboljšala. Bolgarija in Romunija se po teh kazalcih zahajata na začetju evropskih držav (vsekakor pa do vstopa v EU zaradi strogega pogojevanja članstva zelo napredujeta, kar je za Romunijo vidno v Tabeli 2).

Za nove države članice iz Srednje in Vzhodne Evrope velja, da so samo nekatere med njimi uspešno izpeljale demokratično tranzicijo in tako vzpostavile relativno dobro delujoče demokratične institucije, potrebne za trajnostni demokratični razvoj. Njihovi demokratični sistemi konsolidiran, saj so vzpostavili glavne institucionalne mehanizme potrebne za delovanje demokracije (Adam et al., 2005: 102-103). Toda upoštevajoč obravnavanje kazalnikov lahko ugotovimo, da tudi te države zaostajajo za večino razvitih držav sveta. Gotovo bo potrebnega kar precej časa celo za politično najbolj razvite postkomunistične države, da bodo dosegle nivo demokratičnega vladanja primerljivega z vodilnimi v EU in svetu.

Vendar tudi med starimi članicami EU izboljševanje demokratičnega vladanja ni samoumevno. Največji 'bolnik' je v tem smislu je Grčija, sledita ji Španija in Italija (Tabela 2), medtem ko druge države niso

bistveno nazadovale ali imajo podobne ocene kot v letu 2004. Svetovna finančna kriza pa je povzročila velike težave tudi tistim državam članicam, ki so do nedavnega dokazovale uspešen razvoj. (npr. Irska). Slednje kliče po izboljšavah in korenitih reformah evropskega sistema vladanja.

Tabela 4: Kvaliteta vladanja v EU 15



Sklep

Kvaliteta vladanja ni nekaj kar se samoumevno izboljšuje, ko določena država doseže stopnjo konsolidirane demokracije (Przeworski, 1991: 26). Kot je pokazala naša analiza različnih vidikov vladanja, je le-ta nazadovala (predvsem stare članice), in/ali se ni izboljšalo znatno (nove članice po 2004). To nam zastavlja vprašanje o učinkovitosti EU institucij in različnih meril za države kandidatke EU. Ko se je Grčija pogajala z Evropsko skupnostjo, slednja ni imela dovolj učinkovitih instrumentov, da bi

prisilila Grčijo spopasti se z vsemi finančnimi težavami, ki jih je imela. Politiki so namreč takrat videli kratkoročne koristi posameznih pomembnejših držav in ne dalnoročne celotne skupnosti. Po letu 1996 in sprejetju maastrichtskih kriterijev naj bi se začelo novo obdobje za Grčijo, saj naj bi uredila finance. EU kot zunanje sidro ni opravila svoje naloge pri nadziranju grškega napredka pri promociji demokracije ter kvalitete vladanja niti pred niti po vključitvi v EU. V nasprotju z Grčijo pa EU državam, ki so pristopile leta 2004 in 2007 postavila zelo jasne pogoje, ki so jih morale izpolniti. Po priključitvi v EU so kazalci vladanja začeli stagnirati in padati. S pomočjo statističnih podatkov Svetovne banke smo pokazali, da je bila EU zelo uspešno zunanje sidro pred vključitvijo in ne tudi po njej.

Instituciji, ki zagotavljajo učinkovito vladanje, ni mogoče vzpostaviti spontan način. Različni politični subjekti si delijo to odgovornost. To velja tudi za Evropsko unijo. Kar je torej nujno potrebno, je ustrezno ravnotežje moči ali vsaj njena razpršenost na različne politične ravni, tj. na evropsko, nacionalno in lokalno raven; ter obstoj akterjev, ki lahko to dosežejo s pomočjo ustrezne institucionalne ureditve. To pomeni predvsem krepitev evropskega pravnega sistema kot sistema nadzora in ravnotežja ('checks and balances'), kjer različni igralci tako s politične sfere kot s civilne družbe sodelujejo v procesu oblikovanja politik in se vzajemno nadzirajo (Tomšič in Rek, 2008). Glavni cilj tega sistema bi morala biti krepitev stabilnosti regulatornih institucij tako na nacionalni kot na EU ravni s povečevanjem njegovih pristojnosti, avtonomije in odgovornosti; institucij, ki bi bile učinkovite, ampak tudi odzivne. Glavni izziv je, kako utemeljiti odgovornost tistih, ki so odgovorni za sprejemanje odločitev od katerih je odvisna celotna družba. Trenutna svetovna finančna kriza je pokazala, da je bil nadzor nad odločevalci v nekaterih strateških sektorjih (bančništvo, zavarovalništvo, delniški trgi) nezadosten in da so pravila ukrepanja preveč ohlapna, da bi preprečili nepravilnosti in manipulacije. To ima za posledico veliko izgubo zaupanja

v glavne inštitucije vladanja bodisi v ekonomiji, državnem aparatu ali pri političnih odločevalcih. V tem oziru je potrebno okrepiti moč regulatornih inštitucij, pristojnih za nadzor delovanja strateških sektorjev ter sankcioniranje tistih, ki zlorabljajo svoj položaj, kot tudi povečati preglednost postopkov odločanja.

Viri in literatura:

Adam, Frane, Makarovič, Matej, Rončević, Borut and Tomšič, Matevž (2005) Challenges of Sustained Development. The Role of Socio-Cultural Factors in East-Central Europe. Budapest & New York: CEU Press.

Dimitrova, Antoaneta, Pridham, Geoffrey (2004): International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits. *Democratization*, Vol.: 11, No.: 5, pp.: 91-112.

Griffin, Keith (2003): Economic Globalization and Institutions of Global Governance, *Development and Change*, Vol.: 34, No.: 5, pp.: 789-807.

Held, David (2004): Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective, *Government and Opposition*, (Special Issue on Global Governance and Public Accountability) Vol.: 39, No.: 2, pp.: 364-391.

Huntington, Samuel, (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman&London.

Hyde-Price, Adrian G. V. (1994): Democratization in Eastern Europe: the external dimension, In: Pridham, Geoffrey and Vanhanen, Tatu, (ed.): *Democratisation in Eastern Europe*, London: Routledge (pp.: 220-252).

Immergut, Ellen, (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*. Vol.: 26, No.: 1, pp.: 5-34.

Ioakimidis, P.C. (2003): Greece in the European Union: Surveying a difficult road. In: Photini Tomai-Constantopoulou (ed): The Participation of Greece in the Process towards European Integration. Vol. I: The crucial twenty years 1948-1968. Athens: Hellenic ministry of Foreign Affairs. Service of diplomatic & historical archives (pp.: 63-65).

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2003): Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Working paper: The World Bank.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2009), Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008, Policy Research Working Paper: The World Bank.

Linz, Juan and Stepan, Alfred, (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

March, James and Olsen, Johan (1995): Democratic Governance. New York: The Free Press.

Peters, Guy, (1999): Institutional Theory in Political Science. Pinter, London & New York.

Pierre, Jon and Guy Peters (2000.): Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press.

Przeworski, Adam (1991): Democracy and the Market. Cambridge, Cambridge University Press.

Rupnik, Jacques, (2000): Eastern Europe: The International Context. *Journal of Democracy*, Vol.: 11, No.: 2, pp.: 115-129.

Siedentop, Larry (2001): *Democracy in Europe*, London: Penguin Books.

Tomšič, Matevž (2002): *Politična stabilnost v novih demokracijah (Political Stability in New Democracies)*, Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Tomšič, Matevž, Rek, Mateja (2008): Governance and civil society at the EU level. *Managing global transitions*. Vol.: 6, No.: 4, pp.: 403-420.

Tomšič, Matevž, Vehovar, Urban (2009): Quality of governance and reform objectives in the EU countries. In: *Challenges for democracy in a global era*, 59th Political Studies Association Annual Conference, 7-9 April 2009, The University of Manchester.

Internet vir 1: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (26.7.2011).

Internet vir 2: Governance Matters 2009: Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators: http://www.brookings.edu/opinions/2009/0629_governance_indicators_kaufmann.aspx (26.7.2011).

Internet vir 3: [United Nations Development Programme \(UNDP\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Oman) listed Oman as the most-improved nation over the last 40 years from among 135 countries worldwide: <http://en.wikipedia.org/wiki/Oman> (27.7.2011).