

DILEME GLEDE UPRAVLJANJA RAZŠIRJAJOČE SE EU

Pogledi z zornih kotov EU in držav kandidatk

Povzetek. V članku so na podlagi nekaterih teoretičnih ugotovitev in zgodovinskih izkušenj večnacionalnih držav predstavljeni nekateri problemi in dileme pri iskanju sistema za upravljanje EU. Avtorica ugotavlja, da se znotraj EU racionalni pristop k obravnavi upravljanja procesov poglobljanja in širjenja EU šele začenja uveljavljati kot vprašanje notranjepolitičnih, domačih zadev. Hkrati se zdi, da se države kandidatke še vedno osredotočajo na povezovanje z EU kot na stvar mednarodnih odnosov, kot na povezovanje z EU - rastočo gospodarsko in politično svetovno silo.

Ključne besede: Evropska Unija, države kandidatke, upravljanje večnacionalnih držav

Uvod

Naslednji in neizogibni val širitve EU ni primerljiv z nobenim od predhodnih. Ne gre le za število držav članic - gre tudi za kvaliteto EU. Vse več avtorjev (npr. Netwich in Falkner, 1997; Laffan, 1998; Hooghe in Marks, 1997) poudarja, da so vprašanja o tej kvaliteti predvsem notranja vprašanja EU, ki bi se zastavila tudi v primeru, ko srednje- in vzhodnoevropske države (SVED) ne bi pritiskale h kar najhitrejšemu vključevanju v nastajajoči evropski nadnacionalni ekonomski in politični sistem. Z drugimi besedami, "govoriti o izbiri med širitvijo in poglobljanjem, če je ta sploh kdaj zares obstajala, ni več kredibilno" (Michalski in Wallace, 1992: 1). Vsekakor se pri oblikovanju sistema za upravljanje EU kot 'nastajajoče nadnacionalne države' pojavljajo številni problemi in dileme.

Vzpostavlanje novih nadnacionalnih oblasti in njihove legitimnosti (Hooghe in Marks, 1997) je zelo težavna naloga, ker funkcionalnost ni edino merilo novega sistema regulacije.² Sistem naj bi bil namreč sposoben izpolniti tudi demokratična merila. V članku obravnavamo nekaj teoretskih in praktičnih vidikov, ki so povezani z iskanjem regulativnega modela EU. Naša teza je, da se zaznave EU o širitvenem procesu in njegovih povezavah z dilemami v iskanju novega nadnacionalnega re-

¹ Danica Fink Hafner je izredna profesorica in predstojnica Centra za politološke raziskave na Fakulteti za družbene vede, Inštitutu za družbene vede v Ljubljani

² V pričujočem članku uporabljam sociološki pojem "regulacija" kot sopomenko za "upravljanje". "Sistem upravljanja družbe" uporabljam kot sopomenko za "politični sistem."

gulativnega modela, korenito razlikujejo od zaznav, ki prevladujejo v državah kandidatkah. Medtem ko je upravljanje spreminjajoče se EU postalo ena od notranje-političnih, domačih zadev same EU, države kandidatke razmerja do EU še vedno v pretežni meri zaznavajo kot stvar mednarodnih odnosov. Države kandidatke se tudi še ne posvečajo vprašanju uresničljivosti enotnega modela regulacije in demokracije znotraj EU kot rastoče nadnacionalne gospodarske in politične entitete, katere oblikovanje in notranje združevanje je kontinuiran proces.

Spoznanja o upravljanju nadnacionalnih držav: teorija in nekatere zgodovinske izkušnje

Multietnične družbe in regije so kulturno pluralistične družbene organizacije. Številne zgodovinske, sociološke, kulturne in ekonomsko-politične spremenljivke določajo oblikovanje teh družb. Za proučevanje problema upravljalivosti pluralistične države je uporabnih več teoretskih pristopov (Stanfield, 1996). V nadaljevanju se posvečamo vprašanju, ali je mogoče najti funkcionalen sistem regulacije, ki deluje v pluralističnem okolju in zajema različne tipe družb. Vprašanje je mogoče postaviti tudi drugače: ali je možno raznolike družbe enako uspešno upravljati (in ali jih je sploh mogoče upravljati) z enim samim ekonomskim in političnim sistemom? Katera teoretska spoznanja utegnejo biti v pomoč pri oblikovanju odgovorov na vprašanja, ki se zastavljajo pri iskanju modela regulacije EU?

Na podlagi zgodovinskih izkušenj ter različnih socioloških in politoloških študij zagovarjamo stališče, da obstajajo ključne sociološke značilnosti družbe, ki pomembno določajo uresničljivost in življenjskost določenega sistema regulacije (ali v diskurzu političnih znanosti: političnega sistema). Podobno meni tudi Rus (1985:8-9), ki poudarja, da obstaja trend k skladnosti med regulativnimi modeli in družbenimi strukturami. Na primeru upravljanja organizacij Rus ugotavlja, da je bolj verjetno, da bo socialno ustrezen model regulacije omogočil uspešno upravljanje organizacij, kot pa da bo določen model upravljanja lahko produciral ustrezno družbeno strukturo. Zgodovinske izkušnje, kot na primer (Fink Hafner D., 1995; Seaver, 1997; Hafner Fink M., 1994; Bose, 1995), kažejo, da omenjeni 'železni zakon' deluje tudi na ravni družbe in vpliva na odnos med družbeno entiteto in njenim političnim sistemom. Izredno heterogenih multinacionalnih držav v dolgem časovnem obdobju ni mogoče upravljati z enim političnim sistemom, ne da bi vladajoča politična elita uporabila represijo za ohranitev take državne tvorbe. Obenem model regulacije (politični sistem) *per se* ne more spremeniti kvalitete specifičnih družb – ali z drugimi besedami, sam nadnacionalni politični sistem ne more delovati kot mehanizem za homogenizacijo raznolikih družb, ki tvorijo pluralistično državo. Nadnacionalni model ne more biti dalj časa funkcionalen, če na nadnacionalni ravni ne pride do družbene integracije. Politična kultura, ki v posameznih socio-političnih entitetah prevladuje med njihovimi elitami, mora biti prežeta z demokratičnostjo in strpnostjo. Za pluralistično državo je pomembno oblikovanje modela regulacije, ki je dovolj prilagodljiv in lahko deluje v pluralističnem kontekstu. Seaver (1997) poudarja, da se je pomembno izogniti politični institucio-

nalizaciji stalnih manjšin ali skupin manjšin, katerim je vpliv na sprejemanje političnih odločitev zaradi tekmovalne narave modela (tj. večina vselej zmagaja) nenehno odtegnjen. Za dolgoročno uresničljivost pluralističnih družb je tudi pomembno, da je njihov sistem dovzeten za spremembe v segmentaciji posameznih entitet. Pri krhanju ali celo zlomu demokracije v multietničnih državah so namreč ključni dejavniki prav *neelite* (torej celo bolj ključne kot elite). Koalicije, ki si delijo oblast, morajo biti fleksibilne. Morajo torej biti zmožne sprejeti predstavnike vseh pomembnejših skupin, vključno z novimi, ki izhajajo iz sprememb v družbenih strukturah, kot so denimo imigracija ali dotok beguncev. Nezadovoljstvo zaradi odtegnitve vsaj sorazmerne vloge v političnem odločanju se lahko kopiči več let, preden izbruhne in izzove politični sistem. To razmišljanje vodi k vprašanju, ki je pomembno za nastajajočo multietnično državo: kako ohraniti demokratičen politični sistem in demokratično razmerje moči v spreminjajoči se etnični, ekonomski, kulturni in politični konfiguraciji.

Kaže, da je etnična identiteta dosti globlja in trajnejša, kot se je zdelo doslej (Stanfield, 1996). V tem pojavu je utemeljena tudi teza, da je potrebno pri oblikovanju multietničnih/nadnacionalnih ekonomskih in političnih entitet, kakršna je EU, previdno preučiti in upoštevati *nevarnost obuditve oz. ohranjanja družbenih in političnih cepitev na "nas" in "njih" ('mi' in 'oni')*. To vprašanje je pomembno, kakorkoli se stvari obrnejo: naj EU preraste v nov tip federalizma ali kakršnokoli drugo mnogovrstno entiteto.

Stanfield (1996) poudarja, da je potrebno bolj natančno raziskati razmere, v katerih se med etnično različnimi ljudmi razvijejo trajne, produktivne in funkcionalne vezi, na podlagi katerih živijo skupaj v miru. Zic (1997) meni, da je razkroj multietničnih držav možen tudi v demokratičnih razmerah. Dejansko so se morale nekatere države zateči k fizični sili, da bi razrešile svoje notranje konflikte in vnovič učvrstile trend povezovanja in enotnosti (ZDA in Švica). Dilemo, da se utegne morebitna decentralizacija in prenašanje dela oblasti z državne na nižje ravni političnega sistema (devolucija) v kontekstu demokratizacije sprevrniti v razpad, je mogoče zastaviti tudi, kadar govorimo o uspešnih multietničnih demokracijah (Španija) ali celo za utrjene demokracije oziroma federacije (Kanada, Belgija). Zaradi nevarnosti resnega konflikta, ne glede na to, kako majhna ta nevarnost pravzaprav je, ne zadošča samo določitev pravil za vstop v nadnacionalno državo in pravil igre znotraj njenega okvira, pač pa je za takšen primer oziroma za kakšen prihodnji trenutek, ko se bodo pojavili tovrstni interesi in pridobili podporo ljudstva, pomembno opredeliti tudi pravila izstopanja ali dekompozicije. Mehanizmi morebitnega upravljanja in razreševanja konfliktov morajo biti vzpostavljeni še preden izbruhne kriza skupnega življenja v večnacionalni državi.

Iskanje skupnega modela regulacije je v primeru EU edinstveno. O problemih demokratično razpravljajo sorazmerno bogate države članice EU, v katerih so demokratični politični sistemi dobro razviti in kjer ni zgodovinskega bremena kakšne nedavne totalitarne nadnacionalne države, ki bi v celoti obvladovala sedanje ozemlje EU. Vseeno menimo, da bi imela nastajajoča EU boljše možnosti za uspešno delovanje, če bi bili izpolnjeni nekateri nujni pogoji. Glede na zgoraj omenjene ugotovitve smemo izpostaviti vsaj naslednje: a) ustrezna raven primerljivi-

vosti/združljivosti posameznih držav članic (družb), zlasti z vidika njihovih stopenj družbenega in političnega razvoja; b) evropska družbena integracija; c) demokratična politična kultura političnih elit, ki sodelujejo v oblikovanju EU; č) možnosti za vzpostavitev konsociativne demokracije na ravni EU; d) oblikovanje fleksibilnega in inkluzivnega sistema upravljanja EU, ki bi preprečeval kakršnekoli trajne cepitve na manjšine in večine. EU je nastajajoča nadnacionalna entiteta, ki zmore do določene ravni nadzorovati raven razvoja svojih držav članic oziroma novo priključenih držav. Že zdaj se posveča oblikovanju skupnega demokratičnega sistema regulacije. V tem okviru se pojavljajo še ne rešena vprašanja o moči in vplivu, zlasti kar zadeva reformo evropskih ustanov in procesov odločanja. Nekatere od najbolj občutljivih dilem v zvezi z novimi različicami slednjih so povezane s participacijo velikih in majhnih (močnih in manj vplivnih) entitet. Porajajo se tudi vprašanja v zvezi z legitimnostjo nacionalnih elit in prav tako tudi z legitimnostjo novo nastajajočih političnih elit na ravni EU. Glede na prej omenjene teorije in zgodovinske izkušnje so ta vprašanja *pereča v vsakem primeru* – naj se proces širitve proti vzhodu nadaljuje ali ne. Sodeč po sestanku v Amsterdamu bodo že dosedanje članice v vsakem primeru soočene s pojavom *‘Europe več hitrosti’*. V primeru nadaljnje širitve bodo postala omenjena nerazrešena vprašanja zgolj razvidnejša.

Zdi se, da problem upravljalnosti EU pridobiva vse večjo pozornost in pomen med evropskimi raziskovalci in politiki, čeprav so se doslej pretežno posvečali institucionalizmu in skupnemu pravnemu redu. Z oblikovanjem monetarne unije se vse več pozornosti namenja ekonomskim, družbenim in drugim pokazateljem blaginje v državah, ki bi si želele vključitev v ‘poglobljajočo se’ EU. Ker je solidarnost ključna za koncept politične integracije (Wallace, 1998), je pomembno razkriti, koliko je evropska (EU) identiteta že zakoreninjena v državah članicah (med njihovim prebivalstvom) in do kakšne mere je občutje solidarnosti razširjeno znotraj sedanjih meja EU. Pomanjkanje teh prvin namreč lahko hitro privede do cepitev na “nas” in “njih” (‘mi’ vis-a-vis ‘oni’), do konfliktov in ksenofobije, spočetih na teh cepitvah.

Zgodovinsko oblikovanje dnevnega reda: od tematik omejenih mednarodnih odnosov do domačih tematik upravljanja EU

Vprašanja v zvezi s širitvijo EU so med najmlajšimi na političnih dnevniških redih držav članic Evropske skupnosti (ES)/EU. Skozi razpravo, ki jo odpirajo članice EU, se zaznave odnosov z (nekdanjimi) socialističnimi državami širijo tako, da ti odnosi niso več obravnavani le kot del mednarodnih odnosov, temveč vse bolj tudi kot pomemben del domačega političnega odločanja znotraj EU. V državah, ki kandidirajo za članstvo, se zdi integracija z EU še vedno pretežno stvar zunanje politike in mednarodnih odnosov. EU med njimi še ni v celoti prepoznana kot sistem, v okviru katerega bodo vse članice udeležene tudi v stroških in tveganjih ter v prenašanju vsaj dela nacionalne suverene oblasti na nadnacionalno raven. Pragmatično mišljenje in ravnanje posameznih držav kandidatk je ukrojeno po strate-

giji "skočiti na vlak EU" pred drugimi kandidatkami, da bi maksimirale koristi iz transferjev EU (kmetijstvo, regije), dokler ti še niso okleščeni z omejevalnimi reformami.

Čeprav se število, vsebina in pomen tematik povezanih z EU v državah članicah in državah, ki za članstvo šele kandidirajo, trenutno razlikujejo, je treba poudariti, da se oba grozda držav bistveno razlikujeta v pogledu zgodovinskih sprememb v zaznavi in obravnavi "evropskih" zadev. Dosedaj so bili odnosi med evropsko skupnostjo oz. unijo in (nekdanjimi) socialističnimi državami vselej obremenjeni s (svetovno) politiko in obenem tudi z globokimi ideološkimi cepitvami. Odnosi med ES in socialističnimi državami (z edino izjemo nekdanje Jugoslavije) so bili večinoma vpeti v razmerja hladne vojne na mednarodnem prizorišču, in torej sploh niso obstajali. Od konca petdesetih pa do devetdesetih let so odnosi med vzhodno in zahodno Evropo prešli skozi številne razvojne faze in stopnje, ki jih je mogoče v splošnem predstaviti kot prehajanje od mednarodnih odnosov med dvema ideološkima/političnima/ekonomskima blokoma (med zahodno Evropo in Sovjetskim blokom), ki so bili prežeti z vplivom hladne vojne, do pogajanj med posamičnimi postsocialističnimi državami in EU o celoviti gospodarski, politični in varnostni integraciji v skupno nadnacionalno državo. Pinder (1991) je v razvoju odnosov med kapitalističnim in socialističnim delom Evrope zaznal nekaj pomembnih vsebinskih premikov, ki jih predstavljamo v tabeli 1.

Tabela 1: Opis obdobj in razvojnih faz/stopenj prevladujočih razmerij med ES/EU in (post)socialističnimi državami z dveh zornih kotov – z zornega kota ES/EU in z zornega kota srednje-vzhodnoevropskih držav (SVED)

<i>Obdobja / časovni oris razvojnih faz / stopenj</i>	<i>Vsebinski opis obdobja z zornega kota ES/EU</i>	<i>Vsebinski opis obdobja z zornega kota SVED</i>
<i>1957 – 1979</i>	Vzhodu namenja zgolj obrobno pozornost; politična poteza v favoriziranju Jugoslavije kot nečlanice sovjetskega bloka oziroma sveta za vzajemno ekonomsko pomoč (SEV); ostro nasprotuje posvetovanju s SEV kot nadomestkom za pogajanja s posameznimi državami; pogajanja so razumljena kot sredstvo za krepitev / kaznovanje Sovjetske zveze	Sovjetska hegemonija; ES se obravnava kot mehanizem krepitev kapitalističnega tabora; hladni odnosi, minimalni dogovori; vztrajanje Kremlja, da poteka dogovarjanje kolektivno, na osi SEV-ES; izjema: Jugoslavija
<i>1980-1988</i>	Enostranska odločitev ES, da uvede uvozne kvote; letna pogajanja z državami SEV; pospeševanje politike trgovinskih dogovorov in dogovorov o sodelovanju s posameznimi vzhodnimi socialističnimi državami	Postopno sprejemanje nove sovjetske politične usmeritve do ES: "iskanje skupnega jezika" glede političnih zadev; sprejemanje trgovinskih pogajanj med ES in posameznimi državami članicami SEV; leta 1988 stopi v veljavo prvi trgovinski dogovor med ES in katero od članic SEV (Madžarska)
<i>1989-1992</i>	Spodbujanje prehajanja v demokracijo in tržno gospodarstvo; upiranje idejam o integraciji SVED; predlogi za delna sodelovanja, ki spodbujajo sodelovanje med državami SVED	Evforija, idealiziranje integracije z ES; sporazumi z ES, ki ne dosegajo pričakovanih SVED
<i>1993-1996</i>	Postopno sprejemanje možnosti, da države srednje in vzhodne Evrope postanejo članice ES/EU, brez jasne predstave o tem, kdaj in kako	Razočaranje, začetek dojemanja stvarnosti
<i>1997 -</i>	EU izračunava stroške in koristi morebitnih prihodnjih širitev; definiranje pogojev za širitev ter začetek sistematičnega ocenjevanja in spremljanja držav kandidat; razprava o institucionalnih in političnih implikacijah vključevanja novih članic za EU	Sprejetje širitvenih pogojev EU, ocenjevanje, presojanje in nadzorovanje s strani EU; tekmovanje med državami kandidatami za primat pri vključevanju v EU; prepoznanje potrebe po uporabi bolj racionalnega pristopa in začetek izračunavanja stroškov in koristi na konkretnih področjih sektorskih politik

Opombe k tabeli 1:

1... Kasneje je Jugoslavija podpisala tudi dodatne trgovinske sporazume, protokole in še sporazum o sodelovanju (1980), ki so bili skladni s politično usmeritvijo ES, da je sredozemskim državam omogočala določene ugodnosti. Leta 1987 je bil dodan še nov finančni protokol, ki je predvideval, da bi bila do sredine leta 1991 infrastrukturi v Jugoslaviji skupaj namenjena

posojila Evropske banke za investicije v znesku 550 milijonov ecujev. Slovenija je uporabljala ugodnosti iz sporazuma, sklenjenega leta 1980, dokler ni leta 1993 podpisala Sporazuma o sodelovanju. Temu je bila dodana še Skupna izjava o političnem dialogu, finančnem protokolu in transportnem sporazumu. Evropski sporazum je bil podpisan 10. junija 1996, v slovenskem parlamentu pa ratificiran 15. julija 1997 (Pinder, 1991: 17-19, 26; Brinar, 1997).

2... Poleti 1993 je Evropski svet v Kopenhagnu odločil, da bi bila pridružitve srednje- in vzhodnoevropskih držav načeloma mogoča, če bi te izpolnjevale določene kriterije. Kriteriji so bili opredeljeni leta 1995 v Beli knjigi.

3... Decembra 1997 je Evropski svet v Luksemburgu sprejel *Accession Partnership* kot nov instrument, ki naj bi postal ključni dejavnik izpopolnjene predpridružitvene strategije – priprave na članstvo.

Ustanovitev Evropske skupnosti je v očeh Sovjetske zveze pomenila krepitev kapitalističnega tabora. Kljub spremembi sovjetskega stališča leta 1962, ko je bila Skupnost sprejeta kot ekonomska in politična stvarnost, so do leta 1984 med sovjetskim blokom in Skupnostjo prevladovali pretežno hladni odnosi. Izjeme so bile med državami, ki se niso povsem pokoravale tej politični usmeritvi. Pinder (1991: 10) poudarja, da je Evropska komisija v šestdesetih letih uspela doseči nekatere manjše dogovore z nekaterimi vzhodnoevropskimi oblastmi iz sovjetskega tabora, čeprav je slednje niso priznavale in čeprav je v zahodni Evropi prevladovala degaullovska politika, ki je Komisiji omejevala pooblastila. Zdi se, da se je do šestdesetih let Skupnost le bežno ukvarjala z vzhodno Evropo in Sovjetsko zvezo. Jugoslavija, ki se je leta 1948 distancirala od sovjetskega bloka, je bila prva resnična izjema v sicer prevladujočem vzorcu, in sicer s tem, ko je leta 1970 podpisala poseben dogovor s Skupnostjo, ki je potrjeval njen položaj "favorizirane države" (*most-favoured-nation treatment*). To je mogoče razumeti kot pozitivne ukrepe, namenjene Jugoslaviji kot neodvisni državi (ne-članici sovjetskega bloka), ki si je prizadevala uvesti tržne mehanizme v svoje gospodarstvo (Pinder, 1991; Svetličič, 1998). Medtem ko je Jugoslavija vztrajno razvijala posebno razmerje do Evropske skupnosti, pri pogajanjih v sedemdesetih letih niti Evropska skupnost niti sovjetski blok nista imela ekonomskega interesa za sodelovanje. Sovjetski poseg v Afganistanu in vojaški udar na Poljskem sta postala politična razloga za to, da so bila pogajanja med sovjetsko in zahodnoevropsko stranjo prekinjena za celih pet let.

Do korenitih sprememb je prišlo s simboličnim padcem Berlinskega zidu leta 1989 in demokratično tranzicijo srednje- in vzhodnoevropskih držav. Te spremembe niso bile značilne le zaradi želje po uvedbi demokratičnih političnih sistemov in tržne ekonomije kot mehanizmov za zagotavljanje blaginje v (post)socialističnih državah, temveč tudi zaradi želje teh držav po "vrnitvi v Evropo". Ideologija vračanja v Evropo implicira vrnitev na položaj, kjer se odpirajo možnosti za uporabo pozitivnih posledic kapitalističnega družbenega razvoja, ki so ga v preteklosti temeljito zaustavile komunistične revolucije. Obljuba blaginje, povezane s tesnejšo ekonomsko in politično integracijo z nastajajočo EU, je postala samostojen dejavnik za legitimiziranje (pre)oblikujočih se političnih elit v (post)sociali-

stičnih državah, obenem pa tudi mobilizirajoča sila za gospodarske, politične in pravne spremembe v teh državah.

Skupnost ni bila pripravljena na tako navdušen pritisk postsocialističnih držav, ki so se želele demokratizirati ter se kar najbolj in kar najhitreje vključiti v ES. V tranzicijskem obdobju med osemdesetimi in devetdesetimi leti je Slovenija zmogla razviti odnose z EU – sprva na podlagi dogovorov za nekdanjo Jugoslavijo in kasneje v okviru novih bilateralnih sporazumov. Prve države iz nekdanjega sovjetskega bloka, ki jim je bila po letu 1990 ponujena višja raven sodelovanja z ES, so bile Češka, Madžarska in Poljska. Pinder (1991: 32) poudarja, da so ti sporazumi prejkone pomenili dohitevanje tistega, kar je nekdanja Jugoslavija (vključno s Slovenijo v njej) dotedaj že pridobila. Hkrati pa je ES države srednje in vzhodne Evrope spodbujala k nadaljnjemu medsebojnemu sodelovanju, kar je bil tudi poglavitni razlog za ustanovitev Cefte.

Ker devetdeseta leta v primerjavi z dotedanjim obdobjem niso prinesla kakšne resnične rasti ekonomskega interesa ES za odpiranje k SVED (Mencinger, 1995), lahko zaključimo, da je ES v doseganje novih sporazumov z nekaterimi državami iz nekdanjega sovjetskega bloka v prvi vrsti vlagala *politična* prizadevanja zato, da bi potrdila svojo podporo demokratizacijskim procesom v srednji in vzhodni Evropi. Spremembe v svetovni politiki so torej vsilile vprašanja širjenja ES proti vzhodu na politični dnevni red ES. Ščasoma se je pričelo pojavljati vse več različic in dimenzij vprašanja širitve po posameznih dnevnih redih različnih sektorskih politik znotraj ES/EU. Dnevni redi v državah, ki kandidirajo za članstvo v EU, pa se še vedno zdijo zapolnjeni s splošnimi političnimi, formalnimi in institucionalnimi vprašanji integracije, medtem ko je bistveno manj pozornosti namenjeno vprašanju o posledicah integracijskih procesov za stvarni svet vsakdanjega življenja v njihovih družbah.

Združljivost držav kandidatk z EU: med racionalizmom in čustvi

Države srednje in vzhodne Evrope so, kot poroča *Transition* (1998: 14), bolje pripravljene na včlanitev v EU, kot so bile sredozemske države v zadnjem valu širitve. Osrednje breme tega procesa bodo morale nositi SVED same (Jacobsen, 1997: 10). Kljub temu pa se politikom iz teh držav mudi: zahtevajo hitro sprožitev nadaljnjega širjenja EU in pritiskajo, da bi dosegli kar najhitrejši začetek pogajanj o članstvu v EU. Obenem so začele države srednje in vzhodne Evrope tekovati med seboj v omejevanju števila področij, kjer prosijo EU za 'začasne koncesije in prehodna obdobja'. Vsaka od teh držav se nemreč boji, da utegne "pasti na raven drugorazredne članice unije", če pokaže, da se ni sposobna hitro prilagoditi EU.

Jacobsen (1997) izpostavlja tri osnovne razloge za preložitev dokončanja širitve EU vsaj do leta 2005, in sicer: 1) razkorak med blaginjo na območju EU in blaginjo v državah srednje in vzhodne Evrope; 2) nujnost številnih institucionalnih in ekonomskih sprememb v državah srednje in vzhodne Evrope, da bi se pripravile na vstop; 3) potrebnost obsežne finančne reforme in korenitih institucionalnih sprememb v sami EU. Mnoge od teh sprememb bi bilo potrebno izvesti v vsakem

primeru – zlasti reformo skupnih kmetijskih politik, strukturnih skladov in razrešitev problema demokratičnega primanjkljaja znotraj EU.

Podobno kot politiki in raziskovalci (na primer v *Agendi 2000*), tudi državljani EU izražajo določena tipična pričakovanja v zvezi z državami, ki kandidirajo za članstvo. Državljeni EU bi v pretežni meri želeli, da države kandidatke izpolnjujejo visoka merila (v nadaljevanju v oklepajih navajamo odstotke anketiranih državljanov EU, ki se strinjajo z navedenimi zahtevami – podatki so iz raziskave *Eurobarometer*, opravljene v oktobru in novembru 1997), kot na primer: spoštovanje človekovih pravic in načel demokracije (93 odstotkov); boj proti organiziranemu kriminalu in trgovanju z mamili (91 odstotkov); varovanje okolja (90 odstotkov); zmožnost prispevanja v evropski proračun (80 odstotkov); sprejetje vsega, kar je že bilo sprejeto in vzpostavljeno v procesu izgrajevanja Evrope (75 odstotkov); pripravljenost, da dobijo interesi Evrope prednost pred lastnimi interesi posameznih držav (62 odstotkov); in pa raven gospodarskega razvoja naj bi bila blizu tiste, ki jo dosegajo države članice (72 odstotkov). Zdi se, da državljani EU izražajo podobna pričakovanja kot uradna EU v *Agendi 2000*. Tabela 2 kaže, da razmeroma malo držav kandidatke izpolnjuje ta pričakovanja v obsegu, ki bi jim neposredno odpiral možnost za začetek pogajanj o hitri včlanitvi v EU.

V sociološkem smislu je jedro držav, ki najresneje kandidirajo za polnopravno članstvo v EU, bližje obstoječim državam članicam, kot druge države kandidatke. Trenutno se zdi, da se v procesu izbiranja morebitnih novih članic za EU v določenem obsegu upošteva izkušnje s pluralističnimi državami, ki smo jih omenili na začetku članka³ – četudi je to prepričanje bolj intuitivno, kot pa zasnovano na racionalni in znanstveni osnovi.

Zanimivo je, da so štiri srednjeevropske kandidatke za članstvo, ki imajo trenutno najugodnejše značilnosti (sodeč po *Agendi 2000*), natančno tiste, ki imajo zgodovinske izkušnje z ločevanjem, ali vsaj upiranjem, nekdanji sovjetski hegemoniji (Jugoslavija/Slovenija: leta 1948, Poljska: 1956 in 1980, Madžarska: 1956; Češkoslovaška/Republika Češka: 1968 – pregled v tabeli 4).

³ Upošteva se zornik kot EU v zvezi s stroški in koristmi včlanitve vsake posamezne države kandidatke (glej tabelo 3) se zdi, da ima Slovenija najboljše možnosti, da postane prva polnopravna članica EU – po izjemnem primeru Vzhodne Nemčije (Mencinger 1995). Sodeč po BDP na prebivalca in kupni moči za leto 1997, je v tem letu Slovenija najrazvitejša država v prehodu, dosega pa 63 odstotkov povprečja evropske petnajsterice (ki znaša 20,300 USD), medtem ko so Grčija, Španija in Portugalska dosegale med 13,856 in 15,941 USD na prebivalca (glej Slovenian Economic Mirror, 7/1998, ki poroča o podatkih OECD, WTIW, IMAD). Vseeno utegnejo postati bolj pomembna kakšna druga (državam kandidatkam nerazvidna) merila za zaključno odločitev EU (kot je bilo v primeru širitve Nata).

Tabela 2: Zgoščena predstavitev ocen za države kandidatke iz Agende 2000 (grobe ocene o dosežkih in zmožnostih držav kandidatk, da bi dosegle zahteve EU glede na besedilo Agende 2000, opremljenim s kritikami in predlogi)

<i>država kandidatka</i>	<i>politična merila</i>	<i>gospodarska merila</i>	<i>Acquis</i>	<i>upravna reforma</i>	<i>zaključno mnenje</i>
<i>Slovenija</i>	izpolnjuje	izpolnjuje	še ne izpolnjuje	neizogibna	pozitivno
<i>Madžarska</i>	izpolnjuje	izpolnjuje	še ne izpolnjuje	neizogibna	pozitivno
<i>Češka</i>	izpolnjuje	izpolnjuje	še ne izpolnjuje	neizogibna	pozitivno
<i>Poljska</i>	izpolnjuje	izpolnjuje	še ne izpolnjuje	neizogibna	pozitivno
<i>Estonija</i>	izpolnjuje	izpolnjuje	še ne izpolnjuje	neizogibna	pozitivno
<i>Bolgarija</i>	jih skuša izpolniti	omejena	negotovo	potrebna korenita reforma	negativno
<i>Latvija</i>	zadovoljivo, vendar premalo integracije za rusko govoreče	resne težave	mogoče ob precejšnih prizadevanjih	neizogibna	negativno
<i>Litva</i>	izpolnjuje	resne težave	mogoče ob precejšnih prizadevanjih	neizogibna	negativno
<i>Romunija</i>	jih skuša izpolniti	resne težave	negotovo	potrebna korenita reforma	negativno
<i>Slovaška</i>	jih ne izpolnjuje	zadovoljivo, a je potreben razvoj	še ne izpolnjuje	reforma je v teku	negativno

Zaznave držav kandidatk o ključnih problemih in dilemah širjenja EU

Z izjemo nekdanje Jugoslavije po letu 1948 (vključno s Slovenijo v njenem okviru), so lahko začele nekdanje članice sovjetskega bloka izvajati svojo zunanjo politiko, ne da bi jih pri tem neposredno nadzorovala Moskva, šele, ko so se začeli odpirati prostori svobode v osemdesetih letih. Vendar pa se zdi, da svetovne velesile, vključno z EU, še vedno upoštevajo nekatera pravila iz obdobja hladne vojne.⁴ Rusija je še vedno obravnavana kot država s posebnim vplivom v svetovnem dogajanju, vključno s procesom širitve EU. Postsocialistične države se kljub temu trudijo, da bi odkrile nove identitete in si izborile prostore v preoblikujočih se svetovnih ekonomskih, političnih in vojaških integracijah (glej *tabelo 5*).

⁴ Še na sestanku Sveta baltskih držav januarja 1998 je predsednik ruske vlade, Viktor Černomiršin, opozoril, da morebitne širitve EU v tej regiji ne smejo škoditi interesom Rusije (*Research Paper 98/55*, spodnji dom britanskega parlamenta, str. 14.).

Tabela 3: Nekateri pomembni podatki o kazalnikih držav kandidatke, ki so pomembni pri ocenjevanju njihove pripravljenosti na vključitev v EU

država kandidatka	prebivalstvo (v milijonih) ¹	velikost (v 1000 km ²) ²	BDP per capita glede na kupno moč, leto 1997 (v USD) ³	delež BDP iz kmetijstva, 1995 ⁴	inflacija ⁵	izračun prispevka države v proračun EU (v 1000 milijonih ecu) ⁶	skupni prejemki iz proračuna EU ⁵	obremenitve proračuna EU (v milijardah ecu) ⁸	podpora integraciji/ Eurobarometer 98 ⁶ (v %)
Slovenija	2.0	20	12.755	4.8	9.2	85	124	0.2	33
Madžarska	10.2	93	7.318	7.0	18.2	48	223	2.3	47
Češka rep.	10.3	79	11.566	6.0	8.9	60	196	2.0	41
Poljska	38.6	313	6.406	7.3	15.0	37	172	6.5	43
Estonia	1.5	45	BP	7.1	10.8	64	364	0.6	35

Opombe k tabeli 3

- 1... Agenda 2000: 66.
- 2... Slovenian Economic Mirror 7/98, navedeni viri podatkov: OECD, WIW, IMAD.
- 3... Transition, Svetovna banka, april 1998, str. 12.
- 4... Inflacija (deflator zasebne potrošnje) v letu 1997; European Dialogue, št. 1, jan.-feb., 1998
- 5... Mencinger (1995: 37), vir: Bruselj, 1994.
- 6... Eurobarometer, poročilo št. 48, marec 1998 (podatki zbrani v okt. In nov. 1997). Kot je bilo ugotovljeno v nacionalni raziskavi reprezentativnega vzorca med polnoletnimi prebivalci Slovenije (N=2031), ki jo je opravil Center za proučevanje javnega mnenja in množičnih komunikacij na Fakulteti za družbene vede, Institutu za družbene vede, bi 30.5 odstotka vprašanih glasovalo za priključitev Slovenije k EU, 34.5 odstotkov pa bi to najbrž storilo.

Tabela 4: Sodelovanje v svetovnih cepitvah v preteklosti

država	članstvo v SEV	sodelovanje v svetovnih cepitvah v preteklosti	odcepitve (O) / upori (U) proti sovjetski prevladi	sedanje članstvo v Cefi	sprejeta v prvi val širitve Nata
Slovenija – Jugoslavija	ne	gibanje neuvrščenih	O 1948	da	ne
Madžarska	da	sovjetski blok	U 1956	da	da
Češka	da	sovjetski blok	U 1968	da	da
Poljska	da	sovjetski blok	U 1956 U 1980	da	da
Estonija – SZ	da	sovjetski blok	BP	se pogaja	ne

Splošen trend v zaznavah o EU in morebitnem širitvenem procesu, ki jih srečamo v državah kandidatkah, bi lahko na kratko označili z mislijo: "Vse več skrbi, vse manj upov". Raziskovalci iz srednje- in vzhodnoevropskih držav poročajo o dinamiki javne podpore integraciji, ki niha glede na to, kako je zaznana pripravljenost EU, da bi se čimhitreje razširila proti vzhodu.

Vse od začetkov "evropeizacijskega obdobja" je bila vrnitev v Evropo sinonim za ekonomsko blaginjo, akulturacijo v prevladujoče evropske vrednote in oblikovanje boljše samopodobe držav kandidatki oziroma njihove podobe v svetu, pa tudi za izgrajevanje institucij po evropskih zgledih, članstvo v skupnosti demokratičnih narodov, nasplošno višjo raven blaginje in kakovosti življenja, "evropskost" političnih procesov, akterjev in javnih politik, pričakovanja o prihodnjih ugodnostih, ki izhajajo iz sinergijskih učinkov članstva v eni od svetovnih velesil. Strategija evropeizacije v smislu 'prilagajanja tujim modelom' občasno naleti na kritike, ki pravijo, da gre za odrekanje možnosti, da bi v pogajanjih v partnerskem položaju lahko prispevali tudi inovacije za razvoj obstoječih 'evropskih modelov'. Kljub temu se zdi, da se je med državami, ki kandidirajo za članstvo v EU, "evropeizacija" razvila v nadomestno ideologijo, s katero skušajo politične elite mobilizirati državljane in pridobiti legitimnost, pri čemer se uporablja preprosta interpretacija, da obstaja visoka povezanost med včlanitvijo v klub "zrelih evropskih demokracij in uspešnih ekonomij" (namreč EU) in pa boljšo prihodnostjo za ljudi, ki živijo v državah kandidatkah.

Že v nekaj letih so morale države kandidatke spoznati, da prinaša integracija z EU tudi stroške – vsaj stroške prilagajanja. Šele nedavno so se začele zavedati, da večji del bremen leži na njih. Eno prvih takšnih spoznanj so prinesle izkušnje z izrecno asimetrijo v evropskih sporazumih. Čeprav so bili slednji predstavljeni kot koristni za države kandidatke, v praksi predvsem ščitijo trge EU in so v resnici asimetrični v korist EU.⁵ Druga kritika poudarja, da je EU postavila visoka merila za

⁵ Poljski naj bi na primer evropski sporazum prinašal asimetrijo v njen prid, vendar se sporazum ne nanaša kar na polovico vseh njenih izvoznih sektorjev (jeklo, tekstil, kmetijstvo). Izražena namera se torej ne nanaša na za Poljsko vitalne ekonomske sektorje.

države kandidatke, čeprav jih niti vse sedanje članice še niso dosegle. Omenja se, da si EU vedno znova izmišlja ovire povezovanju⁶, pojavljajo pa so se tudi strahovi, da se to utegne vleči v nedogled. Krepijo se tudi dvomi o tem, ali je EU sposobna širitve. Pojavljajo se ocene, da EU pristransko prikazuje stroške širitve. Ocene stroškov naj bi bile pretežno izračunane z ekstrapolacijami stroškov obstoječih skupnih politik (zlasti CAP in strukturnih skladov), čeprav bi bilo potrebno te politike reformirati ne glede na morebitne spremembe ali ohranitve meja EU.⁷ Dodati smemo, da sta lahko za prihodnji razvoj notranjih odnosov v nastajajoči in verjetno rastoči nadnacionalni entiteti enako nevarni obe interpretaciji: 1) če EU predstavlja svoje prihodnje pričakovane stroške kot pretežno stroške širitve in 2) če politične elite SVED stroške tranzicije predstavljajo kot stroške priključevanja EU. Akterji v državah kandidatkah so začeli opazovati, da EU ni notranje homogena entiteta. Krepijo se lobiji znotraj EU, ki nasprotujejo širitvi. Razširilo se je prepričanje, da za države kandidatke ne bo dovolj le izpolnitev pridružitvenih pogojev, temveč bodo morale tudi lobirati za svojo vključitev.

"Prevlada kratkoročnosti nad dolgoročno strategijo na strani EU", je še ena od kritičnih opazk, ki jih je mogoče srečati v državah kandidatkah. Upošteva je paradoks evropeizacije (glej Agh, 1999), ki kaže, da so elite bolj naklonjene integracijskim procesom kot ljudske množice, je to resno vprašanje. Ker so elite odvisne od podpore ljudstva, se utegne zgoditi, da evropske elite ne bodo mogle izpolniti obljub državam kandidatkam.

⁶ Običajno se navaja zgovoren primer, namreč vprašalnike, ki naj bi jih države kandidatke izpolnile v zelo kratkem času, terjali pa so nekaj tisoč strani dolge odgovore.

⁷ Podobno je mogoče reči, da ni korektno primerjati najbogatjše države članice (Luksemburg, BDP 32,370 ECU, podatek za leto 1995) z najrevnejšo med državami kandidatkami, ki ima tudi borne možnosti, da bi kmalu postala članica EU (Litva, BDP 930 ECU, podatek za leto 1995); ta primerjava daje razmerje 35: 1 v prid Luksemburga. Ustreznejša se zdi primerjava med najbogatejšo državo članico in najbogatejšo državo kandidatko (Slovenija, BDP 7,240 ECU, podatek za leto 1995), kjer je razmerje 4,4: 1 v korist Luksemburga. Razmerje med povprečnim BDP za evropsko petnajsterico (17,260 ECU) in Slovenijo pa je v istem obdobju v razmerju 2,4: 1. (Vir podatkov: Agenda 2000: 66).

Tabela 5: Prošnje za pridružitve in podpora integraciji z EU doma

država kandidatka	podpis evropskega sporazuma	prošnja za polno-pravno članstvo	podpora javnosti za integracijo, leto 1990 (v %) ¹	najnižja podpora javnosti za integracijo (v %) ¹	podpora javnosti za integracijo, leto 1997 (v %) ¹	pozitivna podoba o EU med političnimi akterji in mnenjskimi voditelji (v odstotkih) (v %) ¹
Slovenija	jun. 1996	jun. 1996	ni podatka	30 (1993)	35 ²	72
Madžarska	feb. 1994	mar. 1994	51	30 (1995)	57	86
Češka	feb. 1995	jan. 1996	49	26 (1995)	63	73
Poljska	feb. 1994	apr. 1994	46	37 (1993)	49	95
Estonija	jun. 1995	nov. 1995	38	24 (1996)	62	62

Opombe k tabeli 5:

1... *European Dialogue*, 1998, št. 2, mar.-apr.

2... Kot je bilo ugotovljeno v nacionalni raziskavi na reprezentativnem vzorcu polnoletnih državljanov Slovenije (N=2031), ki jo je opravil Center za proučevanje javnega mnenja in množičnih komunikacij pri Fakulteti za družbene vede, bi 30,5 odstotka vprašanih zagotovo glasovalo za priključitev k EU, 34,5 odstotkov pa bi to najbrž storilo.

V državah kandidatkah se krepijo tudi običajni strahovi in pomisleki glede integracije. Mednje sodi tipičen sindrom strahu pred tem, da bo tuji kapital 'vse pokupil', da je v nevarnosti narodna identiteta in da bo prišlo do izgube nacionalne suverenosti. Sem sodijo še pomisleki, ki so bolj vezani na vprašanja konkretnih politik, kot na primer glede povečevanja razlik med regijami v državah kandidatkah in pa morebiten porast problema nezaposlenosti. Ker v državah kandidatkah primanjkuje izvedencev za pogajanja, nastaja tudi bojazen pred podrejenostjo v pogajalskih procesih. Obenem se poudarja tudi to, da na zahodu (EU) manjka prave "epistemične skupnosti", ki bi se kompetentno soočala z vprašanji, ki zadevajo SVED.

Naše mnenje je, da je odnose držav kandidatk do EU mogoče opisati kot "veliko ideologije" in "pomanjkanje kvantitativnih analiz približevanja" (Potočnik, 1998; Svetličič, 1998). Še posebej redke so analize, ki bi se posvečale zornim kotom držav članic EU. Izhajajoč iz njihove perspektive, bi lahko gospodarstveniki in politiki iz držav kandidatk bolje razumeli obotavljanje EU pred širjenjem proti vzhodu. Mencinger (1995) je prepričan, da države članice ne bodo pridobile veliko novih tržišč, z izjemo Poljske, zato pa lahko pričakujejo migracijske pritiske in zahteve po večjem proračunu EU. Ekonomskih razlogov, ki bi narekovali hitro širjenje proti vzhodu, ni veliko. V sedanjem trenutku ostaja širitev prejkone pretežno projekt elit, in sicer tako evropskih kot tistih iz držav, ki kandidirajo za članstvo v EU. Množična občila v slednjih igrajo predvsem vlogo prenašanja informacij in stališč, ki jih posredujejo politične elite, s čimer omejujejo prostor za argumentiranje in informiranje o drugih virih (zlasti iz EU) in mnenjih civilne družbe (Brglez in

Šabič, 1998). V okviru EU je za sekcijske interese in izražanje kritik, namenjenih širitvenim procesom, več prostora. V tem smislu bi smeli sedanje odnose med SVED in EU opredeliti kot: "Mi vas ljubimo, a vi nas zavračate."

Zaznave EU glede ključnih problemov in dilem upravljanja rastoče EU

Čeprav je v devetdesetih širitev EU bolj vprašanje politike kot ekonomije (Pinder, 1991; Mencinger, 1995; Svetličič, 1998), seznam koristi, ki so običajno navedene, ni kratek. Najpogosteje se navaja (Pinder, 1991; Mencinger, 1995; Svetličič, 1998): nastanek vseevropske EU; širjenje njenih ozemelj; krepitev vpliva na svetovna dogajanja; izvažanje ideologije, političnih vrednot in političnih modelov pluralistične demokracije ter tržne ekonomije; zmanjševanje možnosti konfliktov med neodvisnimi državami, kar bi preprečevalo ogromne valove priseljencev z Vzhoda; in (vsaj dolgoročno) širitev trgov.

Kot ugotavlja raziskava *Eurobarometer* (tu predstavljamo podatke iz raziskave, opravljene v oktobru in novembru 1997; *Eurobarometer Report*, št. 48), državljanom EU ugaja ideja o krepitvi EU v pomembno svetovno silo. 67 odstotkov vprašanih se strinja, da bi pozitivni učinki širitve vključevali večanje ozemlja in pomena EU v svetu. Poleg tega se 59 odstotkov strinja, da bi EU lahko delovala kot mehanizem za zagotavljanje miru in varnosti.

Poleg teh abstraktnih, pozitivnih pričakovanj obstaja tudi mnogo skrbi. *Agenda 2000* opozarja pred zmanjševanjem ravni blaginje v kontekstu širitve. Nižja raven blaginje, bi utegnili vključevati dodatne nevarnosti nestabilnosti in ksenofobičnih političnih tokov v EU. Družbene skupine, interesne, regijske in državne organizacije, ki so odvisne od evropskega proračuna, so zaskrbljene zaradi možnega povečanja števila prejemnikov.

Michalski in Wallace (1992:12) menita, da je "širitev nemara neizogibna, vendar z vidika celotne EU ni nujna." Tako menijo tudi mnogi državljani EU, saj širitvi ne pripisujejo prednosti (v raziskavi *Eurobarometra* je le 24 odstotkov vprašanih širitev EU opredelilo kot prednostno nalogo). Prednostna vprašanja so zanje bolj vezana na konkretne politike in izražajo njihovo skrb za notranja vprašanja EU (nezaposlenost; centralizacija EU versus nacionalna suverenost; demokratični primanjkljaj v EU; nestrpnost do družbenih manjšin). Večini je pomembnejši boj proti nezaposlenosti (92 odstotna podpora), boj proti revščini in družbeni izključenosti (89 odstotkov), boj proti organiziranemu kriminalu in trgovanju z mamili (88 odstotkov), vzdrževanje miru in varnosti v Evropi (88 odstotkov) in varovanje okolja (85 odstotkov).

Skoraj 46 odstotkov vprašanih podpira idejo, da naj bi bila institucionalna reforma EU prednostna naloga. Zavedajo se tudi določenih problemov in dilem pri upravljanju širjenja EU. Kot ugotavlja navedena raziskava *Eurobarometra* (okt.-nov. 1997), je le 35 odstotkov državljanov EU zadovoljnih z demokracijo; 49 odstotkov se strinja, da je članstvo "dobra stvar"; 54 odstotkov vprašanih meni, da mora EU najprej reformirati delovanje svojih institucij, 43 odstotkov pa je bilo prepričanih, da je pred vstopom nove države v evropsko unijo potrebna uvedba evra.

Nastali so že nekateri viri za cepitve na "nas" in "njih" ("mi" in "oni"). Večina državljanov EU (77 odstotkov, kot ugotavlja raziskava *Eurobarometra* za okt.-nov. 1997) ne zagovarja kakršnekoli širitve, ki bi prinašala sedanjim državam članicam dodatna finančna bremena. Poleg tega se 47 odstotkov vprašanih ne strinja z idejo, da bi prihodnje države članice odslej prejemale finančno podporo EU za priprave na vključitev. 47 odstotkov respondentov je prepričanih, da bi njihove države v primeru nadaljnje širitve EU prejemale manj finančne pomoči. Več kot 48 odstotkov respondentov zagovarja idejo o povečanju evropskega proračuna v mnogo sektorjih, če bi s širitvijo nastali stroški, tako da bi njihove države prejemale enako pomoči kot pred širitvijo. Velik delež državljanov EU je zaskrbljen nad problemom nezaposlenosti in 35 odstotkov vprašanih je prepričanih, da več držav članic pomeni tudi večjo nezaposlenost v "njihovi" državi. Verjetno je v tem tudi razlog, da se celo med 59 in 60 odstotkov vprašanih strinja z idejo, da bi smeli biti ljudje iz vzhodne Evrope in Sredozemlja v EU zaposleni le z določenimi omejitvami. V precejšnjem obsegu so se našteje bojzani dejansko že razvile v ksenofobičnost. 44 odstotkov prebivalstva v EU meni, da je v njihovih državah že zdaj "preveč tujcev". Razvila se je tudi protekcionistična zavest. 62 odstotkov državljanov EU meni, da je treba na področju kmetijstva zaščititi interese evropskih kmetovalcev pred drugimi. 80 odstotkov jih meni, da je treba število kmetovalcev v Evropi ohraniti, 53 odstotkov pa zavrača idejo (ob 26 odstotkih, ki jo podpirajo) o tem, da bi se kmetovalcem v državah, ki se želijo vključiti v EU, namenjal pomoč.

Zdi se, da se zaznave EU in njenih državljanov o ključnih problemih in dilemah glede širitve EU oblikujejo v okviru štirih pogledov: krepitev (zahodne) Evrope v okviru nove svetovne ureditve, (nad)nacionalni racionalizem, parcialni interesi in ksenofobija. Obstaja nevarnost, da utegnejo biti problemi in stroški procesa, v katerem EU postaja nadnacionalna entiteta, napačno predstavljeni kot izključno stvar širitve, in da utegne biti širitev uporabljena kot opravičilo za reforme, ki so v vsakem primeru potrebne (skupna kmetijska politika - CAP, strukturni skladi). Če se bo to zgodilo, bo širitev postala pomemben katalizator ksenofobije in neracionalnega vedenja. Dejstvo, da so te države demokratične in da EU kot nadnacionalna entiteta razvija demokratične institucije, ne gre obravnavati kot zadostnih preprek pred morebitno krepitevijo nedemokratičnih političnih sil in političnih elit (totalitarne elite so, kot vemo iz zgodovine, lahko izvoljene tudi demokratično). Celotno vprašanje širitve je še posebej občutljivo, ker so se evropske politične elite odločile, da bodo začele z nadaljnjim širjenjem EU zgolj na podlagi širše javne podpore državljanov EU (ki pa v tem trenutku ne obstaja).⁸

Trdimo, da mnenje evropske javnosti o državah, ki kandidirajo za članstvo, in o njihovi združljivosti s pričakovani državljani EU, ni docela skladno z empiričnimi podatki o lastnostih držav kandidat. Pomanjkanje informacij in breme stereotipov, kakor tudi predsodkov, utegne ustvariti nelogično majhno podporo za državo kandidatko (Slovenija), ki ima z vidika stroškov in pridobitev za EU in z

⁸ V poročilu Agenda 2000 (zv. II, 3. del, zaključki, str. 65) je ocenjeno, da sta soglasje in podpora evropskega javnega mnenja širitvi očitna predpogoja za izvršitev projekta. Zato poročilo opozarja na potrebo po precejšnjem prizadevanju na področju javnega informiranja v predpridružitvenem obdobju, in sicer tako v obstoječih kot prihajajočih državah članicah.

vidika upravljanja EU najugodnejše lastnosti za vključitev (glej tabelo 3). Zaradi tega pojava je po našem mnenju očitno, da za določene države ni pomembna le izpolnitev uradnih pričakovanj EU, temveč se morajo potruditi tudi na področju "odnosov z javnostmi" in lobiranja za svoje interese. Ker je opaziti vse večjo heterogenost med srednje- in vzhodnoevropskimi državami (zlasti med Slovenijo in Višegraskimi državami na eni strani in drugimi postsocialističnimi državami na drugi)⁹, postaja vse bolj realističen posamičen pristop k nadaljnjemu širitvenemu procesu EU.

Zaključki

Prihodnja širitev EU bo najverjetneje počasen proces, ki se bo pokoraval postopnemu oblikovanju modela regulacije na ravni EU in pa težnjam po ohranitvi dosežene ravni sorazmerne homogenosti med državami (družbami) - članicami EU. Kaže, da je takšno stanje pretežno rezultat treh osnovnih dejavnikov, in sicer: 1. kritik obstoječih ravni blaginje in demokracije v EU, ki krepijo zahteve po višanju kakovosti življenja znotraj EU kot pluralistične države; 2. zavedanja problemov in dilem, ki v okviru EU nastajajo z oblikovanjem nadnacionalnega modela regulacije; 3. skeptičnosti med akterji EU, katerih ocena je, da utegnejo biti njihove ugodnosti, ki so vezane na proračun EU ali postopke političnega odločanja, ogrožene, če bodo vključene tudi nove članice z Vzhoda. Nekateri od teh dejavnikov se ujemajo s tistimi, ki so sestavni del nastajanja uresničljivega in trajnejšega modela regulacije in smo jih omenjali na začetku pričujočega članka. Zdi pa se, da problemi in dileme, ki se odpirajo v zvezi z upravljanjem rastoče EU, še niso bili obravnavani celovito in da tako zgodovinske kot tudi aktualne izkušnje z upravljanjem pluralističnih (multinacionalnih, multietničnih) držav še niso bile docela upoštevane. V takšnem položaju bi lahko populistične, ksenofobične reakcije postale pomembna spremenljivka v celotnem procesu širjenja EU.

Naslednja širitev EU bo po vsej verjetnosti omejena na vključitev posameznih držav ali povsem omejenega števila držav, ki kandidirajo za članstvo in imajo najbolj evropsko primerljive družbene, gospodarske in politične indikatorje. Do tega bo prišlo zaradi aktivnosti organiziranih sekcijских interesov in drugih prizadetih v okviru EU. Kaže, da bodo elite EU sposobne doseči javno podporo za nadaljnjo evropsko integracijo znotraj in onstran njenih sedanjih meja le v primerih, ko nove članice ne bodo motile obstoječe ravni socio-ekonomskega razvoja, blaginje, pravne usklajenosti in političnega soglasja znotraj obstoječe EU.

Med državami, ki kandidirajo za vstop v EU, je zaznati sorazmerno šibko izoblikovanost zavesti o problemih in dilemah, ki se nanašajo na uresničljivost in trajnost pluralistične, nadnacionalne države EU. Doslej so (zlasti njihove elite) očitno zapostavljale odprta vprašanja o "skupnem življenju" v okviru rastoče EU. V položaju, v katerem je realistično pričakovati zgolj širjenje s posameznimi novimi članicami, se SVED vse bolj osredotočajo na medsebojno tekmovanje za primat pri

⁹ Stigma, 1997, št. 4; Transition, april 1998, str. 13.

vključevanju v EU, ne da bi hkrati docela prepoznale probleme v zvezi z upravljanjem EU.

Menimo, da uresničljive in trajnejše EU ni mogoče ustvariti, ne da bi se tem vprašanjem posvetili tako akterji v EU kot tudi v državah, ki kandidirajo za članstvo. Obe skupini političnih igralcev morata sodelovati in prevzemati odgovornost v procesih povezovanja. Ne gre pozabiti, da so mnogi sedanji in zgodovinski primeri pokazali, da tradicionalne etnične identitete še naprej obstajajo tudi znotraj pluralističnih držav in da jih je mogoče tudi zlorabiti. Še zlasti se to lahko zgodi v obdobjih gospodarskih kriz in tam, kjer politična okolja niso sposobna spraviti manjšin in večin, kjer se politični sistemi niso sposobni prilagoditi družbenim in gospodarskim spremembam, in prav tako tudi tam, kjer politika ni razvila učinkovitih mehanizmov za razreševanje konfliktov.

LITERATURA

- Agh, Attila (1999): Europeanization of Policy-making in Eastern Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5, pp. 839-54.
- Bose, Sumantra (1995): State Crisis and Nationalities Conflict in Sri Lanka and Yugoslavia, *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 87-116.
- Breckinridge, Robert E. (1997): Political Considerations of the Mediterranean and EFTA Enlargements of the European Union, *Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 1-4, pp. 112-129.
- Brinar, Irena (1997): The Enlargement of the EU and Slovenia: The Economic and Political Criteria of the Enlargement Process throughout the EC/EU's History, in: Fink Hafner D. and Cox Terry, eds., *Into Europe? Perspectives from Britain and Slovenia*, Znanstvena knjižnica, Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
- Brglez, Milan and Šabič, Zlatko (1998): Analiza vsebine televizijskega poročanja o približevanju evropski uniji, *Teorija in praksa*, Vol. 35, No. 1, pp.147-162.
- Fink Hafner, Danica (1995): The Disintegration of Yugoslavia, *Canadian Slavonic Papers*, Vol. 37, No. 3-4, pp. 339-356.
- Hafner Fink, Mitja (1994): *Sociološka razsežja razpada Jugoslavije*, Znanstvena knjižnica, Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (1997): The Making of a Polity: The Struggle over European Integration, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm>.
- Jacobsen, Hanns-D. (1997): The European Union's Eastward Enlargement, *European Integration Papers (EIOP)*, zv. 1, št. 14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm>.
- Laffan, Brigid (1998): The European Union: A Distinctive Model of Internationalisation, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2, pp. 235-253.
- Lodge, Juliet (1993): *Toward a Political Union?*, in: Lodge J., ed., *The European Community and the Challenge of the Future*, 2nd edition, Pinter Publishers, London.
- Mencinger, Jože (1995): Kako daleč je Evropa, *Gospodarska gibanja*, No. 259, Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.
- Michalski, Anna, Wallace, Helen (1992): *The European Community: The Challenge of Enlargement*, The Royal Institute of International Affairs, London.

- Netwich, Michael and Falkner, Gerda (1997): The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 1, No. 14, <http://ciop.or.at/ciop/texte/1997-015a.htm>.
- Pinder, John (1991): The European Community and Eastern Europe, The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, London.
- Potočnik, Janez (1998): Vpliv vključevanja v EU na gospodarjenje v slovenskih podjetjih, Teorija in praksa, Vol. 35, No. 1, pp. 17-30.
- Rus, Veljko (1985): Petintrideset let Jugoslovanskega samoupravljanja, Družboslovne razprave, Slovensko sociološko društvo, Ljubljana, No. 3, pp. 3-15.
- Seaver, Brenda M. (1997): The Breakdown of Consociational Democracy: The Case of Lebanon, Paper presented at the 1997 Annual Meeting of the Western Political Science Association, Tuscon, Arizona, March, 13-15.
- Stanfield, John H., II (1996): Multiethnic Societies and Regions, American Behavioral Scientist, Vol. 40, No. 1, pp. 8-17.
- Svetličič, Marjan (1998): Slovenian State Strategy in the New Europe, TKI working papers on European Integration and Regime Transformation, No. 24, The Thorkil Kristensen Institute, South Jutland University Press, Esbjerg.
- Zic, Zoran (1997): Democratic Transition and Federalism in Multiethnic Societies, Paper presented at the 1997 Annual Meeting of the Western Political Science Association, Tuscon, Arizona, March 13-15.
- Wallace, Helen (1998): EU needs to confront enlargement reality, European Dialogue, 1998, issue 3.

Drugi viri:

- Agenda 2000: For a stronger and wider Europe, European Commission, Strasbourg / Brussels, 16 July 1997
- Eurobarometer, poročilo št. 48, izdano marca 1998
- Europa Server <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/epo/eb.html>
- Slovenian Economic Mirror, Inštitut za makroekonomsko analizo in razvoj, Ljubljana.
- Transition, The World Bank, april 1998, <http://www.worldbank.org/html/prdr/trans>
- Toš, Niko et.al., Slovensko javno mnenje, longitudinalni projekt, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnega komuniciranja, FDV, Ljubljana.