



www.mruni.eu

Saulius
Spurga

**DEMOKRATIJA
IR PILIETINĖ VISUOMENĖ
NACIONALINĖSE VALSTYBĖSE
IR EUROPOS SĄJUNGOJE:
VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS
DEMOKRATIZACIJA**

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Saulius Spurga

DEMOKRATIJA IR PILIETINĖ
VISUOMENĖ NACIONALINĖSE
VALSTYBĖSE IR EUROPOS
SAJUNGOJE: VIDURIO IR RYTŲ
EUROPOS DEMOKRATIZACIJA

Monografija

Vilnius
2012

UDK 321.7(4-11)
Sp67

Recenzavo:

prof. dr. Liudas Mažylis, Vytauto Didžiojo universitetas

doc. dr. Saulius Pivoras, Vytauto Didžiojo universitetas

Autoriaus indėlis:

doc. dr. Saulius Spurga – 3–299 psl. (16,6 autorinių lankų)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslų katedros 2011 m. rugsėjo 17 d. posėdyje (protokolas Nr. 1PMK-24) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto tarybos 2011 m. rugsėjo 22 d. posėdyje (protokolas Nr. 1PV-2) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo leidybai komisijos 2011 m. spalio 17 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-18) pritarta leidybai.

Visos knygos leidybos teisės saugomos. Ši knyga arba kuri nors jos dalis negali būti dauginama, taisoma arba kitu būdu platinama be leidėjo sutikimo.

Turinys

Lentelių sąrašas.....	5
Paveikslų sąrašas.....	6
PRATARMĖ.....	7
ĮVADAS.....	11
1. DALIS. DEMOKRATIJA, DEMOKRATIZACIJA, PILIETINĖ VISUOMENĖ IR ATSTOVAVIMAS INTERESAMS.....	19
Arabų pavasaris, demokratijos kilimas ir nuosmukis.....	19
Demokratija istorijos raidoje ir mūsų laikais.....	23
Kas yra demokratija?.....	23
Nuo procedūrinės demokratijos iki poliarchijos.....	27
Demokratizacijos teorijos ir trečioji demokratizacijos banga.....	30
Demokratijos konsolidacija ir kokybė.....	39
Pilietinės visuomenės sąvokos raida.....	44
Pilietinės visuomenės atstovavimas interesams.....	50
Pilietinės visuomenės plėtros sąlygos: valstybės vaidmuo.....	54
2. DALIS. POSTKOMUNIZMAS IR PEREINAMASIS BŪVIS: DEMOKRATIJOS KOKYBĖS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE PROBLEMA.....	59
Komunizmo iškilimas ir žlugimas.....	59
Pokomunistinių valstybių perėjimas į demokratiją ir diktatūrą: postkomunizmas.....	66
Vidurio ir Rytų Europos valstybių kelias į demokratiją.....	78
Vidurio ir Rytų Europos regiono savitumas.....	78
Vidurio ir Rytų Europos valstybių reformos.....	84
Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinė visuomenė.....	87
Kiek ilgai truks pokomunistinis būvis Vidurio ir Rytų Europos valstybėse?.....	96
Šiaurės Europos valstybių, Pietų Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijos rodiklių palyginimo pagrindimas.....	99
Šiaurės Europos valstybių, Pietų Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijos rodiklių palyginimas.....	121
1. Demokratijos indeksas.....	121
2. Demokratijos kokybės reitingas.....	124
3. Gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose.....	125
4. Gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų valstybėje.....	128
5. Gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema.....	130
6. Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė.....	133
7. Gyventojų dalyvavimas nevyriausybinių organizacijų veikloje.....	135
8. Žiniasklaidos laisvė.....	137

9. Gyventojų nuomonė apie korupciją ir korupcijos suvokimo indeksas	140
Apibendrinamosios pastabos	143
3. DALIS. ES VALDYMAS IR DEMOKRATIJOS STOKOS PROBLEMA.....	149
Finansų krizė euro zonoje, valdymo krizė ES	149
Europos integracija ir demokratijos problema	153
Schumano deklaracija – ekonominės integracijos pradžia	153
ES politinės sistemos ypatybės.....	156
Federacija ar tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas?	159
ES demokratijos stoka.....	163
Pilietinė visuomenė ES valdyme	170
Pilietinės visuomenės vaidmens ES suaktualinimas.....	171
Pilietinės visuomenės įtraukimo į ES valdymą teorinės prielaidos: svarstymo ir dalyvaujamoji demokratija.....	173
Valdymo paradigmos kaita: pilietinė visuomenė ir ES daugiapakopis valdymas	178
Atstovavimas interesams ES lygmeniu	182
Europos Komisijos konsultacijos su pilietine visuomene	187
ES lygmeniu veikiančios interesų grupės ir europinės asociacijos	197
Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratija, pilietinė visuomenė ir integracija į ES.....	202
Vidurio ir Rytų Europos valstybių integracija į ES ir politinis narystės ES kriterijus.....	203
ES demokratijos plėtros programos ir tiesioginė parama.....	207
Socializacijos ir mokymosi iš ES narių įtaka Vidurio ir Rytų Europos pilietinės visuomenės formavimuisi.....	213
Vidurio ir Rytų Europos valstybių bei ES senbuvų pilietinės visuomenės atstovavimas interesams ES lygmeniu.....	215
Atstovavimo interesams Vidurio ir Rytų Europos valstybėse ypatybės..	216
Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinės visuomenės organizacijų atstovavimas interesams ES institucijose.....	219
Vidurio ir Rytų Europos valstybių ir ES senbuvų pilietinės visuomenės organizacijos, veikiančios ES lygmeniu: bendradarbiavimas ir konkurencija	228
Efektyvus ir demokratinis ES valdymas: CONNEX projekto patirtis	236
Europos vykdomosios politikos transformacija.....	237
Daugiapakopė atskaitomybė ES	239
Pilietinė visuomenė ir atstovavimas interesams ES valdyme.....	240
Socialinis kapitalas kaip pilietinio įsitraukimo ir kokybiško valdymo katalizatorius	242
Europos politinės erdvės transformacija: naujieji valdymo metodai	244
ES ateitis: ar finansų krizė virst demokratinio legitimumo krize?.....	245
IŠVADOS.....	253
LITERATŪRA	259
SUMMARY	285

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Demokratijos rodiklių tyrimas 2010 m., santvarkos tipas.....	23
2 lentelė. Pokomunistinio režimo tipai 2007 m.....	71
3 lentelė. Demokratijos reitingas ir režimo tipas 2009 m.....	72
4 lentelė. Demokratijos indeksas Rytų Europos valstybėse 2008 ir 2010 m.	73
5 lentelė. Pokomunistinių valstybių laisvės indeksas 2009 m.	74
6 lentelė. Režimo tipas ir narystė visuomeninėse organizacijose 1995–1997 m.	90
7 lentelė. NVO tvaraus vystymosi indeksas Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 1997–2009 m.	93
8 lentelė. Pilietinės visuomenės indekso pokyčiai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 1997–2011 m.	94
9 lentelė. Apklauskų paklaidos, kai apklausama apie 1000 gyventojų.....	112
10 lentelė. Demokratijos indeksas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2006, 2008 ir 2010 m.	123
11 lentelė. Demokratijos kokybės reitingas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005–2006 ir 2008–2009 m. (balai).....	125
12 lentelė. Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir 2009 m. Europos Parlamento rinkimuose (proc.).....	127
13 lentelė. Gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų šalyje (atsakymo variantai „labai patenkintas“ ir „gana patenkintas“) Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005, 2006 ir 2009 m. (proc.).....	129
14 lentelė. Gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema („daugiau pasitikiu“) (angl. <i>tend to trust</i>) Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse (proc.).....	132
15 lentelė. Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė – Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklių teisinės valstybės ir viešumo bei atskaitomybės vertinimas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005 ir 2009 m.....	134
16 lentelė. Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių gyventojų dalyvavimas nevyriausybinių organizacijų ir savanorių veikloje 2005 m.	136
17 lentelė. Spaudos laisvės indeksai Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005 ir 2010 m.	139
18 lentelė. Gyventojų nuomonė apie korupciją, korupcijos suvokimo indeksas ir Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklio korupcijos kontrolės vertinimas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005, 2009 ir 2010 m.	142

19 lentelė. Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių grupių rodiklių, atitinkančių kokybiškesnės demokratijos požymius, reikšmių vidurkių palyginimas.....	143
20 lentelė. Gyventojų pasitenkinimo, kaip demokratija veikia ES, kaita (valstybių narių vidurkis, proc.)	164
21 lentelė. ES sutarties vertybės ir tikslai.....	167
22 lentelė. ES viešuosiuose reikaluose aktyvių interesams atstovaujančių veikėjų tipas ir skaičius 2005 m.....	200
23 lentelė. PHARE ACCESS paramos biudžetas atskirose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2000–2002 m.....	208
24 lentelė. PHARE nacionalinės pilietinės visuomenės programos 1992–2001 m.	209
25 lentelė. Pagal perkamosios galios standartą (PGS) apskaičiuotas BVP vienam gyventojui (ES 27 = 100) 1997–2010 m.	223
26 lentelė. ES narėse ir kandidatėse trys plačiausiai mokamos kalbos (išskyrus gimtąją) 2006 m.....	226
27 lentelė. Valstybės, kuriose įsikūrusios ES lygmens interesų grupės.....	229
28 lentelė. Lobizmo svarba valstybėje ir Briuselyje verslo bendrovių akimis (proc.)	230
29 lentelė. Atstovavimas valstybėms organizacijų junginyje <i>Green 10</i> 2006 m.	234

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Rinkėjų aktyvumas Europos Parlamento rinkimuose	165
2 pav. ES narės ir kandidatės, kurioms atstovaujama europinėse asociacijose 2006 m. (proc.)	228
3 pav. Vidurio ir Rytų Europos valstybių verslo bendrovių poreikis būti atstovaujamoms Briuselyje 2004 m. (proc.)	231

PRATARMĖ

Demokratija mūsų laikais daug kam yra laisvės, lygių teisių, geresnio gyvenimo sinonimas. Paprasčiausias demokratijos apibrėžimas – tai liaudies valdžia, vyriausybė, kontroliuojama gyventojų ir vykdančių jų valią. Taigi demokratija, iš vienos pusės, yra paprasta ir aiški idėja, kuri geba įkvėpti ir mobilizuoti žmones, pertvarkyti valstybes ir keisti pasaulio veidą. Kita vertus, demokratija yra sudėtinga valstybės valdymo sistema, kurią galima apibūdinti tik daugeliu kriterijų. Tokiu atveju atsakymas, ar valstybė yra demokratiška, priklausytų nuo šių kriterijų bei jų įvertinimo. Remiantis vienu iš požiūrių demokratija yra tik idealas, kurio iki galo neatitinka nė viena valstybė. Bet koku atveju demokratijai įgyvendinti reikia daugybės sąlygų, o pati demokratija ir jos kokybė gali būti vertinama labai įvairiai.

Pastaraisiais dešimtmečiais pasitikėjimas demokratija susvyravo ir Vakarų valstybėse, nes dėl vykstančių pokyčių, visų pirma susijusių su globalizacija, visuomenė nebėra tokia stabili kaip anksčiau, ir gyventojai nesijaučia ekonomiškai ir socialiai saugūs, didėja turtinė ir socialinė nelygybė. Per pasaulį nusiritus kelioms krizių bangoms pirmą kartą po 1945 m. europiečiai pradėjo abejoti, ar ateityje gerovė tik augs ir plėsis. Išryškėjo imigracijos keliamos problemos, kultūros ir religijos skirtumai ėmė skaidyti visuomenę. Vokietijoje, Prancūzijoje, kitose valstybėse prabilta, kad galbūt nepasiteisino ilgus metus kurtas daugiakultūrės visuomenės ir valstybės modelis. Nerami tarptautinė padėtis, terorizmo grėsmė, itin išryškėjusi po 2001 m. rugsėjo 11 d. teroro išpuolio JAV, dar labiau padidino piliečių nesaugumo jausmą, o kai kuriais atvejais privertė imtis tam tikrų laisvių apribojimo, demokratiją suvaržančių priemonių. Daugeliui piliečių kelia abejonių, ar demokratija iš tiesų deramai veikia jų šalyje. Ne vieną pilietį apima jausmas, kad svarbiausi sprendimai priimami neatsižvelgiant į eilinius žmones ir demokratijos institucijas – kad lemiamas žodis priklauso vadinamiesiems Briuselio biurokratams, siauram įtakingiausių politikų ratui ar galingoms tarptautinėms korporacijoms. Nusivylimo demokratija požymiai daugelyje

valstybių yra rinkėjų aktyvumo mažėjimas, augantis kraštutinėms pažiūroms atstovaujančių partijų populiarumas, pasitikėjimo politikais smukimas.

Demokratijos kokybės klausimai ypač aktualūs Vidurio ir Rytų Europos¹ (VRE) valstybėms, kurios pradėjo eiti demokratijos keliu prieš kiek daugiau nei dvidešimt metų žlugus komunizmui. Šiame regione pasitvirtino teiginiai ir išpėjimai, kad demokratija yra sunkus kūrimo kelias, procesas, nežadantis nei lengvų sprendimų, nei lengvos sėkmės. Dėl visuomenėje įsitvirtinusio suvokimo, kad VRE valstybės priklauso Europos civilizacijai ir Vakarų Europos politinei erdvei, kur demokratija tapo nekvestionuojama norma, dėl visuomenės ir politinio elito pasiryžimo integruotis į euroatlantines struktūras visose šiose valstybėse nuosekliai, išskyrus vos kelis suklupimus, buvo kuriama ir įtvirtinama demokratija. Nueitas ilgas ir nelengvas kelias, pasiekta išpūdingų laimėjimų. Kad šiame regione įsitvirtino demokratija, nekyla didesnių abejonų. Tačiau demokratijos kokybė šiose valstybėse netenkina daugelio žmonių, o padėtį apsunkina aštrios socialinės problemos, kapitalistinės rinkos netolygumai, kurių nesugeba ištaisyti palyginti silpnos regiono šalių institucijos.

Demokratija yra epochos tendencija ir mada – beveik visos pasaulio valstybės skelbiasi esančios demokratinės, nors nemenka jų dalis tokiomis negali būti laikomos. Svarbiausiu demokratijos kriterijumi ilgą laiką buvo laikomi laisvi ir teisingi rinkimai – tai, ką vadiname atstovaujama demokratija. Ilgainiui atsiskleidė, kad šis požiūris nepakankamas. Viena vertus, demokratiškai išrinkti valdžios atstovai gali elgtis nedemokratiškai ir paminti liberalios demokratijos normas. Tai neretai būdinga kitoms nei Vakarų kultūros valstybėms ir visuomenėms. Kita vertus, atstovaujamoji demokratija netenkina valstybių, kuriose demokratija seniai įsitvirtinusi, piliečių. Rinkėjai nebesitenkina periodiniu balsavimu, kai išrenkami atstovai, nori juos kontroliuoti kadencijos metu ir dalyvauti priimant sprendimus. Todėl demokratiją imamasi papildyti įvairiomis dalyvaujamosios ir svarstymo demokratijos formo-

¹ Šiame darbe Vidurio ir Rytų Europos valstybėmis vadinamos valstybės, kurios ar kurių teritorijos iki Šaltojo karo pabaigos priklausė komunistiniam blokui ir kurios ES narėmis tapo 2004 ir 2007 m.: Bulgarija, Čekija, Estija, Rumunija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Slovakija, Slovėnija, Vengrija.

mis. Pilietinės visuomenės sąvoka, kuri jau buvo likusi praeities mąstytojų veikalų puslapiuose, vėl atsidadė dėmesio centre.

Vis daugiau iššūkių demokratijai pateikia globalizacija, kuri neatsiejama nuo globalių rinkos jėgų veikimo. Demokratijos problemas darosi vis sunkiau spręsti vienoje atskiroje nacionalinėje valstybėje. ES taip pat galima laikyti globalizacijos produktu. Tačiau ES yra savanoriška valstybių sąjunga, čia išsiklausoma į kiekvienos valstybės balsą. Tam tikru požiūriu ES struktūros suteikia galimybę pasipriešinti globalaus kapitalizmo jėgoms. ES nėra federacinė valstybė, todėl joje negali būti iki galo įgyvendinti nacionalinei valstybei būdingi atstovaujamosios demokratijos principai. ES nori sumažinti vadinamąją demokratijos stoką dėmesį skirdama pilietinės visuomenės dalyvavimui priimant ES sprendimus.

Didelė dalis darbo rašant monografiją atlikta studijuojant doktorantūroje Mykolo Romerio universitete. Mokslinio darbo patirties įgyta dalyvaujant dviejuose tarptautiniuose doktorantų tinkluose, priklausančiuose Europos valdymo problemoms skirtai programai CONNEX (angl. *The Network of Excellence CONNEX* (“*Connecting Excellence on European Governance*”), kuri savo ruožtu priklausė ES 6-ajai bendrajai tyrimų programai „Pilietinės visuomenės įtraukimas į Europos valdymą“ Vokietijoje, Manheimo Europos socialinių tyrimų centre (*Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung MZES*), vadovė prof. Beate Kohler-Koch, ir „Viešosios politikos europėizacija Rytų Europos valstybėse“ Prancūzijoje, Paryžiaus Europos mokslo studijų centre (*Centre d'études européennes de Sciences-Po*), vadovas prof. François Bafouilas. Darbas taip pat buvo rašomas stažuotių Lundo universitete Švedijoje ir Vroclavo universitete Lenkijoje metu.

ĮVADAS

Monografijoje analizuojamos problemos

Monografija parašyta analizuojant tris svarbiausias problemas.

Pirmoji problema yra demokratijos reikšmė ir jos kokybė šiuolaikiniame pasaulyje. Su ja susijęs pilietinės visuomenės vaidmens klausimas. Viena vertus, išryškėjo, kad nevakarietiškose visuomenėse teisingi ir laisvi rinkimai nebūtinai sietini su liberaliosios demokratijos įsigalėjimu. Čia galima svarstyti, kokį režimą lems rinkimai, įvyksiantys po vadinaamojo Arabų pavasario. Kita vertus, globalizacija lėmė, kad demokratija net Vakarų valstybėse susiduria su naujais iššūkiais. Stiprėja technokratinės vykdomosios valdžios tendencijos, piliečiai pastebi, kad vis daugiau įtakos, netelpančios į demokratinės sistemos rėmus, įgyja tarptautinės korporacijos ir kitos globalaus kapitalizmo struktūros, o atstovaujamoji demokratija praranda turėtą reikšmę. Demokratiją imamasi papildyti įvairiomis dalyvaujamosios ir svarstymo demokratijos formomis, svarbų vaidmenį suteikiančiomis pilietinei visuomenei. Tai aktuali problema ir rimtas iššūkis Vidurio ir Rytų Europos valstybėms, kuriose – didele dalimi dėl komunistinių laikų įspaudo – pilietinė visuomenė nėra gyvybinga, o piliečiai jaučia susvetimėjimą su valstybe. Pilietinės visuomenės vaidmens suaktualinimas tapo natūraliu ES pasirinkimu įgyvendinant valdymo reformą, nes ES atstovaujamoji demokratija negali būti pritaikoma tokios apimties kaip nacionalinėse valstybėse.

Antroji problema yra demokratijos kokybės Vidurio ir Rytų Europos valstybėse klausimas. Išsivadavusios iš komunizmo Vidurio ir Rytų Europos valstybės įvykdė sparčias politines, ekonomines, socialines reformas sukurdamos demokratinės institucijas ir laisvosios rinkos ekonomikos sistemą. Neretai šios valstybės vadinamos pokomunistinėmis ir taip tarsi pateisinami sunkumai, su kuriais jos susiduria plėtodamos demokratiją. Tačiau kokią prasmę turi sąvoka „postkomunizmas“ praėjus daugiau nei dvidešimt metų po komunizmo žlugimo? Pokomunistinėmis laikomos 29 valstybės, tačiau jų politinė, ekonominė, socialinė

padėtis šiuo metu turi mažai bendra – vienos iš jų yra demokratinės, kitos autoritarinės. Postkomunizmas apibrėžiamas kaip pereinamasis būvis, kurio metu pokomunistinė valstybė pagal demokratijos kriterijus ryškiai skiriasi nuo brandžios demokratijos valstybių. Taip apibrėžus imama lyginti iš komunizmo išsivadavusias šalis, dažniausiai Vidurio ir Rytų Europos valstybes – naująsias ES nares, su ES senbuvėmis, ir aukštesnę demokratijos kokybę nustatoma pastarojoje valstybių grupėje. Tačiau išleidžiama iš akių, kad senųjų ES valstybių grupė yra nevienalytė, kad jai priklauso Pietų Europos valstybės (Graikija, Ispanija, Portugalija), kurios palyginti nesenoje praetyje buvo autoritarinės ir kurių ekonomikos bei demokratijos problemos išryškino prasidėjusi pasaulinė finansų krizė. Todėl kilo mintis palyginti Vidurio ir Rytų Europos valstybių bei Pietų Europos valstybių demokratijos kokybės rodiklius. Atlikus analizę dažniausiai naudojami rodikliai, skirti demokratijos padėčiai apibūdinti, neatskleidė, kad vis dar esama aiškios ribos tarp Pietų Europos valstybių ir naujųjų ES narių – Vidurio ir Rytų Europos valstybių. Tai sudaro pagrindą naujai įvertinti komunizmo įspaudą Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratinėje politinėje sistemoje. Galima daryti prielaidą, kad Vidurio ir Rytų Europos valstybių komunizmo laikų patyrimas nėra unikalus, o komunistinė praeitis nėra fatališkas pasmerkimo ženklas. Praėjus dvidešimt metų, kai žlugo komunizmas, daug kas priklauso nuo pačiose valstybėse daromų sprendimų, kurie turi būti priimami su didesne atsakomybe.

Trečioji problema yra ES valdymo reforma ir demokratinio legitimumo klausimai ES. Kartu gvildinamas klausimas, kokią poveikį demokratijos ir pilietinės visuomenės raidai turėjo Vidurio ir Rytų Europos valstybių pasirengimas narystei ES, ir tai, ar palankus Vidurio ir Rytų Europos valstybėms yra ES įgyvendinamas valdymo reformos modelis, pagal kurį didesnė reikšmė suteikiama konsultacijoms su pilietinės visuomenės organizacijomis. Europos Komisija pripažįsta, kad egzistuoja vadinamoji demokratijos stokos ES problema, ir tobulina ES valdymo procesą bei įgyvendina priemones plėsdama konsultacijas su pilietinės visuomenės organizacijomis ir didindama pilietinės visuomenės vaidmenį ES valdyme. Pilietinės visuomenės reikšmė pabrėžta 2001 m. Europos Komisijos paskelbtoje baltojoje knygoje „Europos valdymas“ ir daugelyje kitų Komisijos priimtų dokumentų. Europos Komisijai ir Europos Par-

lamentui vykdant konsultacijas su pilietinės visuomenės organizacijomis įgyvendinamas pliuralistinis atstovavimo interesams modelis: ES institucijos deklaruoja atvirumą visoms interesų grupėms. Tačiau kyla klausimas, ar teise atstovauti interesams gali lygiai pasinaudoti visos pilietinės visuomenės organizacijos, ar lygios galimybės sudaromos ES senbuvėms ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėms – naujosioms ES narėms?

Monografijos struktūra

Monografija susideda iš pratarmės, įvado, trijų dalių ir išvadų.

1. dalis „Demokratija, demokratizacija, pilietinė visuomenė ir atstovavimas interesams“ skirta darbo teoriniams nuostatomis išaiškinti, metodologijai pagrįsti ir svarbiausioms vartojamoms sąvokoms apibrėžti.

Dalis pradedama aptariant aktualų šių dienų demokratizacijos klausimą, ką atneš Arabų pavasaris. Aptariama demokratijos sąvoka, antiklos ir šiuolaikinės demokratijos modeliai, procedūrinė demokratija ir išryškėjęs jos nepakankamumas. Pristatomos demokratizacijos teorijos: modernizacijos teorija, istorinė sociologija ir perėjimo tyrimai, taip pat trečioji demokratizacijos banga, kaip ji apibūdinta Samuelio Phillipso Huntingtono knygoje. Analizuojamos demokratijos konsolidacijos (pasak Juano Jose Linzo ir Alfredo Stepano, esant konsoliduotai demokratijai „vienintelės įmanomos žaidimo taisyklės mieste“ turi būti demokratijos taisyklės) ir demokratijos kokybės sąvokos bei kriterijai. Aptariama pilietinės visuomenės sąvokos raida: apibūdinamos klasikinė, moderni pilietinės visuomenės samprata, šiuolaikinis mokslinis požiūris į pilietinę visuomenę. Atskleidžiama atstovavimo interesams reikšmė demokratinėse valstybėse, pateikiamas interesų grupių skirstymas, apibūdinama europinių asociacijų sąvoka. Analizuojamos pilietinės visuomenės plėtros sąlygos: ar demokratinė valstybės santvarka susiklosto kaip reakcija į pilietinės visuomenės vertybes, normas, poreikius ir struktūras, ar, priešingai, pastarosios ugdomi esant palankioms sąlygoms, kurias sudaro valstybės institucijos? Vakarų šalių patirtis rodo, kad valstybei tenka svarbus vaidmuo ugdant pilietinę visuomenę.

2. dalis „Postkomunizmas ir pereinamasis būvis: demokratijos kokybės Vidurio ir Rytų Europoje problema“ yra skirta Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratizacijos, demokratijos kokybės klausimams, siejant juos su komunizmo laikų įspaudu šių valstybių politinėse sistemose. Keliamas klausimas, kiek ilgai šiose valstybėse gali užtrukti pereinamasis postkomunizmo būvis, ir lyginami VRE valstybių ir Pietų Europos valstybių demokratijos kokybės rodikliai. Dalies pradžioje apibūdinamas komunizmo iškilimas ir žlugimas: marksizmas-leninizmas ir Vladimiro Lenino perversmas Rusijoje, Josifo Stalino represijos ir industrializacija, sąstingio laikotarpis ir Michailo Gorbačiovo reformos, taip pat gyvenimas komunistinėje valstybėje. Apibūdinamas pereinamasis postkomunizmo būvis, įvertinamos pokyčių pokomunistinėse valstybėse analizėje dažniausiai pasitelkiamos dvi demokratizacijos teorinės tradicijos, modernizacijos teorija ir perėjimo tyrimai, taip pat, kokia sąvoka labiau tinkama šiems pokyčiams – perėjimas ar transformacija? Šiuo metu pokomunistinėmis laikomos 29 valstybės, tačiau jų raida labai skirtinga. Vienos iš jų yra ES narės, kurių demokratijos tvirtumas niekam nekelia abejonių, kitos – autoritarinės valstybės, kurių režimas yra vienas nuožmiausių pasaulyje. Pradedant 2000 m. pasaulio visuomenė atidžiai sekė naują iš visuomenės gelmių pokomunistinėse valstybėse kilusių provakarietiško revoliucijų bangą, kuri gavo spalvotųjų revoliucijų vardą. Vis dėlto šios revoliucijos greičiau tapo dar vienu įrodymu, kad demokratijos įtvirtinimas nėra lengvas uždavinys ir priklauso nuo daugelio aplinkybių.

Toliau aptariamas Vidurio ir Rytų Europos valstybių kelias į demokratiją, jų savitumas ir integracija į ES. Vidurio ir Rytų Europa dažnai yra vadinamas Europos regionas tarp Vokietijos ir Rusijos, įvairiais laikotarpiais patekdavęs į Vakarų arba Rytų įtakos sferą. Atgavusios nepriklausomybę Vidurio ir Rytų Europos valstybės pradėjo vykdyti sparčias reformas, transformaciją iš diktatūros į demokratiją, iš socializmo į kapitalizmą. Šiai transformacijai sunku būtų rasti analogijų Vakarų šalyse. Vidurio ir Rytų Europos valstybėse perėjimas iš vienos partijos diktatūrinio režimo į demokratiją, ekonomikos reformos pakeičiant valstybinio socializmo sistemą kapitalizmu ir valstybės atkūrimo darbai vyko vienu metu. Aptariamos Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinės visuomenės problemos (pilietinės visuomenės padėtis šiose vals-

tybėse suprastėjo, kai šalys tapo ES narėmis). Vis dėlto galima klausti, ar praėjus daugiau nei dvidešimt metų, kai pradėta vaduotis iš komunizmo, lemiamu veiksniu vertinant Vidurio ir Rytų Europos valstybėse susiklosčiusią padėtį vis dar dera laikyti komunistinį palikimą?

Ieškant atsakymo į šį klausimą lyginami Pietų Europos valstybių, Šiaurės Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijos rodikliai. Lyginant stengiamasi patikrinti, ar tikrai Vidurio ir Rytų Europos valstybės pagal rodiklių reikšmes, kurios atitinka kokybiškesnės demokratijos požymius, ryškiai skiriasi nuo Pietų Europos valstybių, t. y. ar tikrai jų demokratijos kokybė yra prastesnė. Lyginant ES senbuvių ir naujųjų narių – Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijos kokybę dažnai nepakankamai įvertinami valstybių grupių vidiniai skirtumai, visų pirma tai, kad ES senbuvės gerokai skiriasi viena nuo kitos pagal demokratijos kokybės, pilietinės visuomenės aktyvumo bei kitus rodiklius. Tarp jų galima išskirti Šiaurės Europos, Pietų Europos ir kitas valstybių grupes. Dėl šios priežasties lyginant Vidurio ir Rytų Europos valstybes su ES senbuvėmis dažnai neišvengiama painiavos.

Atliekant palyginimą pagal 9 kriterijus ir 43 rodiklius išryškėjo, kad Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių grupių rodikliai, atitinkantys kokybiškesnės demokratijos požymius, gerokai skiriasi ir rodo brandesnę demokratiją Šiaurės Europos valstybėse. Tačiau nesama ryškios ribos tarp Pietų Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių grupių rodiklių, todėl keliamas klausimas, ar prasmingas įsitvirtinęs požiūris, kad 29 visiškai skirtingos valstybės priskiriamos pokomunistinių valstybių grupei pagal vienintelį požymį – jos ar jų teritorijos prieš daugiau nei dvidešimt metų priklausė komunistiniam blokui.

3. dalis „ES valdymas ir demokratijos stokos problema“ pradeda aktualia tema – aptariant klausimą, kaip finansų krizė, ypač giliai palietusi kai kurias euro zonos valstybes, gali paveikti ES valdymą.

Toliau analizuojama ES integracija, politinė sistema, demokratijos stokos problema ir atsižvelgiant į šią problemą vykdoma ES valdymo reforma.

Tiriamos pilietinės visuomenės įtraukimo į ES valdymą teorinės prielaidos, svarstymo ir dalyvaujamosios demokratijos modeliai. Api-

būdinamos valdymo paradigmos kaitos priežastys ir nauja kryptis ES studijose: ES integracijos proceso analizę pakeitė ES kaip valdymo sistemos analizė, kurioje svarbus vaidmuo tenka pilietinės visuomenės ir daugiapakopio valdymo sampratoms. Toliau analizuojamas ES valdymas ir atstovavimas interesams ES lygmeniu. Apibūdinama atstovavimo interesams ES lygmeniu reikšmė, atskirai ir detaliau kalbama apie Europos Komisijos konsultacijas su pilietine visuomene. Galų gale apibūdinamos ES lygmeniu veikiančios interesų grupės, išskiriant nacionalines pilietinės visuomenės organizacijas ir europines asociacijas. Nurodomos ES valdymo reformos ydos: Europos Komisijai vykdant konsultacijas su pilietinės visuomenės organizacijomis lieka nežinoma, kokiais principais konsultacijoms pasirenkama viena ar kita pilietinės visuomenės organizacija, nėra iki galo apibrėžti ir lieka neaiškūs šių konsultacijų tikslai ir tvarka. ES institucijos, visų pirma Europos Komisija ir Europos Parlamentas, yra atviros visoms interesų grupėms: ES vyrauja atstovavimas interesams pagal pliuralistinius principus. Tačiau tai lemia, kad daugiau išteklių, partitės, žinių turinčios pilietinės visuomenės organizacijos atstovaudamos interesams įgyja pranašumą. Pirmenybė vykdant konsultacijas atitenka verslo, ypač gamintojų, interesams.

Toliau apžvelgiama, kokį poveikį Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijai ir pilietinei visuomenei turėjo pasirengimas narystei ES, ir apibūdinama atskirų veiksnių – politinio narystės ES kriterijaus, ES demokratijos plėtros programos bei tiesioginės paramos, socializacijos ir mokymosi iš ES narių – įtaka. Apibūdinamos atstovavimo interesams Vidurio ir Rytų Europos valstybėse ypatybės, Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinės visuomenės organizacijų atstovavimas interesams ES institucijose, taip pat Vidurio ir Rytų Europos valstybių bei ES senbuvių pilietinės visuomenės organizacijų bendradarbiavimas ir konkurencija atstovaujant ES lygmeniu. Jei vertinsime Vidurio ir Rytų Europos valstybių bei ES senbuvių atstovavimą interesams ES lygmeniu, pranašumą čia turės ES senbuvių pilietinės visuomenės organizacijos. Vangiai atstovaujami Vidurio ir Rytų Europos valstybių interesai lemia, kad atstovavimo interesams ir politinės ES darbotvarkės sferose gali susiformuoti vadinamoji dviejų greičių Europa, kurios pavyko išvengti veikiant formaliuoju politiniu lygmeniu.

Viename skyriuje pateikta CONNEX projekto, skirto efektyvaus ir demokratinio ES valdymo problemoms nagrinėti, rezultatų analizė. Dalis šios monografijos yra rengta dalyvaujant šiame projekte ir panaudojant jo siūlomus metodologinius instrumentus.

Monografija baigiama klausimu, ar finansų krizė ES virs demokratinio ES legitimumo krize?

1. DALIS. DEMOKRATIJA, DEMOKRATIZACIJA, PILIETINĖ VISUOMENĖ IR ATSTOVAVIMAS INTERESAMS

ARABŲ PAVASARIS, DEMOKRATIJOS KILIMAS IR NUOSMUKIS

XX a. demokratija tapo madingu žodžiu, tačiau ši sąvoka neretai yra tik magiškas žodis, vaizduotėje sukurta utopija, idealios visuomenės vaizdinys. 2011 m. pradžioje pasaulis atidžiai stebėjo kilusių revoliucinių sąjūdžių bangą, besiritančią per Šiaurės Afriką ir Artimuosius Rytus, pakrikštytą Arabų pavasariu. Daugeliui į atmintį grįžo 1989-ieji, kai nubudo išsivaduojančios komunistinės valstybės. Sąjūdžiai buvo tokie pat nelaukti, netikėtai išsiplieskę, masiniai, persiduodantys iš vienos valstybės į kitą. Arabų revoliucijų, kaip ir komunizmo žlugimo bei su juo susijusių sąjūdžių, beveik niekas neprognozavo. XX a. demokratizacijos bangos Azijoje, Lotynų Amerikoje, Europoje ir Afrikoje aplenkė Arabų pasaulį, ir nė viena arabų valstybė iki šiol nėra demokratinė. Fareedas Zakaria 2007 m. konstatavo, kad įvykių eigai beveik neįtikėtinai pasisukus prieš srovę kone visos arabų valstybės yra mažiau laisvos nei buvo prieš keturiasdešimt metų². Taigi pagaliau žodis „demokratija“ pradėtas sieti ir su arabų valstybėmis. Vis dėlto viskas nėra taip paprasta.

Ko siekė į gatves išėję Egipto, Tuniso ir daugelio kitų arabų valstybių žmonės? Be abejo, laisvės, teisingesnio ir turtingesnio gyvenimo plačiausiems žmonių sluoksniams. Ši paprasta idėja daugeliui ir reiškia demokratiją. Tačiau kartu ši idėja tam tikra dalimi yra utopinė, nes demokratijai įsitvirtinti, kaip atskleidžia socialinių mokslų demokratizacijos tyrimų kryptis, reikia daugybės sąlygų – tinkamų demokratiškos

² Zakaria F. (2007) *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton.

valstybės institucijų, ekonominių ir socialinių struktūrų, tam tikro politinės kultūros lygio. Įtakos turi ir demokratizavimui daugiau ar mažiau palankūs išoriniai faktoriai. Daugelis arabų šalių gyventojų, išėjusių į gatves, pajuto laisvės dvelksmą, tačiau iki demokratijos jų laukia ilgas ir sunkus, nusivylimų pilnas kelias, jeigu išvis šios valstybės pradės eiti demokratizacijos keliu. Paralelę galima išvesti su 1989 m. pokomunistinėmis valstybėmis, kurioms nestigo sukrėtimų ir nusivylimų, kurių gyventojai ne kartą atsidūrė iliuzijų gniaužtuose. Toli gražu ne visos pokomunistinės valstybės pradėjo demokratizaciją. JAV agentūros *Freedom House* projekto *Nations in Transit 2010* duomenimis, tik 8 iš 29 pokomunistinių valstybių yra konsoliduotos demokratijos šalys (3 lentelė). Tai VRE valstybės, 2004 m. tapusios ES narėmis. 11 pokomunistinių valstybių *Freedom House* priskiria autoritariniam režimui.

Prasidėjus revoliucijoms VRE valstybėse buvo kalbama, kad jos savotiškai primena komunizmo ekspansiją, kai buvo vykdomos proletarinės revoliucijos be proletarų: demokratinės revoliucijos buvo vykdomos be demokratų. Vengrų tyrinėtojas ir politikas George'as Schöpflinas pažymi, kad pokomunistinių valstybių intelektualinis elitas kovojo su komunizmu dėl demokratijos, tačiau turėtas demokratijos įvaizdis buvo labai apibendrintas, idealizuotas, net utopinis, jis piešė visuomenę be institucijų, be politikos, be interesų konfliktų, be gilių prieštaravimų, kuriems spręsti reikėtų tarpininkavimo ir vienijimosi pastangų. Demokratija daugeliui VRE valstybių gyventojų reiškė ne sudėtingą procedūrų ir vertybių kultūrą, kuri lėtai išsivystė Vakaruose, o visišką laisvę ir greitai pasiektą Vakarų gerovės lygį³. Vis dėlto VRE valstybėse buvo įdėta daug pastangų perimant, kopijuojant, kūrybiškai pritaikant Vakarų demokratijos modelį. Toks Vakarų praktikos perėmimas buvo būdingas VRE regionui ir praeityje, kai jis pakliūdavo tai į Vakarų, tai į Rytų įtakos sferą. Jei grįšime prie arabų valstybių, Vakarai ir jų gyvenimo būdas šių šalių gyventojams tikrai nėra Pažadėtoji žemė. Net JAV prezidentu tapus Barackui Obamai, kuris žadėjo keisti JAV užsienio politiką, ir kilus Arabų pavasario sąjūdžiams dauguma arabų valstybių gyventojų nepalankiai vertino JAV ir nepasitikėjo B. Obama. 2011 m.

³ Schöpflin G. (1994) Postcommunism: the problems of democratic construction. *Daedalus* vol. 123 no. 3, pp. 128-130.

gegužę JAV nepasitikėjo 80 proc. egiptiečių⁴. Kitaip nei dauguma gyventojų, daugelis autokratiškų arabų lyderių laikėsi provakarietiškos politikos ir dėl stabilumo sulaukdavo paramos iš JAV. Tai reikšminga aplinkybė, svarbi demokratizacijos eigai regione. Taigi demokratizacijai šiame regione, kaip ir kituose regionuose, įtakos turės ir vidiniai, ir išoriniai veiksniai.

Bet kokių atveju 2011 m. Arabų pavasaris neįkvėpė tokio optimizmo kaip 1989-aisiais iš komunizmo besivaduojančių valstybių revoliucijos. Francisas Fukuyama tada paskelbė „istorijos pabaigą“ sakydamas, kad komunizmo pralaimėjimas Šaltajame kare reiškia Vakarų pavyzdžio liberalios demokratijos triumfą ir kad kalbant apie geriausią būdą žmonių visuomenei telkti realios alternatyvos kapitalizmui ir demokratijai nėra⁵.

Pradedant 2000 m. pasaulio visuomenė atidžiai sekė įvykius trijose pokomunistinėse valstybėse, kuriose prasidėjo taikios revoliucijos ir demokratinės permainos: 2000 m. Serbijos demokratinės jėgos priverstė pasitraukti diktatorišką prezidentą Slobodaną Miloševićių (Buldozerio revoliucija), 2003 m. po visuotinių protestų buvo priverstas atsistatydinti autokratiškų polinkių turintis prezidentas Eduardas Ševardnadzė (Rožių revoliucija), 2004 m. Ukrainoje po protestų surengus pakartotinius prezidento rinkimus buvo priverstas pasitraukti Viktoras Janukovičius (Oranžinė revoliucija). Demokratiniai pokyčiai Serbijoje, Gruzijoje ir Ukrainoje buvo netikėti, juos sukėlė ne finansų ir ekonomikos krizės, o valdančiųjų vykdyti rinkimų rezultatų klastojimai⁶. Tai tarsi patvirtino demokratizacijos bangos plitimą. Vis dėlto šių trijų valstybių kelias į demokratiją pasirodė labiau vingiuotas, nei buvo galima prognozuoti pokyčių pradžioje. Juo labiau tai tinka kalbant apie 2005 m. valdžios pasikeitimą Kirgizijoje (Tulpių revoliucija). Jis taip pat įvyko prasiveržus visuomenės protestams dėl suklastotų parlamento rinkimų rezultatų.

Demokratiškų valstybių skaičius pastaraisiais metais ėmė mažėti. Didėja komunistų valdomos Kinijos reikšmė. Tyrinėtojai, analizuojantys demokratijos ir ekonomikos augimo santykį, atkreipia dėmesį, kad

⁴ **Pew Global Attitudes Project** (2011) <http://pewglobal.org>; 2011-07-01.

⁵ **Fukuyama F.** (1992) *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.

⁶ **McFaul M.** (2005) Transitions from Postcommunism. *Journal of Democracy* vol.16 no. 3, pp. 5-19.

Kinijos ekonomikos augimas pastarąjį dešimtmetį buvo kelis kartus spartesnis nei demokratinės Indijos. Prabylama ir apie demokratijos krizę Vakaruose. Vienas iš šios krizės aspektų – ES, kaip svarbiausio ekonominį gyvenimą ir daugelį kitų sričių lemiančio veiksnio, vaidmuo. Sprendimai ES nėra priimami demokratinio būdu – taip, kaip demokratija suprantama nacionalinėse valstybėse.

JAV agentūra *Freedom House* ir tyrimų centras *Economist Intelligence Unit* pastebi, kad demokratinų valstybių skaičius augo iki 2007 m., o 2008-aisiais prasidėjo demokratijos atoslūgis⁷. *Freedom House* duomenimis, 2007 m. pasaulyje buvo 123 valstybės, kuriose reguliariai buvo vykdomi demokratiniai rinkimai, o 2009-aisiais šis skaičius sumažėjo iki 116. Viena iš priežasčių buvo pasaulinė finansų krizė, jai kilus kai kurios vyriausybės ėmėsi nedemokratinų veiksmų. Kartu ji sumažino demokratinų Vakarų valstybių, kurias paveikė, santvarkos patrauklumą. Tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* vertinimu, 2010 m. kiek daugiau nei 12 proc. pasaulio gyventojų gyveno visiškos demokratijos santvarkoje, o daugiau ar mažiau demokratinėje santvarkoje gyveno apie pusę pasaulio gyventojų (1 lentelė).

⁷ **Freedom House** (2011b) *Freedom of the Press*. www.freedomhouse.org; 2011-07-01; **Economist Intelligence Unit** (2011) *Democracy index 2010: Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit*. Tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* atlikto valstybių reitingavimo duomenimis, 2010 m. pasaulyje buvo 26 tikrai demokratinės valstybės, 53 pripažintos demokratinėmis su trūkumais (angl. *flawed democracies*), tarp jų Lietuva ir dauguma kitų VRE valstybių, išskyrus Čekiją, kuri pripažinta tikrai demokratinė valstybe ir šiame pasaulio demokratijų reitinge užėmė 16-tą vietą. Atkreipiamas dėmesys, kad nuo 2008 iki 2010 m. Italija, Graikija, Prancūzija ir Slovėnija pasitraukė iš tikrai demokratinų valstybių tarpo ir, remiantis gautu įvertinimu, tapo demokratinės su trūkumais. Nuo 2008 m., kai demokratinų valstybių pasaulyje ėmė mažėti, labiausiai iš visų pasaulio regionų šis procesas pastebimas Rytų Europoje, kuriai tyrimų centras priskiria 28 valstybes. Iš jų 19-oje demokratijos rodikliai suprastėjo. Lietuvos rodikliai pablogėjo, bet esant bendrai smukimo tendencijai tarp 167 valstybių Lietuva pakilo iš 42 į 41 vietą. Tyrimų centras demokratiją vertino pagal 5 kriterijus: rinkimų procesą bei pliuralizmą, vyriausybės funkcionavimą, politinį dalyvavimą, politinę kultūrą ir pilietines laisves.

1 lentelė. Demokratijos rodiklių tyrimas 2010 m., santvarkos tipas

Santvarkos tipas	Valstybių skaičius	Valstybių proc.	Pasaulio gyventojų proc.
Visiška demokratija	26	15,6	12,3
Demokratija su trūkumais	53	31,7	37,2
Hibridinė santvarka	33	19,8	14,0
Autoritarinė santvarka	55	32,9	36,5

Šaltinis: Economist Intelligence Unit (2011), p. 1.

DEMOKRATIJA ISTORIJOS RAIDOJE IR MŪSŲ LAIKAIS

Žmonijos istorijoje demokratijai tenka gana nežymus vaidmuo⁸, o dauguma praeities politinių mąstytojų išvelgė daugiau demokratijos trūkumų nei privalumų. Demokratijos reikšmės iškėlimas yra palyginti naujas reiškinys. Demokratija tapo viena iš svarbiausių sąvokų šių dienų pasaulyje, tačiau ir jos teoriniai modeliai, ir konkretus politinis įgyvendinimas sulaukia daug interpretacijų bei kelia daug ginčų. Svarbu, kad dėl demokratijos diskutuojama ne tik mokslinėje literatūroje. Demokratijos sąvoka dažnai vartojama ir valstybių vidaus, ir tarptautinėje politikoje, ji įvairiai traktuojama, neretai pakreipiama saviems interesams. Tai turi įtakos ir mokslinėms diskusijoms.

Kas yra demokratija?

Demokratiją paprasčiausiu būdu galima apibrėžti atsižvelgiant į graikiškos kilmės žodžio reikšmę. Žodis „demokratija“ sudarytas iš dviejų graikiškų žodžių šaknų: *demos* – liaudis, *kratos* – valdžia. Tai gi „demokratija“ reiškia „liaudies valdžia“ ir skiriasi, pavyzdžiui, nuo

⁸ Tarp istorinių pavyzdžių dažniausiai minimi antikinės Graikijos miestai ir viduramžių Italijos miestai valstybės. Tačiau sprendimų priėmimo procese bei rinkimuose ir šiais atvejais galėjo dalyvauti tik nedidelė gyventojų dalis. Čia galima paminėti ir Abiejų Tautų Respubliką bei jos seimų veiklą. Tačiau šie pavyzdžiai iki galo neatitinka šiuolaikinės demokratijos supratimo.

monarchijos, kurioje aukščiausioji valdžia priklauso vienam asmeniui – monarchui, arba oligarchijos, kurioje valdžia priklauso nedidelei grupei žmonių. Nevartodamas pačios sąvokos „demokratija“ labai aiškiai demokratinės valdžios esmę apibūdino JAV prezidentas Abrahamas Lincolnas savo garsiajame Getisburgo kreipimesi 1863 m.: vyriausybė yra žmonių, iš tų žmonių išrinkta, dirbanti žmonėms (angl. *government of the people, by the people, for the people*). Pasak Davido Beethamo, demokratija yra sprendimų dėl visuotinai įpareigojančių taisyklių ir politikų priėmimo būdas, kurį kontroliuoja liaudis⁹.

Toks demokratijos apibrėžimas yra paprastas, tačiau toli gražu neduoda atsakymų į klausimus, išskylančius demokratijos teorijoje ir praktikoje. Diskusijų kyla todėl, kad skirtingai pateikiami atsakymai į esminius su demokratija ir jos plėtojimu susijusius klausimus:

- Ką reikėtų laikyti liaudimi?
- Koku būdu yra geriausiai atspindima ir išreiškama liaudies valia?
- Koku būdu turėtų būti nustatomos ir saugomos liaudies demokratinės teisės?
- Kas iškelia problemas ir klausimus, dėl kurių pareiškama liaudies valia?
- Kaip turėtų būti derinami vieni kitiems prieštaraujantys visuomenės grupių interesai? Kaip reikėtų organizuoti sprendimų priėmimo mechanizmą, kad būtų atsižvelgta į kiekvieno asmens interesus?
- Kiek privalu paklusti liaudies nustatytoms taisyklėms? Ar tinkama prieš nepaklūstančiuosius naudoti prievartą?
- Kiek plačiai demokratija turi būti taikoma, pavyzdžiui, kiek jos gali būti įdiegiama į privataus gyvenimo, ekonomikos, tarptautinių santykių sritis?
- Ar demokratijai būtina atiduoti prioritetą kitų teisių (pavyzdžiui, saugumo) atžvilgiu?¹⁰

⁹ **Beetham D.** (1992) Liberal Democracy and the Limits of Democratization. *Political Studies*, special issue vol. 40, p. 40.

¹⁰ Plačiau apie tai žr. **Grugel J.** (2002) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, p. 13; **Held D.** (2002) *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, p. 16.

Davidas Heldas nurodo, kad demokratijos patrauklumą lemia jos prašumai prieš galimas alternatyvas siekiant pamatinių vertybių: politinės lygybės, laisvės, moralinės saviugdos, bendro intereso, sąžiningo moralinio kompromiso, įpareigojančių sprendimų, kuriais atsižvelgiama į visų interesus, visuomenės naudos, poreikių patenkinimo, veiksmingų sprendimų¹¹.

Tradiciškai yra skiriami du platūs demokratijos tipai: tiesioginė, arba dalyvaujamoji, demokratija (sprendimų priėmimo sistema, kai įtraukiami visi piliečiai) ir liberalioji, arba atstovaujamoji, demokratija (valdymo sistema, kai išrenkami pareigūnai arba vadovai atstovauja piliečių interesams valdžios struktūrose)¹².

Tiesioginė demokratija atsirado antikos laikais Atėnuose ir aplinkiniuose nedideliuose graikų miestuose maždaug 500 m. pr. Kr. Demokratiniai sprendimai ten buvo priimami visuotiniuose miesto piliečių susirinkimuose. Būdinga, kad pilietėmis tuo metu nebuvo laikomos moterys, piliečiais nebuvo laikomi atvykėliai (net po kelių kartų) ir vergai. Kirkpatrickas Sale (1980) nurodo, kad tiesioginę demokratiją sunku įgyvendinti, jei piliečių skaičius yra didesnis nei 10 tūkst., ir neįmanoma, jei šis skaičius viršija 50 tūkst.¹³ Atėnų demokratiniai miestai, kuriuose teisėmis buvo apdovanoti po kelis tūkstančius piliečių, išsilaikė keletą šimtų metų ir žlugo per karus bei įsiveržus priešams. Tiesioginė demokratija epizodiškai atgimė Italijos miestuose valstybėse Venecijoje, Florencijoje, Milane Renesanso epochoje. Šis demokratijos modelis gali būti efektyviai taikomas tik palyginti nedidelėse bendruomenėse.

Vakarų filosofijos didžiausias autoritetas Platonas savo veikale „Valstybė“ demokratiją apibūdino kaip vieną iš prasčiausių valdymo formų. Aristotelis taip pat kritiškai vertino demokratiją kaip valdymo formą. Žymus XVIII a. mąstytojas Voltaire'as buvo apšviestojo absoliutizmo šalininkas. 1789 m. Prancūzijos revoliucija, davusi ištakas demokratiniams judėjimams, ne vieno mąstytojo akyse tik patvirtino įtarimus, kad demokratija gali būti neefektyvi ir net pavojinga valdymo sistema, suteikianti valdžią neatsakingai miniai ir prastuomenei. Panašių pažiūrų laikėsi įtakingas airių bei anglų politikas ir politikos

¹¹ Held D. (2002), p. 17.

¹² Ibid., p. 20.

¹³ Sale K. (1980) *Human Scale*. New York: New Society Publishers.

teoretikas Edmundas Burke'as. Jungtinių Valstijų įkūrėjai taip pat iki galo nepasitikėjo demokratija. Šio žodžio jie nevartojo savo išleistuose dokumentuose ir nustatė, kad JAV prezidentą renka ne piliečiai tiesioginiu balsavimu, o rinkikų kolegija.

Šiuolaikinės demokratijos modeliai labai skiriasi nuo Atėnų demokratijos. XVII a. Anglijoje radosi ir pamažu ėmė plisti pasaulyje atstovaujamoji demokratija. Šiam modeliui būdinga, kad piliečiai renka politikus, kurie atstovauja jų interesams nacionalinėse sprendimų priėmimo institucijose – parlamentuose, kongresuose, seimuose.

Demokratijos reikšmė daugiau pradėta vertinti po Antrojo pasaulinio karo, po baisių sukrėtimų, kuriuos lėmė diktatoriškas režimas. Įsigalėjo liberaliosios demokratijos sąvoka, apimanti ir konstitucinę valstybės santvarką. Valdžių padalijimas teisiškai apriboja daugumos valdžią ir sudaro sąlygas individo laisvei apginti. Liberalia laikoma tokia politinė sistema, kurioje yra gerai apsaugotos individo ir įvairių grupių teisės ir kurioje esama nepriklausomų nuo valstybės pilietinės visuomenės ir privataus gyvenimo sferų¹⁴. Pasak Jean Grugel, terminų „demokratija“ ir „liberalizmas“ vedybos pasirodė esančios sėkmingos. Liberaliąją demokratiją imta laikyti vienintele demokratijos atmaina, ypač priešpriešinant ją komunizmui ir fašizmui¹⁵.

Daugelis demokratijos tyrinėtojų pažymi, kad dažnai yra sunku suderinti norminius demokratijos reikalavimus ir egzistuojančią praktiką¹⁶. 1962 m. garsus politologas Giovanni Sartori kalbėjo, kad „demokratinėje santvarkoje įtampa tarp faktų ir vertybių pati intensyviausia, nes nėra idealo, kuris būtų toliau nuo realybės, kurioje jis turi gyvuoti“¹⁷.

¹⁴ **Diamond L.** (1999) *Developing democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, p. 3.

¹⁵ **Grugel J.** (2002), p. 17.

¹⁶ **Dalton R.** (2004) *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press; **Norris P.** (1999) *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press; **Cain B. E., Dalton R., Scarrow S.** (eds) (2003) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁷ Sartori G. Pagal **Whitehead L.** (2002) *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press, p. 20. Austrų rašytojas ir žurnalistas, garsus satyrikas Karlas Krausas (1874–1936) yra pasakęs: „Demokratija – tai galimybė būti bet kieno vergu.“

Nuo procedūrinės demokratijos iki poliarchijos

Reikšmingas įnašas demokratijos koncepcijos raidoje po Antrojo pasaulinio karo yra Josepho Schumpeterio ir Roberto Dahlio veikalai.

J. Schumpeteris demokratiją traktavo visų pirma kaip vadovų išrinkimo mechanizmą. Demokratiją jis apibrėžė kaip sistemą, kurioje „sudaromos sąlygos politiniams sprendimams, priimamiems individų, kurie galią spręsti įgyja konkurencinėje kovoje dėl liaudies balsų“¹⁸. Pasak J. Schumpeterio, demokratija reiškia laisvus rinkimus ir laisvą balsavimą, kuriuo išrenkami vadovai: demokratija visai nereikia ir negali reikšti, kad liaudis valdo bet kokias sąvokų „liaudis“ ir „valdo“ prasme. Demokratija reiškia tik tai, kad liaudis turi galimybę išrinkti arba atmesti žmones, kurie ją valdys. Taigi J. Schumpeteris pateikia ganėtinai siaurą demokratijos supratimą, vadinamą procedūrinės demokratijos vardu. Liaudies dalyvavimas čia yra smarkiai ribojamas – žmonės turi galimybę viso labo išrinkti savo atstovus.

R. Dahlio demokratijos supratimas kur kas platesnis. Jis pateikė plačiai pripažintus demokratijos kriterijus. Vienu iš svarbiausių demokratijos bruožų R. Dahlis laiko tai, kad demokratija atspindi visų piliečių lūkesčius ir poreikius. Tokiam idealiam demokratijos modeliui būtinos šios prielaidos:

1. Visi piliečiai turi neribotai naudotis galimybe formuluoti savo poreikius;
2. Piliečiai turi turėti galimybę išreikšti šiuos poreikius individualiais ar bendrais veiksmais;
3. Šie poreikiai turi būti traktuojami vienodai.

Būtinos garantijos, kurias turi užtikrinti valstybės institucijos, kad šios galimybės būtų realizuotos:

1. Laisvė sudaryti organizacijas ir tapti jų nariu;
2. Saviraiškos laisvė;
3. Laisvė balsuoti;
4. Teisė užimti valstybėje postą;
5. Politinių lyderių teisė varžytis dėl paramos ir balsų;
6. Alternatyvūs informacijos šaltiniai;

¹⁸ **Schumpeter J.** (2003 [1943]) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, p. 269.

7. Laisvi ir sąžiningi rinkimai;
8. Vyriausybės politiką formuojančios institucijos turi priklausyti nuo balsavimo rezultatų arba kitų poreikių išraiškos būdų.

Suprasdamas, kad nė viena valstybė neatitinka idealios demokratijos modelio, politiškai pažangias valstybes R. Dahlis vadina poliarchijomis¹⁹.

Ir mokslinėje analizėje, ir diskusijose viešojoje erdvėje nuolat išryškėja įtampa tarp šių dviejų demokratijos modelių: rinkimų sureikšminimo, kai rinkimai laikomi vos ne vieninteliu demokratijos požymiu (J. Schumpeterio modelis), ir kur kas platesnio požiūrio, giliau vertinančio visuomenėje vykstančius procesus. J. Schumpeterio procedūrinės demokratijos supratimas, nors ribotas ir kritikuojamas šiuolaikinių mokslininkų, pateikia aiškius demokratijos vertinimo kriterijus ir išlieka įtakingas. Jis populiarus tarp Vakarų politikų, vertinančių politinius režimus įvairiose pasaulio šalyse – demokratija visų pirma siejama su teisingais ir laisvais rinkimais. Tačiau vertinant tik vieną demokratijos aspektą – rinkimus gali būti iškreipta pati demokratijos esmė. Bene garsiausiai šią mintį išsakė F. Zakaria, 1997 m. paskelbęs straipsnį „Neliberaliosios demokratijos iškilimas“. Jis atkreipė dėmesį, kad daugelyje pasaulio valstybių demokratiškai išrinkta valdžia pamina konstitucinius valdžios apribojimo principus ir apriboja savų piliečių pamatines teises ir laisves. Vakarams tai sunku suvokti ir pripažinti, nes beveik šimtmetį Vakaruose gyvavo tik liberalioji demokratija, kuriai būdingi ne vienaisi ir teisingi rinkimai, bet ir galiojantys teisinės valstybės bei valdžios atskyrimo principai, žodžio, susirinkimų, tikėjimo ir nuosavybės teisių apsauga. Demokratija ir konstitucinis liberalizmas yra dvi skirtingos koncepcijos, kurios Vakaruose visada buvo glaudžiai susijusios, tačiau daugelyje kitų pasaulio valstybių linkusios išsiskirti ir nesutapti. Todėl F. Zakaria teigia, kad tarptautinė bendruomenė ir Jungtinės Valstijos turi pakeisti požiūrį, atsisakyti perdėto rinkimų sureikšminimo ir skatinti laipsnišką visuomenių liberalizavimą²⁰.

Supratus, kad net įvykdyti laisvi ir teisingi rinkimai daugelyje pasaulio regionų iš esmės dar nereiškia tikros demokratijos, pradėta ieš-

¹⁹ **Dahl R. A.** (1971) *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

²⁰ **Zakaria F.** (1997) The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* November–December no. 76, pp. 22–41.

koti papildomų būtinų demokratijos kriterijų, kurie nubrėžtų ribą tarp demokratinio ir nedemokratinio režimo. R. Dahlio pasiūlytas demokratijos modelis čia negalėjo padėti, nes jis reiškė teorinį idealą, kurio, kaip minėta, turbūt iki galo neįgyvendino nė viena valstybė.

Yra įvairių siūlymų, kokius kriterijus laikyti būtiniais bent minimaliai demokratijai. Pavyzdžiui, Evelyne Huber, Dietrichas Rueschemeyeris ir Johnas D. Stephensas formalią, arba minimalistinę, demokratiją apibūdina kaip politinę sistemą, kuriai būdingi keturi požymiai: reguliarius laisvi ir teisingi rinkimai, visuotinė rinkimų teisė, valstybės administracijos organų atskaitomybė rinktiems atstovams ir veiksmingos žodžio laisvės bei asociacijų garantijos, taip pat apsauga nuo nevaržomų valstybės veiksmų²¹.

Panašius kriterijus pateikia Larry Diamondas. Jis pažymi, kad šalia teisingų ir lygių rinkimų liberalioji demokratija turi įvykdyti tris papildomas sąlygas:

1. Neturi būti jokių galios sričių, susijusių, pavyzdžiui, su kariuomene ar kitomis struktūromis, kurios nebūtų atskaitingos rinkėjams;
2. Turi būti įgyvendinama ne tik vertikali, bet ir horizontali atskaitomybė: taip apribojamos vykdomosios valdžios galios ir apginami konstitucionalizmo, teisėtumo, sprendimų priėmimo tariantis principai;
3. Turi būti politinis ir pilietinis pliuralizmas, kad net laikotarpiu tarp rinkimų būtų reiškiami skirtingi interesai bei vertybės ir jie varžytųsi jų reiškimo bei atstovavimo procese²².

Šaltojo karo metu tyrinėjami ir plėtodami demokratijos teoriją Vakarų politiniai mokslai skelbė, kad demokratija tapo būdinga Vakarų valstybių charakteristika, skiriančia jas nuo komunistinio bloko šalių. Kartu buvo keliamas klausimas, ar liberalioji demokratija yra tik Vakarų pasaulio fenomenas, ar ji gali būti pritaikoma kitose pasaulio dalyse. Praėjusio amžiaus septintajame dešimtmetyje pradėtos kurti naujos demokratijos teorijos. Skirtingi tyrinėtojai mini ir analizuoja skirtingas demokratijos teorijas ir modelius. Pavyzdžiui, J. Grugel šalia

²¹ **Huber E., Rueschemeyer D., Stephens J. D.** (1999) *The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions*; L. Anderson (ed.) *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press, p. 168.

²² **Diamond L.** (1999), p. 10,11.

liberaliosios demokratijos mini dalyvaujamąją (angl. *participatory*) demokratiją, feminizmo, asociatyvizmo, pilietinių teisių, kosmopolitinės demokratijos teorijas bei pažymi, kad šios alternatyvios kryptys vienaip ar kitaip remiasi komunitarizmo teorijomis ir prioritetą teikia greičiau bendruomenės, o ne individo interesams²³. D. Heldas aprašo šiuolaikinės demokratijos modelius: konkurencinę elitinę demokratiją, pliaralizmą, teisinę demokratiją, dalyvaujamąją demokratiją, demokratinę autonomiją, arba liberalų socializmą, kosmopolitinę demokratiją²⁴.

L. Diamondas pažymi, kad demokratija veikia yra nesibaigiantis procesas, o ne sistema, kuri yra arba kurios nėra²⁵. D. Beethamas pateikia dar gilesnę išvalgą. Jis teigia, kad net jei sutarsime, kas yra demokratija, neprieisime prie vienareikšmio normatyvinio sutarimo, kiek daug demokratijos yra norima arba kiek jos būtų tikslinga turėti: kam kiekvienu atveju atiduoti pirmenybę, demokratijos ar kitoms vertybėms, ir nuo kurio taško esame institucijų spektre dera realizuoti piliečių kontrolės principą²⁶.

DEMOKRATIZACIJOS TEORIJOS IR TREČIOJI DEMOKRATIZACIJOS BANGA

Demokratizacijos teorijos skiriasi požiūriu į priežastis, kurios lemia demokratijos atsiradimą. Ryškiausias yra trys demokratizacijos teorijos: modernizacijos teorija, istorinė sociologija ir perėjimo tyrimai (angl. *transition studies*).

Modernizacijos teorija. Modernizacijos teorinį modelį vienas iš pirmųjų pasiūlė Danielis Lerneris praėjusio amžiaus šeštojo dešimtmečio pabaigoje analizuodamas Artimųjų Rytų valstybes. Modernių visuomenių požymiais D. Lerneris laikė urbanizaciją, raštingumą, didesnę ekonominę aktyvumą ir materialinę gerovę. D. Lerneris giliau analizavo ir išryškino žiniasklaidos vaidmenį tradicinėms visuomenėms tampant modernioms²⁷.

²³ Grugel J. (2002), p. 23–30.

²⁴ Held D. (2002), p. 185–407.

²⁵ Diamond L. (1999), p. xii.

²⁶ Beetham D. (1992) Liberal Democracy and the Limits of Democratization. *Political Studies*, special issue vol. 40, p. 40.

²⁷ Lerner D. (1958) *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. New York: Free Press of Glencoe.

Svarbi vieta plėtojant modernizacijos teoriją tenka Seymouro Martino Lipseto darbams. Modernizacijos teorija demokratizaciją sieja su globalizacija, kapitalizmu ir materialinės gerovės augimu. Didelio atgarsio sulaukė S. M. Lipseto knyga „Politinis žmogus“, ypač jo įrodinėjama tezė, kad ekonomikos augimas valstybėje galų gale lemia ir demokratijos išitvirtinimą²⁸. Knygoje pateikiama ekonomikos išsivystymo įvairiose valstybėse ir demokratijos ryšio analizė. Pasak S. M. Lipseto, yra daugybė ryškių įrodymų, kad ekonomikos plėtra turi stiprią teigiamą įtaką demokratizacijai: augant ekonomikai įsigali demokratija. Šį ryšį lemia kelios priežastys. Ekonomikos vystymasis lemia aukštesnę urbanizacijos lygį, raštingumą ir išsilavinimą. Keičiasi užimtumo struktūra: mažėja žemdirbių dalis ir jų reikšmė, auga vidurinė klasė ir miestiečių darbininkų skaičius. Šios grupės vis labiau nori veikti politikos procesą, kuris daro joms įtaką. Augant išsilavinimo lygiui jos gali kurti profesines sąjungas, politines partijas, pilietines organizacijas ir ginti savus interesus. Antra, dėl aukštesnio ekonomikos išsivystymo gaunama daugiau išteklių, kuriuos galima paskirstyti visuomenėje. Tai skatina kompromiso paieškas ir toleranciją. Trečia, ekonomikos augimas sukuria kur kas sudėtingesnę ūkio struktūrą, kurią sudėtingiau kontroliuoti valstybei. Mėginimas išlaikyti tokią kontrolę lemia ūkio stagnaciją. Ketvirta, ekonomikos kontrolės sušvelninimas lemia nepriklausomų galios centrų, pagrįstų disponavimu privačiu kapitalu, technologijomis ir komunikacijomis, sukūrimą ir augimą. Kapitalistai, valdantys šį turėtą, siekia tokios politinės sistemos, kurioje galėtų turėti įtaką, tai yra kurioje nedominuotų karinė chunta, politinis biuras arba diktatorius ir jo draugai. Galų gale, nors spartus ekonomikos augimas per trumpą laikotarpį dažnai sustiprina pajamų netolygumą visuomenėje, per ilgesnį laikotarpį susiklosto didesnė pajamų lygybė. Demokratija yra nesuderinama su visiška ekonomine lygybe, kurią gali įvesti diktatūra, tačiau ji taip pat nesuderinama su didele turto ir pajamų nelygybe. Ekonomikos augimas tokiu būdu sumažina šią nelygybę ir skatina demokratijos atsiradimą.

S. M. Lipsetas Europos, Šiaurės ir Pietų Amerikos valstybes suskirstė į stabilios demokratijos, nestabilios demokratijos, nestabilios

²⁸ Lipset S. M. (1960) *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.

diktatūros ir stabilios diktatūros režimo tipus ir parodė, kaip jie koreliuoja su ekonomikos plėtros, industrializacijos, išsilavinimo ir urbanizacijos rodikliais.

S. M. Lipseto knygai davus impulsą jau daugiau nei 50 metų mokslininkai įvairiais metodais analizuoja ekonominių veiksnių ir demokratizacijos ryšį. Nuolat skelbiama darbų, patvirtinančių, patikslinančių ar paneigiančių S. M. Lipseto išvadas²⁹. Čia ryškus yra Adamo Przeworskiego ir bendraautorių indėlis. A. Przeworskis atkreipia dėmesį, kad koreliacijos negalima sutapatinti su priežastingumu. Gali būti daug įvairių aplinkybių, kodėl valstybės tampa demokratinės. Pasak A. Przeworskiego, statistiškai patikimai galima teigti ne tai, kad turtingesnės valstybės tampa demokratinės, o tik tai, kad vykstant demokratizacijai demokratinė santvarka lengviau išlaikoma ekonomiškai labiau išsivysčiusiose valstybėse. A. Przeworskis nenustatė aiškaus ryšio tarp politinio režimo pobūdžio ir investicijų lygio bei pajamų augimo. Pajamos skaičiuojant vienam gyventojui greičiau auga demokratinėse valstybėse tik todėl, kad diktatūros sąlygomis greičiau didėja gyventojų skaičius³⁰.

Pastaraisiais metais atnaujinant ir plėtojant modernizacijos teoriją daugiausia prisidėjo L. Diamondas. Jis pripažįsta kapitalizmo plėtros ir demokratijos ryšį, tačiau daugiau pabrėžia kitus aspektus: demokrati-

²⁹ Žr., pavyzdžiui, **Rostow W. W.** (1960) *The Process of Economic Growth*. Oxford: Clarendon Press; **Hadenius A.** (1994) *The Duration of Democracy: Institutional vs Socioeconomic Factors*. D. Beetham (ed.) *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE; **Beetham D.** (ed.) *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE; **Beetham D.** (ed.) *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE, p. 63–89; **Boix C., Stokes S. C.** (2003) Endogenous Democratization. *World Politics* vol. 55 no. 4, pp. 517–549; **Epstein D. L., Bates R., Goldstone J., Kristensen I., O'Halloran S.** (2006) Democratic Transitions. *American Journal of Political Science* vol. 50 no. 3, pp. 551–569; **Vanhanen T.** (1990) *The Process of Democratization: A comparative Study of 147 States 1980–1988*. London: Crane Russak; **Diamond L.** (1992) Economic Development and Democracy reconsidered. *American Behavioral Scientist* vol. 35 no. 4/5, pp. 450–490.

³⁰ **Przeworski A.** (2006) Democracy and Economic Development. E. D. Mansfield, R. Sisson (eds) *Political Science and the Public Interest*. Columbus: Ohio State University Press; **Przeworski A., Limongi F.** (1997) Modernization: Theories and Facts. *World Politics* vol. 49 no. 2, pp. 155–183; **Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F.** (2003) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy (No. 3).

nių politinių institucijų patvarumo, pilietinės visuomenės ir politinės kultūros svarbą ilgalaikiai demokratijos konsolidacijai³¹.

L. Diamondo ir bendraminčių darbai yra ne tik reikšmingi moksliniu požiūriu, bet ir daro didelę įtaką Vakarų, ypač Jungtinių Valstijų, konservatyviems politikams. Daugelis demokratijos skatinimo iniciatyvų gimsta įkvėptos iš modernizacijos teorijos kylančių idėjų³². Tačiau modernizacijos teorija neretai nesugeba paaiškinti, kodėl demokratijos plėtra yra priešaringa, kodėl tenka daryti reikšmingas išlygas ir išimtis. Vienas toks pavyzdys – Kinija. Ji vystosi kur kas sparčiau nei panašaus dydžio kaimynė demokratinė Indija ir nerodo požymių, kad sukėtų demokratijos keliu. Vis dėlto L. Diamondas tvirtina, kad Kinijos demokratizavimas tėra laiko klausimas³³.

Istorinė sociologija. Istorinės sociologijos teorijos šalininkai analizuoja istorinę socialinių struktūrų raidą. Remiantis šiuo požiūriu valstybių praeitis ir socialinių struktūrų raida nėra unifiksuota, vienalytė. Praeityje įvairios aplinkybės lėmė, kad grupės ir organizacijos pasirinko skirtingas raidos kryptis. Toks pasirinkimas yra svarbus ateities pokyčiams, juos apriboja arba atveria alternatyvas³⁴. Žymiausi šio metodo atstovai – Barringtonas Moore'as³⁵ ir D. Rueschemeyeris, Evelyne Stephens ir J. D. Stephens³⁶.

B. Moore'as analizavo demokratijos atsiradimo sąlygas žvelgdamas ne tik į XIX a. industrializaciją ir urbanizaciją, bet ir į dar anksčiau laikus. Jis atskleidė, kad modernizacijos raidą ir demokratijos atsiradimą lėmė trijų klasių – valstietijos, turtingų žemvaldžių ir bur-

³¹ **Diamond L.** (1994) Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy* vol. 5 no. 3, p. 15; **Diamond L.** (1999).

³² **Grugel J.** (2002), p. 51.

³³ **Diamond L.** (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books Henry Holt and Company, LLC, p. 208–238.

³⁴ **Skocpol T.** (1984) Sociology's Historical Imagination. T. Skocpol (ed.) *Vision and method in historical sociology*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge, p. 2.

³⁵ **Moore B.** (1966) *Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon Press.

³⁶ **Rueschemeyer D., Stephens E., Stephens J.D.** (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

žuazijos – santykis. D. Rueschemeyerio, E. Stephens ir J. Stephenso analizės metodologinis pagrindas sudėtingesnis, istoriniams pokyčiams pagrįsti jie pasitelkia kur kas daugiau įvairių argumentų, taip pat statistinius duomenis. Kaip svarbiausi veiksniai, lemiantys pokyčius, išskiriamos trys galios struktūros: socialinių klasių ir jų sąjungų galia, valstybės vaidmuo ir tarptautinės galios struktūros. Autoriai savo darbe daug kur remiasi marksistine klasių kovos teorija.

Ilgainiui istorinės sociologijos požiūris į demokratizaciją prarado populiarumą dėl gausėjančios literatūros, kurioje argumentuotai kritikuojamas marksistinis požiūris į klases. Taip pat buvo atkreiptas dėmesys, kad ši teorija supaprastina realybę, o veikėjus tarsi paverčia pasyviais atlikėjais to, ką lemia istorinės aplinkybės. Be to, šią teoriją buvo sunkoka pritaikyti aiškinant komunistinės sistemos žlugimą ir demokratizaciją pokomunistinėse valstybėse. Iškilė kita teorija, kurios pagrindas yra agentūrų veikla. Tai perėjimo, arba agentūrų, teorija.

Perėjimo teorija. Ši teorija aiškina, kad demokratiją sukuria sąmoningi, kryptingai tikslo siekiantys veikėjai. Taigi laikomasi kito požiūrio, nei tvirtina modernizacijos teorija, pagal kurią prielaidas demokratijai sudaro tam tikros ekonominės sąlygos, ar istorinė sociologija, pagal kurią demokratija yra politinių kovų, lemiamų ekonominių pokyčių, rezultatas. Bene svarbiausiu atskaitos tašku atsirasti šiai teorijai laikomas Dankwerto Rustow 1970 m. pasirodęs straipsnis³⁷. D. Rustow kritikavo modernizacijos teoriją – nurodė, kad ji supainiojo brandžios demokratijos ypatybes, dėl kurių ši demokratija sėkmingai vystosi, ir priežastis, lemiančias demokratijos atsiradimą. Pasak D. Rustow, demokratija yra dinaminis politinės kovos procesas, kuriame išskiriami trys etapai: parengiamasis etapas, sprendimo etapas (jame svarbiausią rolę turi nedidelio vadovų rato nuostatos bei derybos), ir įpratimo (angl. *habituation*) etapas, kuriame piliečiai ir vadovai prisitaiko prie naujos sistemos.

1986 m. pasirodė Guillermo O'Donnellio ir Philippe'o Schmitterio reikšmingas perėjimo teorijos veikalas „Perėjimas iš autoritarinės

³⁷ **Rustow D.** (1970) Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* vol. 2, pp. 334–363.

valdžios³⁸. Jis itin išryškino šalies elito vaidmenį keičiant režimą. Politinio liberalizavimo procesas prasideda suskilus valdančiajai klasei. Strateginė visuomenės ir valstybės elito sąveika lemia tiek perėjimo būdą, tiek naujo režimo pobūdį. Šis veikalas tapo pavyzdžiu daugeliui kitų darbų, kuriuose demokratizacijos procesas buvo analizuojamas sutelkiant dėmesį į autoritarinių vadovų ir demokratinės opozicijos sąveiką, derybas bei jų rezultatus.

Kaip ir visos socialinių mokslų teorijos, perėjimo teorija gerai paaiškina vienus reiškinius, tačiau nevisiškai aprėpia kitus tikrovės aspektus. Ji susitelkia prie trumpalaikio perėjimo proceso, tačiau paleidžia iš akių gilias, ilgai trunkančias demokratizacijos kliūtis. Šios teorijos šalininkai demokratiją mato visų pirma kaip visumą procedūrų, kurias pasitelkiant sukuriama institucijos ir nustatoma rinkimų sistema. Socialinių ekonominių sąlygų, kultūros, vidinių bei išorinių politinių faktorių analizė dažniausiai lieka nuošalyje.

Trečioji demokratizacijos banga. Sąvoka „trečioji demokratizacijos banga“ pradėta plačiai vartoti S.P. Huntingtonui paskelbus knygą „Trečioji banga: demokratizacija dvidešimtojo amžiaus pabaigoje“³⁹. Pasak S. P. Huntingtono, trečioji globalios demokratizacijos banga palietė daugiau nei 60 valstybių Europoje, Lotynų Amerikoje, Azijoje ir Afrikoje. Ji prasidėjo 1974 m., kai Portugalijoje per Raudonųjų gvazdikų revoliuciją buvo nuverstas autoritarinis *Estado Novo* režimas, įkurtas António Salazaro, valdžiusio šalį 1932–1968 m.

Demokratizacijos bangą S. P. Huntingtonas apibrėžia kaip grupę perėjimų iš nedemokratinio režimo į demokratinį, kurie vyksta per tam tikrą apibrėžtą laiką ir gerokai viršija perėjimus priešinga kryptimi per tą patį laiką. Autorius savo tyrime taikomą metodą vadina aiškinamuoju. Savo darbuose jis mėgina paaiškinti ir analizuoti grupę režimo transformacijų, įvykusių 1974–1990 m. S. P. Huntingtonas pabrėžia būtent šį savo uždavinį ir atsirišo nuo pretenzijų sukurti panašias transforma-

³⁸ O'Donnell G., Schmitter P. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies (Volume 4)*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

³⁹ Huntington S. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University Oklahoma Press.

cijas paaiškinančią teoriją, kuri tiktų visiems laikotarpiams. Kokio nors dėsningumo, bendro visoms trečiosios bangos demokratizacijoms, nebuvo stengiamasi atrasti. Iš esmės nerasta nė vieno transformacijos požymio, kuris būtų bendras visoms valstybėms⁴⁰.

S. P. Huntingtonas nurodo dvi ankstesnes demokratizacijos bangas. Pirmoji, ilga ir lėta, tęsėsi nuo 1828 iki 1926 m. Per tą laiką demokratiškos tapo apie 30 valstybių. Atsinaujinusi autoritarizmo tendencija ir fašizmo iškilimas trečiajame ir ketvirtajame dešimtmečiuose lėmė, kad 1942 m. liko tik 11 demokratinė valstybių. Antroji demokratizacijos banga, susijusi su Antruoju pasauliniu karu ir jo padariniais, truko nuo 1943 iki 1964 m. Taigi ji buvo daug trumpesnė nei pirmoji. Kilus antrajai demokratizacijos bangai demokratinė valstybių skaičius pasaulyje vėl išaugo iki daugiau nei 30. Abi šios bangos baigėsi priešingos krypties, demokratijos žlugimo, bangomis (1922–1942 m., 1958–1975 m.). Jų metu demokratijos statusą prarado kai kurios, tačiau ne visos vykstant demokratizacijai demokratinės tapusios valstybės. Tos valstybės, kurios buvo demokratiškos iki prasidedant demokratizacijos bangai, tokios išliko ir prasidėjus demokratijos žlugimo bangai.

Trečioji demokratizacijos banga, prasidėjusi Portugalijoje, plėtojosi kur kas sparčiau ir apėmė daug didesnę valstybių skaičių, palyginti su pirmomis dviem demokratizacijos bangomis. Praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintojo dešimtmečio pradžioje demokratizacijos banga pasiekė Pietų Ameriką, kur iki tol vyravo karinis režimas, o devintojo dešimtmečio pabaigoje – Rytų, Pietryčių ir Pietų Aziją. Devintojo dešimtmečio pabaigoje demokratizacijos banga atsirito iki VRE, iki Tarybų Sąjungos. Kartu demokratizacijos procesai plėtojosi Pietų ir Centrinėje Amerikoje. Galų gale demokratizacija prasidėjo ir Afrikos valstybėse: 1990 m. Benine ir Pietų Afrikoje, kurioje iš kalėjimo buvo paleistas Nelsonas Mandela ir legalizuotas Afrikos nacionalinis kongresas.

Iki devintojo dešimtmečio vidurio demokratinė valstybių skaičiaus augimas buvo lėtas, o kitą dešimtmetį – spartus. Iki šios tendencijos pradžios pasaulyje buvo apie keturiasdešimt demokratinė šalių. 1995 m., priklausomai nuo vertinimo metodikos, demokratiškomis

⁴⁰ *Ibd.*, p. *xiv*, *xv*.

buvo laikomos nuo 76 iki 117 valstybių. Prieš prasidedant demokratinizacijos bangai mažiau kaip 30 proc. pasaulio valstybių buvo demokratinės. 1997 m. S. Huntingtonas konstatavo, kad daugiau kaip 60 proc. pasaulio valstybių turi vyriausybes, sudarytas pasitelkiant daugiau ar mažiau atvirus, teisingus ir konkurencija paremtus rinkimus. „Šis dramatiškas demokratijos augimas per tokį trumpą laiką yra, be jokios abejonės, vienas išpūdingiausių ir svarbiausių politinių pokyčių žmonių istorijoje“, – teigė S. P. Huntingtonas. Kartu jis kėlė klausimus: „Ką žada ateitis? Ar demokratija taps konsoliduota valstybėse, kuriose ji įgyvendinta neseniai? Ar dar daugiau valstybių taps demokratinės? Ar demokratija pasaulyje taps ne tik vyraujančia, bet ir universalia valdymo sistema?“⁴¹

S. P. Huntingtonas, sekdamas S. M. Lipsetu, pastebi, kad egzistuoja didelė koreliacija tarp demokratijos ir ekonomikos išsivystymo lygio. Jei neskaičiuosime gausius naftos išteklius turinčių valstybių, kurios sudaro atskirą atvejį, visos turtingiausios pasaulio valstybės, išskyrus Singapūrą, yra demokratinės, o beveik visos skurdžiausios pasaulio valstybės – čia reikšminga išimtis yra Indija ir kelios kitos šalys – nėra demokratinės. Valstybės, kurių išsivystymo lygis yra tarp šių dviejų polių, kai kuriais atvejais yra demokratinės, kai kuriais ne. Remdamasis šiomis prielaidomis S. P. Huntingtonas 1997 m. spėjo, kad ateityje perėjimo prie demokratijos galima tikėtis Rytų ir Pietryčių Azijoje, kur vyksta spartus ekonomikos augimas⁴².

S. P. Huntingtonas pripažįsta, kad modernioji demokratija yra Vakarų civilizacijos produktas. Ją pagimdė socialinis pliuralizmas, visuomenės klasių sistema, pilietinė visuomenė, tikėjimas teisinės valstybės principu, atstovaujamojo organų tradicija, dvasinės ir pasaulietinės valdžios atskyrimas ir individualizmo nuostatos – tendencijos, Vakarų Europoje pasireiškusios prieš tūkstantmetį. XVII ir XVIII a. ši tradicija davė pradžią aristokratų kovoms dėl galimybės dalyvauti politiniame gyvenime ir pagimdė vidurines klases, o tai galų gale lėmė XIX a. posūkį į demokratiją. Visos šios ypatybės kartu buvo būdingos tik Vakarams.

⁴¹ **Huntington S.** (1997) After Twenty Years: The Future of the Third Wave. *Journal of Democracy* vol. 8 no. 4, p. 4.

⁴² **Ibd.**, p. 6.

Tai paaiškina, kodėl modernioji demokratija yra Vakarų civilizacijos kūdikis. Trečioji demokratizacijos banga gali plėstis tik apimdama nevakarietiškas visuomenes. Svarbiausias čia yra klausimas, kiek modernioji demokratija, Vakarų produktas, gali išsiskirti nevakarietiškoje visuomenėje? S. P. Huntingtonas konstatuoja, kad bent viena liberali demokratinė valstybė yra beveik visose kitose civilizacijose. Taigi nėra pagrindo tvirtinti, kad liberaliosios demokratijos prigimtis iš principo yra nesuderinama su didžiosiomis nevakarietiškomis kultūromis⁴³.

1991 m. pasirodžiusioje knygoje S. P. Huntingtonas laikėsi procedūrinės demokratijos apibrėžimo, kurį pateikė J. Schumpeteris. Svarbiausias procedūrinės demokratijos bruožas – rinkimai. Politinė kokios nors valstybės sistema laikoma demokratine, kai asmenys, kuriems valstybėje suteikta aukščiausia valdžia priimti kolektyvinius sprendimus, yra paskiriami surengiant teisingus, sąžiningus, periodiškai vykstančius rinkimus, kuriuose kandidatai laisvai konkuruoja dėl balsų ir kuriuose iš esmės visi brandaus amžiaus gyventojai turi teisę balsuoti. Procedūrinės demokratijos apibrėžimas atskleidžia tam tikrus charakteringus požymius, kurie leidžia spręsti, kiek politinės sistemos yra demokratinės, jas lyginti ir daryti išvadas, ar jos tampa demokratiškesnės, ar, priešingai, nedemokratiškos. S. P. Huntingtonas pripažino, kad nemaža dalis mokslininkų siūlo kur kas platesnį demokratijos apibrėžimą. Tačiau tokiu atveju tektų naudotis griežtai neapibrėžtais kriterijais, todėl atliekant analizę kiltų sunkumų. Vyriausybės gali būti neefektyvios, korumpuotos, trumparegės, neatsakingos, užvaldytos kokių nors interesų ir nepajėgti vykdyti politikos bendrojo gėrio labui. Vis dėlto šios aplinkybės nereiškia, kad tokios vyriausybės yra nedemokratiškos.

Ilgainiui pasaulyje vykstantys procesai privertė S. P. Huntingtoną pakeisti nuomonę apie procedūrinę demokratiją. Jis priėmė L. Diamondo argumentus, kad pradėjo sparčiai augti valstybių, kurios įvykdo procedūrinės demokratijos reikalavimus, tačiau neatitinka liberaliosios demokratijos reikalavimo, skaičius⁴⁴. *Freedom House* pateikia nemažą

⁴³ *Ibd.*, p. 6, 9.

⁴⁴ Tiesa, pats L. Diamondas, nors ir netapatina liberaliosios demokratijos su rinkimų (procedūrine) demokratija, pabrėžia, kad rinkimų būdu išrinktos vyriausybės bet kokių atveju yra geresnės už atėjusias į valdžią ne per rinkimus.

sąrašą valstybių, kurios turi rinkimų būdu suformuotą vyriausybę, tačiau yra tik iš dalies laisvos. Priežastis – rinkimų rezultatai ir reikšmė ne Vakarų valstybėse skiriasi nuo įprastos Vakarų praktikos.

Visų pirma rinkimai nevakarietiškoje visuomenėje gali atvesti į pergale politinius lyderius ir grupes, kurie gali kelti rimtą grėsmę demokratijai⁴⁵. Išrinkti vadovai Lotynų Amerikoje ir buvusiose sovietinėse respublikose dažnai elgėsi despotiškai ir nedemokratiškai persekidami oponentus ir valdydami savo leidžiamais dekretais. Nevakarietiškoje visuomenėje, kurioje stinga Vakarų liberaliosios tradicijos, rinkimų būdu suformuotos vyriausybės gali kreipti mažai dėmesio, kad būtų užtikrintos individualios teisės, diskriminuoti mažumas, riboti spaudos laisvę, toleruoti ar net skatinti policijos prievartą. Be to, daugelyje valstybių politikai, norėdami įtikti daliai rinkėjų, gali naudoti tautinius, nacionalistinius, religinius šūkius, kurie skaldo valstybę.

DEMOKRATIJOS KONSOLIDACIJA IR KOKYBĖ

Įvairiose pasaulio valstybėse ne vienerius metus ir net dešimtmečius trukę mėginimai vykdyti demokratizaciją ne kartą pasibaigė nesėkme, kita vertus, demokratinėmis laikomų valstybių santvarka gerokai skiriasi. Šios aplinkybės skatina ieškoti kriterijų, kuriuos įvertinę galėtume teigti, kad demokratija valstybėje jau yra įsitvirtinusi, stabili, konsoliduota, ir kurie galėtų apibūdinti demokratijos kokybę.

⁴⁵ Precedentų yra ir Europos istorijoje. Nacių partijos kandidatas Reichstago rinkimuose Josephas Göbbelsas 1928 m. laikraštyje rašė: „Mes einame į Reichstagą, kad pasiimtume demokratijos ginklus iš jos arsenalo. Mussolini taip pat pateko į parlamentą, tačiau greitai įžygiavo į Romą su juodmarškiniais. Nereikia manyti, kad parlamentarizmas yra mūsų Damaskas. Mes ateiname kaip priešai! Kaip vilkas įsiveržia į avių bandą, taip mes ateisime į Reichstagą. Mes tapsime Reichstago deputatais, kad paralyžuotume Veimaro demokratiją pasitelkdami jos pačios pagalbą. Jei demokratija yra tokia kvaila, kad už šią paslaugą suteiks mums privilegiją nemokamai naudotis transportu ir skirs kasdienes išmokas, tai – jos reikalas.“ Cituojama pagal **Bullock A.** (1993) *Hitler and Stalin: Parallel Lives*. New York: Vintage Books, p. 357.

Demokratijos konsolidacija. Priežastys, kodėl demokratizacija gali patirti nesėkmę, yra įvairios: socialinė įtampa, korupcija, ekonomikos nuosmukis, nacionaliniai, gentiniai ar religiniai konfliktai, nesugebėjimas sukurti tvirtesnių demokratiškosios politinių institucijų, nepalankios tarptautinės sąlygos. Padėtis, kai demokratija valstybėje tampa tvari, vadinama demokratijos konsolidacija.

Pasak L. Diamondo, demokratijos konsolidacija reiškia, kad demokratija yra plačiai pripažįstama piliečių, o jos žlugimas tapo mažai tikėtinas. Tam reikia, kad pasikeistų piliečių elgesys ir įvyktų institucinių pokyčių, kurie sunormintų demokratinę politiką ir susiaurintų jos neapibrėžtumo rėmus⁴⁶.

Bene plačiausiai naudojamą demokratijos konsolidacijos apibrėžimą pateikė J. J. Linzas ir A. Stepanas. Jie nurodė, kad esant konsoliduotai demokratijai „vienintelės įmanomos žaidimo taisyklės mieste“ turi būti demokratijos taisyklės. Įvertinami trys aspektai. Elgesio aspektas: demokratija tampa „vieninteliu įmanomu žaidimu mieste“, kai valstybėje nebėra stiprių jėgų ir veiksnių, grasinančių pakeisti santvarką ar atsiskirti nuo valstybės. Požiūrio aspektas: demokratija tampa „vieninteliu įmanomu žaidimu mieste“, kai net didelių politinių ir ekonominių krizių metu dauguma gyventojų sutaria, kad politiniai pokyčiai turi būti vykdomi tik demokratiškai būdu. Struktūros aspektas: demokratija tampa „vieninteliu įmanomu žaidimu mieste“, kai visi veikėjai, dalyvaujantys politiniame gyvenime, yra išsąmoninę, kad bet kokią politinį konfliktą būtina spręsti laikantis nusistovėjusių taisyklių, o jų laužymas neatneš naudos ir pareikalas vien nereikalingų sąnaudų. Taigi demokratijos konsolidacija reiškia, kad demokratija tapo įprastu, savaime suprantamu visuomenės gyvenimo būdu⁴⁷.

Praėjus dvidešimt metų po Aksominės ir Dainuojančios revoliucijų nekyla abejonių, kad VRE valstybėse demokratija yra konsoliduota, jei vertinsime pagal J. J. Linzo ir A. Stepano pasiūlytus kriterijus. Kita vertus, praėjus tiek metų nuo demokratizacijos pradžios aktualesnis

⁴⁶ **Diamond L.** (1999), p. 64–118.

⁴⁷ **Linz J. J., Stepan A.** (1996a) *Toward Consolidated Democracies. Journal of Democracy* vol.7 no 2, pp. 14–33; **Linz J. J., Stepan A.** (1996b) *Problems of Democratic Transition and Consolidation - Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

yra ne demokratijos konsolidacijos, o demokratijos kokybės klausimas. Mary Kaldor ir Ivanas Vejvoda įspėja, kad formali demokratija dar ne-reiškia tikros demokratijos. Vykdam demokratizaciją gali susiklostyti ne reali demokratija, o vadinamoji menko intensyvumo demokratija, pusiau demokratija ar demokratinis despotizmas⁴⁸.

Demokratijos kokybė. Jeigu valstybė atitinka minimalius demokrati-jos reikalavimus, kita užduotis būtų nustatyti jos demokratijos kokybę.

Vienas iš populiariausių yra Arendo Lijpharto pasiūlytas demokrati-jos kokybės apibrėžimas, kuriame teigiama, kad kokybės sąvoka atspindi, kiek politinė sistema atitinka tokias demokratijos normas kaip atstovaujiamumas, atskaitomybė, lygybė ir dalyvavimas⁴⁹. Tatu Vanhanenas laikosi siauresnio požiūrio ir demokratiją sieja visų pirma su rinkimų procedūromis. Savo plėtojamoje demokratijos analizėje, kuri apima beveik visas pasaulio valstybes, jis pasitelkia du kriterijus – politi-nės konkurencijos (procentinė balsų dalis, nacionaliniuose rinkimuose atiduota mažesnėms partijoms arba nepriklausomiems kandidatams, arba mažesnių partijų ir nepriklausomų kandidatų gautos parlamento narių vietos) ir dalyvavimo rinkimuose (rinkimuose dalyvaujančių rin-kėjų dalis)⁵⁰. Davidas Altmanas ir Aníbalas Pérezas-Liñánas vertindami demokratijos kokybę remiasi R. Dahlio demokratijos kriterijais ir išski-ria tris demokratijos kokybės aspektus: pilietinės teisės, dalyvavimas ir politinė konkurencija. Kartu jie nurodo, kad įvairių demokratijos ko-kybės kriterijų, kuriuos galima panaudoti analizėje, skaičius praktiškai yra neribotas⁵¹.

L. Diamondas ir Leonardo Morlino siūlo aštuonis demokratijos kokybės kriterijus:

1. Teisinė valstybė – visų piliečių lygybė prieš įstatymą;

⁴⁸ Kaldor M., Vejvoda I. (1999), p. 164.

⁴⁹ Lijphart A. (1993) Constitutional Choices for New Democracies. L. Diamond and M. Plattner (eds) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, p. 149.

⁵⁰ Vanhanen T. A. (2000) New Dataset Compared with Alternative Measurement of Democracy. H. J. Lauth, G. Pickel, C. Welzel (eds) *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, p. 188, 191.

⁵¹ Altman D., Aníbal P. L. (2002) Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization* vol. 9 no. 2, p. 95.

2. Dalyvavimas – visi suaugę piliečiai turi turėti politinio dalyvavimo teises, įskaitant teisę balsuoti;
3. Konkurencija – ne tik periodiniai, laisvi ir teisingi rinkimai, bet ir deramas politinių jėgų konkurencijos lygis, kurį apibūdina politinės sistemos atvirumas naujoms politinėms jėgoms, galimybė rinkimuose įveikti valdančiąsias politines jėgas ir besivaržančių politinių partijų lygybės principas žiniasklaidos priemonėse bei gaunant rinkimų finansavimą;
4. Vertikali atskaitomybė – išrinktų politinių lyderių pareiga atsakyti už priimtus sprendimus rinkėjams ar konstitucinėms institucijoms. Ši atskaitomybė realizuojama trimis būdais, kurie apytiksliai atspindi jos stadijas: informacijos pateikimas, pagrindimas ir rinkėjų sprendimas balsavimo metu pašalinti iš pareigų ar išreikšti pasitikėjimą;
5. Horizontali atskaitomybė – kokybiškos demokratijos šalyje valstybės pareigūnai turi elgtis teisėtai ir teisingai, kitu atveju jie turi atsakyti ne tik rinkėjams, bet ir kitiems pareigūnams bei valstybės institucijoms, turinčioms teisę vykdyti priežiūrą. Tokiu būdu viena valdžios šaka yra atskaitinga kitai ir tokią atskaitomybę galima vadinti horizontalia. Pavyzdžiai – parlamentinės opozicijos priežiūra, atsiskaitymas parlamento sudarytiems tyrimo komitetams, teismams, auditui, centriniam bankui, rinkimų komisijai, valstybės ombudsmenui ir kt. institucijoms;
6. Laisvė – apima politines, pilietines ir socialines (arba socioekonominės) teises;
7. Lygybė – kokybiškos demokratijos valstybėje kiekvienas pilietis ir kiekviena piliečių grupė turi tas pačias teises ir tą pačią teisinę apsaugą;
8. Jautrumas – piliečių valia turi virsti politiniais sprendimais (tiesa, šis procesas yra sudėtingas ir sunkiai analizuojamas)⁵².

Demokratijos kokybė tampa gilių, daugelį valstybių apimančių tęstinių tyrimų objektu. Tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas sudaromas įvertinus penkias rodiklių kategorijas:

⁵² **Diamond L., Morlino L.** (2004) The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* vol. 15 no. 4, pp. 20–31.

rinkimų procesą ir pliuralizmą, pilietines laisves, vyriausybės funkcionavimą, politinį dalyvavimą, politinę kultūrą (iš viso 60 rodiklių)⁵³. Institutas *International IDEA* atlieka demokratijos kokybės analizę atsižvelgdamas į septynis kriterijus: dalyvavimą, įgaliojimus, atstovavimą, atskaitomybę, skaidrumą, jautrumą, solidarumą (iš viso yra 75 rodikliai)⁵⁴. JAV agentūros *Freedom House* demokratijos raidos tyrime *Nations in Transit* vertinami aštuoni kriterijai: rinkimų procesas, pilietinė visuomenė, nepriklausoma žiniasklaida, demokratinis valdymas nacionaliniu lygmeniu, demokratinis valdymas vietos lygmeniu, teisinių institucijų sandara ir nepriklausomybė, korupcija (iš viso 60 rodiklių, dalis jų susideda iš 4–6 klausimų)⁵⁵.

Taigi yra pasiūlyta įvairių, neretai prieštaraujančių viena kitai, demokratijos kokybės matavimo sistemų. Michaelis Coppedge'as ir Johnas Gerringas nurodo, kad diskusija dėl demokratijos kokybės rodiklių virte verda⁵⁶. Jie patys pasiūlė 33 galimų rodiklių sąrašą⁵⁷. Demokratijos kokybei gali būti svarbūs daugybė veiksnių, todėl aiškaus ir iki galo pagrįsto atsakymo, kaip derėtų ją matuoti, pateikti šiuo metu, tebesitęsiant diskusijai, nėra galimybės. Tai iš dalies patvirtina ir Stanfordo universitete gimusios iniciatyvos pagrįsti ir išgryninti demokratijos kokybės koncepciją pavyzdys. 2003 m. buvo surengta konferencija, skirta demokratijos kokybės koncepcijai aptarti, o 2005 m. išleista L. Diamondo ir L. Morlino redaguota monografija, kurioje šie mokslininkai pagrindžia aštuonių demokratijos kokybės kriterijų sistemą. Vis dėlto net šioje knygoje kiti autoriai, analizuojantys konkrečių valstybių demokratijos kokybę, gerokai nukrypsta nuo L. Diamondo ir L. Morlino pasiūlytos

⁵³ **Economist Intelligence Unit** (2011).

⁵⁴ **Beetham D. et al.** (2008) *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. International IDEA, pp. 20–24.

⁵⁵ **Freedom House** (2011a) *Nations in Transit: Methodology*. www.freedomhouse.org; 2011-10-01.

⁵⁶ **Ibd.**, p. 248.

⁵⁷ **Coppedge M., Gerring J.** (2011) Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics* vol. 9 no.2, pp. 247–267.

sistemos⁵⁸. O juk galima kelti klausimus ne tik dėl demokratijos kokybės kriterijų, bet ir dėl jų svorio atliekant matavimus⁵⁹.

Vertinant demokratijos kokybę naudojami trejopo pobūdžio rodikliai: objektyvūs rodikliai (pvz., metų, kai valstybėje rengiami lygūs ir teisingi rinkimai, skaičius, veiksmingų opozicinių partijų skaičius, rinkimuose dalyvaujančių rinkėjų dalis), ekspertų vertinimai (pvz., ar veikia teisinės valstybės principas, ar vyriausybės atsiskaito rinkėjams) ir visuomenės nuomonės apklausa (ypač vertinant politinę kultūrą).

PILIE TINĖS VISUOMENĖS SĄVOKOS RAIDA

Sąvoka „pili etinė visuomenė“ laikoma viena iš svarbiausių kalbant apie demokratijos funkcionavimą⁶⁰. Kita vertus, pilietinės visuomenės sąvoka artima bendruomeniškumo idėjoms. Pasak Mariaus Povilo Šaulausko, ši sąvoka yra sujungusi tūkstantmetės Vakarų filosofinės ir intelektualinės istorijos vingius⁶¹. Šiuo metu ji sulaukia daug dėmesio ir įvairiausių interpretacijų. Michaelis W. Foley ir Bobas Edwardsas teigia, kad pilietinės

⁵⁸ Tremblay A. (2007) Assessing the Quality of Democracy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* vol. 40 no. 4, p. 1050.

⁵⁹ Coppedge M., Gerring J. (2011), p. 256.

⁶⁰ Diamond L. (1999), p. 218-261; Grugel J. (2002), p. 96; Whitehead L. (2002), p. 65-90; Linz J. J., Stepan A. (1996a), pp. 14-33; Linz J. J., Stepan A. (1996b); Gellner E. (1994) *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. New York: Allen Lane/Penguin; Putnam R. D. (2001 [1994]) *Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius: Margi raštai; Keane J. (1988a) Despotism and Democracy: The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750-1850. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York Verso, pp. 35-71; Cohen J. L., Arato A. (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

⁶¹ Šaulauskas M. P. (1999) Metodologiniai pilietinės visuomenės profiliai: pilietinė dorybė ir pilietinis visuomeniškumas. *Problemos* Nr. 55, pp. 83-91. M. P. Šaulauskas pastebi, kad derėtų skirti daugiausia filosofijos istorikų „techninį“ pilietinės visuomenės sąvokos vartosenos įvairumą nuo „paprastesnės“, „instrumentinės“ termino prasmės. Pirmuoju atveju kalbama apie specifinį filosofinio diskurso terminą, turintį skirtingą prasminį krūvį priklausomai nuo konteksto, antruoju terminas reiškia kuopinę nuorodą į nuo valstybės ar valdžios institucijų tiesiogiai nepriklausomą formalių ir neformalių visuomenės institutų visumą. Šio darbo tyrime terminas vartojamas antrąja čia paminėta prasme.

visuomenės sąvoka reiškia viena vieniems, kita kitiems, trečia tretiems⁶², o Adamas Seligmanas pažymi, kad ši sąvoka yra daugiaprasmė ir paini⁶³.

Istorijos raidoje galima išskirti klasikinę ir modernią pilietinės visuomenės sampratą. Toliau bus aptartas ir šiuolaikinis mokslinis požiūris į pilietinę visuomenę.

Klasikinė pilietinės visuomenės samprata. Nuo senovės Graikijos ir Romos laikų iki XVIII a. vidurio terminas „pilietinė visuomenė“ buvo vartojamas politiniam dariniui, kurio nariai paklūsta jo įstatymams, apibūdinti. Tokia padėtis turi užtikrinti gerą valdymą ir taikų sambūvį. Pagal šią tradiciją pilietinės visuomenės ir valstybės sampratos iš esmės sutampa. Senovės Graikijoje Aristotelis kalbėjo apie *koinōnia politiké* (politinę bendriją), kuri buvo suprantama kaip laisvų ir lygių piliečių viešoji etninė-politinė bendruomenė, besitvarkanti teisiškai apibrėžtoje taisyklių sistemoje⁶⁴. Senovės Romoje *societas civilis* (visų pirma Cicerono raštuose) išreiškė supratimą, kad individai gali gyventi kaip lygūs laikydamiesi pačių susikurtų įstatymų. Klasikinės pilietinės visuomenės sampratos laikėsi ir tokie XVIII a. mąstytojai kaip Jeanas Jacquesas Rousseau ir Immanuelis Kantas.

Moderni pilietinės visuomenės samprata. Terminas „pilietinė visuomenė“ Europos politinėje erdvėje buvo reikšmingas 1750–1850 m. Šio laikotarpio viduryje valstybę ir *societas civilis* vis plačiau pradėta suvokti kaip atskirus subjektus⁶⁵. Pirmieji atitolimo nuo klasikinės pilietinės visuomenės sampratos ženklai yra ryškūs visų pirma garsiaame škotų švietimo amžiaus veikale Adamo Fergusono „Pilietinės visuomenės istorijoje“ (1767). A. Fergusonu sekė ir kiti škotų moralistai Francisas Hutchesonas, Adamas Smithas, Davidas Hume'as. Jų veikaluose pilietinės visuomenės sąvoka atskiriama nuo valstybės sąvokos ir ieškoma būdų, kaip individai galėtų būti apgintas nuo valstybės, turinčios daug galių. Jie atkreipė dėmesį į besiformuojančios laisvosios rinkos vaidme-

⁶² Foley W. M., Edwards B. (1998a) Beyond Tocqueville: Civil society and social capital in comparative perspective. *The American Behavioral Scientist* vol. 42 Issue 1, pp. 5-20.

⁶³ Seligman A. B. (2004 [1992]) *Pilietinės visuomenės idėja*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, p. 9.

⁶⁴ Cohen J. L., Arato A. (1992), p. 84.

⁶⁵ Keane J. (1988a), p. 36.

nį. Su pastaruoju buvo siejamas ir vartojamas terminas *civil society* (pilietinė visuomenė): ūkiniame gyvenime dalyvaujanti visuomenės dalis buvo vertinama kaip atsvara politikai ir valstybei⁶⁶.

Georgo Wilhelmo Friedricho Hegelio *bürgerliche Gesellschaft*, pilietinės visuomenės, sąvoka apibūdina sudėtingą ekonominės veiklos, teisės institucijų bei įvairių asociacijų sistemą. Žymusis vokiečių filosofas teigė, kad pilietinė visuomenė atsiranda besivystant valstybei. Jis taip pat analizavo vidinius pilietinės visuomenės prieštaravimus: individai jungiasi į konkuruojančias bendroves, organizacijas, institucijas, tad iškyla privataus intereso ir bendrojo gėrio problema. Pasak Hegelio, šiuos prieštaravimus kontroliuoja ir suderina valstybė, ji įkūnija visuotinybę ir dieviškąją valią⁶⁷. Hegelis padarė didelę įtaką Karlui Marxui, kuris taip pat išryškino pilietinės visuomenės prieštaravimus. K. Marxas laikė juos neišvengiamu kapitalizmo atributu. Jis kritikavo ir atmetė valstybės kaip dieviškosios valios įsikūnijimo idėją ir akcentavo savanaudiškus valdančiųjų interesus.

Prancūzų mąstytojas ir politikas Alexis de Tocqueville'is savo veikalė „Apie demokratiją Amerikoje“ bene pirmas apibūdino pilietinę visuomenę kaip būtina stabilios ir gyvybingos demokratijos komponentą, o ne kaip jos priešingybę⁶⁸. A. Tocqueville'is atkreipė dėmesį į didelį Jungtinių Valstijų piliečių aktyvumą ir polinkį jungtis į organizacijas:

„Bet kokio amžiaus, bet kokios padėties, bet kokio mąstymo amerikiečiai nuolatos buriasi į sąjungas. Jie turi ne tik prekybinių ir pramoninių sąjungų, kurių veikloje aktyviai dalyvauja, bet ir tūkstančius kitų: religinių, dorovinių, rimtų, lėkštų, visiems prieinamų ir uždarų, milžiniškų ir visai negausių. Amerikiečiai vienijasi rengdami šventes, steigdami seminarijas, statydami bažnyčias, atidarydami smukles, platindami knygas, į kitą pasaulio kraštą siųsdami misionierius. Taip jie steigia ligonines, kalėjimus, mokyklas.“⁶⁹

⁶⁶ **Van Rooy A.** (1998) *Civil Society as Idea: An Analytical Hatstand*. A. Van Rooy (ed.) *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan Publications, inc., pp. 6–30;
Boussard C. (2003) *Crafting Democracy: Civil Society in Post-Transition Honduras*. Lund Political Studies 127. Lund: Department of Political Science, Lund University.

⁶⁷ **Foley W. M., Edwards B.** (1998a); **Bielskis A.** (2006) Pilietija ir valstybė klasikinėje politinėje mintyje. S. Šiliauskas (sud.) *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, p. 22.

⁶⁸ **Whitehead L.** (2002), p. 71–72.

⁶⁹ **Tocqueville A.** (1996[1835]) *Apie demokratiją Amerikoje*. Vilnius: ALK Amžius, p. 570.

A. Tocqueville'is, kaip ir anksčiau minėti škotų moralistai, kalbėjo, kad tokia pilietinė visuomenė yra atsvara pavojams, kurių gali kelti galinga valstybė. Ji gali kontroliuoti valdžios veiksmus ir suteikia galimybę piliečiams aktyviai įsitraukti sprendžiant viešuosius reikalus, be to, atlieka auklėjamąjį vaidmenį piliečiams suvokiant savo teises ir pareigas.

Nuo XX a. pradžios pilietinės visuomenės sąvoka beveik nebuvo vartojama nei mokslo darbuose, nei politinėje retorikoje, nors bendruomeniškumo reikšmė nebuvo visai ignoruojama. S. M. Lipsetas 1959 m. pasirodžiusiame straipsnyje rašė, kad visuomenėje, kurioje yra mažai organizacijų, ganėtinai nepriklausomų nuo centrinės valdžios, telkiasi diktatoriškas, taip pat revoliucinis potencialas. Jau tuo metu turėta empirinė medžiaga leido daryti išvadą, kad žmonės, kurie priklauso organizacijoms, yra tolerantiškesni ir laikosi demokratiškesnio požiūrio vertindami partijų sistemas⁷⁰. Savo garsiajame veikale „Politinis žmogus“ S. M. Lipsetas taip pat rašo, kad stabilios demokratijos tikimybė didėja, jei žmonės priklauso didesniai skaičiui įvairių organizacijų, nes izoliuoti individai ir grupės linkusios remti politinius ekstremistus⁷¹.

Šiuolaikinis mokslinis požiūris į pilietinę visuomenę. Pilietinės visuomenės sąvoką Vakarų socialiniai mokslai iš naujo atrado visų pirma stebėdami kitaminčių judėjimą komunistinio bloko šalyse praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio pabaigoje. Pilietinė visuomenė čia buvo siejama su autentiška piliečių valia, kuri priešinosi komunistinės valstybės struktūrų spaudimui. Čekų emigrantas Jacques'as Rupnikas padėtį, kuri vyravo Lenkijoje prieš įkuriant „Solidarumą“ 1980 m., apibūdino kaip pilietinės visuomenės atgimimą⁷². Adamas Michnikas ir bendražygiai Lenkijos disidentai šią sąvoką vartojo svarstydami galimybę pasirinkti trečiąjį kelią – demokratizuoti šalį, nes kiti du keliai –

⁷⁰ **Lipset S. M.** (1959) Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* vol. 53 no. 1, p. 84.

⁷¹ **Lipset S. M.** (1960).

⁷² **Pelczynski Z. A.** (1988) Solidarity and 'The Birth of Civil Society' in Poland 1976–81. J. Kean (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso, p. 361.

komunistinės sistemos reforma „iš viršaus“ ir sukilimas „iš apačios“ – buvo mažai tikėtini⁷³.

Robertas D. Putnamas laikomas žymiausiu mūsų dienų mokslininku, plėtojančiu A. Tocqueville'io idėjas. Jis, kaip ir A. Tocqueville'is, pabrėžia įvairių visuomeninių organizacijų vaidmenį visų pirma ugdomant aktyvius piliečius. R. D. Putnamas nurodo, kad esama ryšio tarp tam tikrų visuomenės struktūrų – gyvybingų pilietinio bendravimo tinklų, įveikiančių barjerus tarp skirtingų socialinių grupių, – ir politinės kultūros. Galų gale tokie pilietinio bendravimo tinklai siejami ir su demokratijos gyvybingumu⁷⁴.

Sąvokos „pilietinė visuomenė“ reikšmė bėgant laikui buvo aptariama įvairiais aspektais, dažniausiai ją siejant su demokratijos raida. VRE pilietine visuomene komunizmo laikais buvo laikomas režimui priešišku kitaminčių telkimas, praėjusio amžiaus devintojo ir dešimtojo dešimtmečių sandūroje – aktyvūs sąjūdžiai, kuriems pavyko atsikratyti režimo, pokomunistiniu laikotarpiu – demokratinei valstybei būdingas visuomenės struktūrinimasis. M. W. Foley ir B. Edwardsas pažymi, kad Lotynų Amerikoje pilietinė visuomenė dažnai buvo suvokiama ne tik kaip jėga, kovojanti su represiniu režimu, bet ir kaip visuomenė, galinti pakeisti politines partijas⁷⁵.

Jeanas L. Cohenas ir Andrew Arato pilietinę visuomenę atskiria ir nuo politinės bendruomenės – politinių partijų, politinių organizacijų, politinių institucijų, tokių kaip parlamentas, – ir nuo ekonominės bendruomenės, kurią sudaro gamybos ir paskirstymo organizacijos, bendrovės, kooperatyvai ir pan.⁷⁶ J. J. Linzas ir A. Stepanas šiuolaikinę konsoliduotą demokratiją vaizduoja susidedančią iš penkių susijusių sandų: pilietinės visuomenės, politinės visuomenės, teisinės valstybės, valstybės biurokratijos ir ekonominės visuomenės⁷⁷. Pilietinę visuomenę jie apibrėžia kaip valstybės santvarkos areną, kurioje savarankiškai

⁷³ **Foley W. M., Edwards B.** (1998b) Civil society and social capital beyond Putnam. *The American Behavioral Scientist* vol. 42 Issue 1, pp. 124–140.

⁷⁴ **Putnam R. D.** (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community*. New York: Simon and Shuster; **Putnam R. D.** (2001 [1994]).

⁷⁵ **Foley W. M., Edwards B.** (1998b).

⁷⁶ **Cohen J. L., Arato A.** (1992), p. ix.

⁷⁷ **Linz J. J., Stepan A.** (1996a, 1996b).

besitelkiančios ir santykinai nepriklausomos grupės, sąjūdžiai ir individai stengiasi formuluoti vertybes, kurti organizacijas bei bendrijas ir reikšti savo interesus⁷⁸.

Nors esama įvairių požiūrių, dažniausiai sutariama, kad pilietinė visuomenė yra viešoji erdvė arba arena, kurioje žmonės diskutuoja ir buriasi į bendrijas, kad darytų poveikį valstybei⁷⁹. Taigi pilietinė visuomenė nėra pasyvi valstybės institucijų atžvilgiu. Remiantis anksčiau pateikta samprata, viena iš jos funkcijų yra daryti įtaką priimant sprendimus, kartu – dalyvauti valstybės valdyme.

Mokslinėje literatūroje nuolat vyksta diskusijos, kokia yra pilietinės visuomenės reikšmė, nurodomi ir kai kurie negatyvūs aspektai. Atkreipiamas dėmesys, kad įsitvirtinusios ir aktyviai savo interesus reiškiančios nevyriausybinės organizacijos (NVO) gali monopolizuoti socialinius resursus ir dar labiau didinti socialinę atskirtį; gali susikurti konfrontuojantys organizacijų blokai ir kilti valstybės destabilizavimo grėsmė; politinės jėgos gali užmegzti itin glaudžius ryšius su kai kuriomis NVO ir suskaldyti visuomenę⁸⁰. NVO gali kėsintis netgi į pačią demokratinę santvarką arba pačios gali stokoti demokratiškumo: gali būti neaišku, kam jos atstovauja, vadovai gali būti neatskaitingi, jos gali būti pernelyg priklausomos nuo vienu ar kitu institucijų, gali nepaisyti žmogaus teisių⁸¹. NVO gali būti kuriamos ne dėl kokių nors visuomeninių tikslų, o nusitaikius į fondų ar kitų institucijų paramą. Tokiu atveju jos naudingos tik saujelei tokių organizacijų vadovų. Turėti omenyje šiuos pavojus aktualu VRE valstybėms bei kitoms jaunos demokratijos šalims⁸².

⁷⁸ Linz J. J., Stepan A. (1996b), p. 17.

⁷⁹ Grugel J. (2002), p. 93.

⁸⁰ Foley M. W., Edwards B. (1996) The paradox of civil society. *Journal of Democracy* vol. 7 no. 3, p. 46.

⁸¹ Brysk A. (2000) Democratizing civil society in Latin America. *Journal of Democracy* vol. 11 no. 3, pp. 151, 155.

⁸² Gečienė I. (2002) Civil Society as Fostering Source for Integration of New Members in European Union. *The development of democracy in Baltic States*. Materials of the 1st conference “Baltic Readings” held in Biržai, May 4–5, 2002. Vilnius: Lithuanian Sociological Society; Ottaway M., Chung T. (1999) Toward a New Paradigm. *Journal of Democracy* vol. 10 no. 4, p. 107; Stubbs P. (1996) NGOs and the Myth of Civil Society. *ArkZin* no. 55, January. <http://framework.v2.nl/archive/archive/node/text/.xslt/nodenr-156815;2008-04-01>.

Taigi svarbiausi yra du pilietinės visuomenės vaidmens demokratinėse valstybėse aspektai. Pilietinė visuomenė suprantama kaip arena, kurioje formuojasi aktyvūs ir sąmoningi piliečiai, subrandinamos vertybės, kuriomis pagrįstas visuomenės gyvenimas ir nustatomi ryšiai tarp visuomenės narių. Be to, pilietinė visuomenė išreiškia savo narių interesus ir sąveikauja su valstybe, kai priimami sprendimai, bei dalyvaudama jos valdyme.

PILIETINĖS VISUOMENĖS ATSTOVAVIMAS INTERESAMS

Demokratinėse valstybėse piliečiai aktyviai dalyvauja valdžios institucijoms priimant sprendimus ir atlieka valdžios institucijų kontrolę. Paprastai nurodomi du būdai, padedantys piliečiams daryti įtaką valdžios institucijoms: per politines partijas ir atstovaujant interesams. Remiantis anksčiau minėtu J. J. Linzo ir A. Stepano apibrėžimu, pilietinę visuomenę kaip tik ir suformuoja nepriklausomos organizacijos ir bendrijos, atstovaujančios interesams. NVO dialogo su valdžios institucijomis ir interesų atstovavimo požiūriu apibūdinamos kaip interesų grupės. Šiuo atveju pažymima ir analizuojama viena iš NVO funkcijų demokratinėje visuomenėje – atstovavimas interesams.

Atstovaudamos interesams NVO veikia kaip interesų grupės. Tiesa, interesų grupių veikla suprantama plačiau. Charles'as E. Lindblomas ir Edwardas J. Woodhouse'as teigia, kad savo veikla interesų grupėms prilygsta kai kurie turtingi arba visuomenėje itin gerbiami asmenys. Tą patį galima pasakyti apie vykdomosios valdžios atstovus, departamentus ar agentūras, kurios praktikuoja lobizmą parlamenteuose siekdamos įgyvendinti savo interesus, tai yra atlieka veiksmus, išinančius už tiesiogines savo valdžios ribų⁸³.

Atstovavimas interesams, arba lobizmas, turi ne vieną šimtmetį skaičiuojančią istoriją. Laima Andriekienė pažymi, kad interesų grupės

⁸³ **Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.** (1999) *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, p. 118–119.

egzistuoja visose visuomenėse nepriklausomai nuo politinių sistemų: net fašizmui ir komunizmui būdingos interesų grupės⁸⁴. Demokratinėse valstybėse atstovavimas interesams laikomas neatskiriama santvarkos dalimi. Jis turi būti vykdomas pagal tam tikras taisykles, jam taikomi skaidrumo reikalavimai, be to, galioja atitinkamos etikos normos. Būdingos ir įvairios institucionalizuotos atstovavimo interesams formos – pavyzdžiui, trišalė taryba arba įvairūs konsultacijų komitetai, darbo grupės. Pasak Ronaldo Hrebenaro ir Clive'o S. Thomaso, lobizmu laikomas procesas, kurio metu apsiikeičiama informacija ir grupės, organizacijos ar jos dalies nuomonė perduodama valdžios pareigūnams (tiek rinktiems, tiek skirtiems) turint pagrindinį tikslą – daryti įtaką, kad būtų priimtas palankus sprendimas⁸⁵.

Atstovavimo interesams reikšmė nuo seniausių laikų buvo apmąstoma kaip viešojo ir grupinio intereso santykio problema. Demokratinėje valstybėje į ją galima žvelgti kaip į valstybės persikirstomųjų funkcijų problemą. Kritikai nurodo, kad atstovavimo interesams praktika valstybei suteikia pernelyg daug galių arba priešingai – valstybės galios pernelyg apribojamos atskirų grupių sąskaita. Taip pat pastebima, kad geriau atstovaujama įtakingesnėms grupėms, kurios turi daugiau išteklių. Vadinas, atstovavimas interesams gali nulemti dar netolygesnį išteklių persikirstymą. B. Kohler-Koch primena dar 1955 m. pasirodžiusią Theodoro Eschenburgo knygą „Organizacijų viešpatavimas?“ Šioje knygoje aptariama jau tuo metu daug kam rūpėjusi problema – politiką užvaldo įtakingos organizacijos, kurios realizuoja savo siaurus interesus bendrojo gėrio sąskaita. Šių organizacijų atstovai savo prašymus politikams išdėsto asmeniškai su jais susitikdami, todėl šio proceso neįmanoma kontroliuoti demokratinėje santvarkoje įprastu rinkimų būdu. Taip pažeidžiami svarbūs demokratijai atsakomybės ir skaidrumo principai. Tokia atstovavimo

⁸⁴ **Andrikiėnė L.** (2002) Lobistinės veiklos plėtra Lietuvoje. L. Andrikiėnė (red.) *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 13.

⁸⁵ **Hrebenar R. J., Thomas C. T.** (2002) Bendroji lobistinės veiklos samprata. L. Andrikiėnė (red.) *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 27.

interesams kritika grindžiama teorine nuostata, kad valstybė įkūnija bendrąjį gėrį, o vienpusė įtaka ir šališkumas pažeidžia jos išsipareigojimus⁸⁶.

Šiuo metu plačiausiai taikomi ir analizuojami valstybės ir interesų grupių sąveikos modeliai šią sąveiką vertina kaip pozityvų demokratijos elementą. Pluralistinis sąveikos modelis pasižymi laisva atstovaujamojo interesų konkurencija. Bendrąjį gėrį lemia ir apibrėžia ne valstybė, jis priklauso nuo visuomenėje vykstančio politinio proceso, kurio metu įvairiausi interesai konkuruoja pagal visų priimtas ir teisiškai apibrėžtas taisykles. Pluralizmo šalininkai pabrėžia neigiamus bet kokio šios sferos koncentravimo, koordinavimo ar centralizavimo aspektus.

Korporatyvinės interesų grupių sistemos teoretikai laikosi kito požiūrio ir išryškina funkcinio interesų grupių įtraukimo privalumus. Valstybė teikia pirmenybę pripažintoms, reprezentatyvioms organizacijoms, kurios įgyja monopolinę teisę atstovauti atitinkamam sektoriui ir kartu gali prisiimti didelę atsakomybę. Taigi valstybė bendradarbiauja tik su tam tikromis interesų grupėmis, kurios atstovauja svarbiausiems, visų pirma darbdavių ir darbuotojų, interesams. Neokorporatyvizmo teoretikai kalba ne apie interesų grupių įtaką bendrąjį gėrį įkūnijančiai valstybei, o apie organizacijų ir bendrijų įtaką valdymo efektyvumui. Organizuotų interesų įtraukimas turi palengvinti visuomenės valdymą ir pagerinti problemų sprendimo kokybę⁸⁷.

Kaip pažymi Jacekas Sroka, šiuolaikinio pluralizmo ir korporatyvizmo sampratos yra giminingos, skiriasi tik požiūriu į valdymo veiksmų koordinavimo lygmenį. Jos aprašo dvi strategijas, priklausančias tai pačiai politinio elgesio kategorijai, kurios esmė – demokratinė elito konkurencija. Paprastai teigiama, kad ryškiai išreikštas korporacinis modelis būdingas Austrijai, Švedijai, Norvegijai ir Danijai, o pluralistinis – Jungtinei Karalystei. Kitos valstybės įvairių tyrinėtojų gali būti apibūdinamos skirtingai⁸⁸.

⁸⁶ **Kohler-Koch B.** (2004a) Organisierte Interessen in der europäischen Politik. B. Kohler-Koch, T. Conzelmann, M. Knodt (Hr.) *Europäische Integration - Europäische Regieren*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften (VS), p. 227.

⁸⁷ **Ibd.**, p. 228.

⁸⁸ **Sroka J.** (2000) *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Ir laisva interesų grupių konkurencija, ir interesų koordinavimas yra idealios konstrukcijos. Pliuralizmo ir korporatyvizmo teoretikai aktyviai diskutuoja, tačiau praktikoje abi sistemos susipina, naudojami ir pliuralizmo, ir korporatyvizmo strategijos elementai.

Sutariama, kad atstovavimo interesams mechanizmai turi didinti valdymo efektyvumą. Vis dėlto, kaip pažymi B. Kohler-Koch, lieka neatsakyta į kelis itin svarbius normatyvinius klausimus, nors jiems teoriniuose darbuose ir tyrimuose, susijusiuose su atstovavimu interesams, skiriamas didelis dėmesys. Vienas iš tokių klausimų – kaip atstovaujant interesams gali būti užtikrintos lygios grupių galimybės. Nei pliuralizmas, nei korporatyvizmas negali pasiūlyti tokio reguliavimo mechanizmo ir tokių taisyklių, kurios išlygintų nevienodą įvairių interesų grupių svorį ir pajėgumą. Be to, valdyje vis didesnę reikšmę įgyja konsultacijos ir derybos, todėl sprendimų priėmimo sistema darosi nebeskaidri. Dalyvaujančiųjų tokiose konsultacijose požiūriu interesams atstovaujama efektyviau, kai mažiau naujų dalyvių įtraukiama priimant sprendimus. Esama atstovavimo interesams grupių, kuriose atstovaujama daugiausia vadovybės nuomonei ir beveik nepaliekama erdvės eilinių narių dalyvavimui⁸⁹.

Interesams atstovaujančias grupes ir organizacijas įvairūs autoriai skirsto į verslo ir išsklaidytų (angl. *diffuse*) interesų organizacijas arba ekonominių ir neekonominių interesų organizacijas. Išsklaidytiems interesams priklauso religinės, socialinės, žmogaus teisių, vartotojų, aplinkos apsaugos ir kitos organizacijos. Sąvoka „išsklaidyti interesai“ atspindi tai, kad šios organizacijos atstovauja bendriesiems reikalams ir idėjoms ar didelėms visuomenės grupėms, kurios nėra gerai organizuotos ir darnios ir negali būti lengvai sutelktos.

Pagal narius interesų grupės, veikiančios ES lygmeniu, gali būti skirstomos į atskirų savarankiškų subjektų ar bendrovių, subnacionalines, nacionalines ir europines asociacijas (angl. *Euro groups*). Pastarųjų nariai yra iš daugiau nei vienos šalies.

⁸⁹ Kohler-Koch B. (2004a), p. 229–230.

PILIE TINĖS VISUOMENĖS PLĖTROS SĄLYGOS: VALSTYBĖS VAIDMUO

Kokios yra pilietinės visuomenės plėtros sąlygos? Neįmanoma vienareikšmiškai atsakyti, ar demokratinė valstybės santvarka susiklos- to kaip reakcija į pilietinės visuomenės vertybes, normas, poreikius ir struktūras, ar, priešingai, pastarosios ugdosi esant palankioms sąlygoms, kurias sudaro valstybės institucijos. Demokratinei pilietinės visuomenės plėtrai palanki terpė yra tik demokratinėje valstybėje, savo ruožtu stipriai pilietinei visuomenei būtina stipri ir jos poreikius tenkinanti valstybė. Valstybėse, kurios nereaguoja į visuomenės poreikius, prašymus ir reika- lavimus, kurių institucijos nėra demokratiškos arba veikia ydingai ir yra pernelyg silpnos, kolektyvinių veiksmų ir atstovavimo interesams pobū- dis gerokai skirsis nuo to, kuris pasireiškia brandžioje demokratinėje sis- temoje⁹⁰. Reinas Ruutsoo teigia, kad moderni pilietinė visuomenė negali atsirasti be būtino partnerio – modernios valstybės⁹¹.

Vienas iš svarbių demokratinės valstybės požymių yra atitinka- mas sprendimų priėmimo mechanizmas, kai sukuriama poveikio ke- liai ir būdai, kuriais gali naudotis įvairiausios, net silpnos ar atskirtų išgyvenančios, visuomenės grupės⁹². Pliuralistinė demokratinė valsty- bė turi būti pakankamai stipri, kad užtikrintų teisinės valstybės prin- cipus ir išvengtų pernelyg didelės galingų, paprastai verslo ir stambio- jo kapitalo, interesų grupių įtakos. Kita vertus, valstybė turi jautriai reaguoti į pilietinės visuomenės reiškiamus interesus. Čia ypatingas vaidmuo tenka valstybės tarnautojams, biurokratinei sistemai, kuri turi būti nešališka ir pirmenybę teikti viešajam interesui. Vienas iš demokratijos reikalavimų – kompetentingas, teisiškai tinkamai reg-

⁹⁰ **Weßels B.** (2003) Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und Osteuropa: intermediäre Akteure, Vertrauen und Partizipation. D. Gosewinkel, D. Rucht, W. van den Daele, J. Kocka (Hg.) *Zivilgesellschaft – national und transnational*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, p. 173; **Foley M. W., Edwards B.** (1996), p. 47.

⁹¹ **Ruutsoo R.** (2002) *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States. Impact of Traditions on Mobilization and Transition 1986–2000. Historical and Sociological Study*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

⁹² **Grugel J.** (2002), p. 69.

lamentuotas, atskaitingas visuomenei ir profesionalus biurokratinis valstybės aparatas⁹³. E. Huber, D. Rueschemeyeris ir J. D. Stephensas fundamentalia klaida laiko teiginį, kad valstybės įtaka ir pilietinės visuomenės kūrimasis yra vienas kitą paneigiantys reiškiniai: kuo daugiau vieno, tuo mažiau kito. Jie nurodo visai priešingą tendenciją ir JAV, ir Europoje: NVO skaičius pradeda augti tose srityse, kuriose valstybė suaktyvina savo veiklą⁹⁴.

Svarbus vaidmuo valstybei tenka ir užtikrinant bendras pilietinės visuomenės gyvybingumo sąlygas. Thedos Skocpol JAV demokratijos tyrinėjimai atskleidė šios šalies demokratijos modelio raidos bruožų, kurie iki tol buvo likę beveik nepastebėti. Ji pataisė A.Tocqueville'io, pakiliai aprašiusio JAV piliečių aktyvumą kuriant įvairias organizacijas, pastebėjimus ir akcentavo, kad nemažai organizacijų buvo kuriama „iš viršaus“. Nuo pat JAV valstybės gimimo demokratinės vyriausybės ir politinės institucijos skatino, įvairiais lygmenimis ir tiesiogiai, ir netiesiogiai rėmė įvairių visuomeninių grupių veiklą. Tokia valstybės politika, T. Skocpol nuomone, bent iki XX a. vidurio lėmė puikiai subalansuotą šalies pilietinį gyvenimą: sparčiai besiplėtojantis verslas nepa-glemžė pilietinės visuomenės⁹⁵. Analizuodamas pilietinės visuomenės padėtį Prancūzijoje Jonahas Levy nustatė, kad valstybės ir pilietinės visuomenės santykis yra abipusis ir potencialiai simbiotinis⁹⁶. Gajų įsitikinimą, kad pilietinės visuomenės aktyvumą lemia vien iniciatyva „iš

⁹³ **Suleiman E.** (1999) *Bureaucracy and Democratic Consolidation: Lessons from Eastern Europe*. L. Anderson (ed.) *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press, p. 163.

⁹⁴ **Huber E., Rueschemeyer D., Stephens J. D.** (1999), p. 174.

⁹⁵ **Skocpol T.** (1999a) *Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life*. T. Skocpol, M. P. Fiorina (eds) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 461–509; **Skocpol T.** (1999b) *How Americans Became Civic*. T. Skocpol and M. P. Fiorina (eds) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 27–80.

⁹⁶ **Levy J. D.** (1999) *Tocqueville's Revenge: State, Society and Economy in Contemporary France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 7.

apačios“, paneigia ir tyrinėjamai, atlikti Vokietijoje, Jungtinėje Karalystėje bei kitose Europos šalyse⁹⁷.

Naujų argumentų ir įrodymų, kad politinės institucijos yra svarbios pilietinės visuomenės formavimuisi, pateikė Bo Rothsteinas ir Dietlind Stolle. Jie paskelbė straipsnį iškalbingu pavadinimu „Kaip politinės institucijos sukuria ir sugriauna socialinį kapitalą“. Išanalizavę 50-ies valstybių rodiklius autoriai įrodė, kad esama priežastinio ryšio tarp politinių institucijų nekorumpuotumo, nešališkumo bei teisingumo ir bendrojo gyventojų pasitikėjimo, kuris sudaro prielaidas susikurti stipriai pilietinei visuomenei. Didžiausią reikšmę tokiam pasitikėjimui turi tvarką užtikrinančios ir sprendimus įgyvendinančios institucijos⁹⁸.

Kad valstybės institucijų konsultacijos su NVO būtų efektyvios, būtinas abiejų pusių atitinkamas pasirengimas. Interesams negalės būti atstovaujama ir jie negalės būti ginami, jei valstybės institucijos dėl vienu ar kitu priežasčių nenorės ar negalės įvertinti NVO pateiktos informacijos ir į ją atsižvelgti. Nancy Bermeo, apibendrindama XIX ir XX a. pilietinės visuomenės raidos analizės duomenis, daro išvadą, kad pilietinės visuomenės gyvybingumui ir demokratiniam vystymuisi didžiausią įtaką daro ne tie veiksniai, kurie dažnai minimi šiame kontekste – suteikiama balsavimo teisė, urbanizacija ir ekonomikos modernizacija, išsilavinimo augimas, – ir net ne NVO skaičiaus didėjimas, o valdančiojo elito atvirumas pilietinei visuomenei, ypač parlamento gebėjimas bendrauti su ja, taip pat tinkamai apibrėžta ir išplėtotą pilietinės visuomenės ryšių su įvairiomis valstybės sritimis sistema⁹⁹.

Nacionalinių valdžios institucijų ir NVO bendradarbiavimas gali būti formalizuojamas sudarant atitinkamą susitarimą. Pirmoji pasauly-

⁹⁷ **Padgett S.** (2000) *Organizing Democracy in Eastern Germany: Interest Groups in Post-Communist Society*. Cambridge: Cambridge University Press; **Hall P. A.** (1999) Social Capital in Britain. *British Journal of Political Science* vol. 29, pp. 417–461.

⁹⁸ **Rothstein B., Stolle D.** (2002) How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. Paper prepared for the 98th Meeting of the American Political Science Association in Boston, MA, August 29–September 2.

⁹⁹ **Bermeo N. G.** (2000) Civil Society after Democracy: Some Conclusions. P. H. Nord, N. G. Bermeo (eds) *Civil Society Before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 242–244.

je tokia sutartis sudaryta Anglijoje 1998 m.¹⁰⁰ Šiuo pavyzdžiu yra pasekusios bent 25 valstybės¹⁰¹. Toks viešosios valdžios institucijų ir NVO sektoriaus susitarimas sudaromas po plačių valdžios pareigūnų ir NVO konsultacijų. Jis nustato principus, kuriais bus grindžiami ateities santykiai. Susitarimu abi pusės pripažįsta, kad atlieka viena kitą papildanti vaidmenį kurdamos demokratinės visuomenės gerovę, nustatydamos ir įgyvendindamos viešąją politiką ir paslaugas. Susitarimais apibrėžiami atvirumo ir atskaitomybės principai, aptariamas NVO sektoriaus finansavimas¹⁰². Estija tokią sutartį, pavadintą Estijos pilietinės visuomenės plėtros koncepcija, sudarė 2002 m. Nuolat veikia šios Koncepcijos įgyvendinimo komitetas, jis nustato svarbiausius tikslus artimiausiems dvejiems metams. Kas dveji metai Estijos parlamente rengiami klausymai, skirti Koncepcijos įgyvendinimui aptarti¹⁰³.

Naudingas būtų vadinamasis demokratijos auditas. Švedijoje jis atliekamas nuo 1995 m., Jungtinėje Karalystėje nuo 1996 m., o Australijoje nuo 2002 m.¹⁰⁴ Būtų naudinga, jei nepriklausomi ekspertai, atlikdami auditą, nuodugniai išanalizuotų valstybės demokratijos, taip pat pilietinės visuomenės dalyvavimo valdyje padėtį. Auditas būtų prasmingesnis, jei politikai išipareigotų atsižvelgti į ekspertų pateiktas išvadas.

Apibendrinant dera pažymėti, kad būtinas demokratinės valstybės požymis yra sprendimų priėmimo mechanizmas, kai sukuriama keliai ir būdai, suteikiantys galimybę pareikšti nuomonę įvairiausioms visuo-

¹⁰⁰ **Compact** (2007) *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. www.thecompact.org.uk; 2007-12-01; **ECAS** (2004) European Citizen Action Service. European Economic and Social Committee. *The European Commission and Consultation of NGOs*. Brussels, p. 12. Jungtinėje Karalystėje yra dar atskiri Velso, Škotijos, Šiaurės Airijos susitarimai, taip pat daugelis vietinių ir sektoriinių susitarimų.

¹⁰¹ **Compact** (2007).

¹⁰² **ECAS** (2004), p. 12, 13.

¹⁰³ **EKAK** (2007) *Estonian Civil Society Development Concept (EKAK)*. www.ngo.ee/1030; 2007-11-15.

¹⁰⁴ **OECD** (2011) *International Futures Programme*. www.oecd.org/document/42/0,2340,en_2649_33707_33617194_1_1_1_1,00.html; 2011-07-01; **Democratic Audit** (2011a) *The Democratic Audit of the United Kingdom*. <http://www.democraticaudit.com/about-us/>; 2011-07-01; **Democratic Audit** (2011b) *Democratic Audit of Australia*. <http://arts.anu.edu.au/democraticaudit/>; 2011-07-01.

menės grupėms. Menkas pilietinės visuomenės gyvybingumas politikams ir valstybės tarnautojams negali būti priežastis vengti konsultacijų su NVO sektoriumi, nes būtent valstybės atvirumas ir iniciatyva skatina pilietinės visuomenės raidą.

2. DALIS. POSTKOMUNIZMAS IR PEREINAMASIS BŪVIS: DEMOKRATIJOS KOKYBĖS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE PROBLEMA

KOMUNIZMO IŠKILIMAS IR ŽLUGIMAS

Komunizmą galima apibūdinti kaip politinę, ekonominę ir socialinę teoriją bei praktiką, grindžiamą utopine idėja, kad kapitalizmas bus pakeistas visuomenine santvarka, kurioje neliks klasių, valstybės struktūrų, privačios nuosavybės, materialinio suinteresuotumo. Žmonės tokiuose santvarkoje bus kolektyvo nariai, sieks kūrybinės saviraiškos, o ne didesnio vartojimo. Įsivyras teisingumas ir harmonija („iš kiekvieno pagal sugebėjimus, kiekvienam pagal poreikius“). Įtakingiausia komunizmo koncepcija yra marksizmas, pagrindęs revoliucinį komunistinės visuomenės sukūrimo kelią. Šios teorijos pradininkai buvo vokiečių revoliucionieriai Karlas Marxas (1818–1883) ir Friedrichas Engelsas (1820–1895). Marksizmas turėjo didžiulę įtaką XX a. Vienas žymiausių K. Marxo sekėjų buvo Vladimiras Leninas (1870–1924), kurio vadovaujami bolševikai 1917 m. Rusijoje įvykdė perversmą ir užgrobė valdžią.

Marksizmas-leninizmas ir V. Lenino perversmas Rusijoje. V. Leninas save laikė nuosekliu marksistu, tačiau marksizmo teorijoje padarė esminių pataisų. K. Marxo įsitikinimu, revoliucijai kilti yra absoliučiai būtina, kad gamybinės jėgos būtų pasiekusios pakankamą išsivystymo lygį, ir ne tik vienoje atskiroje šalyje, bet visame pasaulyje. Jei gamybinės jėgos nebus pakankamai išsivysčiusios, pasak K. Marxo, išliks skurdas ir kova dėl pragyvenimo reikmenų, o tai nesuderinama su komunistine visuomene. Be to, visose šalyse išsivysčiusios gamybinės jėgos sudarys pagrindą universaliam pasauliniam žmonių bendravimui.

Revoliucinis perversmas vienoje tautoje lems analogišką procesą kitose tautose ir visame pasaulyje. Socialistinės revoliucijos vykdytojas, pasak K. Marxo, bus proletariatas, revoliucija būtinai turi būti pasaulinė. Po trumpo laiko ji turi atvesti į komunizmą. V. Leninas stengėsi pagrįsti tezę, kad revoliucija įmanoma vienoje valstybėje – Rusijoje („silpniausioje kapitalizmo grandyje“), nors to meto Rusijoje pramonė ir gamybinės jėgos nebuvo išvystytos kaip Vakarų Europoje ar JAV, proletariatas palyginti negausus, o daugumą gyventojų sudarė valstiečiai, kuriems dėl specifinio veiklos pobūdžio buvo sunku rasti vietą marksizmo teorijoje. V. Lenino ir bendražygių plėtotą teorija vadinama marksizmu-leninizmu.

V. Leninas tapo neabejotiną Rusijos revoliucionierių marksistų lyderiu ir žymiu II internacionalo, kurį sudarė socialistinės ir darbo partijos, veikėju, tačiau nuo 1907 m. jis gyveno užsienyje ir nebesitikėjo, kad kada nors taps socialistinės revoliucijos liudininku ir dalyviu. Viską pakeitė 1914 m. kilęs Pirmasis pasaulinis karas. Europą užvaldė karingos nacionalistinės nuotaikos. II internacionalas subyrėjo, nes daugelis jo lyderių savo valstybės interesus iškėlė aukščiau nei pasaulinio proletariato, o kiti pabūgo išdaviko etiketės. V. Leninas ir saujelė bendražygių visoje Europoje buvo viena iš nedaugelio žmonių grupių, kuri nuo pat karo pradžios nepasidavė nacionalistinėms aistroms. Proletariato vadas vykstant pasauliniam karui išžvelgė galimybę pagaliau įgyvendinti savo idėjas. 1917 m. balandį jis pasinaudojo Vokietijos, Rusijos priešininkės pasauliniame kare, parama ir grįžo iš Šveicarijos į Rusiją, kurioje tuo metu buvo nuverstas caras ir šalį valdė laikinoji vyriausybė. 1917 m. lapkričio 7 d. (spalio 25 d. pagal Rusijos senąją kalendorių) V. Lenino vadovaujami bolševikai Rusijoje įvykdė perversmą.

V. Leninas įrodinėjo, kad iki komunizmo visuomeninės ekonominės formacijos dar turi būti socialistinė raidos fazė, kurioje valstybė ne nunyks, o atliks svarbų vaidmenį. V. Leninas kalbėjo apie proletariato diktatūrą, proletariato prievartą, nukreiptą į buržuaziją. Proletariato diktatūra esanti klasių kovos išraiška ir reiškia demokratiją proletariatui, kapitalizmo visuomenėje išnaudojamai klasei. Kadangi proletariatas ir, remiantis V. Lenino teorija, tų pačių tikslų siekianti vargingoji valstietija gali būti neorganizuoti ir nepakankamai pasirengę, vadovavimą revoliucijai turi perimti avangardinė partija (K. Marxo ir F. Engelso terminas), sudaryta iš profesionalių revoliucionierių, –Komunistų

partija. Po bolševikų perversmo buvo įvesta represyvi vienos partijos diktatūra ir prasidėjo tai, kas neretai vadinama didžiausiu XX a., o gal ir visos žmonijos istorijos, politiniu, ekonominiu, socialiniu eksperimentu, – komunizmo kūrimas.

V. Leninas šalyje, kurioje vyko pilietinis karas, įvedė karinio komunizmo politiką: nacionalizuota pramonė, įvestas centralizuotas gamybos valdymas, valstybės rankose atsidūrė užsienio prekybos monopolis, uždrausta privati prekyba šalies viduje, įvesta visuotinė darbo prievolė, prekės skirstytos centralizuotai (kortelių sistema maisto produktams). Naudojant šturkščią prievartą buvo nusavinamos valstiečių maisto atsargos. Šalyje prasidėjo badas, pasiglemžęs milijonų žmonių gyvybę. Karinio komunizmo politikos atsisakyta 1921 m. Ją V. Lenino iniciatyva pakeitė naujoji ekonominė politika, kurios tikslas buvo atkurti iš esmės sužlugusių valstybės pramonę. Pripažinta įvairių formų nuosavybė, grįžta prie kai kurių rinkos ekonomikos principų, steigtos koncesijos su užsienio kapitalu. Žemės ūkyje maisto atsargų nusavinimas pakeistas kur kas mažesniu mokesčiu maisto produktais, skatinta kooperacija.

J. Stalino represijos ir industrializacija. Trečiojo dešimtmečio pabaigoje valdžioje įsitvirtinęs Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos (SSRS) vadovas J. Stalinas nutraukė naująją ekonominę politiką ir pradėjo forsuotą industrializaciją bei prievartinę žemės ūkio kolektyvizaciją, o privati gamybos priemonių nuosavybė ir rinkos santykiai buvo panaikinti. Neatsiejama šios politikos dalimi tapo valstybinis teroras ir masinės gyventojų represijos, paranojos bruožų turinti kova su „klasiniiais priešais“, „buožėmis“, įsivaizduojamais sąmokslininkais, kenkėjais, Vakarų šnipais ar tiesiog laisvo mąstymo žmonėmis.

J. Stalino industrializacijos išskirtinis bruožas – dėmesys sunkiajai pramonei, gigantiškiems projektams. Ūkio plėtros uždaviniai buvo kuriami sudarant penkmečio planus. Ši SSRS politika davė rezultatų: šalies pramonė sparčiai augo. Tačiau tai pasiekti pavyko naudojant ekstensyvius ūkio plėtros būdus, kai pasitelkiama itin pigi darbo jėga (vykstant kolektyvizacijai pragyvenimo šaltinio neteko daugybė kaimo žmonių), įvairios prievartos priemonės (pavyzdžiui, uždraudžiama darbingiems žmonėms persikelti į kitą šalies vietą), taip pat gulago kalinių darbas.

Galinga propagandos mašina šlovino valstybės pasiekimus, skatino žmonių entuziazmą, propagavo socialistinį lenktyniavimą ir fanatišką darbą (stachanovininkų judėjimas). Nors pagal industrializacijos lygį SSRS visada atsiliko nuo pirmaujančių Vakarų valstybių, prieš Antrąjį pasaulinį karą pagal bendrą pramonės produkciją SSRS buvo antra valstybė pasaulyje po JAV. Gyventojų pragyvenimo lygis pamažu gerėjo. Tai suteikė sistemai tam tikro legitimumo. Dalis Vakarų intelektualų palankiai vertino SSRS pasiekimus ar net jais žavėjosi.

Antrajame pasauliniame kare SSRS su Vakarų demokratijomis – JAV, Jungtine Karalyste, Prancūzija – kovojo prieš Adolfo Hitlerio valdomą Vokietiją. Pergalė kare padidino SSRS tarptautinį autoritetą. Po karo daugelis VRE valstybių pateko į SSRS įtakos zoną. Kita vertus, nuo 1947 m. prasidėjo Šaltasis karas – Vakaruose vis labiau pradėjo įsitvirtinti vaizdiny, kad SSRS sistema yra priešinga laisvei ir demokratijai, kad komunistinės valstybės kelia grėsmę Vakarams.

1949 m. Mao Dzedongo vadovaujami komunistai užėmė valdžią Kinijoje. Šios šalies ir daugelio kitų pasaulio valstybių komunistai sėmėsi įkvėpimo ne tik iš K. Marxo, F. Engelso, bet ir iš V. Lenino, J. Stalino veikalų ir veiklos. Nė viena pasaulio valstybė negalėjo likti Šaltojo karo nuošalyje. Kiekvienos jų politinėje, ekonominėje, kultūrinėje sferose vyko atvira ar slapta kova tarp Vakarų demokratijos ir komunizmo įtakos. Nemažai Lotynų Amerikos, Azijos, Afrikos valstybių šliejosi prie socialistinės sistemos arba vykdė reformas, iš dalies kopijuodamos SSRS ekonomikos modelį, J. Stalino industrializaciją.

1956 m. per dvidešimtąjį SSRS komunistų partijos suvažiavimą naujasis partijos generalinis sekretorius Nikita Chruščiovas perskaitė slaptą pranešimą, kuriame buvo įvardyti J. Stalino nusikaltimai. 1956 m. lapkritį sovietinė kariuomenė nuslopino Vengrijos išsilaisvinimo revoliuciją. Šie du įvykiai praretino komunistinės sistemos gerbėjų gretas Vakaruose. Kita vertus, vis dar tęsėsi ekstensyvus SSRS pramonės augimas, o SSRS mokslo pasiekimai buvo įspūdingi. 1957 m. SSRS į orbitą aplink Žemę iškėlė pirmąją istorijoje dirbtinį Žemės palydovą „Sputnik 1“. Tai davė N. Chruščiovui rimtą pagrindą tvirtinti, kad SSRS mokslo ir karinis potencialas nenusileidžia JAV. 1961 m. balandį SSRS patvirtino savo reputaciją pasiūsdama į kosmosą pirmąjį žmogų – Jurijų Gagariną.

SSRS saulėlydis. Praėjusio amžiaus septintojo dešimtmečio viduryje sovietinėje ekonomikoje pradėjo ryškėti sąstingio ženklai. Žlugo N. Chruščiovo skelbtos idėjos, kad per kelis dešimtmečius SSRS sukurs komunistinę visuomenę. Pragyvenimo lygis kilo lėtai, vadinamasis prekių deficitas ir kasdienio gyvenimo nepritekliai tapo neatskiriamais sovietinio žmogaus gyvenimo palydovais. Leonido Brežnevo vadovaujama Komunistų partija nevykdė masinių represijų prieš savo piliečius, kaip buvo daroma J. Stalino laikais, tačiau gyvenimą akylai stebėjo ir kontroliavo slaptoji tarnyba KGB, o viešosios erdvės nė akimirkai nepaleido cenzūros gniaužtai. SSRS užsienio politika liko ne mažiau agresyvi: 1979 m. SSRS kariuomenė įsiveržė į Afganistaną.

Devintojo dešimtmečio viduryje tapo aišku, kad SSRS ir visos socialistinės stovyklos ekonomikos raida įstrigo. Tačiau greito SSRS žlugimo niekas nepranašavo. Prie SSRS komunistų partijos vairo 1985 m. stojo jaunas vadovas Michailas Gorbačiovas. Nuo 1987 m. jis pradėjo liberalizuoti ekonomiką, praplėtė žodžio laisvės ribas (viešumo, arba *glasnost*, politika). M. Gorbačiovas norėjo atgaivinti SSRS ekonomiką, reformuoti ir demokratizuoti šalį. Tačiau jis neturėjo aiškesnio reformų plano ir nenutuokė, kokių pasekmių gali turėti priimti sprendimai. Pasikeitus SSRS užsienio politikai ir kilus demokratizacijos bangai 1989 m. lapkritį griuvo Berlyno siena. 1990 m. vasario mėnesį M. Gorbačiovas SSRS komunistų partijos komitetui pateikė siūlymą panaikinti Konstitucijos garantuotą Komunistų partijos, kaip vadovaujančios jėgos, monopoliją. M. Gorbačiovas pareiškė, kad Komunistų partija turės konkuruoti su kitomis politinėmis jėgomis demokratijos sąlygomis. Tai galima laikyti pokomunistinės eros pradžia¹⁰⁵. 1992 m. rugpjūtį po nepavykusio Maskvos pučo subyrėjo ir pati SSRS.

Zenonas Norkus kelia klausimą, kodėl niekas nenumatė, kad žlugs sovietinis komunizmas? Visų pirma, sovietologai savo prognozėms skelbti negalėjo naudotis socialiniams mokslams įprastais informacijos šaltiniais: laisvos žiniasklaidos pranešimais, visuomenės nuomonės apklausomis, objektyviais statistikos duomenimis. Be to, pasak Z. Norkaus, komunizmo žlugimas iš tikrųjų buvo menkai tikėtina įvykių raida, kuri tapo įmanoma kelis kartus atitinkamai susiklosčius aplinkybėms (viena iš jų – M. Gorbačiovo išrinkimas SSRS komunistų

¹⁰⁵ **Doder D., Branson L.** (1991) *Gorbachev: heretic in the Kremlin*. New York, London: Penguin Books, p. 408.

partijos generaliniu sekretoriumi 1985 m., nors į šį postą pretendavo stiprūs konkurentai – Viktoras Grišinas ir Grigorijus Romanovas)¹⁰⁶.

Gyvenimas komunistinėje valstybėje. Komunistinės valstybės svarbiausias bruožas buvo vienos partijos valdžia ir marksizmo-leninizmo paskelbimas oficialia valstybės ideologija. Komunistinėse valstybėse veikė centralizuota planinė ekonomika.

Tokios valstybės savo politinę sistemą apibūdindavo kaip demokratiją. Būdavo imituojamos demokratijos institucijos – parlamentas, rinkimai. Iš tikrųjų tai neturėjo nieko bendra su demokratijos principais, nes visos valstybės institucijos buvo kontroliuojamos vienos partijos, žiniasklaida ir visos NVO taip pat atstovavo vienos partijos interesams. Kai kuriose komunistinėse valstybėse buvo daugiau nei viena partija, tačiau Komunistų partija turėjo išskirtinį statusą. Komunizmo ideologija rėmėsi dialektinio materializmo ir istorinio materializmo filosofinėmis teorijomis. Buvo diegiamas ateistinis auklėjimas ir akcentuojama kova su vadinamaisiais religiniais prietarais, deklaruojamas kolektyvizmas, darbas visuomenės labui. Propagandos mašina nuolat skelbė, kad kapitalizmas supuvo, Vakarų pasaulio vertybės buvo atmetamos ir deklaruojami klasiniai laisvės ir demokratijos principai: tikroji demokratija esanti darbo žmonių, o ne kapitalistų demokratija. Kartu veikė nuožmi kontrolės ir prievartos sistema. Valstybė labai išplėtė savo įtaką ir skverbėsi į visas visuomenės gyvenimo sritis.

Vengrų ir britų mokslininkas bei konservatyvus politikas George'as Schöpflinas rašė:

„J. Stalino revoliucija lėmė, kad didžioji visuomenės dalis pradėjo naudoti modernius darbo metodus, įvyko didžiulis ir negrįžtamas gyventojų persikėlimas iš kaimo į miestą; revoliucija sukūrė ar išplėtė gana kvalifikuotos techninės inteligentijos ratą, ji labai padidino valstybės skverbimąsi į visuomenę, todėl atsirado nemažai gyventojų, kurie valstybę laikė savo svarbiausiu gynėju; pokyčių buvo siekiama turint menkus išteklius, todėl buvo taupoma įvairių socialinio aktyvumo sričių sąskaita, visų pirma, infrastruktūros ir aplinkos apsaugos.“¹⁰⁷

¹⁰⁶ **Norkus Z.** (2008) *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 272–284.

¹⁰⁷ **Schöpflin G.** (1994).

Rusų sociologas ir rašytojas Aleksandras Zinovjevas savo knygoje „Homo sovieticus“ taip apibūdina tipišką sovietinį žmogų:

„[Jis] yra parengtas gyventi išties baisiomis sąlygomis. Jis pasirengęs pakelti sunkumus. Jis nuolat laukia, kad nutiks kas nors dar baisesnio. Jis yra nusižeminęs prieš jį už pavadėlio laikančią valdžią (...). [Jis] visuomet kiš pagali į ratus bet kam, kas mėgins sutrikdyti įprastas elgesio normas (...). Jo parama vadovybei absoliuti, nes jo standartinę sąmonę suformavo ideologija, jis jaučia atsakomybę už šalį kaip visumą, pasiryžęs pasiaukoti ir pasiryžęs paaukoti kitus.“¹⁰⁸

Šios savybės būdingos stalinizmo laikotarpiui. L. Brežnevo epochos, vadinamojo brandaus socializmo, metais nusistovėjo kiek aukštesni laisvės ir saviraiškos standartai, fanatizmas nebebuvo pateikiamas kaip gyvenimo norma, masinės represijos nebuvo vykdomos.

Komunizmo ideologijos poveikumas buvo skirtingas įvairiose valstybėse, tačiau beveik visur dauguma gyventojų matė oficialių šūkių ir realaus gyvenimo neatitikimą: ne darbo žmonių valdžią, o nekontroliuojamą nerenkamos ir niekam neatskaitingos partinės nomenklatūros įsigalėjimą, ne gerovę ir „artėjimą prie komunizmo“, o tuščias parduotuvių lentynas. Daugelis numanė, kad Vakaruose žmonės gyvena ne tik laisviau, bet ir kur kas pasiturimiau. Viešumoje gyventojai skelbdavo ištikimybę partijos idealams ir komunizmui, o privačioje aplinkoje, įsitikinę, kad aplink nėra slaptųjų tarnybų agentų ausų, dalydavosi kasdieniais rūpesčiais, žerdavo kritiką, pajuokdavo režimo dviveidiškumą. Esant dideliame neatitikimui tarp viešojo ir privataus gyvenimo įsigalėjo cinizmas, apatija, savanaudiško išskaičiavimo filosofija. Iš dalies tai buvo gyvenimo būtinybė: oficialiais keliais, be pažinčių ir kyšių buvo sunku ar net neįmanoma gauti būtiniausių prekių, išspręsti kilusias problemas. Buvo gaji nuomonė, kad vogti ir grobstyti valstybės (tai yra „niekieno“) turtą, pavyzdžiui, statybinių medžiagų iš statybų ar verpalų iš tekstilės fabriko, – ne toks jau didelis nusikaltimas.

Komunistinis režimas slopino bet kokias pilietinio aktyvumo apraiškas. Daugelis tyrinėtojų pabrėžia, kad komunistinė vienpartinė sistema gali egzistuoti tik naikindama pilietinės visuomenės tradicijas. Įsigalėjus vienpartinei sistemai pilietinė visuomenė visada atsiduria ant

¹⁰⁸ Zinoviev A. (1985) *Homo Sovieticus*. Boston, New York: The Atlantic Monthly Press.

išnykimo ribos¹⁰⁹. Kita vertus, buvo sukurtos profsąjungos ir daugybė kitų organizacijų, kurias kontroliavo komunistų partija ir kurios buvo neatsiejamai susijusios su valstybės institucijomis, tačiau imitavo demokratinės visuomenės organizacijas bei sąjūdžius.

POKOMUNISTINIŲ VALSTYBIŲ PERĖJIMAS Į DEMOKRATIJĄ IR DIKTATŪRĄ: POSTKOMUNIZMAS

Žlugus komunizmui SSRS, o kartu ir Europos valstybėse, prasidėjo politinės, ekonominės, socialinės pertvarkos. Jos sulaukė didžiulio socialinių mokslų srityje dirbančių mokslininkų dėmesio. Iš pradžių net neabejota, kad išsivadavusios ir nepriklausomybę atgavusios valstybės žengia demokratizacijos keliu. Praėjus daugiau nei dvidešimt metų, kai žlugo komunizmas, galima konstatuoti, kad komunistiniam blokui priklausiusių valstybių raida buvo labai skirtinga. Dalis šių valstybių tapo demokratinės, o kitose įsigalėjo autoritarinis režimas.

Postkomunizmas. Sąvoka „postkomunizmas“ apibūdina valstybės padėtį žlugus komunistinei sistemai, kai valstybėje prasideda neišvengiami pokyčiai. Postkomunizmo būvis taip pat dažnai siejamas su politine, ekonomine, socialine, kultūrine padėtimi, kuri susiklosto žlugus komunizmo santvarkai. Šiai padėčiai būdingas politinis nestabilumas, idėjinis ir vertybinis vakuumas, sunkumai kuriant demokratiją, demokratinę institucijų ydos, žema gyventojų politinė kultūra, gyvybingos pilietinės visuomenės stoka, nedarniai funkcionuojanti rinkos ekonomika¹¹⁰. Taigi dažniausiai kaip būdingiausi postkomunizmo būsenos bruožai nurodomi sunkumai kuriant demokratiją, įsigalėjęs nedemokratinis režimas, demokratinėse valstybėse – prastesnė demokratijos

¹⁰⁹ Žr. **Keane J.** (1988b) Introduction. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London New York: Verso, p. 2, 5,6; **Ruutsoo R.** (2002).

¹¹⁰ **Holmes L.** (1997) *Post-Communism: An Introduction*. Cambridge: Polity Press; **Outhwaite W., Ray L. J.** (2005) *Social theory and postcommunism*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing; **Galasińska A., Galasiński D.** (2010) *The Post-Communist Condition-Public and Private Discourses of Transformation*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.

kokybė, palyginti su brandžios demokratijos valstybėmis. Nesutariama, ar postkomunizmą galima laikyti pereinamuoju būviu, ar šis būvis gali virsti nuolatine būseną, pasižyminčia tam tikromis savybėmis. Kadangi pokomunistinės valstybės labai skirtingos – ir autoritarinės, ir demokratinės, priklausančios ES, vartojama sąvoka „postkomunizmas“ nere-tai praranda gilesnį turinį ir reiškia tik tai, kad valstybė ar jos teritorija anksčiau priklausė komunistinių valstybių blokui.

Vykstant pertvarkoms pokomunistinėse valstybėse iškilo tai, ką il-gus metus sąmoningai ar nesąmoningai buvo stengtasi ignoruoti ne tik socialistiniame bloke, bet ir Vakaruose: SSRS buvo imperinė valstybė, prievarta jungusi daugelį skirtingų tautų. Subyrėjus SSRS ir Jugoslavi-jai kūrėsi naujos valstybės, tai kėlė papildomų uždavinių vykdoms reformoms. Atsinaujino nacionaliniai konfliktai, kurių židiniai buvo tik prislopinti, tačiau anaipol neužgesinti komunizmo viešpatavimo metais. Pasirodė, kad vadinamasis internacionalinis sovietinių metų auklėjimas, parodomoji tautų draugystė nedavė vaisių. Nemažai kru-vinų konfliktų kilo buvusios SSRS teritorijoje, tačiau pasaulį labiausiai sukrėtė karai buvusioje Jugoslavijoje. Čia buvo vykdomi nusikaltimai žmogiškumui, karo nusikaltimai, genocidas. 1999 m. serbų vykdomas represijas prieš Kosovo albanus sustabdė tik 11 savaičių vykusio NATO bombardavimo operacija. Etniniai konfliktai sukėlė didelių socialinių ir ekonominių problemų plačiuose regionuose, apsunkino reformas.

Postkomunizmas paveldėjo nemažai buvusios sistemos gyventojų nuostatų ir elgesio bruožų. Kadangi komunistinė valstybė buvo su-vokiama kaip svetima, priešiška jėga, panašios nuostatos liko gajos ir naujai kuriamų valstybių, demokratinių institucijų atžvilgiu. Prievarta, kuria žmonės buvo verčiami jungtis į organizacijas, dalį visuomenės net prasidėjus transformacijai atgrasė nuo savanoriškos visuomeninės veiklos. Formavosi dvejopas požiūris į valstybę: dalis gyventojų iš jos vis dar tikėjosi globos, stabilumo garantijų, kurios buvo teikiamos komu-nizmo laikais, ir baiminosi konkurencijos, laisvosios rinkos plėtros pa-sekmių. G. Schöpflinas komunizmo palikimą apibūdina trimis žodžiais: depolitizacija, infantilizacija ir atomizacija¹¹¹.

Sudėtingas reformų kelias žlugus komunistiniam režimui, verty-bių griūtis VRE valstybėse formavo nepasitikėjimo atmosferą. Poko-

¹¹¹ Schöpflin G. (1994), p. 5.

munistiniam būviui būdingas žmonių susvetimėjimas ir pasitikėjimo vienas kitu smukimas, didelė turtinė diferenciacija, silpnas ryšys tarp elito ir visuomenės, dideli lūkesčiai lyderių atžvilgiu, visuomenės nesugebėjimas išreikšti savo nuomonės ir interesų, tautinio ir kultūrinio identiteto krizė, nepakantumas, tolerancijos stoka, kompromiso kultūros nebuvimas, jėgos bei pinigų kultas ir, kita vertus, bejėgiškumo jausmas, moralinių vertybių išblukimas, dogmatizmas ir ideologijų sąmyšis, politinė apatija, korupcija, kyšininkavimas ir išvešėjusi biurokratija.

Perėjimas ar transformacija? Pokyčių pokomunistinėse valstybėse analizėje dažniausiai pasitelkiamos dvi demokratizacijos teorinės tradicijos: modernizacijos teorija ir perėjimo tyrimai (angl. *transition studies*). Žodis *transition* išvertus iš anglų kalbos reiškia „perėjimas“, taigi tranzitologija dažnai suprantama kaip autoritarinio režimo pakeitimas demokratine santvarka, kuri iš esmės nesiskiria nuo Vakarų demokratijos. Teigiama, kad panašios teleologinės nuostatos būdingos ir modernizacijos teorijai, o tranzitologija kartais laikoma tiesiog modernizacijos teorijos atmaina¹¹². Bene dažniausiai pokomunistinių valstybių analizėje naudojama perėjimo tyrimų teorija, tačiau kartu ji yra aštriai kritikuojama. Pateikiama argumentų, kad pokomunistinių valstybių tyrimui ji pasitelkia metodologines nuostatas, sukurtas kitų pasaulio regionų valstybių, besivaduojančių iš autoritarinio režimo, egzistavusio kitu laiku, analizei, ir dėl to naudoja netinkamus rodiklius, neadekvačiai interpretuoja faktus ir neteisingai konstruoja tyrimus¹¹³.

¹¹² Žr., pavyzdžiui, **Cohen S. F.** (1999) *Russian Studies Without Russia. Post-Soviet Affairs* January–March vol. 15 no. 1, pp. 37–55; **Reddaway P. Gliniski D.** (2001) *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

¹¹³ **Tőkés R. L.** (2000) *Transitology: Global Dreams and Post-Communist Realities. Central European Review* vol. 2 no. 10; **Bunce V.** (2000) *Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations. Comparative Political Studies* vol. 33 no. 6, pp. 703–734; **Jowitt K.** (1998) *Challenging the “Correct” Line. East European Politics and Societies* vol. 12 no. 1, p. 87–106; **Kubicek P.** (2000) *Post-Communist Political Studies: Ten Years Later, Twenty Years Behind? Communist and Post-Communist Studies* vol. 33 no. 3, pp. 295–309; **Saxonberg S., Linde J.** (2003) *Beyond the Transitology–Area Studies Debate. Problems of Post-Communism* vol. 50 no. 3, pp. 3–16.

Dar daugiau kritikos perėjimo tyrimai sulaukia dėl to, kad laikosi teleologinės nuostatos, jog galutinis perėjimo iš autoritarinio režimo tikslas ir prasmė yra Vakarų pavyzdžio liberalios demokratijos sukūrimas¹¹⁴. Todėl siūloma vietoj sąvokų „perėjimas“ ir „tranzitologija“ vartoti pokyčio arba transformacijos sąvokas, nes „transformacija“ reiškia tiesiog pokytį, reformas, nenustatant, kur jos turėtų nuvesti, ir neturi teleologinio prieskonio¹¹⁵. Tiesa, Jordanas Gansas-Morse'as atliko išsamią tranzitologijos literatūros analizę ir konstatavo, kad dauguma mokslininkų, kurie remiasi modernizacijos teorija ir perėjimo tyrimais, kritiškai vertina šių teorijų galimybes ir modifikuoja jas atsižvelgdami į pokomunistinių valstybių specifiką. Kad pokomunistinio perėjimo galutinė, natūrali, būtina, ar netgi tik galima baigtis yra liberaliosios demokratijos įsigalėjimas, tvirtina nedaugelis mokslininkų. Taigi tranzitologijos reputacija dažnai kenčia vien dėl terminologinės painiavos¹¹⁶. Verta pažymėti, kad sąvokos „perėjimas“ ir „transformacija“ kartais vartojamos kaip sinonimai¹¹⁷.

Daugelis įtakingų mokslininkų, kurie pradėjo tyrinėti pokomunistines transformacijas, iki tol analizavo Pietų Europos ir Lotynų Amerikos valstybių perėjimą į demokratinę santvarką pradedant 1974 m. Šis procesas žinomas iš S. P. Huntingtono pasiūlytos sąvokos „trečioji demokratizacijos banga“. Todėl ir pokomunistinių valstybių transformacijos neretai priskiriamos trečiajai demokratizacijos bangai. Michaelis McFaulis atkreipia dėmesį į proceso, kuris prasidėjo žlugus komunistinei sistemai, išskirtinumą ir siūlo jo nepriskirti trečiajai bangai, o laikyti

¹¹⁴ **Burawoy M., Verdery K.** (1999) *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 15; **Carothers T.** (2002) The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* vol. 13 no.1, pp. 5–21, January 2002, p. 7; **Stark D.** (1992) From System Identity to Organizational Diversity: Analyzing Social Change in Eastern Europe. *Contemporary Sociology* vol. 21 no. 3, p. 300.

¹¹⁵ **Illner M.** (1996) Post-Communist Transformation Revisited. *Czech Sociological Review* vol. 4 no. 2, p. 157–169.

¹¹⁶ **Gans-Morse J.** (2004) Searching for Transitologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm. *Post-Soviet Affairs* vol. 20 no. 4, pp. 320–349.

¹¹⁷ Žr., pavyzdžiui, **Pickles J., Smith A.** (1998) *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. New York: Routledge.

ketvirtąją banga. Kadangi tik nedidelė pokomunistinių valstybių dalis tapo demokratinės, šią ketvirtąją bangą būtų tiksliau vadinti perėjimo į demokratiją ir diktatūrą banga¹¹⁸.

Pokomunistinės valstybės, jų bendrumas ir skirtumai. Pokomunistinėmis galima laikyti nemažą grupę valstybių: JAV agentūra *Freedom House* savo tyrimuose analizuoja padėtį 29-iose pokomunistinėse valstybėse¹¹⁹. Tai valstybės, kurios pačios ar jų teritorijos Šaltojo karo metais priklausė komunistiniam blokui ir kurios prasidėjo pertvarkos žlugus SSRS diktatui. 2 lentelėje pateikta Jørgeno Mølleros ir Svendo Eriko Skaningo pokomunistinio režimo tipų klasifikacija, 3 lentelėje – JAV agentūros *Freedom House* klasifikacija, 4 lentelėje – tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas, 5 lentelėje – organizacijos *Freedom House* laisvės indeksas pokomunistinėse valstybėse. Šios lentelės atskleidžia, kad pokomunistinėse valstybėse vykę pokyčiai buvo skirtingo pobūdžio. Kai kurios iš jų tapo autokratinėmis valstybėmis, pavyzdžiui, Azerbaidžanas, Kazachija, Turkmėnija, Uzbekija. Šių valstybių režimas yra vienas nuožmiausių pasaulyje. Kitas pokomunistines valstybes galima laikyti demokratinėmis – visų pirma tas, kurios tapo ES narėmis.

Atsižvelgiant į tai, kad pokomunistinės valstybės vertinant jų demokratijos brandą yra labai skirtingos, pagrįstai galima kelti klausimą, ar išvis tikslinga išskirti valstybes į atskirą grupę remiantis vieninteliu požymiu – faktu, kad prieš dvidešimt metų jos priklausė komunistiniam blokui.

Pokomunistinės valstybės skiriasi daugeliu požymių. Skirtinga jų praeitis, kultūra, religija. Visas jas sieja vienintelis dalykas – ilgiau ar trumpiau trukusi komunistinė santvarka, vienoje valstybėse įsitvirtinusi po Pirmojo, kitose – po Antrojo pasaulinio karo, o žlugusi 1989–1992 m. Skirtingas ir šių dienų pokomunistinių valstybių ekonominis bei socialinis išsivystymo lygis, jų santvarka.

¹¹⁸ **McFaul M.** (2002) The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics* vol. 54 no. 2, p. 212–244.

¹¹⁹ **Freedom House** (2011b).

2 lentelė. Pokomunistinio režimo tipai 2007 m.

Liberalioji demokratija	Poliarchija	Rinkimų demokratija	Minimalioji demokratija	Autokratija
Estija Lietuva Slovėnija	Čekija Vengrija Latvija Slovakija	Bulgarija Kroatija Makedonija Lenkija Rumunija Serbija	Bosnija ir Hercegovina Albanija Moldova Mongolija Ukraina Rusija	Armėnija Azerbaidžanas Baltarusija Kazachstanas Tadžikija Turkmėnija Uzbekija

Pastaba. Valstybės suskirstytos į grupes pagal Guttmano skalę, atsižvelgiant į tris požymių grupes: rinkimų teisę, teisinės valstybės principų įgyvendinimą ir pilietinių laisvių lygį. Dvi pokomunistinės valstybės Gruzija ir Kirgizija šioje Guttmano skalėje tiksliai neatitiko nė vienos grupės požymių: Gruzija išsiskyrė tuo, kad be priekaištų įgyvendina rinkimų teisę ir turi nedidelių trūkumų pilietinių laisvių srityje, tačiau jai būdingi dideli trūkumai įgyvendinant teisinės valstybės principus. Kirgizija pasižymi dideliais trūkumais įgyvendindama rinkimų teisę ir teisinės valstybės principus, tačiau pasižymi vidutinio lygio trūkumais pilietinių laisvių srityje.

Šaltinis: Møllera J., Skaaning S. E. (2010)¹²⁰.

¹²⁰ Møllera J., Skaaning S. E. (2010) Post-communist regime types: Hierarchies across attributes and space. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 43 Issue 1, p. 61.

3 lentelė. Demokratijos reitingas ir režimo tipas 2009 m.

Konsoliduota demokratija (1,00–2,99)

Slovėnija 1,93

Estija 1,96

Latvija 2,18

Čekija 2,21

Lietuva 2,25

Lenkija 2,32

Vengrija 2,39

Slovakija 2,68

Pusiau konsoliduota demokratija (3,00–3,99)

Bulgarija 3,04

Rumunija 3,46

Kroatija 3,71

Serbija 3,71

Makedonija 3,79

Juodkalnija 3,79

Albanija 3,93

Pereinamoji vyriausybė arba hibridinis režimas (4,00–4,99)

Bosnija ir Hercegovina 4,25

Ukraina 4,39

Gruzija 4,93

Pusiau konsoliduotas autoritarinis režimas (5,00–5,99)

Kosovas 5,07

Moldova 5,14

Armėnija 5,39

Konsoliduotas autoritarinis režimas (6,00–7,00)

Rusija 6,14

Tadžikija 6,14

Kirgizija 6,21

Azerbaidžanas 6,39

Kazachija 6,43

Baltarusija 6,50

Turkmėnija 6,93

Uzbekija 6,93

Pastaba. Reitingo vertinimai pateikiami skalėje nuo 1 iki 7. 1 rodo didžiausią demokratijos įtvirtinimą, 7 – mažiausią. Demokratijos vertinimas yra septynių reitingavimo kategorijų vidurkis: rinkimų proceso, pilietinės visuomenės, nepriklausomos žiniasklaidos, demokratinio valdymo nacionaliniu lygmeniu, demokratinio valdymo vietos lygmeniu, teisinės sistemos kokybės ir nepriklausomumo, korupcijos.

Šaltinis: Freedom House (2010b)¹²¹.

¹²¹ **Freedom House** (2010b) *Nations in Transit 2010*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03.

4 lentelė. Demokratijos indeksas Rytų Europos valstybėse¹²² 2008 ir 2010 m.

Valstybė	2010 m. rodiklio reikšmė	Vieta pasaulyje	2008 m. rodiklio reikšmė	Vieta pasaulyje	Rodiklių reikšmių skirtumas
Albanija	5,86	84	5,91	81	-0,05
Armėnija	4,09	109	4,09	113	0,00
Azerbaidžanas	3,15	135	3,19	135	-0,04
Baltarusija	3,34	130	3,34	132	0,00
Bosnija ir Hercegovina	5,32	94	5,7	86	-0,38
Bulgarija	6,84	51	7,02	52	-0,18
Čekija	8,19	16	8,19	19	0,00
Estija	7,68	33	7,68	37	0,00
Gruzija	4,59	103	4,62	104	-0,02*
Juodkalnija	6,27	68	6,43	65	-0,16
Kazachija	3,30	132	3,45	127	-0,16*
Kroatija	6,81	53	7,04	51	-0,24*
Kirgizija	4,31	106	4,05	114	0,26
Latvija	7,05	48	7,23	46	-0,18
Lenkija	7,05	48	7,3	45	-0,25
Lietuva	7,24	41	7,36	42	-0,11*
Makedonija	6,16	73	6,21	72	-0,04*
Moldova	6,33	65	6,50	62	-0,17
Rumunija	6,6	56	7,06	50	-0,46
Rusija	4,26	107	4,48	107	-0,22
Serbija	6,33	65	6,49	63	-0,16
Slovakija	7,35	38	7,33	44	0,02
Slovėnija	7,69	32	7,96	30	-0,27

¹²² Tyrimų centras *Economist Intelligence Unit* Rytų Europos valstybėmis vadina šalių grupę, daugelyje kitų šaltinių vis dar vadinamą pokomunistinėmis valstybėmis, matyt, abejodamas, ar praėjus daugiau kaip dvidešimt metų, kai žlugo komunizmas, terminas „pokomunistinės valstybės“ vis dar yra pakankamai pagrįstas. Tokiu būdu atsisakyta postkomunizmo etiketės, tačiau valstybės vis vien traktuojamos kaip turinčios bendrą komunistinę praeitį: tik komunistinė praeitis sieja tokias šalis kaip Lenkiją ir Turkmėniją, Slovėniją ir Gruziją. Vis dėlto ši sprendimą kažin ar galima laikyti nepriekaištingu, nes kituose šaltiniuose Tadžikija, Turkmėnija, Uzbekija ir kitos Vidurinės Azijos šalys itin retai laikomos Rytų Europos valstybėmis.

Lentelės tęsinys

Tadžikija	2,51	149	2,45	150	0,06
Turkmėnija	1,72	165	1,72	165	0,00
Ukraina	6,30	67	6,94	53	-0,64
Uzbekija	1,74	164	1,74	164	0,00
Vengrija	7,21	43	7,44	40	-0,23

Pastaba: Rodiklių reikšmės nuo 0 iki 10, aukštesnis rodiklis rodo geresnį vertinimą.

* Rodiklių skirtumas pateikiamas toks, koks nurodytas *Economist Intelligence Unit* tyrimo ataskaitoje.

Šaltinis: Economist Intelligence Unit (2011).

5 lentelė. Pokomunistinių valstybių laisvės indeksas 2009 m.

Valstybė	Reitingo balai	Vertinimas*
Albanija	3,0	Iš dalies laisva
Armėnija	5,0	Iš dalies laisva
Azerbaidžanas	5,5	Nelaisva
Baltarusija	6,5	Nelaisva
Bosnija ir Hercegovina	3,5	Iš dalies laisva
Bulgarija	2,0	Laisva
Čekija	1,0	Laisva
Estija	1,0	Laisva
Gruzija	1,5	Laisva
Juodkalnija	2,5	Laisva
Kazachija	5,5	Nelaisva
Kroatija	1,5	Laisva
Kirgizija	5,5	Nelaisva
Latvija	1,5	Laisva
Lenkija	1,0	Laisva
Lietuva	1,0	Laisva
Makedonija	3,0	Iš dalies laisva
Moldova	3,5	Iš dalies laisva
Rumunija	2,0	Laisva
Rusija	5,5	Nelaisva
Serbija	2,0	Laisva
Slovakija	1,0	Laisva
Slovėnija	1,0	Laisva

Lentelės tęsinys

Tadžikija	5,5	Nelaisva
Turkmėnija	7,0	Nelaisva
Ukraina	2,5	Laisva
Uzbekija	7,0	Nelaisva
Vengrija	1,0	Laisva

Pastaba. 2009 m. duomenys, 1 – aukščiausias laisvės lygis, 7 – žemiausias. Laisva (1,0–2,5 reitingo balo), iš dalies laisva (3,0–5,0), nelaisva (5,5–7,0).

Šaltinis: Freedom House (2010a)¹²³.

Spalvotosios revoliucijos. Pradedant 2000 m. pasaulio visuomenė atidžiai sekė naują iš visuomenės gelmių kilusių provakarietiškų revoliucijų bangą. Šios revoliucijos vyko keturiuose pokomunistinėse valstybėse – Jugoslavijoje (Buldozerio revoliucija, 2000 m.), Gruzijoje (Rožių revoliucija, 2003 m.), Ukrainoje (Oranžinė revoliucija, 2004 m.), Kirgizijoje (Tulpių revoliucija, 2005 m.) – ir Artimųjų Rytų valstybėje Libane (Kedrų revoliucija, 2005 m.). Kartais jos vadinamos Spalvotosiomis revoliucijomis¹²⁴. Jos skyrėsi nuo 1989–1991 m. vykusių taikingų Aksominės ir Dainuojančios revoliucijų, kurių tikslas buvo išsivaduoti iš komunizmo ir sukurti naujas nacionalines valstybes. Šių revoliucijų būdingas bruožas buvo tuometine valdžia nepatenkintų plačių visuomenės sluoksnių sąjūdžiai ir protestai, pasibaigę valdžios pasikeitimu. Šiuose sąjūdžiuose dalyvavo daug jaunimo, jis būrėsi į organizacijas ir sumaniai naudojosi naujųjų technologijų teikiamomis galimybėmis. Buvo kuriamos nepriklausomos interneto svetainės, kuriose buvo pateikiama alternatyvi informacija, diskusijų forumai, o greita protestuotojų mobilizacija tapo įmanoma mobiliaisiais telefonais siunčiant

¹²³ **Freedom House** (2010a) *Freedom in the World 2010*. www.freedomhouse.org; 2010-11-04.

¹²⁴ **Zherebkin M.** (2009) In search of a theoretical approach to the analysis of the “Colour revolutions”: Transition studies and discourse theory. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 42 Issue 2, pp. 199–216; **Baev P. K.** (2010) Re-examining the ‘colour revolutions’: The turn of the tide from Belgrade to Ulan Bator. K. B. Harpviken (ed.) *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts (Comparative Social Research, Volume 27)*. Emerald Group Publishing Limited, pp. 249–276.

trumpąsias žinutes. Ukrainos Oranžinė revoliucija tapo pirmąja pasaulio istorijoje, didžia dalimi organizuota internetu¹²⁵.

2000 m. Jugoslavijoje išaiškėjo mėginimai suklastoti prezidento rinkimų rezultatus tuometinio diktatoriško šalies vadovo S. Miloševićiaus naudai. Kilus masiniams protestams (Buldozerio revoliucija) S. Miloševićius atsistatydino ir prezidentu tapo opozicijos kandidatas Vojislavas Koštunica. 2003 m. tarptautiniai stebėtojai pranešė apie suklastotus parlamento rinkimų rezultatus Gruzijoje. Šalyje prasidėjo visuomenės demonstracijos ir buvo priverstas atsistatydinti autokratinų polinkių turintis prezidentas E. Ševardnadzė (Rožių revoliucija). Naująja valstybės galva išrinktas provakarietišku pažiūrų Michailas Sakašvilis. 2004 m. Ukrainoje kilo Oranžinė revoliucija, kai paaiškėjo, kad prezidento rinkimų rezultatai buvo suklastoti tuometinio ministro pirmininko V. Janukovičiaus naudai. Ukrainos Aukščiausiasis Teismas anuliavo rinkimų rezultatus, o iš naujo surengtus rinkimus laimėjo demokratinių jėgų remiamas Viktoras Juščenka. M. McFaulis atkreipia dėmesį, kad šios trys taikingos revoliucijos turi daug bendra ir pasižymi ypatybėmis, kurios jas išsiskiria iš kitų demokratinų pertvarkų ir revoliucijų. Pirma, visos trys revoliucijos prasidėjo paskelbus, kad buvo suklastoti rinkimų rezultatai, antra, visų jų metu kilę sąjūdžiai griebsi nekonstitucinių veiksmų, kad būtų apginta jau egzistuojanti demokratinė konstitucija ir įgyvendintos skelbiamos, nors nerealizuojamos politinio žaidimo taisyklės, trečia, opozicija ir valdantieji vienu metu kalbėjo, kad jiems priklauso suvereni valdžia, ketvirta, visos revoliucijos buvo taikingos¹²⁶.

¹²⁵ Spalvotųjų revoliucijų metu svarbiausios sąjūdžių naudotos priemonės buvo nepriklausomos interneto svetainės ir mobiliųjų telefonų SMS, o arabų pavasariui reikšmingi tapo socialiniai tinklai *Facebook* ir *Twitter*. Žr. **McFaul M.** (2005); **Goldstein J.** (2007) *The Role of Digital Networked Technologies in the Ukrainian Orange Revolution. Berkman Center Research Publication No. 2007-14*; **Kuzio T.** (2008) *Democratic Breakthroughs and Revolutions in Five Postcommunist Countries: Comparative Perspectives on the Fourth Wave. Demokratizatsiya* vol. 16 no. 1, p. 97–109; **Aulich J.** (2011) *The Democratic Delusion: New Media, Resistance and Revolution in Serbia 1995–2000. Digital Icons: Studies in Russian, Eurasian and Central European New Media* no. 5, pp. 1–21. **Preston J.** (2011) *Movement Began With Outrage and a Facebook Page That Gave It an Outlet. New York Times* February 5, NYTimes.com.

¹²⁶ **McFaul M.** (2005), p. 6.

Daug bendra su M. McFaulio nurodytomis revoliucijų ypatybėmis turi 2005 m. Kirgizijoje vykusį Tulpių revoliucija. Ji kilo prasiveržus visuomenės protestams dėl suklastotų parlamento rinkimų rezultatų. Tiesa, ši revoliucija neapsiėjo be smurto proveržių – jų būta pirmomis revoliucijos dienomis Kirgizijos pietiniame mieste Džalalabade. Šios revoliucijos metu opozicija nebuvo vieninga ir neturėjo aiškaus lyderio. Kilus visuotiniam nepasitenkinimui prezidentas Askaras Akajevas buvo priverstas sprukti iš šalies ir atsistatydinti, o naujuoju valstybės vadovu išrinktas Kurmanbekas Bakijevas.

Į šių revoliucijų gretą dažnai įrašomi ir 2005 m. įvykiai Libane, kilę, kai buvo nužudytas žymus visuomenės veikėjas ir buvęs ministras pirmininkas Rafikas Hariri (Kedrų revoliucija). Dėl prasidėjusių protestų Libaną turėjo palikti Sirijos kariuomenė, o po naujų rinkimų į valdžią atėjo provakarietiška vyriausybė.

Su šiomis revoliucijomis dalis apžvalgininkų ir analitikų siejo nemažai vilčių ir tikėjo, kad valstybėse įsitvirtins demokratija. Tačiau, kaip parodė tolesnė įvykių eiga, viltims nebuvo lemta išsipildyti. Serbija yra demokratiškiausia valstybė šioje valstybių grupėje (žr. 3 ir 4 lenteles), tačiau šalies politinės jėgos nesutaria, ar Serbija turėtų siekti narystės ES, be to, šalis yra įklimpusi į tarptautinius ginčus dėl Kosovo nepriklausomybės. 2006 m. nepriklausomybę paskelbė Juodkalnija, iki tol priklausiusi federacinei sąjungai su Serbija. Juodkalnijos demokratijos padėtis panaši kaip Serbijos. Ukrainos prezidento 2010 m. rinkimų pirmajame ture V. Juščenka gavo tik 5,45 proc. rinkėjų balsų, o antrajame ture į šalies prezidento postą buvo išrinktas V. Janukovičius, prieš kurio suklastotą pergalę rinkimuose buvo nukreipta 2004 m. Oranžinė revoliucija. Provakarietiškų pažiūrų Gruzijos prezidentas M. Saakašvilis yra kaltinamas dėl autoritarinio valdymo tendencijų. Sąjūdžiai ir protestai prieš Kirgizijos prezidentą K. Bakijevą prasidėjo nepraėjus nė metams, kai jis buvo išrinktas valstybės vadovu. 2010 m. korupcija ir nepotizmu apkaltintas prezidentas kilus kruvinoms riaušėms paspruko iš šalies ir prieglobstį rado Minske.

Tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos padėties tyrimo duomenimis, 2010 m. iš šių valstybių tik Serbija ir Ukraina buvo priskiriamos valstybių, kurioms būdinga demokratija su trūkumais, grupei, be to, verta pažymėti, kad, palyginti su 2008 m., Ukrainos demokratijos indekso smukimas yra vienas didžiausių pasaulyje (žr. 4 lentelę). Gruzija ir Kirgizija priskiriamos hibridinio režimo grupei.

VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBIŲ KELIAS Į DEMOKRATIJĄ

Tarp pokomunistinių valstybių išsiskiria VRE regionas. Daugelis jo valstybių žlugus komunizmui ėmė orientuotis į Vakarų ir pradėjo gilias politines, ekonomines bei socialines reformas. Dešimt regiono valstybių 2004 ir 2007 m. tapo ES narėmis.

Vidurio ir Rytų Europos regiono savitumas

VRE valstybės, geografiškai esančios tarp Vokietijos ir Rusijos, įvairiais laikotarpiais patekdavo į Vakarų arba Rytų įtakos sferą. Nors XX a. valstybės ilgus dešimtmečius priklausė komunistiniam blokui, daugelis jų gyventojų nesusitaikė su tokia padėtimi, slapta pripažino Vakarų santvarkos pranašumą ir neprarado vilties kada nors išsivaduoti iš Rusijos diktato bei atsikratyti komunistinės santvarkos.

2, 3 ir 4 lentelėse VRE valstybės išsiskiria iš kitų pokomunistinių valstybių. Jų demokratijos įvertinimas yra kur kas aukštesnis. 2 lentelėje VRE valstybės priskiriamos liberaliosios demokratijos, poliarchijos ir rinkimų demokratijos režimo tipams. Organizacijos *Freedom House* duomenimis (3 lentelė), aštuonios VRE valstybės priklauso konsoliduotos demokratijos, o dvi (Bulgarija ir Rumunija) – pusiau konsoliduotos demokratijos valstybių grupei. Pažymėtina, kad remiantis šiuo tyrimu konsoliduotos demokratijos valstybių grupei priskirtos visos valstybės, į ES įstojusios 2004 m.

VRE – tai istorinis regionas tarp Rusijos ir Vokietijos, besiskiriantis ir nuo Vakarų, ir nuo Rytų Europos. Žvelgiant plačiau – tai kraštai tarp civilizuotų Rytų ir Vakarų, tarp demokratijos ir laisvės, autoritarizmo ir priespaudos¹²⁷. Politiniu, ekonominiu, socialiniu, kultūriniu po-

¹²⁷ **Crawford K.** (1996) *East Central European politics today. From chaos to stability?* Manchester and New York: Manchester University Press; **Skrzypiński D.** (2006) Ogólna charakterystyka państw regionu, A. Antoszewski, R. Herbut (red.) *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: Perspektywa porównawcza.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

žiūriu VRE valstybėms istorijos raidoje buvo būdingi tam tikri ir Rytų, ir Vakarų bruožai, formuojantys savotišką hibridinį modelį¹²⁸.

Šalių istorija, revoliucijos ir sukrėtimai ar, priešingai, stagnacija, okupacija ar laisvas vystymasis, vertybių pokyčiai ar jų išsaldymas turi įtakos ekonominei ir socialinei raidai. Apie tai prakalbo Maxas Weberis savo garsiajame veikale „Protestantizmo etika ir kapitalizmo dvasia“ (1905 m.), kuriame jis nagrinėjo religinių įsitikinimų (visų pirma kalvinizmo) įtaką verslumui ir kapitalizmo vystymuisi nuo reformacijos pradžios (1517 m.)¹²⁹. Istorinį požiūrį į pilietinės visuomenės raidą suaktualino R. D. Putnamas. Jis lygino institucijų veiksmingumą ir pilietinio gyvenimo būdą Pietų ir Šiaurės Italijoje. Skirtingose Italijos dalyse viduramžiais buvo sukurti du priešingi režimai – galinga monarchija pietuose ir bendruomeninės respublikos centre bei šiaurėje. R. D. Putnamas daro išvadą, kad tai lėmė sisteminius regioninius pilietinio ištraukimo ir socialinio solidarumo modelių skirtumus, o šios tradicijos turėjo neginčijamą reikšmę Italijos regionų raidai¹³⁰. Taigi šios R. Putnamo išvados yra dar vienas argumentas, papildantis supratimą, kad Europos regionai ir skirtinga pilietinės visuomenės padėtis juose yra istorinės raidos padarinys.

Savo garsiojoje 1984 m. parašytoje esė „Vidurio Europos tragedija“ Milanas Kundera teigia, kad istoriškai, kultūriškai ir dvasiškai Vidurio Europa priklauso Vakarams, o ne Rytams – tūkstančius metų šios teritorijos buvo Europos, kurią formavo Romos krikščionybė, dalis. Pasak M. Kunderos, Vidurio Europą apibrėžia visų pirma ne geografinė padėtis, bet kultūra ir istorinis likimas. Vidurio Europa skiriasi, viena vertus, nuo Rusijos, kurios savo laiku nepasiekė du leiami modernią

¹²⁸ Tarpukario Lietuvos filosofas Stasys Šalkauskis tikėjo, kad lietuvių tautos pašaukimas yra sukurti Rytų ir Vakarų civilizacijų sintezę. Šią mintį jis plėtojo savo 1933 m. pasirodžiusiame veikale „Lietuvių tauta ir jos ugdymas“ bei kituose darbuose. Lietuvos istoriją S. Šalkauskis suskirstė į tris laikotarpius: iki Liublino unijos 1569 m., kai Lietuvoje vyravo Rytų įtaka, nuo 1569 iki 1883 m. („Aušros“ pirmojo numerio pasirodymo), kai vyravo Vakarų įtaka, o nuo 1883 m. prasidėjęs trečiasis laikotarpis, kuriame reikėtų siekti sintezės, nes tik Rytų ir Vakarų pusiausvyra politikoje bei kultūroje leis lietuvių tautai gyvuoti ir klestėti.

¹²⁹ Weber M. (1997 [1905]) *Protestantizmo etika ir kapitalizmo dvasia*. Vilnius: Pradai.

¹³⁰ Putnam R. D. (2001 [1994]).

Europą formavę lūžiai, Renesansas ir Švietimo amžius¹³¹, kita vertus, nuo pokarinės Vakarų Europos, patyrusios JAV politinę ir kultūrinę įtaką, nors ir ne visada palankią¹³².

Nėra bendro sutarimo, kokias šalis turėtų apibūdinti terminas „Vidurio ir Rytų Europa“ (šios šalys dar vadinamos Rytų ir Vidurio Europa, Vidurio Europa, *Mittleuropa*). Kartais VRE priskiriamos tik Čekija, Lenkija, Slovakija ir Vengrija, o kartais visos pokomunistinės Europos šalys, įskaitant buvusias Tarybų Sąjungos valstybes. Integracijos į ES kontekste sąvoka „Vidurio ir Rytų Europa“ dažnai apima 10 valstybių, tapusių ES narėmis: Bulgariją, Čekiją, Estiją, Latviją, Lenkiją, Lietuvą, Rumuniją, Slovakiją, Slovėniją, Vengriją. Taip pabrėžiamas ne tik jų geografinis ir istorinis artimumas, bet ir bendra integracijos į ES patirtis¹³³. Šias valstybes priimant į ES buvo pripažinta, kad jos atitinka narystės ES siekiančioms šalims keliamus reikalavimus. Taigi tokia

¹³¹ Kaip pastebi Darius Kuolys, XVI a. vyko Lietuvos ir Maskvos idėjinės kautynės, kurios atliepė tuo metu regione subrendusių skirtingų visuomeninių-politinių ir pasaulėžiūros sąrangų grumtynes. Lietuvos valdovas Žygimantas Augustas gynė laisvos dvasios tautos idealą, pasisakė už politines laisves, o Maskvos valdovas Ivanas Rūstusis tapatino valdovą ir Dievą, griežtai neigė asmens laisvę. Žr. **Kuolys D.** (1992) *Asmuo, tauta, valstybė Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės istorinėje literatūroje*. Renesansas, barokas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, p. 54–63.

¹³² **Kundera M.** (1991 [1984]) *The Tragedy of Central Europe*. G. Stokes (ed.) *From Stalinism to Pluralism*. New York, pp. 217–223.

¹³³ 10 pokomunistinių valstybių – tuometinių kandidačių įstoti į ES grupę vadinti VRE valstybėmis įprasta ES dokumentuose ir leidiniuose, pavyzdžiui, **Commission** (2006) *The Commission adopted the 1999 Phare access programme for the 10 accession candidate countries of Central and Eastern Europe in the framework of the Phare programme*. <http://ec.europa.eu>; 2010-11-01; **Commission** (1999) *Enlargement and Civil Society: 1999 Conference Proceeding*. Proceedings of the European Commission - sponsored Caritas Conference Brussels; **PHARE** (2003c) *ACCESS - parama Vidurio ir Rytų Europos nevyriausybinėms organizacijoms*. www.durys.org/zinynas/apie_phare2.htm. 2010-01-10. Ta pati vartoseną įsitvirtino ir ES integracijai skirtoje literatūroje, žr., pavyzdžiui, **Kaldor M.**, **Vejevoda I.** (eds) (1999) *Democratisation in Central and Eastern Europe*. London/New York: Pinter; **Maniokas K.** (2003) *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas; **Weffels B.** (2003); **Henderson K.** (1999) *Back To Europe: Central And Eastern Europe And The European Union*. London, New York: Routledge; **Malová D., Houghton T.** (2002) *Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europe*. *West European Politics* vol. 25 Issue 2, April, pp. 101–120.

susiformavusi VRE valstybių grupė yra nauja pastarųjų metų realybė. Būtent šios valstybės turimos omenyje kalbant apie VRE šiame darbe. Aštuonios iš šių valstybių ES narėmis tapo 2004 m. gegužės 1 d., o Bulgarija ir Rumunija – 2007 m. sausio 1 d.

Sovietų okupacija po Antrojo pasaulinio karo (Baltijos šalyse – nuo 1941 m.) VRE valstybėms reiškė ir izoliaciją nuo Vakarų. VRE valstybės tapo Sovietų Sąjungos satelitinėmis valstybėmis. Šiam Europos padalijimui apibūdinti prigijo Winstono Churchillio pavartota geležinės uždangos metafora. Vakarai iš esmės susitaikė su realybe, kuri reiškė, kad didelis regionas tapo Rytų Europos dalimi. Tik pavieniai balsai kalbėjo, kad šios Europos šalys iš tikrųjų visada buvo Vakarų Europos dalis, pavogta iš Vakarų, kai buvo sudaryta Jaltos sutartis. Represijos ir prievartinis Rusijos pavyzdžio komunizmo modelio diegimas įtvirtino šalių atsilikimą ir sustabdė jų raidą laiku, kuris Vakarų Europoje pasižymėjo itin sparčia raida.

Sovietų dominavimas VRE valstybėse, pradėdamas laikotarpį po Antrojo pasaulinio karo ir baigiant Berlyno sienos griuvimu 1989 m., skyrėsi ir pagal laikotarpius (stalinizmas, kelios atšilimo eros, pasikartojančios represijos ar net invazijos), ir pagal pobūdį atskirose šalyse. Baltijos valstybės Lietuva, Latvija ir Estija buvo okupuotos ir nukentėjo labiausiai – sunaikintos visos buvusios valstybių struktūros ir bet koks savarankiškumas. Prieš šalių elitą buvo vykdomos nuožmios represijos, pakirstos tautinės tradicijos šaknys. Pavyzdžiui, Rumunija deklaravo savo santykinę nepriklausomybę nuo Sovietų Sąjungos, tačiau komunistinės represijos ir kultūros naikinimas dėl to netapo švelnesni.

Pokario laikais, Sovietų Sąjungoje valdant diktatoriui J. Stalinui, ir VRE valstybėse įsigalėjo itin nuožmi, paranojiškų broožų turinti prievarta, įdiegta totalinė kontrolė ir represijos, visų pirma nukreiptos į kitamanius žmones ir išlikusias pilietinės visuomenės struktūras. Sovietų Sąjungos okupuotose Baltijos šalyse didelė visuomenės dalis, visų pirma bendruomenių lyderiai, intelektualai, elitas, buvo tremiama į Sibirą ir kitas atokias Sovietų Sąjungos vietas. Po J. Stalino mirties VRE šalių režimas buvo transformuojamas pasitelkiant selektyvesnes ir labiau pasvertas kontrolės priemones.

Nors sąlygos komunistinio bloko šalyse buvo panašios, daugelyje VRE valstybių, kitaip nei Rusijoje, išliko kai kurie pilietinės visuomenės fragmentai arba bent pilietinės visuomenės tradicijų prisiminimas. Pavyzdžiui, Lietuvoje vienintelė institucija, kurios iki galo taip ir neužvaldė Maskvos režimas, buvo Katalikų Bažnyčia. Tai sudarė sąlygas aktyvistams leisti pagrindinius leidinius, tokius kaip „Lietuvos katalikų bažnyčios kronika“. 1971 m. Vakarais pasiekė Lietuvos katalikų memorandumas dėl tikinčiųjų represijų Sovietų Sąjungoje. Jį pasirašė daugiau kaip 17 tūkst. lietuvių. Li Bennich-Björkman konstatuoja, kad Estija net sovietiniais laikais pasižymėjo socialinėmis iniciatyvomis ir specifiniais elito tinklais, kurie išskyrė ją iš kitų sovietinių respublikų¹³⁴, o Gabrielius Abrahamas Almondas dar iki komunizmo žlugimo atkreipė dėmesį, kad Jugoslavija, atsikračiusi Sovietų Sąjungos dominavimo, kūrė savą komunistinę sistemą, kuriai įtakos turėjo regiono nacionalinės tradicijos¹³⁵. VRE valstybės siekė ne tik demokratijos, bet ir nacionalinės nepriklausomybės. Tai išryškėjo trijų didžiųjų regiono krizių metu: per 1956 m. Vengrijos revoliuciją, 1968 m. Prahos pavasarį ir 1980–1981 m. Lenkijoje kilus „Solidarumo“ sąjūdžiui. Čia būtų galima pridėti ir 1972 m. įvykius, kai Kaune susidegino Romas Kalanta.

1956 m. ir 1968 m. įvykiai buvo audringi sukilimai, kuriuos Maskva nuslopinė. Reikšmingas organizuotas ir nepriklausomas nuo valstybinių komunistinių struktūrų sąjūdis, kūręs struktūras ir mėginęs veikti legaliomis priemonėmis, kilo tik vienoje šalyje – Lenkijoje, kur „Solidarumo“ profsąjunga praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio pradžioje turėjo net 10 mln. narių. Kitose šalyse tuo pačiu metu aktyvūs disidentai sudarė nežymią gyventojų dalį. Čekoslovakijoje komunistų valdžia stengėsi sunaikinti bet kokias pilietinės visuomenės užuomazgas, o Vengrijoje ir Jugoslavijoje valdžia, stengdamasi išvengti atviros konfrontacijos, darė nedideles nuolaidas.

¹³⁴ **Bennich-Björkman L.** (2007) The Cultural Roots of Estonia's Successful Transition: How Historical Legacies Shaped the 1990s. *East European Politics and Societies* vol. 21 Issue 2, pp. 316–347.

¹³⁵ **Almond G. A.** (1980) The Intellectual History of the Civic Culture Concept. G. A. Almond, S. Verba (eds) *The Civic Culture Revisited*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, p. 31.

Daugumos VRE valstybių piliečių požiūris į komunistinę sistemą buvo neigiamas arba skeptiškas. Devintajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje net nemenka dalis partinio elito nebetikėjo komunistiniais šūkiais, tačiau režimas laikėsi, viena vertus, veikiant Sovietų Sąjungos dominuojančiai jėgai, o Vakarams pripažįstant VRE šalis Sovietų Sąjungos įtakos zona, kita vertus, valdančiajam komunistiniam elitui stengiantis išlaikyti savo privilegijas. Daugelis VRE valstybių piliečių, nors išoriškai buvo susitaikę su tokia padėtimi, krintosi, kad jų šalis prarado nepriklausomybę ir buvo izoliuota nuo Europos. Su Europa buvo jaučiamas civilizacinis ryšys, be to, ji simbolizavo ekonominę gerovę ir laisvę, o komunistinio režimo veidmainystė, nekompetencija ir stagnacija tik stiprino tokius jausmus.

Padėtis ėmė sparčiai keistis praėjusio amžiaus devintojo ir dešimtojo dešimtmečių sandūroje, subyrėjus geležinei uždangai. Daugelis šalių „per vieną naktį“ išsiveržė iš Rytų Europos orbitos. Ganėtinai sparti dešimties valstybių integracija į ES, jų įstojimas į šią Bendriją 2004 ir 2007 m. paremtų požiūrį, kad šios šalys yra neatskiriama Vakarų Europos dalis. Tačiau tiksliausia VRE laikyti atskiru savitu regionu, kuris ilgus amžius buvo Vakarų Europos periferija, pokario laikotarpiu patekusi į Rusijos įtakos sferą ar okupuota, o šiuo metu sparčiai besiintegruojanti į Vakarus.

Jau viduramžiais galima išskirti Europos regionus, Vakarų Europą, VRE ir Rytų Europą (Rusiją)¹³⁶. Komunistų okupacija ir priespauda, trukusi daugiau nei 40 metų, yra dar vienas bendras VRE valstybių istorijos tarpsnis. Nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki 1989–1991 m. buvo įprasta VRE šalių ir Rusijos piliečius vadinti komunistinio bloko gyventojais. Vakarų socialinių mokslų atstovai pabrėždavo jų bendras ypatybes, nes buvo plačiai sutariama, kad politinės, ekonominės ir socialinės gyvenimo sąlygos komunistinio bloko šalyse yra panašios. Berlyno sienos griuvimas 1989 m. reiškė ir izoliacijos nuo Vakarų civilizacijos pabaigą. Visos regiono šalys pradėjo galias reformas, buvo demokratizuojamas valstybės gyvenimas ir iš centralizuotos komandinės ekonomikos pereinama prie laisvosios rinkos.

¹³⁶ **Szücs J.** (1988) Three Historical Regions of Europe: An Outline. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso, pp. 291–332.

Esminės visuomenės pertvarkos vyko kartu su dideliais politiniais, socialiniais, ekonominiais sukrėtimais¹³⁷. Maždaug nuo praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio vidurio VRE valstybės ėmė vykdyti reformas, reaguodamos į ES reikalavimus ir siekdamos aiškaus tikslo – tapti ES narėmis. Vykdomos reformos sulaukė didžiulio atgarsio politologų ir kitų socialinių mokslų atstovų darbuose, skirtuose įvairių visuomenės gyvenimo sričių analizei VRE kaip atskirame regione. Net jei darbuose minimi skirtumai tarp atskirų VRE valstybių, šalys lyginamos viena su kita suprantant, kad jas vienija daugelis bendrų požymių.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių reformos

Atgavusios nepriklausomybę VRE valstybės pradėjo vykdyti sparčias reformas, transformaciją iš diktatūros į demokratiją, iš socializmo į kapitalizmą. Tokiai transformacijai būtų sunku rasti analogijų Vakarų šalyse. Demokratijos tradicijos Vakaruose ilgus amžius klostėsi jau esant rinkos ekonomikos sąlygoms. VRE valstybėse perėjimas iš vienos partijos diktatūrinio režimo į demokratiją, ekonomikos reformos pakeičiant valstybinio socializmo sistemą kapitalizmu ir valstybės atkūrimo darbai vyko vienu metu. Baltijos šalims, Čekijai, Slovakijai ir Slovėnijai dar teko ir naujų suverenių valstybių kūrimo rūpesčiai, nes iki 1990 m. tokios valstybės neegzistavo. Taigi teko įveikti, Klauso Offe žodžiais, dvilypės transformacijos (politinės ir ekonominės reformos), o net šešioms VRE šalims ir trilypės transformacijos (prisidėjus valstybės kūrimo darbams) sunkumus: atkurti savo pinigų sistemą, sienos apsaugos tarnybas ir muitinę, kariuomenę ir t. t.¹³⁸

Rinkos ekonomikos reformą Baltijos valstybėms, iš dalies ir kitoms buvusios socialistinės stovyklos šalims, apsunkino buvusios planinės eko-

¹³⁷ **Offe C.** (1996) *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge: Polity Press; **Miszlivetz F.** (1999b) *Why Should We Reinvent Central Europe? Reinventing Central Europe*. www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/archive/22/, 2010-09-01; **Elster J.** (1993) Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea. *Public Administration* vol. 71 Issue 1–2, pp. 169–217; **Bunce V.** (1995) Comparing East and South. *Journal of Democracy* vol. 6 no. 3, pp. 87–100.

¹³⁸ **Offe C.** (1996).

nomikos ypatumai. Valstybių teritorijose esančios įmonės nebuvo pasirengusios dirbti savarankiškai: dažnai jų veikla buvo specializuota ir jos galėjo veikti tik drauge su kitomis įmonėmis, kurias atskyrė valstybių sienos. Nemaža dalis įmonių savo veikloje naudojo pažangius mokslo pasiekimus, tačiau daugiausia dirbo karinei pramonei, todėl joms buvo sunku prisitaikyti gaminti prekes laisvosios rinkos sąlygomis.

Suprantama, kad tokio masto pertvarkos patyrė rimtų sunkumų. Sovietinė viešojo administravimo koncepcija iš esmės skyrėsi nuo Vakaruose įprastos praktikos. Komunistinėse valstybėse valdininkai dirbo visiškai kitomis sąlygomis, nes nebuvo privataus sektoriaus, sprendimų nereikėjo aptarti ir derinti su visuomene, neegzistavo valdžių atskyrimas, nebuvo vietos savivaldos ir daugelio kitų demokratijai būdingų atributų. Svarbiausias administravimo metodas buvo planavimas.

Žlugus komunizmui iš ankstesnės sistemos VRE valstybės paveldėjo gremėzdišką ir ganėtinai korumpuotą biurokratinį aparatą, suaugusį su buvusia komunistine nomenklatura, nerangiai reaguojantį į naujus visuomenės poreikius ir neturintį žinių, poreikio bei vidinės energijos radikalioms permainoms. Kita vertus, iškart po taikių revoliucijų į valdžią atėję nauji politikai ir vadovai teturėjo menką supratimą, kokį vaidmenį valstybė turėtų vaidinti socialiniame ir ekonominiame gyvenime. Turėta tik abstrakti idėja, kad valstybės vaidmenį ir valstybės aparatą būtina kiek įmanoma labiau sumažinti. Tokią nuostatą lėmė didelis nepasitenkinimas buvusia biurokratine ir represine tvarka ir neretai primityviai suprastos, tačiau tuo metu VRE valstybėse labai populiarios liberalizmo, net libertarizmo, idėjos, kurios buvo laikomos radikaliausia atsvara buvusiam režimui ir geriausiai įkūnijančios vadinamąjį ėjimo į Vakarus siekį. Peteris Druckeris yra pastebėjęs, kad vyriausybės aparato mažinimas nėra tas pats kas jo reforma ar tobulinimas. Ezra Suleimanas konstatuoja, kad VRE valstybės reformai nebuvo skirta tiek dėmesio, kiek ji iš tikrųjų nusipelnė. Dauguma VRE reformatorių net neabejojo, kad valstybės aparato mažinimas ir yra tikroji reforma. Nebuvo suvokiama, kad profesionaliai veikianti biurokratija yra vienas iš lemiamų veiksnių ir demokratijos, ir ekonomikos raidoje. Būtent tokį svarbų vaidmenį keldama naujas iniciatyvas, reguliuodama ir planuodama valstybė atliko Vakarų Europoje po Antrojo pasaulinio karo¹³⁹.

¹³⁹ Suleiman E. (1999), p. 148–153.

Sudėtingos reformos VRE valstybėse buvo vykdomos neturint patyrusio politinio elito ir kvalifikuotos valdininkijos, neegzistuojant tarpininkavimo bei atstovavimo interesams mechanizmams, nesant tvirtos ir tinkamos konstitucinės ir įstatymų bazės. Valstybės administracijoje tam tikrą laiką išliko nemažai sovietinio tipo valdininkų. Jų veiklos stilius neatitiko demokratinės valstybės principų. Kita vertus, nuo komunistinių laikų išliko dalies gyventojų nepasitikėjimas visu valdininkijos luomu.

Būdingas VRE valstybių, tik išsivadavusių iš komunistinio režimo, bruožas buvo itin menka socialinė visuomenės diferenciacija (angl. „*flattened societies*“). Šio bruožo neturėjo nei po autoritarinio režimo demokratiją pradėjusios kurti Pietų Europos, nei Lotynų Amerikos šalys. Pokomunistinėse valstybėse nebuvo nei privačios nuosavybės, nei vidurinės klasės, nei aiškių kitų socialinių sluoksnių, kurie galėtų reikšti interesus. Tad dideliu iššūkiu demokratizacijai VRE tapo pliuralistinės interesų struktūros visuomenėje kūrimas¹⁴⁰. Svarbios tuo metu prasidėjusios reformos, pavyzdžiui, plataus masto privatizavimas, buvo vykdomos „iš viršaus“, politiniams veikėjams mėginant formuluoti daugiau teorinius potencialių socialinių grupių interesus, nes realių struktūrų nebuvo¹⁴¹. Šios aplinkybės lėmė, kad radikalūs revoliuciniai pertvarkymai VRE valstybėse buvo vykdomi iš esmės nesikonsultuojant su visuomene. Iš reformų neretai labiausiai pasipelnėdavo šešėlinės struktūros, kurios buvo susijusios su politikos ir valdininkijos elitu korupciniais ryšiais.

Reformų nulemti socialiniai ir ekonominiai visuomenės sukrėtimai, teisinių valstybės pagrindų suirimas iškėlė naujų, reformas vykdančių valdžios institucijų legitimumo problemą. Vykstant kriminalinių grupuočių tarpusavio kovoms dėl įtakos arba nusikaltėliams atakuojant jiems neįtikusius verslininkus vien 1993 m. Lietuvoje susprogdinta apie 150 bombų, iš jų 31 Vilniuje¹⁴². 1995 m. Taline per pirmus 11 mėnesių

¹⁴⁰ Weßels B. (2003), p. 175.

¹⁴¹ Staniszki J. (1991) *The dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.

¹⁴² Krickus R. J. (1997) *Democratization in Lithuania*. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 317.

sprogo 17 didelių bombų¹⁴³. Visuomenėje buvo manoma, kad privatizavimo metu nemažai įmonių patenka į mafijos arba buvusios komunistinės nomenklatūros rankas, o tai didino įsitikinimą, kad valstybė yra silpna ir nepajėgi. Reformos, vykdomos nesikonsultuojant su visuomene, ir valstybės silpnumo požymiai dar labiau didino visuomenės nusivylimą ir dar labiau stabdė interesų grupių bei legalaus atstovavimo interesams mechanizmo formavimąsi.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinė visuomenė

Netrukus po to, kai žlugo komunistinė sistema, Ralfas Dahrendorfas paminėjo tris viena su kita susijusias permainų sritis pokomunistinėse šalyse. Jis nurodė, kad permainoms reikės nevienodai laiko: prireiks šešių mėnesių naujoms politinėms institucijoms sukurti, konstitucijai ir rinkimų įstatymams parengti, šešerius metus gali užtrukti, kol bus sukurta daugiau ar mažiau gyvybinga ekonomika, o pilietinei visuomenei sukurti prireiks mažiausiai šešiasdešimt metų¹⁴⁴. Iš tikrųjų praėjus beveik dviem dešimtmečiams VRE valstybėse procedūrinė demokratija veikia beveik be priekaištų, čia niekas neabejoja laisvosios rinkos principais, tačiau pilietinės visuomenės silpnumas iki pastarojo meto buvo laikomas vienu iš skiriamųjų VRE valstybių bruožų, palyginti su Vakarų Europos šalimis. Ferencas Miszlivetzas teigia, kad „[v]ienas iš būdingiausių bruožų, bendrų visoms Vidurio ir Rytų Europos šalims ir paveldėtų iš stalinistinio joms primesto modelio, yra aiš-

¹⁴³ **Raun T. U.** (1997) Democratization and Political Development in Estonia. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 366.

¹⁴⁴ **Dahrendorf R.** (1990) *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika, p. 77.

kiai išreikštos pilietinės visuomenės stoka¹⁴⁵. Gausu literatūros, skirtos pilietinės visuomenės raidai ir problemoms VRE¹⁴⁶.

VRE disidentai puoselėjo mintis, kad sovietinio tipo režimą gali nuversti visuomenės sąjūdžiai. Aksominė ir Dainuojanti revoliucijos, prasidėjusios 1988 m., nustebino ir vietinius bei Maskvos komunistų lyderius, ir Vakarų stebėtojus. Vykstant šioms revoliucijoms svarbus vaidmuo teko nepriklausomiems socialiniams ir politiniams veikėjams. Paprastai teigiama, kad taikingas revoliucijas VRE vykdė atgijusi pilietinė visuomenė. Dėl šios priežasties buvo tikimasi, kad pilietinė visuomenė pokomunistinėse šalyse bus stipri ir gyvybinga. Tačiau taikioms revoliucijoms pasiekus greitą pergalę piliečių aktyvumas VRE valstybėse susilpnėjo, NVO skaičius ir piliečių dalyvavimas įvairioje nevyriausybiniame veikloje sumažėjo. Ir revoliuciniam sąjūdžiui, ir demokratijos konsolidacijos procesui būtina aktyvi pilietinė visuomenė. Neretai ne-

¹⁴⁵ **Miszlitz F.** (1999a) *Illusions and Realities: The Metamorphosis of Civil Society in a New European Space*. Szombathely: Savaria University Press, p. 57.

¹⁴⁶ **Ekiert G., Foa R.** (2011) Civil Society Weakness in Post-Communist Europe: A Preliminary Assessment. *Carlo Alberto Notebooks* no. 198; **Börzel T. A.** (2010) Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. *Acta Politica* vol. 45, pp. 1–10; **Sissenich B.** (2010) Weak states, weak societies: Europe's east-west gap. *Acta Politica* vol. 45, pp. 11–40; **Bruszt L., Campos N. F., Fidrmuc J., Roland G.** (2010) *Civil Society, Institutional Change and the Politics of Reform: The Great Transition*. United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Working Paper No. 2010/38; **Howard M. M.** (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press; **Berglund S., Aarebrot F. H., Vogt H., Karasimeonov G.** (2001) *Challenges to democracy: Eastern Europe ten years after the collapse of communism*. Cheltenham: Edward Elgar; **Ruutsoo R.** (2002); **Gill G.** (2002) *Democracy and post-communism: political change in the post-communist world*. London: Routledge; **Kopecky P., Mudde C.** (2003) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-communist Europe*. London: Routledge; **Weßels B.** (2003); **Miszlitz F.** (1999b); **Kaldor M., Vejvoda I.** (eds) (1999); **Uhlen A.** (2006) *Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States*. Abingdon: Routledge. Lietuvos pilietinės visuomenės tyrimai atskleidė, kad Lietuvoje pilietinis aktyvumas dažnai laikomas nukrypimu nuo normos, o žmonės, dalyvaujantys pilietinėse veiklose, laikomi keistuoliais arba įtarinėjami turintys savanaudiškų interesų (žr. **Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I.** (2006) *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, Versus Aureus). Tai buvo patvirtinta Lietuvos visuomenės pilietinės galios indekso nustatymo tyrime (žr. **Pilietinės galios indeksas** (2010) www.civitas.lt; 2011-01-20).

atkreipiama dėmesio į tai, kad šie skirtingi procesai reikalauja visai kito kio pobūdžio pilietinio aktyvumo. Tai paaiškina, kodėl pilietinės visuomenės aktyvumas VRE valstybėse keičiant senąjį režimą ir kovojant už nepriklausomybę nesukūrė prielaidų gyvybingai pilietinei visuomenei demokratinių reformų laikotarpiu.

VRE valstybių pilietinės visuomenės ypatybių apibūdinimui ir analizei visų pirma pasitelksime vieną garsiausių knygų pilietinės visuomenės VRE tema Marco Morjeé Howardo „Pilietinės visuomenės silpnumas pokomunistinėje Europoje“¹⁴⁷. Tyrinėdamas VRE valstybių visuomenę autorius atranda didžiulį šių šalių panašumą ir aiškina jį komunistinio režimo paliktu įspaudu. Tai konstatavęs M. M. Howardas apibūdina įspaudą – jis pasireiškia visų pirma gerokai žemesniu narystės ir dalyvavimo lygiu NVO nei brandžios demokratijos valstybėse. Pa-teikiamas ir kiekybine bei kokybine empirine medžiaga pagrįstas paaiškinimas, kodėl dalyvavimo pilietinėse organizacijose lygis šiose šalyse yra toks žemas.

Remdamasis gautais rezultatais M. M. Howardas įrodo statistiškai reikšmingus asociacinio aktyvumo skirtumus ne tik tarp brandžios demokratijos Vakarų šalių ir VRE valstybių, bet ir palygina VRE valstybes su kitomis palyginti neseniai demokratizacijos keliu pradėjusiomis žengti autoritarinio režimo atsikračiusiomis šalimis (penkios iš tyrimo analizuotų dešimties šios grupės šalių yra Pietų Amerikoje). Savo tyrimu M. M. Howardas patikrina konkuruojančias hipotezes panaudodamas kintamuosius paaiškinančius veiksnius, dažnai naudojamus diskurse, susijusiam su pilietine visuomene ir demokratizavimu. Tyrimo metu buvo ieškoma narystės organizacijose ryšio ne tik su buvusiu režimo tipu, bet ir su ekonomine gerove, politinėmis teisėmis ir pilietinėmis laisvėmis, skirtumu tarp Vakarų ir ne Vakarų civilizacijų bei laiku, kurį šalis eina demokratizacijos keliu. Naudotasi 1995–1997 m. Pasaulio vertybių tyrimo duomenimis. Regresinė analizė atskleidė, kad vienintelis statistiškai reikšmingas, be to, gana stiprus neigiamas ryšys yra tarp buvusio režimo tipo ir narystės visuomeninėse organizacijose. Šis ryšys pavaizduotas 6 lentelėje.

¹⁴⁷ Howard M. M. (2003).

6 lentelė. Režimo tipas ir narystė visuomeninėse organizacijose 1995–1997 m.

Režimo tipas	Šalis	Organizacijų, kurioms vidutiniškai priklauso vienas asmuo, skaičius
Senosios demokratijos	Jungtinės Valstijos	3,59
	Australija	2,68
	Švedija	2,62
	Suomija	2,48
	Norvegija	2,47
	Šveicarija	2,22
	Vakarų Vokietija	2,12
	Japonija	0,92
	Grupės vidurkis	2,37
Poautoritarinis	Pietų Afrika	3,07
	Pietų Korėja	2,44
	Čilė	2,32
	Brazilija	2,13
	Venesuela	1,84
	Bangladešas	1,53
	Ispanija	1,39
	Urugvajus	1,39
	Argentina	1,10
	Filipinai	1,03
Grupės vidurkis	1,82	
Pokomunistinis	Makedonija	1,50
	Rytų Vokietija	1,44
	Slovėnija	1,30
	Rumunija	1,14
	Slovakija	1,12
	Čekija	1,07
	Vengrija	0,82
	Latvija	0,70
	Rusija	0,65
	Estija	0,64
	Ukraina	0,60
	Lietuva	0,46
	Bulgarija	0,35
	Grupės vidurkis	0,91

Šaltinis: Howard M. M. (2003), Pasaulio vertybių tyrimas 1995–1997 m.

Iš šio tyrimo duomenų matyti, kad nė viena iš pokomunistinių šalių nepriartėja prie poautoritarinių šalių narystės vidurkio.

1999 m. Rusijoje, Rytų Vokietijoje ir Vakarų Vokietijoje buvo atliktas Narystės organizacijose tyrimas postkomunizmo laikotarpiu (angl. *Post-Communist Organizational Membership Study*). Jame buvo pakartoti 1995–1997 m. Pasaulio vertybių tyrimo klausimai. Analizuodamas jo duomenis M. M. Howardas daro prielaidą, kad narystė organizacijose VRE valstybėse turi tendenciją mažėti. Rusijoje 1995–1997 m. vienas asmuo buvo vidutiniškai 0,65 organizacijos narys, o 1999 m. šis skaičius nukrito iki 0,49. Taigi buvęs labai žemas rodiklis dar labiau nukrito. Rytų Vokietijoje kritimas dar ryškesnis – nuo vidutiniškai narystės 1,44 organizacijos 1995–1997 m. iki 0,78 1999 m.

M. M. Howardas nurodo, kad autoritarinis režimas dažniausiai leidžia egzistuoti nepriklausomai socialinei veiklai, jeigu ji nekelti tiesioginės grėsmės vyraujančiai valstybės valdymo formai, jau nekalbant apie kapitalistinės sistemos ekonomikos srityje gyvavimą. VRE valstybėse su nedidelėmis išimtimis Komunistų partija buvo absoliuti politinio ir ekonominio gyvenimo monopolininkė, partijos ir valstybės valdymo struktūros iš esmės buvo susiliejusios, partija buvo infiltravusi visą visuomenę, stebėjo ir kontroliavo visus visuomenės procesus ir šalia partijos ir valstybės institucinio tinklo neleido atsirasti jokiems junginiams, politinėms organizacijoms ar socialiniams judėjimams. VRE valstybėse partija tvarkė viską: buvo ir darbdavys, ir darbininkų teisių gynėjas, nustatė atostogų trukmę, kainas, reguliavo kultūrinį gyvenimą ir t. t. Partija mėgino užbėgti už akių net pačiam socialinės veiklos poreikiui sukurdamai tankų tariamai savanoriškų organizacijų tinklą. Dalyvavimas tokiose organizacijose dažniausiai būdavo privalomas.

Gilesnė M. M. Howardo atlikta apklausos analizė patvirtino tris iškeltas hipotezes, paaiškinančias, kodėl pokomunistinėse šalyse žmonės mažiau linkę jungtis į organizacijas:

- Gyventojai, labiau nepasitikintys buvusiomis komunistinėmis organizacijomis, ir dabar nėra aktyvūs į organizacijas jungdamiesi laisva valia;
- Gyventojai, kurių pažinčių tinklai išlieka ir pokomunistiniu laikotarpiu, rodo mažesnę organizacinę aktyvumą;
- Kuo labiau gyventojai nusivylę pokomunistinės visuomenės raida, tuo neaktyvesni jie yra.

M. M. Howardo išvada – viešojo ir privataus gyvenimo atskyrimas, būdingas komunistinei sistemai, išlieka ir pokomunistiniu laikotarpiu. Menko asociacinio aktyvumo fenomenas pokomunistinėse šalyse nėra atsitiktinis ar laikinas. Pakeisti šią tendenciją nebus paprasta¹⁴⁸.

Menką VRE gyventojų iniciatyvą jungtis į organizacijas lėmė ir gilius pertvarkas lydėję socialiniai bei ekonominiai sukrėtimai, dėl kurių staigiai keitėsi vienu ar kitų asmenų socialinė padėtis, nutrūko žmonių tarpusavio ryšiai ir sumažėjo pasitikėjimas vienas kitu. Prie to prisidėjo intensyvi darbinė veikla – dėl mažų atlyginimų žmonės buvo priversti dirbti keliuose darbuose, dėl to liko mažai laisvo laiko visuomeninei veiklai.

Esama didelio NVO skaičiaus skirtumo tarp kultūriškai ir geografiškai artimų Šiaurės ir Baltijos valstybių. Edita Stumbraitė nurodo, kad Lietuvoje galėtų būti apie 4500–5800 regioninių NVO – tiek, kiek viename Norvegijos Hordalando regione, kuriame įregistruotos 5863 organizacijos. Norvegijoje yra 19 regionų¹⁴⁹. R. Ruutsoo pažymi, kad mėgindami sugretinti pilietinės visuomenės padėtį Vakarų šalyse ir Baltijos valstybėse turime kalbėti ne apie organizacijų skaičių, o apie gilius struktūrinius skirtumus¹⁵⁰.

Reikia atsižvelgti ir į tikrąjį VRE valstybėse susikūrusių NVO aktyvumą bei jų įtaką valstybei. F. Mislivetzas rašo:

„Remiantis statistika, Vengrijoje veikia apie 100 000 įvairių fondų ir organizacijų. Tai matydami kai kurie sociologai daro išvadą, kad pilietinė visuomenė Vengrijoje yra stipri. Be kitų blygybių, mūsų šalis pasižymi tuo, kad geba sudaryti klaidingą išpūdį – sukurti jį ir palaikyti. NVO skaičiaus ir jų gebėjimo paveikti visuomenės gyvenimą neatitikimas turi priversti mus susimąstyti.“¹⁵¹

Statistiniai duomenys paprastai rodo, kad NVO skaičius VRE valstybėse bėgant laikui didėja, tačiau duomenys, susiję su pilietinės visuomenės aktyvumo ir jos įtakos valstybės valdymui pokyčiais, yra nevienareikšmiai. Iš kai kurių jų matyti, kad pilietinė visuomenė VRE

¹⁴⁸ **Ibid.**, pp. 146–164.

¹⁴⁹ **Stumbraitė E.** (2006) Nevyriausybinių organizacijos Lietuvos pilietinės visuomenės struktūroje. S. Šiliauskas (sud.) *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, p. 159.

¹⁵⁰ **Ruutsoo R.** (2002), p. 371.

¹⁵¹ **Mislivetz F.** (1999b).

valstybėse su laiku tik silpnėja¹⁵². Tai patvirtina ir nepriklausomos JAV federalinės vyriausybės agentūros *USAID* nustatyti NVO tvaraus vystymosi indekso (angl. *sustainability index*)¹⁵³, taip pat JAV nevyriausybinių organizacijų *Freedom House* nustatyti pilietinės visuomenės indekso¹⁵⁴ pokyčiai (8 ir 9 lentelės).

7 lentelėje pateikti *USAID* nustatyti NVO tvaraus vystymosi indekso pokyčiai VRE valstybėse 1997–2008 m.

7 lentelė. NVO tvaraus vystymosi indeksas Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 1997–2009 m.

Valstybė	1997 m.	1998 m.	1999 m.	2000 m.	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.
Bulgarija	4,0	3,6	4,0	3,7	3,6	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,2
Čekija	N/D	N/D	N/D	2,4	2,3	2,5	2,4	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Estija	N/D	N/D	N/D	2,4	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Latvija	3,6	4,2	N/D	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
Lenkija	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Lietuva	4,0	3,1	3,0	3,2	3,0	2,8	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8
Rumunija	3,6	3,8	4,1	4,1	4,0	3,7	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5
Slovakija	2,8	2,8	2,1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7
Slovėnija	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	3,4	4,0	4,0	4,0	3,9	3,9	3,8
Vengrija	2,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,8

Pastaba. 1 – labai išplėtotas NVO sektorius, 7 – itin menkai išplėtotas NVO sektorius.
Šaltinis: USAID (2011).

USAID NVO tvaraus vystymosi indekso pokyčiai atskleidžia, kad tik dviejose valstybėse iš dešimties, Estijoje ir Rumunijoje, pastaraisiais metais nesama indekso smukimo. Visų kitų valstybių indeksas vienu

¹⁵² Kohler-Koch B. (2004a); Ruutsoo R. (2002), p. 369, 378; Howard M. M. (2003), p. 70–73.

¹⁵³ USAID (2011) 2010NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. www.usaid.gov; 2011-07-01. Indeksas sudarytas iš NVO teisinės aplinkos, organizacinio pajėgumo, finansinio gyvybingumo, atstovavimo interesams, paslaugų teikimo, infrastruktūros ir viešojo įvaizdžio vertinimų.

¹⁵⁴ Freedom House (2009) Nations in Transit 2009. www.freedomhouse.org; 2010-09-03. Indeksas įvertina NVO augimą, jų organizacinį bei finansinį pajėgumą, teisinę bei politinę aplinką, laisvųjų profesinių sąjungų raidą ir interesų grupių dalyvavimą politikos procese.

ar kitu metu praityje buvo aukštesnis nei 2008 m.: pavyzdžiui, Čekijos indeksas 2001 m. buvo 2,3, o 2009 m. – 2,7, Vengrijos 1998 m. – 1,6, o 2009 m. – 2,8, Slovakijos 2000–2001 m. – 1,9, o 2008 m. – 2,7. Tai rodo prastėjančią NVO sektoriaus padėtį.

8 lentelė atspindi 1997–2007 m. *Freedom House* nustatytus pilietinės visuomenės indekso pokyčius VRE valstybėse.

8 lentelė. Pilietinės visuomenės indekso pokyčiai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 1997–2011 m.

Valstybė	1997 m.	1998 m.	1999–2000 m.	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.
Bulgarija	4,00	3,75	3,75	3,50	3,25	3,25	3,00	2,75	2,75	2,50	1,75	1,75	2,50	2,50
Čekija	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,75	1,50	1,75	1,75
Estija	2,25	2,25	2,50	2,25	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,50	1,50	1,75	1,75
Latvija	2,25	2,25	2,25	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,75	1,75	2,00	2,00	1,75	1,75
Lenkija	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50	2,00	2,00	1,50	1,50
Lietuva	2,25	2,00	2,00	1,75	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Rumunija	3,75	3,75	3,00	3,00	3,00	2,75	2,50	2,25	2,25	2,25	2,75	2,50	2,50	2,50
Slovakija	3,25	3,00	2,25	2,00	1,75	1,50	1,25	1,25	1,25	1,50	1,50	1,50	1,75	1,75
Slovėnija	2,00	2,00	1,75	1,75	1,50	1,50	1,50	1,75	1,75	2,00	1,50	1,50	2,00	2,00
Vengrija	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50	1,75	1,75	1,75	2,00

Pastaba.1 – aukščiausias demokratijos pažangos lygis, 7 – žemiausias.

Šaltinis: Organizacijos *Freedom House* projektas *Nations in Transit* 1997–2011 m; www.freedomhouse.org.

Šis indeksas rodo, kad, *Freedom House* vertinimu, visą dešimtmetį pilietinės visuomenės padėtis dešimtyje VRE valstybių gerėjo arba liko stabili, tačiau nuo 2007–2008 m. išryškėjo kitos tendencijos. Pilietinės visuomenės padėtis pablogėjo šešiose valstybėse iš dešimties (Latvijoje, Lenkijoje, Lietuvoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Vengrijoje). *Freedom House* nurodo, kad taip atsitiko dėl nepakankamo NVO finansinio pajėgumo, nedemokratiškos tendencijų tarp pačių NVO ir dėl to, kad pasikeitė vyriausybės požiūris¹⁵⁵.

¹⁵⁵ **Freedom House** (2008) *Nations in Transit 2008*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03; **Freedom House** (2007) *Nations in Transit 2007*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03.

Silpna pilietinė visuomenė išlieka ryški VRE valstybių ypatybė. VRE šalių pilietinė visuomenė yra ne tokia gyvybinga, palyginti ne tik su brandžios demokratijos Vakarų valstybėmis, bet ir su kitomis palyginti neseniai demokratizacijos keliu pradėjusiomis žengti autoritarinio režimo atsikračiusiomis šalimis. Tai aiškintina likusiu komunistinės sistemos įspaudu VRE valstybių visuomenėje.

Naujausi tyrimai, pavyzdžiui, specialus Nyderlandų politinių mokslų asociacijos leidžiamo žurnalo *Acta Politica* 2010 m. numeris, kuriame aptariama ES plėtros įtaka VRE valstybių pilietinei visuomenei, atskleidžia, kad pilietinės visuomenės plėtra VRE valstybėse vis dar patiria sunkumų. Tanja A. Börzel šiame žurnale atkreipia dėmesį, kad ES narėmis tapusių VRE valstybių daugelis NVO gauna dosnią ES fondų paramą, todėl tapo elito organizacijomis, atitrūkusiomis nuo žmonių ir jų rūpesčių, o tai greičiausiai neigiamai atsilieps ir bendrai pilietinės visuomenės padėčiai regione¹⁵⁶. Beate Sissenich šiame žurnale išanalizavusi 27 ES valstybių valdymo ir pilietinės visuomenės rodiklius (naudojami Pasaulio vertybių tyrimo ir Pasaulio banko valdymo rodiklių duomenys) atskleidžia sisteminius skirtumus tarp ES senbuvų ir naujųjų narių. Tiesa, B. Sissenich pažymi, kad kai kuriais atvejais abiejų valstybių grupių rodikliai susipina¹⁵⁷.

Esama ir kitų duomenų – pavyzdžiui, Grzegorz Ekiertas ir Roberto Foa pasitelkdami įvairius duomenis ir argumentus įrodinėja, kad VRE valstybės pasižymi gyvybinga pilietine visuomene, iš esmės nesisikiriančia nuo Vakarų valstybių pilietinės visuomenės¹⁵⁸. Tačiau šie autoriai neanalizuoja ir nepaneigia daugelio darbų, kuriuose įrodomas priešingas teiginys, išvadų ir daugiausia remiasi Lenkijos pavyzdžiu.

¹⁵⁶ **Börzel T. A.** (2010), pp. 1–10.

¹⁵⁷ **Sissenich B.** (2010).

¹⁵⁸ **Ekiert G., Foa R.** (2011) Civil Society Weakness in Post-Communist Europe: A Preliminary Assessment. *Carlo Alberto Notebooks* no. 198.

Kiek ilgai truks pokomunistinis būvis Vidurio ir Rytų Europos valstybėse?

1996 m. išleistoje knygoje J. J. Linzas ir A. Stepanas konstatuoja, kad Čekija, Lenkija ir Lietuva jau yra konsoliduotos demokratijos valstybės¹⁵⁹. Lygiai tą pačią išvadą, išskirdamas šias tris valstybes, pasirinkęs minimalistinės demokratijos apibrėžimą, padarė Bruce'as Parrottas 1997 m.¹⁶⁰ M. McFaulis, vertindamas retrospektyviai, konstatuoja, kad visuomeniniai sąjūdžiai trijose Baltijos valstybėse, Vengrijoje, Lenkijoje, Slovėnijoje, Rytų Vokietijoje ir Vakarų Čekoslovakijoje (Čekijoje) praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio pradžioje per keletą metų po pasiektų pergalių rinkimuose įtvirtino konsoliduotą liberalią demokratiją. M. McFaulis pažymi, kad Bulgarija, Kroatija, Rumunija ir Rytų Čekoslovakija (Slovakija) to nepasiekė greitu laiku, kai žlugo komunizmas, tačiau į demokratijos kelią šias valstybes ilgainiui atvedė gravitacinė ES jėga¹⁶¹.

Svarbus aspektas yra 10-ies VRE valstybių narystė ES. Sutikdamos priimti VRE valstybes į ES Vakarų Europos valstybės ES narės pripažino, kad buvusiose komunistinėse valstybėse įsitvirtino demokratija, kad jose sukurtos stabilios valstybinės institucijos. Dalyvavimas bendroje ES rinkoje, daugelio struktūrų bei institucijų integracija su atitinkamomis ES senbuvų struktūromis ir institucijomis leistų daryti prielaidą, kad pereinamasis būvis VRE valstybėse jau baigėsi.

Tad ar praėjus dvidešimt metų, kai VRE prasidėjo perėjimas, komunistinė praeitis vis dar yra svarbiausias veiksnys, lemiantis VRE valstybių politinės raidos trajektoriją? Ar pokomunistinė valstybių raida gali būti paaiškinta pasitelkiant pažįstamus Vakarų politinės ir ekonominės raidos modelius? Kada bus galima teigti, kad VRE valstybės nebėra pokomunistinės?

¹⁵⁹ Linz J. J., Stepan A. (1996b), p. 434.

¹⁶⁰ Parrott B. (1997) Perspectives on postcommunist democratisation. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 6.

¹⁶¹ McFaul M. (2005), p. 5.

Ilgą laiką buvo įsitvirtinusi nuomonė, kad valstybių, išsivadavusių iš komunizmo, ir Vakarų valstybių demokratijos kokybės (taip pat socialinių, ekonominių sričių) skirtumai išliks ilgai.

G. Schöpflinas 1994 m. kalbėjo, kad esama daugybės požymių, leidžiančių teigti, jog postkomunizmas yra ne tik pereinamasis būvis. Jis gali būti svarbiausias regiono politikos bruožas apžvelgiamoje ateityje ir užtruks ilgai¹⁶². M. P. Šaulauskas 1997 m. reiškė abejonę, ar postkomunizmą galima laikyti pereinamąja būsena. Pasak jo, tai atskiras socialinis fenomenas, išliksiantis ilgai¹⁶³. Olivieris Danjoux sutiko su M. P. Šaulausku ir kalbėdamas apie postkomunizmą atsisakė jį apibūdinti kaip pereinamąją būsena¹⁶⁴. Michalas Illneris atmeta „perėjimo“ (angl. *transition*) sąvoką, taikomą VRE valstybėms, ir pažymi, kad pokyčiams šiose valstybėse įtaką nuolat darys istorinis regiono valstybių paveldas, todėl čia bus sukurta visiškai nauja socialinė realybė¹⁶⁵. Tokie vertinimai paprastai atsiranda po analizės, kai išeities tašku pasirenkamas VRE valstybes vienijantis pagrindas, tai yra bendra komunistinė praeitis. Šie analizės rėmai nejučia lemia patvirtinimą, kad valstybės dėl savo komunistinės praeities turi daug bendra ir skiriasi nuo brandžios demokratijos Vakarų valstybių.

Lyginant VRE ir Vakarų valstybes skirtumai tarp VRE valstybių, taip pat skirtumai tarp atskirų šalių Vakarų demokratijos valstybių grupėje dažnai ignoruojami. Svarbu įvertinti, kad atskirų Vakarų šalių demokratijai būdingi skirtingi politiniai, ekonominiai, socialiniai modeliai. ES dažniausiai išskiriami kontinentinis, koordinuotos rinkos, anglosaksiškas, arba liberalus, ir Viduržemio jūros valstybių tipai¹⁶⁶. Lyginant valstybių grupes pasitelkiami ne tik demokratijos rodikliai, dažnai naudojami ir finansiniai, ekonominiai, socialiniai duomenys. Jie užgožia demokratijos vertinimus. Akivaizdu, kad nemenka dalis šių skirtumų yra nulemti kur kas aukštesnio pragyvenimo lygio Vakarų Europos

¹⁶² Schöpflin G. (1994), pp. 128–130.

¹⁶³ Šaulauskas M. P. (1997) *Revolution 1989: Farewell to Modernity? An Outline of Lithuanian Experience*. www.infovi.vu.lt/mps/REV1989.htm; 2007-12-12.

¹⁶⁴ Danjoux O. (2002) *L'état, C'est pas moi. Refraining Citizenship(s) in the Baltic Republics*. Lund: Department of Political Science, Lund University, p. 44.

¹⁶⁵ Illner M. (1996), p. 157.

¹⁶⁶ Farkas B. (2011) The Central and Eastern European model of capitalism. *Post-Communist Economies* vol. 23 no. 1, pp. 15–34.

valstybėse: BVP vienam gyventojui Vakarų Europos valstybėse dažnai du, o kartais ir tris kartus viršija VRE valstybių lygį. Praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio viduryje turtingiausios VRE valstybės Slovėnijos BVP vienam gyventojui viršijo mažiausiai pasiturinčios ES senbuvės Portugalijos BVP. Kilus finansų krizei trys euro zonos valstybės Estija, Slovakija ir Slovėnija savo įnašu prisideda prie finansinės pagalbos fondo, o ne juo naudojasi. Šiuo metu, skaičiuojant pagal perkamosios galios standartą, Čekija ir Slovėnija viršija Portugalijos ir Maltos¹⁶⁷ rodiklius. Vis dėlto bendrai paėmus abiejų valstybių grupių pragyvenimo lygio skirtumai išlieka ryškūs (žr. 25 lentelę).

Pastaruoju metu atsiranda mėginimų patikrinti, ar išties VRE valstybių ir vadinamosios brandžios demokratijos Europos valstybių politinę sistemą skiria praraja. Kai kuriais atvejais tiriant atskirus demokratijos VRE valstybėse ir Vakarų demokratijos valstybėse aspektus negaunama tokio aiškaus vaizdo ir tokių skirtumų, kaip buvo tikėtasi. G. Ekiertas ir R. Foa teigia, kad VRE valstybės pasižymi gyvybinga pilietine visuomene, iš esmės nesiskiriančia nuo Vakarų valstybių pilietinės visuomenės¹⁶⁸. Andrzejus Antoszewskis, išanalizavęs visų 27 ES narių partines sistemas, padarė išvadą, kad atskirų VRE valstybių ir ES senbuvių partinių sistemų ypatybės susipina, o svarbiausia raidos tendencija yra šių dviejų valstybių grupių partinių sistemų supanašėjimas¹⁶⁹. Su šia išvada sutinka ir Michalas Kubátas¹⁷⁰. B. Sissenich pažymi, kad kai kuriais atvejais ES senbuvių ir naujųjų narių grupių valstybės valdymo ir pilietinės visuomenės rodikliai susipina¹⁷¹.

Dėl tokiu būdu besikeičiančios padėties prasminga kelti klausimą, ar išties demokratijos kokybė VRE valstybėse ir ES senbuvėse taip skiriasi, kad būtina kalbėti apie užsitęsusį pereinamąjį postkomunizmo būvį arba, tiksliau, apie gilius kultūrinius ir civilizacinius abiejų valstybių grupių skirtumus.

¹⁶⁷ Malta į ES įstojo 2004 m. kartu su VRE valstybių grupe.

¹⁶⁸ Ekiert G., Foa R. (2011).

¹⁶⁹ Antoszewski A. (2008) *Partie i systemy partyjne panstw Unii Europejskiej na przelomie wieków*. Wydawnictwo Adam Marszałek: Toruń.

¹⁷⁰ Kubát M. (2010) The Party System in Central Europe after 20 Years (Standard or Exceptional?). *Politics in Central Europe* vol. 6 no.1, pp. 124–132.

¹⁷¹ Sissenich B. (2010).

Jei yra vertinama demokratijos ir pilietinės visuomenės padėtis dviejose valstybių grupėse, VRE valstybėse ES narėse ir ES senbuovėse, paprastai nustatoma, kad VRE valstybėse demokratijos ir pilietinės visuomenės padėtis prastesnė. Tačiau toks palyginimas nėra nepriekaištingas metodologiniu požiūriu, nes neįvertina skirtumų tarp valstybių grupių viduje. Plačiau ši metodologinė problema bus aptarta poskyryje „Šiaurės Europos valstybių, Pietų Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių demokratijos rodiklių palyginimo pagrindimas“. Pagrįstai kyla klausimas, ar praėjus daugiau nei dvidešimt metų nuo perėjimo iš komunizmo pradžios lemiamu veiksmu vertinant VRE valstybėse susiklosčiusią padėtį dera laikyti komunistinį palikimą, ar valstybėje priimtus sprendimus. Čia būdingas dešimt metų Lietuvoje gyvenusio švedų mokslininko Charleso Woolfsono pavyzdys. Vienu atveju rašydamas straipsnį C. Wolfsonas neabejoja, kad analizuoja pokomunistinę realybę¹⁷², tačiau kitu atveju dėl nesėkmių ragina kaltinti ne sovietinių laikų palikimą, o vykdant reformas priimtus konkrečius valdžios sprendimus, visų pirma pasirinktą ir vykdytą neoliberalią politiką¹⁷³.

Toliau darbe bus pateiktas tyrimas, kuriame lyginami Šiaurės Europos valstybių, Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių demokratijos kokybės rodikliai.

ŠIAURĖS EUROPOS VALSTYBIŲ, PIETŲ EUROPOS VALSTYBIŲ IR VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBIŲ DEMOKRATIJOS RODIKLIŲ Palyginimo pagrindimas

Šiame skyriuje pristatomas Šiaurės Europos valstybių, Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių demokratijos kokybės rodiklių palyginimas, jo tikslas ir tyrimo eiga.

Palyginimo tikslas. Palyginimas atliekamas siekiant išanalizuoti, ar demokratijos kokybės rodikliai, o kartu ir demokratijos padėtis

¹⁷² **Woolfson Ch.** (2010) “Hard times” in Lithuania: Crisis and ‘discourses of discontent’ in post-communist society. *Ethnography* vol. 11 no. 4, pp. 487–514.

¹⁷³ **Samoškaitė E.** (2010) *Švedų profesorius: galbūt laikas nustoti dėl esamų problemų kaltinti sovietmetį*. www.delfi.lt; 2011-01-15.

Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupėse gali būti vienoda, ar, priešingai, tarp valstybių grupių egzistuoja esminiai skirtumai. Jeigu būtų nustatyta, kad pagal rodiklių reikšmes, kurios atitinka kokybiškesnės demokratijos požymius, VRE valstybės iš esmės nesiskiria nuo Pietų Europos valstybių, būtų galima kelti klausimą, kuo remiantis VRE valstybės vis dar neretai apibūdinamos kaip esančios pereinamosios pokomunistinės būsenos, kurios vienas iš svarbiausių požymių – prastesnė demokratijos kokybė, palyginti su brandžios demokratijos valstybėmis¹⁷⁴. Klausimas galėtų būti keliamas todėl, kad Pietų Europos valstybės yra ES senbuvės ir priklauso brandžios demokratijos valstybių grupei. Kartu atliekamas Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių su demokratijos kokybe siejamų rodiklių palyginimas, kuriuo siekiama išanalizuoti, koks yra šių rodiklių reikšmių skirtumas ES senbuvų grupės viduje.

Tai, kad Pietų Europos valstybės Ispanija, Portugalija ir Graikija yra neabejotinai priskirtinos konsoliduotos demokratijos šalims, konstatuota dar J. J. Linzo ir A. Stepano 1996 m. išleistoje išsamioje pereinamojo laikotarpio studijoje¹⁷⁵. Kaip minėta, Portugalija ir Graikija demokratijos keliu pradėjo eiti 1974 m., Ispanija 1975 m. Tuo metu, kai buvo praėję dvidešimt metų nuo transformacijos pradžios, nekilo abejonų, kad Pietų Europos valstybėse yra įsitvirtinusi demokratija, ir nebuvo kalbama apie pereinamąjį būvį. Praėjus dvidešimt metų, kai žlugo komunizmas, teigiama, kad VRE valstybės vis dar nėra pakankamai reformavusios savo visuomenės, kad jų demokratija turi trūkumų, kad jos vis dar gyvena pereinamąjį laikotarpį. Tai, pavyzdžiui, liudija faktas, kad nemažai autoritetingų organizacijų, fondų ir agentūrų, nuolat atliekančių valstybių, kuriose vyksta demokratijos pokyčiai, tyrimus, vis dar stebi ir VRE valstybes. Galima paminėti *Freedom House* (tyrimas *Nations in Transit*), *USAID* (tyrimas *The NGO Sustainability Index*), *Bertelsmann Foundation* (tyrimas *Bertelsmann Transformation Index*). Šių fondų nuomone, praėjus dvidešimt metų po Dainuojančios ir Aksominės revoliucijų VRE valstybės vis dar nėra užbaigusios pereinamo-

¹⁷⁴ Apie tai plačiau kalbama šios monografijos antros dalies skyriuje „Pokomunistinių valstybių perėjimas į demokratiją ir diktatūrą: postkomunizmas“.

¹⁷⁵ **Linz J. J., Stepan A.** (1996b).

sios stadijos. Be to, VRE valstybių raida aptariama tokiuose žurnaluose kaip *Communist and Post-Communist Studies*, *Problems of Post-Communism*, *Journal of Communist Studies & Transition Politics*¹⁷⁶.

ES senbuvių grupės, kuriai priklauso visos senbuvės, ir naujųjų ES narių VRE valstybių palyginimas nepateikia visos informacijos ir neatskleidžia tikrosios padėties, nes neįvertina skirtumų, esančių šių grupių viduje. ES senbuvės gerokai skiriasi viena nuo kitos pagal demokratijos kokybės, pilietinės visuomenės aktyvumo bei kitus rodiklius. Tarp jų galima išskirti Šiaurės Europos, Pietų Europos ir kitas valstybių grupes. Iki šiol dažniausiai atliekamas ES senbuvių grupės, kuriai priklauso visos senbuvės, ir naujųjų ES narių VRE valstybių palyginimas, nes VRE valstybių išsivadavimas iš komunizmo ir jų integracija į ES vis dar daro didelį įspūdį ir mokslininkams, ir visuomenei. Tampa tarsi natūraliu dalyku ieškoti skirtumų tarp šių valstybių ir kitų ES narių. Sudėjus visas senbuvės į vieną grupę palyginimo rezultatas būna nuspėjamas, nes jį dažniausiai nulemia Šiaurės Europos ir kai kurios kitos valstybės, kurių analizuojamieji demokratijos kokybės rodikliai paprastai būna aukštesni. Vis dėlto tokia išvada neleidžia teigti, kad VRE valstybės neatitinka brandžių Vakarų demokratijos valstybių standartų, nes dažniausiai rodikliai susipina. Pasirodo, kad kai kurių VRE valstybių demokratijos rodikliai labiau atitinka brandžios demokratijos požymius nei kai kurių ES senbuvių, kaip atsitiko, pavyzdžiui, B. Sissenich tyrimo atveju¹⁷⁷. Remiantis viena iš galimų tokio tyrimo rezultatų interpretacijų, kai kurios VRE valstybės galėtų priklausyti brandžios demokratijos valstybių grupei. Tai įvertinus nekelia nuostabos, kad skirtumas tarp dviejų valstybių grupių gali neišryškėti, jei lyginamos atskiros valstybės. Savo tyrime G. Ekiertas ir R. Foa daugiausia rėmėsi Lenkijos pavyzdžiu ir gautus šios

¹⁷⁶ 2011 m. rugsėjo 10 d. savaitraštis *The Economist* išspausdino tokį Kęstučio Paulausko iš Vilniaus laišką: „Pone, kiek dar ilgai *The Economist* valstybes – Europos Sąjungos nares iš Rytų vadins „buvusiomis komunistinėmis“ (kaip 2011 m. rugpjūčio 27 d. straipsnyje „Šiek tiek ramybės tarp audrų“)? Jau praėjo 20 m. po sovietinės imperijos subyrėjimo, o tai beveik pusė to laiko, kurį tos valstybės praleido valdant komunistams. Kiek laiko jūs Italiją vadinote „buvusia fašistine valstybe“? Kodėl jūs Vokietijos nevadinate iš dalies buvusia komunistine, iš dalies buvusia nacistine valstybe? Ir kodėl praleidžiate buvusios komunistinės valstybės apibūdinimą, kalbėdami apie dabartinę Rusiją?“

¹⁷⁷ **Sissenich B.** (2010).

šalies rodiklių analizės duomenis laikė būdingais visam VRE regionui. Gauti rezultatai leido teigti, kad VRE valstybių pilietinės visuomenės gyvybingumas iš esmės nesiskiria nuo pilietinės visuomenės padėties Vakarų valstybėse¹⁷⁸. Žinoma, galima klausti, ar padėtis vienoje valstybėje išties tinkamai atspindi padėtį visame regione. Kita vertus, jei bent vienoje VRE valstybėje demokratijos ir pilietinės visuomenės padėtis yra tokia pat kaip kai kuriose senos demokratijos valstybėse, ar pagrįsta yra vienareikšmė išvada, kad pilietinės visuomenės gyvybingumas ir demokratijos kokybės lygis VRE valstybėse yra menkesnis, palyginti su brandžios demokratijos valstybėmis?

Jei tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupių demokratijos kokybės rodiklių išryškėtų esminiai skirtumai, būtų galima tvirtinti, kad teiginys, jog VRE valstybės yra postkomunizmo būsenos, nėra pasenęs. Tai VRE valstybių demokratijos problemą perkeltų į kitą teorinę ir metodologinę erdvę, kurioje analizuojamas klausimas, kiek Vakarų demokratijos kokybės ir pilietinės visuomenės gyvybingumo kriterijai yra tinkami kitos civilizacijos ir kultūros, kito istorinio likimo šalims¹⁷⁹. Kita vertus, jei būtų konstatuota, kad VRE valstybėse demokratijos padėtis yra palyginama su ES senbuvų, tai reikštų, kad visi demokratijos kriterijai, taikomi Vakarų valstybėms, turi būti be jokių išlygų pritaikyti ir VRE valstybėms.

Tyrimo eiga ir rezultatų vertinimas. Šiame darbe bus palygintos Šiaurės Europos valstybės, Pietų Europos valstybės ir VRE valstybės ES narės pasitelkiant su demokratijos kokybe siejamus ir demokratijos tyrimuose dažnai naudojamus rodiklius. Lyginant valstybių grupių rodiklius buvo išvedamas kiekvienos grupės vidurkis – sudedami valstybių rodikliai grupėje ir padalijama iš grupę sudarančių valstybių skaičiaus.

Tyrimo tikslas nėra sukurti naują ar išmėginti jau aprašytą demokratijos kokybės modelį (juo labiau kad dėl pasiūlytų demokratijos kokybės modelių vis dar vyksta diskusijos). Taip pat nekliamas tikslas pateikti apibendrintą atsakymą, kurios valstybių grupės demokratijos

¹⁷⁸ Ekiert G., Foa R. (2011).

¹⁷⁹ Zakaria F. (1997); Zakaria F. (2007); Hann Ch., Dunn E. (eds) (1996) *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New York: Routledge; Hardt M. (1995) The withering of civil society. *Social Text* 45 vol. 14 no. 4, pp. 27–44.

kokybė yra aukštesnė. Šiuo tyrimu siekiama kuklesnių tikslų – išanalizuoti, ar demokratijos kokybės rodikliai ir demokratijos padėtis valstybių grupėse gali būti palyginama, ar, priešingai, tarp valstybių grupių egzistuoja esminiai skirtumai.

Tyrimo modelyje išliko kai kurie nenuoseklumai, tačiau jie neturės esminės įtakos tyrimo rezultatams. Iš dalies šie nenuoseklumai atsirado dėl to, kad pasaulio mokslininkų bendruomenėje aktyviai diskutuojama dėl demokratijos kokybės rodiklių ir pateikiamos skirtingos nuomonės. Demokratijos kokybės matavimams pasitelkiama nuo kelių iki 60 ir daugiau rodiklių, tačiau nuoseklios ir iki galo pagrįstos sistemos pateikti nepavyksta¹⁸⁰. Kita vertus, nenuoseklumų atsirado dėl to, kad stinga tam tikrų duomenų.

Tyrimo naudojami rodiklių rinkiniai yra skirtingos reikšmės ir svorio: tai ir apibendrinamasis demokratijos indeksas, ir rodikliai, atspindintys vieną ganėtinai siaurą demokratijos aspektą, pavyzdžiui, spaudos laisvės vertinimas. Kai kurie pateikti demokratijos kokybės aspektai, pavyzdžiui, politinis dalyvavimas, įeina į apibendrinamųjų demokratijos indeksų sudėtį. Šioje analizėje pateikiami duomenys nuo 2005 m., kurie buvo pirmieji pilni VRE valstybių narystės ES metai (išskyrus Bulgariją ir Rumuniją, kurių šis tyrimas neapima). Buvo stengiamasi pateikti skirtingų metų duomenis, kad būtų praplėstas analizės laukas ir įvertinta rodiklių dinamika. Tačiau pokyčių analizė nėra šio darbo tikslas, todėl duomenų, susijusių su laiku, pateikimo nenuoseklumai negalėtų būti laikomi darbo spraga. Kai kuriais atvejais pateikti visi turimi atitinkami duomenys, pavyzdžiui, tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indekso analizė, kuri tebuvo atlikta 2006, 2008 ir 2010 m., arba gyventojų pasitenkinimo, kaip demokratija veikia jų valstybėje, tyrimai, kurie „Eurobarometro“ buvo atlikti tik 2005, 2006 ir 2009 m. Pasaulio banko tirtų pasaulio valdymo rodiklių, spaudos laisvės indekso ir kitais atvejais pateikiami anksčiausi tyrimo tikslus atitinkantys (2005 m.) ir vėliausi prieinami duomenys.

Tačiau, kaip minėta, dėl šių nenuoseklumų atsiradusios spragos nėra esminės siekiant tyrimo tikslų.

¹⁸⁰ Plačiau demokratijos kokybės ir jos matavimo problema išskleista šios monografijos pirmoje dalyje, skyriuje „Demokratijos konsolidacija ir kokybė“.

Šiaurės Europos valstybės. Šiaurės valstybėmis paprastai vadinamos penkios valstybės, kurios dar 1952 m. įkūrė Šiaurės tarybą. Tai Danija, Islandija, Norvegija, Suomija, Švedija. Į šią grupę valstybės dažnai išskiriamos ir mokslinėje literatūroje¹⁸¹. Tyrimui ir palyginimui imamos trys iš šių valstybių, Danija, Suomija ir Švedija, kurios yra ES narės. Panašiai kaip ir Pietų Europos ar VRE valstybės, Šiaurės Europos valstybės visą laiką buvo tam tikroje geografinėje Europos periferijoje. Kita vertus, jos turi senas demokratijos tradicijas – jau nuo XX a. pradžios šios šalys ėjo demokratijos keliu. Visuotinė rinkimų teisė vyrams ir moterims Suomijoje suteikta 1906 m., Danijoje 1915 m., Švedijoje vyrams – 1909 m., o moterims – 1921 m. Nuo to laiko rinkimai vyko reguliariai. Tik Danijoje demokratinė tradicija buvo nutrūkusi 1939–1945 m., kai šalį buvo okupavusi nacistinė Vokietija. Šiaurės Europos valstybės nėra ES steigėjos ir į ES įstojo vėliau, tačiau ši aplinkybė nėra reikšminga, nes pagal socialinį, ekonominį, politinės kultūros lygį šios trys valstybės net nebūdamos narės nenusileido ES senbuvėms.

Tyrimė analizuojama, ar yra pagrindo teigti, kad skiriasi Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių demokratijos kokybė, nors abiejų grupių valstybės priklauso senųjų ES narių grupei.

Pietų Europos valstybės. Brandžios demokratijos Europos valstybėmis apibendrintai vadinamos visos ES senbuvės ir kitos senas demokratijos tradicijas turinčios Europos valstybės, taigi joms priskiriamos ir Ispanija, Portugalija, Graikija¹⁸². Šios Pietų Europos valstybės turi savų ypatumų, pavyzdžiui, visos jos tik praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio viduryje išsivadavo iš autoritarinio režimo, jų socialinė ir ekonominė raida atsilieka nuo daugelio kitų ES senbuvėlių. 2008 m. kilusi pasaulinė finansų krizė atskleidė šių valstybių finansų sistemų trūkumus.

Pietų Europos valstybių demokratizacija XX a. amžiaus aštuntojo dešimtmečio viduryje pradėjo vadinamąją trečiąją demokratizacijos bangą¹⁸³. Jai pradžią davė 1974 m. balandžio 25 d. Portugalijoje įvykęs taikus

¹⁸¹ Žr., pavyzdžiui, **Grofman B., Lijphart A.** (2002) *The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries*. United States: Agathon Press; **Magone J. M.** (2003), p. 2

¹⁸² Žr., pavyzdžiui, **Lane J. E., Ersson S. O.** (1999) *Politics and Society in Western Europe*. London. Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

¹⁸³ **Hutington S. P.** (1991).

kairiųjų jėgų suorganizuotas valstybės perversmas, vadinamas Gvazdikų revoliucija. Tų pačių metų liepą žlugo Graikijos pulkininkų režimas, atvėręs kelią demokratiniam rinkimams. 1975 m. Ispanijoje mirė generolas Francisco Franco ir šalis pasuko demokratijos keliu. Pokyčiai šiose trijose valstybėse dažnai vadinami Pietų Europos demokratizacija. Šie procesai, ypač Ispanijos pavyzdys, turėjo didelę įtaką visam pasauliui.

Jose M. Magone'as pažymi, kad nors Portugalijos, Ispanijos ir Graikijos demokratijai būdingi skirtingi politinės raidos etapai, visos trys valstybės XIX ir XX a. turėjo demokratinio valdymo laikotarpį, kurie vis būdavo nutraukiami įsigalint autoritariniam režimui. Minėtais demokratinio valdymo laikotarpiais demokratija Pietų Europos valstybėse rėmėsi ribotu elektoratu, kuris buvo kontroliuojamas politinio elito, ir neišvengė klientelizmo, politinio patronažo ydų. Pietų Europos regiono tapatybė siejama su praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio vidurio įvykiais, kai autoritarinis režimas per labai trumpą laiką buvo pakeistas modernia demokratija: Pietų Europą regionu pavertė demokratija¹⁸⁴.

Edwardas Malefakisas pažymi, kad Pietų Europos valstybėse industrializacija vyko lėčiau nei Europos vakaruose. Modernizacijos tendencijos čia neištūmė senųjų papročių kaip kitur Europoje – ir nauja, ir sena čia ilgą laiką sugyveno kartu. Tai gerai iliustruoja darbuotojų pasiskirstymas Europos regionuose 1930 m. Vakaruose, jei neskaičiuosime Jungtinės Karalystės, kurioje industrializacija vyko itin anksti ir ypač sparčiai (ir kurioje tuo metu tik 6,2 proc. gyventojų dirbo žemės ūkyje), vidutinė žemės ūkyje dirbančių gyventojų dalis sudarė 24,2 proc.: Belgijoje 14,1 proc., Vokietijoje 20,1 proc., Prancūzijoje 28,8 proc., Švedijoje 31,0 proc. Europos rytuose ši vidutinė dalis siekė 65,5 proc.: Vengrijoje 51,5 proc., Lenkijoje 60,3 proc., Jugoslavijoje 76,3 proc., Albanijoje 79,8 proc. 1930 m. Europos pietų vidurkis, 46,6 proc., beveik tiksliai užėmė patį vidurį tarp dviejų valstybių grupių¹⁸⁵.

¹⁸⁴ **Magone J. M.** (2003) *The politics of southern Europe: integration into the European Union*. Westport: Praeger Publishers, p. 5.

¹⁸⁵ **Malefakis E.** (1995) *The Political and Socioeconomic Contours of Southern European History*. R. Günther, N. P. Diamandouros, H. J. Puhle (eds) *The politics of democratic consolidation: Southern Europe in comparative Perspective*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, p. 41.

Graikija Europos Bendrijos nare tapo 1981 m., Ispanija ir Portugalija – 1986 m. Pietų Europos valstybių demokratizacija laikoma sėkmės pavyzdžiu ir didelė dalimi suformavo mokslininkų bei plačiosios visuomenės supratimą, kaip turi atrodyti „tikroji“ demokratizacija¹⁸⁶.

Vidurio ir Rytų Europos valstybės. Palyginimui pasirinktos tik 8 VRE valstybės, į ES įstojusios 2004 m., t. y. Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Slovakija, Slovėnija ir Vengrija. Į palyginimą neįtrauktos VRE valstybės Bulgarija ir Rumunija, kurios į ES įstojo 2007 m. Šių valstybių duomenys nenaudojami dėl to, kad Bulgarija ir Rumunija į ES įstojo vėliau ir jų integracija į ES yra pažengusi mažiau, palyginti su kitomis VRE valstybėmis. 2011 m. Bulgarija ir Rumunija vis dar nebuvo Šengeno zonos narės, jų planuota narystė šioje zonoje vis atidėliojama, o tai rodo tam tikrą šių valstybių integracijos į ES ribotumą. Bulgarijos ir Rumunijos demokratijos raida dažnai vertinama skirtingai, palyginti su kitomis VRE valstybėmis. Pavyzdžiui, agentūra *Freedom House* 2010 m. tyrime šias šalis priskyrė ne konsoliduotos demokratijos valstybių grupei kaip kitas VRE valstybes, o pusiau konsoliduotos demokratijos grupei (3 lentelė). Be to, dalis lyginamų duomenų yra iš kiek ankstesnio laikotarpio, kai Bulgarija ir Rumunija dar nebuvo ES narės, todėl nebūtų išlaikytas principas lyginti tik ES narių rodiklius.

Kodėl VRE valstybės lyginamos su Pietų Europos valstybėmis?

Pietų Europos valstybės lyginamos su VRE valstybėmis, nes abi šios valstybių grupės turi bendrų bruožų: palyginti neseniai pasirinko demokratinės raidos kryptį, be to, tyrėjai ne kartą yra pastebėję tam tikrą VRE valstybių ir Pietų Europos valstybių ekonominės ir socialinės santvarkos giminingumą. Tyrėjų dėmesį ne kartą traukė ir Pietų Europos, ir VRE valstybių demokratizacijos paralelės¹⁸⁷. Abiejų valstybių grupių narės priklauso ES. Kita vertus, VRE ir Pietų Europos valstybės mokslinėje literatūroje, tyrimuose bei apžvalgose, kuriose analizuojama demokratijos padėtis, dažnai yra traktuojamos skirtingai. Mokslinėje literatūroje diskutuojama, ar VRE valstybės vis dar priklauso pereinamajam būviui,

¹⁸⁶ Linz J. J., Stepan A. (1996a), Linz J. J., Stepan A. (1996b); Grugel J. (2002), p. 140.

¹⁸⁷ Žr., pavyzdžiui, Linz J. J., Stepan A. (1996b); Magone J. M. (2003), p. 8, 9.

ar šiose valstybėse sukurta demokratija apžvelgiamoje ateityje išvis gali prilygti senosios demokratijos šalių santvarkos kokybei, tačiau nėra reiškama rimtesnių abejonių, kad Pietų Europos valstybės yra demokratinės ir kad šių valstybių demokratija, nepaisant kai kurių trūkumų, iš esmės atitinka senųjų brandžios demokratijos šalių santvarką.

Esama ne vienos paralelės tarp VRE valstybių ir Pietų Europos valstybių. Visų pirma abiejų grupių valstybės, kitaip nei dauguma Vakarų Europos šalių, palyginti neseniai pasirinko demokratijos kelią. Z. Norkus pateikia prancūzų mokslininkų Jeano Philippe'o Berrou ir Christophe'o Carrincazeaux atliktą kapitalizmo tipologijų tyrimą, kuriuo buvo siekiama pakartoti Bruno Amable'o analizę¹⁸⁸. B. Amable'as išskiria penkis kapitalizmo modelius: kontinentinį europinį, pagrįstą rinka, socialdemokratinį, Viduržemio jūros ir Azijos kapitalizmo¹⁸⁹. Analizuotos ir 3 VRE valstybės – Čekija, Lenkija, Vengrija. Paaiškėjo, kad VRE valstybių kapitalizmo modelis artimiausias ne rinka pagrįsto kapitalizmo, kaip galbūt buvo galima tikėtis įvertinus tarptautinių institucijų TVF, Pasaulio banko ir kitų įtaką VRE reformoms, o Viduržemio jūros kapitalizmo modeliui. Z. Norkus pažymi, kad prancūzų tyrinėtojų išvadas, atskleidžiančias tipologinę Vidurio Europos valstybių santvarkos giminystę su Pietų Europos valstybėmis, patvirtina klasterinė analizė, kurią Wardo metodu atliko aiurių tyrinėtojas Iainas McMenaminas pasitelkdamas ne tik ekonominius bei socialinius, bet ir politinių institucijų rodiklius¹⁹⁰.

Tiriami demokratijos kokybės aspektai. Demokratijos kokybės matavimų platesnis teorinis ir metodologinis pagrindimas pateikiamas šios monografijos pirmoje dalyje, skyriuje „Demokratijos konsolidacija ir kokybė“. Čia aprašomas palyginimas, atliekamas devyniais skirtingais aspektais, kurie mokslinėje literatūroje dažnai naudojami demokratijos kokybei valstybėse arba jų grupėse apibūdinti. Tai yra tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas ir jį sudarančios rodiklių

¹⁸⁸ Norkus Z. (2008) p. 587, 588.

¹⁸⁹ Amable B. (2003) *The Diversity of Modern Capitalism*. London: Oxford University Press.

¹⁹⁰ I. McMenamino tyrimas atskleidė Graikijos, Ispanijos, Portugalijos ir Airijos panašumą. Šių keturių valstybių klasterį tyrinėtojas apibūdino kaip vėlai išsivysčiusių valstybių klasterį. Tyrimas buvo paskelbtas 2004 m. Įdomu, kad 2008 m. kilus pasaulinei finansų krizei šios keturios valstybės pradėtos dažnai minėti kartu kaip patiriančios didžiausių finansinių sunkumų tarp eurozonos narių.

kategorijos; Demokratijos reitingavimo asociacijos demokratijos kokybės reitingas; gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose; gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų valstybėje; gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema; teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė; gyventojų dalyvavimas nevyriausybinių organizacijų veikloje; žiniasklaidos laisvė; gyventojų nuomonė apie korupciją ir korupcijos suvokimo indeksas.

Tyrimė naudojami įvairių šaltinių duomenys: tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* sudaromas demokratijos indeksas, Vienoje (Austrija) įsikūrusios Demokratijos reitingavimo asociacijos (angl. ir vok. *Democracy Ranking Association – Förderung von Demokratiequalität*) vykdomas demokratijos kokybės reitingavimas, duomenų bazės *European Election database* duomenys apie rinkėjų aktyvumą nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose, Europos Komisijos „Eurobarometro“ vykdytos visuomenės nuomonės apklausos, kuriose pateikti klausimai, susiję su demokratijos padėtimi, Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklių (PVR, angl. *The Worldwide Governance Indicators*) teisinės valstybės (angl. *Rule of Law*), viešumo bei atskaitomybės (angl. *Voice and Accountability*) ir korupcijos kontrolės (angl. *Control of Corruption*) vertinimai, JAV agentūros *Freedom House* ir tarptautinės NVO „Reporteriai be sienų“ spaudos laisvės indeksai, organizacijos *Transparency International* korupcijos suvokimo indeksas.

1. Demokratijos indeksas. Tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas sudaromas atliekant plačią, daugelį demo-

kratijos aspektų apimančią analizę¹⁹¹. Analizė remiasi ekspertų nuomone ir, kur įmanoma, visuomenės nuomonės apklausomis. Iš viso įvertinama 60 rodiklių, suskirstytų į 5 kategorijas: rinkimų procesas ir pliuralizmas, pilietinės laisvės, vyriausybės funkcionavimas, politinis dalyvavimas, politinė kultūra. Kiekvienoje kategorijoje vertinimas svyruoja nuo 0 iki 10 (aukštesnis vertinimas rodo geresnę padėtį). Bendrą vertinimą sudaro penkių išvardytų kategorijų vidurkis. Vertinant kiekvieną iš 60 rodiklių pasirenkama viena iš trijų galimybių, kiekvienai šaliai skiriamas 0, 0,5 arba 1 taškas. Sudarant indeksą 8–10 balų surinkusios valstybės gauna „visiškos demokratijos“ statusą, 6–7,9 balo įvertintos valstybės vadinašmos „demokratijos su trūkumais“, 4–5,9 balo – „hibridinio režimo“, o žemiau nei 4 balais įvertintos – „autoritarinio režimo“ valstybėmis.

M. Coppedge'as ir J. Gerringas nurodo, kad šis indeksas yra jaučiausias iš visų šiuo metu naudojamų demokratijos matavimo rodiklių

¹⁹¹ **Economist Intelligence Unit** (2011). Moksliniuose tyrimuose lyginant įvairių valstybių demokratiją naudojamos kelios demokratijos reitingavimo sistemos: JAV agentūros *Freedom House* „Laisvės pasaulyje“ (angl. *Freedom in the World*) tyrimas, projektas „Valstybės santvarkos duomenų rinkiniai“ (angl. *Polity data series*), tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas ir Vienoje (Austrija) įsikūrusios Demokratijos reitingavimo asociacijos vykdomas Demokratijos kokybės reitingavimas (angl. *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy*). *Freedom House* „Laisvės pasaulyje“ tyrimas ir projektas „Valstybės santvarkos duomenų rinkiniai“ skirti visų pirma valstybėms į demokratinių ir nedemokratišnių valstybių grupes suskirstyti ir nėra tinkami detalesnei demokratijos kokybės analizei. Pavyzdžiui, *Freedom House* „Laisvės pasaulyje“ reitingas sudarytas iš dviejų kategorijų: politinių teisių ir pilietinių laisvių įvertinimo, skiriant kiekvienoje kategorijoje balus nuo 1 („valstybė laisva“) iki 7 („nelaisva“). 2011 m. sąrašas tik Latvija gavo 2 balus už politines teises, o Graikija 2 balus už pilietines laisves. Visi kiti Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių įvertinimai yra „1“ – „valstybė laisva“. Panašiai ir „Valstybės santvarkos duomenų rinkiniai“, pateikiantys demokratijos įvertinimus nuo XIX a. pradžios, beveik visoms ES valstybėms šiuo metu teikia aukščiausius demokratijos įvertinimus. Todėl šiame tyrime naudoti tik tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indeksas ir Demokratijos kokybės reitingavimas.

ir paremtas nuoseklia metodologija¹⁹². Jis naudojamas lyginant įvairių valstybių demokratiją¹⁹³.

Tyrimė pateikiami 2006, 2008 ir 2010 m. tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* analizės duomenys, nes tik šiais metais tyrimų centras atliko tokio pobūdžio analizę.

2. Demokratijos kokybės reitingas. Vienoje (Austrija) įsikūrusios Demokratijos reitingavimo asociacijos (angl. ir vok. *Democracy Ranking Association – Förderung von Demokratiequalität*) vykdomu demokratijos kokybės vertinimu (angl. *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy*) siekiama, kad suteikiami balai atspindėtų įvairias demokratinės santvarkos ypatybes, demokratiją siejant su valstybių vystymusi¹⁹⁴. Reitinguojant naudojama platesnė multidimensinė demokratijos koncepcija, įtraukiami ir politiniai, ir nepolitiniai aspektai. Šis vertinimas apima tik demokratinės valstybės, kurios agentūros *Freedom House* reitinguose laikomos laisvomis arba iš dalies laisvomis. Vertinamos šešios rodiklių kategorijos: politika (politinė sistema) lemia 50 proc. reitingo svorio, lyčių lygybė – 10 proc., ekonomika (ekonomikos sistema) – 10 proc., žinios ir žinojimas (informacijos visuomenė, švietimas ir moksliniai tyrimai) – 10 proc., sveikata (sveikatos padėtis ir sveikatos sistema) – 10 proc., aplinka (aplinkos tvarą) – 10 proc. Iš viso naudojami 57 rodikliai. Reitingavimo metodikos autoriai Davidas F. J. Campbellas ir Miklóšas Sükösdas pateikė šių išskirtų kategorijų pagrįn-

¹⁹² **Coppedge M., Gerring J.** (2011).

¹⁹³ Žr., pavyzdžiui, **Brusis M.** (2008) Evidence of convergence? The Western Balkan countries in democracy and governance assessments. *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 8 no. 4, pp. 379–397; **Ślömczyński K. M., Wesołowski W.** (2010) Policy Preferences among National Elites Regarding Allocation of Tax-Revenues: Are Pro-EU Attitudes More Pronounced in Older Democracies? *Perspectives on European Politics and Society* vol. 11 no. 4, pp. 376–389.

¹⁹⁴ **Global Democracy Ranking** (2011) The Democracy Ranking of the Quality of Democracy. www.democracyranking.org/en/; 2011-06-01. Žr. taip pat **Campbell D. F. J., Barth T. D.** (2009) Wie können Demokratie und Demokratiequalität gemessen werden? Modelle, Demokratie-Indices und Länderbeispiele im globalen Vergleich. *SWS-Rundschau* (49. Jg.) Heft 2, pp. 209–233; **Barth T. D.** (2010). *Konzeption, Messung und Rating der Demokratiequalität. Brasilien, Südafrika, Australien und die Russische Föderation 1997–2006*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

dimą. Pavyzdžiui, teigiama, kad lyčių lygybės kategorija yra susijusi su demokratijos teisingumu ir atskleidžia, ar visiems visuomenės nariams suteikiamos lygios galimybės¹⁹⁵. Reitinguojant naudojamosi paskutiniaisiais gaunamais oficialiai prieinamais bei lyginti tinkamais statistiniais duomenimis ir tyrimais.

Pateikiamas 2005–2006 m. demokratijos kokybės reitingas, tai yra pirmojo vertinimo, kai VRE valstybės tapo ES narėmis, duomenys ir paskutiniai prieinami 2008–2009 m. duomenys.

3. Gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose. Į politinį piliečių dalyvavimą būtina atsižvelgti kaip į svarbų kriterijų vertinant demokratiją, nes ir pati sąvoka „demokratija“ reiškia „liaudies valdžią“. Balsavimui rinkimuose čia tenka išskirtinias vaidmuo, mat rinkimai yra demokratijos ašis.

Gyventojų dalyvavimo rinkimuose rodiklis dažnai pasitelkiamas vertinant demokratijos kokybę¹⁹⁶. Didesnis rinkėjų aktyvumas yra demokratijos veiksmingumo požymis, be to, jis rodo sistemos legitimumą¹⁹⁷. Esama glaudaus tiesioginio ryšio tarp rinkėjų dalyvavimo rinkimuose ir kitų demokratijos rodiklių: nepaisant kai kurių išimčių, konsoliduotos demokratijos šalyse rinkėjų aktyvumas didesnis nei mažesnio brandumo demokratijos valstybėse¹⁹⁸. Čia pateikiami paskutinių nacionalinių rinkimų (nuo 2004 m. valstybėse įvyko vieneri arba dveji rinkimai) ir 2009 m. rinkimų į Europos Parlamentą duomenys.

4. Gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų valstybėje. „Eurobarometro“ reguliariai atliekamos visuomenės apklausos, kuriomis tiriamas gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia

¹⁹⁵ Campbell D. F. J., Sükösd M. (eds) (2002) *Feasibility Study for a Quality Ranking of Democracies*. Vienna: Global Democracy Award.

¹⁹⁶ Žr., pavyzdžiui, Diamond L., Morlino L. (2004), pp. 20–31; Beetham D. et al. (2008), p. 20–23; Freedom House (2011a); Coppedge M., Gerring J. (2011), pp. 254–257; Altman D., Anibal P. L. (2002), p. 88–94; Economist Intelligence Unit (2011), p. 3–8, 31–41.

¹⁹⁷ Franklin M. N. (2004) *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge, Melbourne, Madrid, Cape Town: Cambridge University Press, pp. 1–4.

¹⁹⁸ Economist Intelligence Unit (2011), p. 33.

jų valstybėje, dažnai naudojamos moksliniuose tyrimuose analizuojant demokratijos kokybę ir lyginant valstybes¹⁹⁹. Susidomėti gyventojų pasitenkinimo, kaip demokratija veikia jų valstybėje, rodikliais, paskatino A. Lijpharto darbai, kuriuose buvo išryškinta šių rodiklių reikšmė analizuojant demokratiją²⁰⁰. L. Diamondas ir L. Morlino gyventojų pasitenkinimą, kaip jų valstybėje veikia demokratija, laiko vienu iš svarbiausių demokratijos kokybės požymių ir sieja jį su demokratijos kokybės kriterijumi – jautrumu²⁰¹. Jonasas Linde'as ir Joakimas Ekmanas nurodo, kad šis rodiklis atskleidžia, kaip demokratija veikia praktikoje, nors yra gana jautrus instituciniams pokyčiams valstybėje²⁰². Šis rodiklis atspindi įvairius politinės paramos aspektus, kurie įvairiose valstybėse gali skirtis, todėl negali būti vienintelis analizuojant demokratijos legitimumą ir politinės paramos lygį²⁰³.

Lyginant reikia įvertinti galimas paklaidas. Apklausiant 1000 gyventojų (tiek jų paprastai apklausama „Eurobarometro“ apklausose) paklaida yra tokia, kaip nurodyta 9 lentelėje.

9 lentelė. Apklausų paklaidos, kai apklausama apie 1000 gyventojų

Gauti atsakymų procentai	10 proc. arba 90 proc.	20 proc. arba 80 proc.	30 proc. arba 70 proc.	40 proc. arba 60 proc.	50 proc.
Paklaida	± 1,9 procentinio punkto	± 2,5 procentinio punkto	± 2,7 procentinio punkto	± 3,0 procentiniai punktai	± 3,1 procentinio punkto

Šaltinis: Eurobarometer (2009a)²⁰⁴.

¹⁹⁹ Žr., pavyzdžiui, **Morlino L.** (2009) Legitimacy and the quality of democracy. *International Social Science Journal* vol. 6, pp. 211–222.

²⁰⁰ **Lijphart A.** (1999) *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press; **Aarts K., Thomassen J.** (2008) Satisfaction with democracy: Do institutions matter? *Electoral Studies* vol. 27 Issue 1, p. 8.

²⁰¹ **Diamond L., Morlino L.** (2004), p. 22, 28.

²⁰² **Linde J., Ekman J.** (2003) Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics. *European Journal of Political Research* vol. 42 Issue 3, pp. 391–408.

²⁰³ **Canache D., Mondak J. J., Seligson M. A.** Meaning and Measurement in Cross-National Research on Satisfaction with Democracy. *Public Opinion Quarterly* vol. 65, pp. 506–528.

²⁰⁴ **Eurobarometer** (2009a) *Eurobarometer 71: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social, p. 251.

Tyrime pateikiami „Eurobarometro“ apklausos duomenys tais metais, kai atitinkama apklausa buvo atlikta – 2005, 2006 ir 2009 m.

5. Gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema. Pasitikėjimas yra viena iš veiksmingos demokratijos sąlygų. Kai visuomenėje pasitikima ne tik artimųjų ir pažįstamų ratu, atsiranda prielaidos aktyviai veikti pilietinei visuomenei, daryti įtaką valdantiejiems, organizuoti ir koordinuoti kolektyvinius veiksmus²⁰⁵. Pasitikėjimas politinėmis institucijomis yra svarbus demokratijos padėties analizės aspektas²⁰⁶. Klausimai apie pasitikėjimą politinėmis institucijomis įtraukiami į Pasaulio vertybių tyrimus (angl. *World Values Survey*) bei į „Eurobarometro“ reguliariai vykdomas apklausas ir yra plačiai naudojami demokratijos kokybės pasaulio valstybėse analizėje²⁰⁷.

Koks turi būti pasitikėjimo lygis sveikoje visuomenėje ir brandžios demokratijos šalyje, atsakyti sunku, tačiau akivaizdu, kad menkas pasitikėjimo lygis kelia pavojų visuomenės raidos stabilumui²⁰⁸. Šiame tyrime analizuotas pasitikėjimas tradiciškai išskiriamomis trimis valdžios šakomis: parlamentu, vyriausybe ir teisine sistema, taip pat politinėmis partijomis, kurios yra svarbi demokratinės valstybės politinė institucija. Pasitikėjimas demokratinėmis politinėmis institucijomis yra vienas iš valstybės politinės kultūros požymių, tačiau gali gerokai svyruoti pasikeitus valstybės politinei padėčiai, todėl šis rodiklis turi būti vertinamas

²⁰⁵ **Warren M. E.** (ed.) (1999) *Democracy and Trust*. Cambridge, New York, Oakleigh, Madrid Cape Town: Press Syndicate of the University of Cambridge, p. 3.

²⁰⁶ **Norris P.** (1999); **Zmerli S., Newton K., Montero J. R.** (2007) Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy. J. W. van Deth, J. R. Montero, A. Westholm (eds) *Citizenship and involvement in European democracies – a comparative analysis*. London, New York: Routledge, pp. 35–65; **Newton K., Norris P.** (2000) Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? Pharr S.J., Putnam R.D. (eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 52–73; **Lovell D. W.** (2001) Trust and the politics of postcommunism. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 34, pp. 27–38.

²⁰⁷ Žr., pavyzdžiui, **Ringen S.** (2011) The Measurement of Democracy: Towards a New Paradigm. *Society* vol. 48 no. 1, p. 15; **Economist Intelligence Unit** (2011) p. 36;

²⁰⁸ **Lovell D.W.** (2001)p. 29.

kartu su kitais rodikliais, apibūdinančiais demokratijos brandą. Analizuojant duomenis atsižvelgta į tyrimo paklaidą, nurodytą 9 lentelėje.

Tyrimė naudoti „Eurobarometro“ 2005 m. birželį vykdytos apklausos duomenys, t. y. pirmųjų metų, kai VRE valstybės buvo ES narės. Taip pat naudojami paskutiniai prieinami tyrimų duomenys: 2011 m. gegužės tyrimas, susijęs su pasitikėjimu nacionaliniu parlamentu ir nacionaline vyriausybe, 2010 m. birželio tyrimas, susijęs su pasitikėjimu politinėmis partijomis, ir 2010 m. lapkričio tyrimas, susijęs su pasitikėjimu teisingumu ir teisine sistema.

6. Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė. Šioje analizės dalyje pateikiami Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklių (angl. *The Worldwide Governance Indicators*)²⁰⁹ teisinės valstybės (angl. *Rule of Law*) ir viešumo bei atskaitomybės (angl. *Voice and Accountability*) vertinimai.

L. Diamondas ir L. Morlino, Michelis Rosenfeldas teigia, kad teisinės valstybės principas padeda pamatus visiems kitiems demokratijos elementams²¹⁰. Teisinės valstybės ir demokratijos ryšys mokslinėje literatūroje yra nagrinėjamas įvairiais aspektais²¹¹. L. Diamondas teisinės valstybės principą laiko svarbiu demokratijos elementu, užtikrinančiu laisvę ir pliuralizmą. Teisinėje valstybėje teisės normos yra taikomos teisingai, nuosekliai, vienodai visais atvejais ir jų taikymas nepriklauso nuo gyventojų klasės, statuso bei galios²¹².

Pasaulio banko pasaulio valdymo teisinės valstybės rodiklis atspindi, kiek pasitikima visuomenėje galiojančiomis taisyklėmis ir kiek joms paklūstama. Ypač didelė reikšmė suteikiama sutarčių įgyvendini-

²⁰⁹ **Worldwide Governance Indicators** (2011) *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>; 2011-10-01.

²¹⁰ **Diamond L., Morlino L.** (2004) p. 23; **Rosenfeld M.** (2001) *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*. *Southern California Law Review* vol. 74, pp. 1307–1351.

²¹¹ Žr., pavyzdžiui, **Habermas J.** (1995) *On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy*. *European Journal of Philosophy* vol. 3, pp. 12–20; **Weingast B. R.** (1997) *The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law*. *American Political Science Review* vol. 91 no. 2, p. 245–263.

²¹² **Diamond L.** (1999), p. 11, 12.

mo, nuosavybės teisių, policijos ir teismų veiklos kokybei, nusikaltimų ir prievartos tikėtinumui.

Viešumo ir atskaitomybės rodiklis apibendrina vertinimą, kiek valstybės piliečiai turi galimybių dalyvauti rinkdami valdžią, taip pat saviraiškos laisvės, laisvės jungtis į asociacijas, žiniasklaidos laisvės lygį. Atskaitomybė yra dažnai nurodoma kaip kertinė sąvoka vertinant demokratijos kokybę²¹³.

Pasaulio banko pasaulio valdymo rodikliai sudaromi naudojant įvairius subjektyvius valdymo vertinimus (angl. *perceptions*). Pasitelkiama daugelis šaltinių – verslo bendrovių ir namų ūkių tyrimai, verslo konsultantų, NVO ir viešojo sektoriaus institucijų vertinimai²¹⁴. Tyrimo autoriai Danielis Kaufmannas, Aartas Kraay ir Massimo Mastruzzi sąmoningai pasirinko valdymo rodiklių sudarymo būdą, kurio esmė – subjektyvių nuomonių apibendrinimas, ir pagrindžia tai paskelbtoje analizės metodologijoje²¹⁵. Valdymo rodiklio reikšmė nustatoma skalėje nuo –2,5 iki +2,5. Taip pat pateikiama tyrimo autorių standartinė paklaida, kurios dydis priklauso nuo duomenų šaltinių skaičiaus ir nuo jų tikslumo²¹⁶. Statistinė paklaida sumažėja, kai lyginamos valstybių grupės²¹⁷. Lygindami valstybių grupes šioje analizėje laikysime, kad statistinė paklaida yra 0,13, t. y. mažiausia atskiros valstybės statistinė paklaida. S. E. Skaaningas išanalizavo 7 skirtingų institucijų siūlomus teisinės valstybės matavimo rodiklius ir pabrėžė, kad Pasaulio banko pasaulio

²¹³ Žr., pavyzdžiui, **Diamond L., Morlino L.** (2004), pp. 25–26; **Schmitter P. C.** (2005) *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. Paper presented to the ECPR Conference, Budapest; **Beetham D. et al.** (2008), pp. 23–30.

²¹⁴ **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. *Policy Research Working Paper* no. 5430. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team. Tyrimo metodologija detaliau aptariama **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2007) *Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4149.

²¹⁵ **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2010), p. 18.

²¹⁶ **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2010), p. 11.

²¹⁷ **Kaufmann D.** (2003) *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Washington, DC: World Bank, p. 7.

valdymo teisinės valstybės rodiklis gerai koreliuoja su atitinkamais kitais rodikliais ir šiuo požiūriu išsiskiria iš kitų atitinkamų projektų²¹⁸.

7. Gyventojų dalyvavimas nevyriausybinų organizacijų veikloje. Pilietinės visuomenės gyvybingumas yra svarbus demokratijos veiksnys²¹⁹. L. Diamondas ir L. Morlino savo pasiūlytame demokratijos kokybės modelyje pilietinės visuomenės gyvybingumą sieja su teisine valstybe, vertikalia atskaitomybe, jautrumu²²⁰. Kiti demokratijos kokybės modeliai pilietinės visuomenės gyvybingumą taip pat nurodo kaip vieną iš veiksmų²²¹.

Vertinti pilietinės visuomenės aktyvumą nėra paprasta. Dažnai pateikiamas valstybėje įsikūrusių ir veikiančių NVO skaičius, tačiau lyginant valstybes tai nėra patikimas rodiklis, nes skiriasi organizacijų dydis, aktyvumas, taip pat jų registravimo ir apskaitos taisyklės. Dideliuose tęstiniuose projektuose pilietinės visuomenės gyvybingumas matuojamas pasitelkiant ir objektyvius duomenis, ir ekspertų vertinimą²²². Ekspertų vertinimas lemia tam tikrą subjektyvumą, tokio vertinimo vienos valstybės duomenų tampa neįmanoma palyginti su kitomis valstybėmis²²³.

Apklausa, kuriomis siekiama išsiaiškinti, ar gyventojai aktyviai dalyvauja NVO veikloje, geriau atspindi piliečių įsitraukimą į pilietinę visuomenę nei valstybėje veikiančių NVO skaičius. Tiesa, tokios apklausos ta pačia metodika ir tuo pačiu metu daugelyje valstybių, kad būtų gaunami lyginti tinkami duomenys, atliekamos palyginti retai. Tokią apklausą „Eurobarometras“ atliko tik 2005 m. Jos duomenys ir pateikiami šiame tyrime.

²¹⁸ **Skaaning S. E.** (2010) Measuring the Rule of Law. *Political Research Quarterly* no. 63, p. 456.

²¹⁹ Plačiau apie tai žr. šios monografijos pirmoje dalyje.

²²⁰ **Diamond L., Morlino L.** (2004), pp. 23, 28, 35.

²²¹ **Beetham D. et al.** (2008) p. 12; **Freedom House** (2011a) p. 12; **Coppedge M., Gerring J.** (2011), p. 256.

²²² **USAID** (2011); **Anheier H. K.** (2004) *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan; **Beetham D. et al.** (2008), p. 12.

²²³ **Anheier H. K.** (2004); **Beetham D. et al.** (2008).

8. Žiniasklaidos laisvė. Žiniasklaidos laisvė yra svarbi demokrati-
jos gyvavimo sąlyga. Atstovaujamosios demokratijos esminis elementas
yra laisvi ir teisingi rinkimai, o tokie rinkimai neįmanomi be laisvos ži-
niasklaidos. Rinkimai negali būti laisvi ir teisingi, jeigu ir valdančiųjų, ir
opozicijos kandidatai neturi lygių galimybių pristatyti savo programos
ir idėjų žiniasklaidoje, jei valdžios kritika žiniasklaidoje yra varžoma ir
gniauziama. Dėl šios priežasties vertinant rinkimų laisvumą ir teisingu-
mą žiniasklaidos padėtis ir vaidmuo visada pateikiamas kaip vienas iš
svarbiausių veiksnių.

Žiniasklaidos laisvė siejama su tokiais demokratijos kokybės krite-
rijais kaip atskaitomybė, jautrumas, politinė konkurencija, pilietinės lais-
vės, skaidrumas²²⁴. R. Dahlis savo įtakingame veikalė „Poliarchija, dalyva-
vimas ir opozicija“, nurodydamas, kokias garantijas turi pateikti valstybės
institucijos, kad būtų sudarytos sąlygos demokratijai, tarp aštuonių krite-
rijų pateikia du, susijusius su žiniasklaidos laisve. Tai saviraiškos laisvė ir
galimybė gauti informaciją iš alternatyvių informacijos šaltinių²²⁵.

Žiniasklaidos vaidmuo demokratinėje visuomenėje neapsiribo-
ja vien funkcija sudaryti sąlygas laisviems ir teisingiems rinkimams. Ji
priverčia valdžios atstovus atsiskaityti gyventojams. Žiniasklaidoje pa-
teikiami svarbūs faktai, apibūdinantys padėtį ir iškeliantys problemas.
Ji tarnauja kaip visuomenės forumas, kuriame pateikiami svarbūs klau-
simai, idėjos ir dėl jų diskutuojama. Diskusijose atsiskleidžia pilietinės
visuomenės grupių, suinteresuotų pusių požiūris, formuojasi visuome-
nės nuomonė. Taip užtikrinamas visuomenės ir politikų ryšys, artėja-
ma prie sutarimo, paveikiami politiniai sprendimai, kad labiau atitiktų
visuomenės interesus. Vis dėlto žiniasklaidos vaidmuo demokratinėje
santvarkoje vertinamas nevienareikšmiškai – ji naudojasi žmonių silp-
nybėmis vykdamasi sensacijų, akcentuodama kriminalines naujienas
arba piešdama prabangaus gyvenimo vaizdus. Taip platinamas verty-
binis chaosas, abejingumas arba nusivylimo nuotaikos. Žiniasklaidos
priemonės ir demokratijos sąlygomis gali tarnauti verslo grupuočių,

²²⁴ **Beetham D. et al.** (2008), p. 22; **Economist Intelligence Unit** (2011), p. 40;
Diamond L., Morlino L. (2004), p. 24; **Ringgen S.** (2011), p. 15; **Coppedge M.,
Gerring J.** (2011) p. 256.

²²⁵ **Dahl R.** (1971).

atskirų politinių jėgų arba valdžios interesams. Tai būdinga ne tik valstybėms, palyginti neseniai pradėjusioms eiti demokratijos keliu, bet ir Vakarų šalims²²⁶. Tačiau tai jokių būdu nepaneigia laisvos žiniasklaidos reikšmės demokratijai, o tik verčia dar atidžiau nagrinėti laisvo žodžio padėtį įvairiose šalyse.

Dažniausiai minimi ir mokslinėje analizėje naudojami JAV agentūros *Freedom House* ir tarptautinės NVO „Reporteriai be sienų“ spaudos laisvės indeksai (angl. atitinkamai *Freedom of the Press* ir *Press Freedom Index*).

Freedom House indeksas sudarytas įvertinus 23 klausimus ir 109 rodiklius, kurie padalyti į tris kategorijas: teisinė aplinka, politinė aplinka ir ekonominė aplinka²²⁷. Vertinimus atlieka ir indeksą nustato ekspertų grupė, pasitelkdama įvairius prieinamus šaltinius. Kiekviena valstybė gauna balų skaičių nuo 0 (geriausia) iki 100 (blogiausia). Valstybės, kurioms skirta 0–30 balų, laikomos laisvomis, 31–60 balų – iš dalies laisvomis, 61–100 – nelaisvomis.

Tarptautinės NVO „Reporteriai be sienų“ spaudos laisvės indeksas įvertina spaudos laisvės suvaržymus per vienerius prabėgusius metus²²⁸. Indeksu, kurį sudaro 43 kriterijai, įvertinami išpuoliai prieš žurnalistus ir jų teisių suvaržymai, spaudos laisvės apribojimai (cenzūra, laikraščių tiražo konfiskavimas, patikrinimai, spaudimas), žiniasklaidos galimybė vykdyti nepriklausomus tyrimus ir laisvai kritikuoti, finansinis spaudimas ir galimybė skirti neproporcingas baudas, žiniasklaidos priemonių valstybinės monopolijos ir laisva informacijos sklaida internete. Klausimyną kiekvienoje šalyje pildo organizacijos „Reporteriai be sienų“ korespondentai, žurnalistai, mokslininkai, teisininkai ir žmogaus teisių aktyvistai. Šis indeksas vertina tik žiniasklaidos laisvę, bet ne žiniasklaidos kokybę.

Lee B. Beckeris, Tudoras Vladas ir Nancy Nusser išanalizavo 4 spaudos laisvės vertinimo metodus, tarp jų *Freedom House* ir „Reporte-

²²⁶ Žr., pavyzdžiui, **McChesney R. W.** (1999) *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New Press.

²²⁷ **Freedom House** (2011a).

²²⁸ **Reporters without Borders** (2010) *Press Freedom Index*. <http://en.rsf.org/>; 2011-07-01.

rių be sienų“ indeksus, ir padarė išvadą, kad šie metodai yra suderinami bei nuoseklūs²²⁹.

Analizėje pateikti 2005 m. ir 2010 m. spaudos laisvės indeksai. 2005 m. buvo pirmieji pilni VRE valstybių narystės ES metai, o 2010 m. yra paskutiniai, kurių vertinimą yra pateikę *Freedom House* ir „Reporteriai be sienų“. 2005 ir 2010 m. duomenys atskleidžia rodiklių reikšmių dinamiką.

9. Gyventojų nuomonė apie korupciją ir korupcijos suvokimo indeksas. Didesnio masto korupcija stabdo valstybės raidą, sistemingai pažeidžia demokratijos principus ir menkina demokratinės valstybės legitimumą²³⁰. Korupcijos lygio vertinimai yra daugelio demokratijos kokybės modelių dalis²³¹.

Charlesas H. Blake'as ir Christopheris G. Martinas analizuodami organizacijos *Transparency International* korupcijos suvokimo indekso (KSI) ir demokratizacijos ryšį nurodo, kad apžvelgiant pasaulio valstybes brandesnės demokratijos ir korupcijos apraiškų mažėjimo ryšys nėra paprastai nusakomas ir tiesioginis. Demokratizacijos pradžioje korupcija dažnai net padidėja ir tampa rimta kliūtimi demokratijai įsitvirtinti ir ekonomikai augti. Korupcijos suvokimo mažėjimo tendencijos pastebimos demokratijai išsilaikius dvidešimt ir daugiau metų²³².

Korupciją matuoti yra sunku, nes abi korupcijos veiksmo dalyvaujančios šalys paprastai jį slepia. Tik nedidelė korupcinių veiksmų dalis yra išaiškinama. Korupcijos lygio negalima matuoti naudojant išaiškintų korupcijos atvejų ar su korupcija susijusių skandalų skaičių, nes tai gali atspindėti ne tik korupcijos lygį, bet ir kovos su korupcija pastangas arba laisvę pateikti informaciją žiniasklaidoje. Todėl korupcijos lygis

²²⁹ **Becker B. L., Vlad T., Nusser N.** An Evaluation of Press Freedom Indicators. *The International Communication Gazette* vol. 69 no. 1, pp. 5–28.

²³⁰ **Anderson J. C., Tverdova Y. V.** (2003) Corruption, Political Allegiances and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* vol. 47 no. 1, pp. 91–109.

²³¹ **Economist Intelligence Unit** (2011) p. 36; **Freedom House** (2011a) p.12; **Beetham D. et al.** (2008) p. 77; **Campbell D. F. J., Sükösd M.** (eds) (2002) p. 4, 7.

²³² **Blake H. C., Martin C. G.** (2006) The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy. *Democratization* vol. 13 no. 1, pp. 1–14.

vertinamas pasitelkiant atitinkamas visuomenės nuomonės apklausas, nors jose atskleidžiami duomenys yra bent iš dalies subjektyvūs²³³.

Vienas iš labiausiai pripažintų korupcijos nustatymo metodų yra globaliai veikiančios nevyriausybinių organizacijos *Transparency International* skelbiamas KSI²³⁴. Šis rodiklis išreiškia verslininkų ir šalies analitikų korupcijos laipsnio vertinimus ir suvokimą. *Transparency International* korupciją apibrėžia kaip patikėtos valdžios panaudojimą asmeninei naudai gauti. Indeksas sudaromas naudojant įvairius vertinimus ir verslo įmonių apklausas, kurias atlieka pripažintos institucijos. Apklausomis stengiamasi išsiaiškinti, kiek yra paplitęs valstybės pareigūnų kyšininkavimas ir dėkingumo mokestis viešųjų pirkimų srityje, ar eikvojami valstybiniai fondai, valstybės sektoriaus antikorpucinių veikslių efektyvumas. KSI dešimties balų sistemoje nulius reiškia didžiausią korupciją, dešimt – minimalią. KSI yra skirtas korupcijos lygiui atskirose valstybėse palyginti, tačiau dėl besikeičiančios indekso sudarymo metodikos jis nėra tinkamas korupcijos lygio skirtumams skirtingu laiku analizuoti²³⁵.

Šioje dalyje pateikiami ir Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklio (angl. *The Worldwide Governance Indicators*) korupcijos kontrolės (KK, angl. *Control of Corruption*) vertinimai skalėje nuo –2,5 (mažiausia korupcijos kontrolė) iki +2,5 (didžiausia korupcijos kontrolė). Šis rodiklis sudaromas atsižvelgiant į subjektyvią nuomonę, kiek valdžios galia yra panaudojama privačiai naudai gauti, įskaitant ir smulkios, ir stambios korupcijos formas, taip pat kiek valstybė yra užvaldoma elito ir privačių interesų. Plačiau Pasaulio banko valdymo rodiklių sudarymo metodologija pristatoma 6 poskyryje „Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė“.

²³³ UNDP (2008) A Users' Guide Of Measuring Corruption. United Nations Development Programme, Global Integrity, p. 23; Persily N., Lammie K. (2004) Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law. *Scholarship at Penn Law*. Paper 30.

²³⁴ Dobryninas A. (2005) Lietuvos korupcijos žemėlapis - 2004: Lietuvos gyventojai apie korupciją, kyšininkavimo patirtį ir visuomenės antikorpucinį potencialą. R. Juozapavičius (red.) *Skaidrumas ir korpcija Lietuvoje*. Vilnius: Pasvires pasaulis, p. 7–8.

²³⁵ **Transparency International** (2010) Corruption Perceptions Index 2010. www.transparency.org; 2011-06-01., p. 5.

Analizėje pateikiami 2005 ir 2009 m. visuomenės nuomonės apklausų, susijusių su korupcijos vertinimu, rezultatai, 2005 bei 2010 m. korupcijos suvokimo indeksas ir 2005 bei 2009 m. korupcijos kontrolės vertinimas.

ŠIAURĖS EUROPOS VALSTYBIŲ, PIETŲ EUROPOS VALSTYBIŲ IR VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBIŲ DEMOKRATIJOS RODIKLIŲ PALYGINIMAS

1. Demokratijos indeksas

Šiaurės Europos, Pietų Europos ir VRE valstybių grupių tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* demokratijos indekso palyginimas pateiktas 10 lentelėje. Pateiktas 2006 ir 2008 m. bendras įvertinimas, o 2010 m. išskleistos ir bendro įvertinimo kategorijos.

Pietų Europos valstybių demokratijos indekso vidurkis yra aukštesnis nei VRE valstybių, taigi kategorijų vertinimas demokratijos požiūriu yra geresnis nei VRE valstybių vertinimas, išskyrus 2010 m. pirmąją kategoriją – rinkimų procesą ir pliuralizmą, kur rodiklių reikšmės susipina. Ispanija ir Portugalija 2006, 2008 ir 2010 m. turėjo visiškos demokratijos statusą (įvertinimas aukštesnis nei 8 balai), o Graikija turėtų visiškos demokratijos statusą 2010 m. prarado. Iš VRE valstybių visiškos demokratijos statusą 2010 m. turėjo tik viena valstybė – Čekija. 2010 m. Slovėnija prarado visiškos demokratijos statusą, turėtų 2008 m. (šio statuso 2010 m. taip pat neteko Prancūzija ir Italija).

Šiaurės Europos valstybių visų kategorijų rodiklių vidurkiai yra aukštesni nei Pietų Europos valstybių rodiklių vidurkiai, taigi ir bendras Šiaurės Europos valstybių įvertinimas, demokratijos indeksas, yra aukštesnis. Visos trys Šiaurės Europos valstybės 2006, 2008 ir 2010 m. atitiko visiškos demokratijos kriterijus, o viena Pietų Europos valstybė, Graikija, 2010 m. prarado turėtų visiškos demokratijos statusą.

2010 m., palyginti su 2006-aisiais, visų valstybių grupių demokratiškos indeksų vidurkis smuko: Šiaurės Europos valstybių grupės 0,15 balo, o Pietų Europos valstybių ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių – 0,18 balo.

Pietų Europos valstybės, remiantis tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* vertinimu, yra kur kas artimesnės VRE valstybėms nei Šiaurės Europos valstybėms. Didžiausias skirtumas tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių indekso vidurkio 2010 m. buvo politinės kultūros kategorijoje – balų skirtumas viršija 1. Šioje kategorijoje vertinami aštuoni rodikliai, tarp jų visuomenės nuomonės apklausa, kuriomis tiriama visuomenės požiūris į tvirtos rankos lyderio galimybę, taip pat ar visuomenė norėtų technokratinės vyriausybės, ar gabi nuomonė, kad bausmės nusikaltėliams yra esminis demokratijos bruožas ir kt. Skirtumas tarp Šiaurės ir Pietų Europos valstybių (juo labiau tarp Šiaurės ir VRE valstybių) 2 balus viršija dviejose kategorijose: vyriausybės funkcionavimo ir politinio dalyvavimo. Apibrėždamas vyriausybės funkcionavimo kriterijų tyrimų centras *Economist Intelligence Unit* vertina, kiek veiksminga yra parlamentinė įvairių gyvenimo sričių kontrolė. Politinis dalyvavimas apima dalyvavimą rinkimuose, gyventojų domėjimąsi politika ir sugebėjimą tikslingai pasirinkti sau atstovausiančią politinę jėgą. Mažiausias skirtumas tarp visų trijų valstybių grupių 2010 m. buvo pilietinių laisvių kategorijoje.

Atskirų Šiaurės Europos valstybių rodikliai visais atvejais aukštesni nei Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių, išskyrus 2010 m. rinkimų proceso ir pliuralizmo vertinimą Švedijoje. Ši kategorija vienodai įvertinta 12-oje trimis grupėms priklausančių valstybių (čia išsiskiria Danija ir Suomija, vertinamos aukščiausiu balu). Ryškios ribos tarp atskirų Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių nėra. Ryškiausia to iliustracija – Pietų Europos valstybė Graikija priskiriama valstybių, kurioms būdinga demokratija su trūkumais, kategorijai, o VRE valstybė Čekija priskiriama valstybėms, kurioms būdinga visiška demokratija.

10 lentelė. Demokratijos indeksas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2006, 2008 ir 2010 m.

Valstybės	Bendras įvertinimas 2006 m.	Bendras įvertinimas 2008 m.	Bendras įvertinimas 2010 m.	I. rinkimų procesas ir pliuralizmas	II. Vyriausybės funkcionalumas	III. politinis dalyvavimas	IV. Politinė kultūra	V. Pilietinės laisvės
Danija	9,52	9,52	9,52	10,0	9,64	8,89	9,38	9,71
Suomija	9,25	9,25	9,19	10,0	9,64	7,22	9,38	9,71
Švedija	9,88	9,50	9,50	9,58	9,64	8,89	9,38	10,0
Pietų Europos valstybės								
Graikija	8,13	8,13	7,92	9,58	6,43	6,67	7,5	9,41
Ispanija	8,34	8,45	8,16	9,58	8,21	6,11	7,5	9,41
Portugalija	8,16	8,05	8,02	9,58	7,5	6,11	7,5	9,41
VRE valstybės								
Čekija	8,17	8,19	8,19	9,58	7,14	6,67	8,13	9,41
Estija	7,74	7,68	7,68	9,58	7,5	5,0	7,5	8,82
Lenkija	7,30	7,30	7,05	9,58	6,07	6,11	4,38	9,12
Latvija	7,37	7,23	7,05	9,58	5,36	5,56	5,63	9,12
Lietuva	7,43	7,36	7,24	9,58	5,71	5,56	6,25	9,12
Slovakija	7,40	7,33	7,35	9,58	7,5	5,56	5,0	9,12
Slovėnija	7,96	7,96	7,69	9,58	7,14	6,67	6,25	8,82
Vengrija	7,53	7,44	7,21	9,58	6,07	5,00	6,88	8,53
Vidurkiai								
Visų valstybių	8,16	8,10	7,98	9,64	7,40	6,43	7,19	9,27
Šiaurės Europos valstybių	9,55	9,42	9,40	9,86	9,64	8,33	9,38	9,81
Pietų Europos valstybių	8,21	8,21	8,03	9,58	7,38	6,3	7,5	9,4
VRE valstybių	7,61	7,56	7,43	9,58	6,56	5,77	6,25	9,01

Pastaba. Rodiklio skalė nuo 0 iki 10, aukštesnė reikšmė rodo aukštesnį įvertinimą.

Šaltinis: Economist Intelligence Unit (2011).

2. Demokratijos kokybės reitingas

Demokratijos kokybės reitinge, pateiktame 11 lentelėje, Pietų Europos valstybių įvertinimo vidurkis yra aukštesnis nei VRE valstybių: 2005–2006 m. skirtumas sudaro 4,32 balo, o 2008–2009 m. – 3,66 balo. Visų VRE valstybių įvertinimo vidurkis, kaip ir kitų dviejų valstybių grupių, per trejus metus, kai buvo pakartotas tyrimas, didėjo. VRE valstybių įvertinimas augo kiek sparčiau nei Pietų Europos valstybių. Atskirų valstybių įvertinimas abiejose grupėse susipynė: mažiausią balų skaičių gavusios Pietų Europos valstybės Graikijos įvertinimą ir 2005–2006 m., ir 2008–2009 m. viršijo net šešios iš aštuonių VRE valstybių.

Šiaurės Europos valstybių įvertinimo vidurkis balais buvo gerokai aukštesnis nei Pietų Europos valstybių: 2005–2006 m. skirtumas sudarė 12,51 balo, o 2008–2009 m. – 12,13 balo. Visų valstybių įvertinimo vidurkis 2008–2009 m., palyginti su 2005–2009 m., didėjo. Dviejų valstybių grupių įvertinimo vidurkiai nesusipynė: geriausios šio reitingo Pietų Europos valstybės Ispanijos įvertinimas vis dėlto buvo prastesnis nei blogiausiai įvertintos Šiaurės Europos valstybės Danijos, ir skirtumas liko žymus.

Skirtumas tarp Šiaurės Europos ir Pietų Europos valstybių įvertinimo buvo gerokai didesnis nei tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių įvertinimo: 2005–2006 m. skirtumai tarp reitingo vidurkio buvo atitinkamai 12,51 ir 4,32, o 2008–2009 m. 12,13 ir 3,66 balo.

Pažymėtina, kad visų valstybių rodikliai lyginant 2005–2006 ir 2008–2009 m. vertinimą pagerėjo. Reitingavimo metodikoje teigiama, kad vertinant naudojami paskutiniai prieinami duomenys, todėl galima spėti, kad paskutinio reitingavimo metu naudoti duomenys dar neatspindėjo pokyčių, kuriuos lėmė pasaulinė finansų krizė.

11 lentelė. Demokratijos kokybės reitingas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005–2006 ir 2008–2009 m. (balai)

Valstybė	2005–2006 m.	2008–2009 m.
Šiaurės Europos valstybės		
Danija	83,63	84,25
Suomija	85,19	86,45
Švedija	87,94	88,18
Pietų Europos valstybės		
Portugalija	74,3	75,4
Graikija	67,82	69,10
Ispanija	77,12	77,99
VRE valstybės		
Čekija	68,02	70,67
Estija	70,94	72,18
Latvija	69,32	70,00
Lenkija	65,35	69,23
Lietuva	70,25	70,91
Slovakija	65,31	67,53
Slovėnija	72,19	74,46
Vengrija	68,73	69,05
Vidurkiai		
Visų valstybių	73,29	74,67
Šiaurės Europos valstybių	85,59	86,29
Pietų Europos valstybių	73,08	74,16
VRE valstybių	68,76	70,5

Pastaba. Didesnis balų skaičius reiškia aukštesnę demokratijos kokybę.

Šaltinis: Global Democracy Ranking (2011).

3. Gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose

12 lentelėje pateikti paskutinių nacionalinių rinkimų rinkėjų aktyvumo duomenys, taip pat aktyvumas Europos Parlamento rinkimuose.

Pietų Europos valstybių rinkėjai nacionaliniuose rinkimuose buvo vidutiniškai 8,6 procentinio punkto aktyvesni nei VRE valstybių rinkėjai (verta atkreipti dėmesį, kad Lietuvos rinkėjų aktyvumas buvo mažiausias tarp visų analizuojamų valstybių ir siekė vos 48,6 proc.). Net penkių VRE valstybių – Čekijos, Estijos, Latvijos, Slovėnijos ir Vengrijos – rinkėjai nacionaliniuose rinkimuose buvo aktyvesni nei Portugalijos, kurios rinkėjų aktyvumas buvo mažiausias tarp Pietų Europos valstybių.

Šiaurės Europos valstybėse nacionalinių parlamentų rinkimuose rinkėjai buvo aktyvūs: prie rinkimų urnų vidutiniškai atėjo 79,5 proc. rinkėjų. Šiaurės Europos rinkėjai buvo vidutiniškai 11,0 procentinių punktų aktyvesni nei Pietų Europos rinkėjai. Tarp Šiaurės Europos valstybių mažiausias buvo Suomijos rinkėjų aktyvumas, jį viršijo dvi Pietų Europos valstybės – Graikija ir Ispanija. Šiaurės Europos valstybių rinkėjai vidutiniškai buvo aktyvesni nei Pietų Europos valstybių rinkėjai ir rinkimuose į Europos Parlamentą.

Pietų Europos valstybių rinkėjai, vertinant rodiklių vidurkį, aktyvesni buvo ir Europos Parlamento rinkimuose. Aiškios ribos tarp abiejų grupių atskirų valstybių rodiklių, kaip ir nacionalinių rinkimų atveju, nebuvo. Slovakijoje rinkėjų aktyvumas rinkimuose į Europos Parlamentą buvo vos 19,6 proc., Lietuvoje – vos 21,0 proc. Kita vertus, itin aktyvūs buvo VRE valstybės Latvijos rinkėjai – jie Europos Parlamento rinkimuose dalyvavo aktyviausiai tarp abiejų valstybių grupių.

Rinkėjų aktyvumas rinkimuose į Europos Parlamentą, palyginti su rinkimais į nacionalinį parlamentą, buvo gerokai mažesnis visose trijose valstybių grupėse – vidutiniškai net 27,7 procentinio punkto.

12 lentelė. Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių gyventojų dalyvavimas nacionaliniuose ir 2009 m. Europos Parlamento rinkimuose (proc.)

Valstybė	Nacionaliniai rinkimai	Europos Parlamento rinkimai 2009 m.
Šiaurės Europos valstybės		
Danija	86,6	59,5
Suomija	67,3	40,5
Švedija	84,6	45,5
Pietų Europos valstybės		
Portugalija	58,9	36,8
Graikija	70,9	52,6
Ispanija	75,7	44,9
VRE valstybės		
Čekija	62,6	28,2
Estija	63,5	43,9
Latvija	64,7	53,6
Lenkija	53,8	24,5
Lietuva	48,6	21,0
Slovakija	58,8	19,6
Slovėnija	63,1	28,4
Vengrija	64,4	36,3
Vidurkiai		
Visų valstybių	66,0	38,2
Šiaurės Europos valstybių	79,5	48,5
Pietų Europos valstybių	68,5	44,8
VRE valstybių	59,9	31,9

Pastabos:

1. Graikijoje balsavimas rinkimuose formaliai yra privalomas, tačiau jokių priemonių prieš nedalyvavusius rinkėjus nesiimama, todėl Graikijos duomenys naudoti apskaičiuojant Pietų Europos valstybių vidurkį.

2. Vertinti paskutiniai rinkimai į nacionalinį parlamentą Danijoje ir Lenkijoje įvyko 2007 m., Ispanijoje, Lietuvoje ir Slovėnijoje 2008 m., Graikijoje 2009 m., Čekijoje, Latvijoje, Slovakijoje, Švedijoje ir Vengrijoje 2010 m., Estijoje, Portugalijoje ir Suomijoje 2011 m.

Šaltinis: NSD (2011)²³⁶.

²³⁶ NSD (2011) *European Election Database*. www.nsd.uib.no/european_election_database/; 2011-07-01.

4. Gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų valstybėje

Vertinant gyventojų pasitenkinimą, kaip demokratija veikia jų valstybėje, galima konstatuoti, kad Pietų Europos valstybėse pasitenkinimas demokratijos veikimu didesnis nei VRE valstybėse (13 lentelė). 2005 m. skirtumas tarp abiejų valstybių grupių buvo 16,4 procentinio punkto, 2006 m. – 11 procentinių punktų, o 2009 m. – 15 procentinių punktų.

Šiaurės Europos valstybių gyventojai demokratijos veikimu patenkinti kur kas labiau nei Pietų Europos valstybių. Skirtumas ryškus: 2009 m. jis siekė 31,3 procentinio punkto. Savo ruožtu pasitenkinimo demokratija savo šalyje skirtumas tarp Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių yra kur kas didesnis nei tarp Pietų Europos valstybių ir VRE.

Trijų valstybių grupių vidurkiai laikui bėgant išliko palyginti stabilūs, nors Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupėse 2009 m. jie sumažėjo atitinkamai 3 ir 7 procentiniais punktais. Šiaurės Europos valstybių gyventojų pasitenkinimo demokratijos veikimu vidurkis išliko beveik nepakitęs.

Valstybių grupių pasitenkinimo demokratijos veikimu vidurkiai 2005, 2006 ir 2009 m. išliko gana stabilūs, nors atskirose valstybėse rodiklis gerokai svyravo. Jį tam tikra dalimi lemia tos dienos politinės aplinkybės, taip pat ekonominė ir socialinė padėtis. Pavyzdžiui, Suomijoje pasitikėjimas demokratija 2009 m., palyginti su 2006 m., sumažėjo 9 procentiniais punktais greičiausiai todėl, kad nuo 2007 m. šalį krėtė skandalas, kai paaiškėjo, jog svarbiausios šalies partijos ilgą laiką slėpė finansinius saitus su įvairiais fondais bei verslo grupėmis. Kita vertus, pasitikėjimo demokratijos veikimu lygį VRE valstybėse greičiausiai paveikė 2008 m. rudenį kilusi pasaulinė finansų krizė. Iš 8 VRE valstybių pasitikėjimas demokratijos veikimu 2009 m., palyginti su 2006 m., išaugo tik dviejose valstybėse – Lenkijoje ir Slovakijoje. Lenkija buvo vienintelė ES valstybė, finansų krizės metu išvengusi nuosmukio. Slovakija 2009 m. sausio 1 d. įsivedė eurą, o tai liudija valstybės finansų sistemos stabilumą.

Skirtingose valstybių grupėse atskirų valstybių rodiklių reikšmės susipina. 2005 m. Čekijos rodiklio reikšmė viršijo Portugalijos rodiklio reikšmę. 2006 m. šešių VRE valstybių rodiklių reikšmės viršijo tais metais santykinai žemą Portugalijos rodiklio reikšmę. 2009 m. Portugalijos rodiklio

reikšmę viršijo Čekija, o dar dviejų VRE valstybių ir Portugalijos rodikliai buvo apylygiai. Šiaurės Europos valstybių rodiklių reikšmės visais atvejais viršijo ir Pietų Europos valstybių, ir VRE valstybių rodiklių reikšmes.

13 lentelė. Gyventojų pasitenkinimas, kaip demokratija veikia jų šalyje (atsakymo variantai „labai patenkintas“ ir „gana patenkintas“) Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005, 2006 ir 2009 m. (proc.)

Valstybė	2005 m.	2006 m.	2009 m.
Šiaurės Europos valstybės			
Danija	92	93	91
Suomija	77	78	69
Švedija	71	74	81
Pietų Europos valstybės			
Graikija	53	55	49
Ispanija	67	71	58
Portugalija	41	30	40
VRE valstybės			
Čekija	48	58	48
Estija	44	43	41
Latvija	44	41	21
Lenkija	29	38	44
Lietuva	24	23	18
Slovakija	26	25	40
Slovėnija	56	54	37
Vengrija	27	46	23
Vidurkiai			
Visų valstybių	49,9	52,1	47,1
Šiaurės Europos valstybių	80,0	81,7	80,3
Pietų Europos valstybių	53,7	52,0	49,0
VRE valstybių	37,3	41,0	34,0

Šaltinis: Eurobarometer (2007)²³⁷, Eurobarometer (2009b)²³⁸.

²³⁷ **Eurobarometer** (2007) *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 65 / Spring 2006* – TNS Opinion & Social.

²³⁸ **Eurobarometer** (2009b) *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 72 / Autumn 2009* – TNS Opinion & Social.

5. Gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema

Gyventojų pasitikėjimo nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema (14 lentelė) tyrimas atskleidė skirtingą vaizdą 2005 ir 2011 m.

2005 m. visais keturiais atvejais Pietų Europos valstybių grupių vidurkis viršijo VRE valstybių grupių vidurkį, o Šiaurės Europos valstybių vidurkis viršijo Pietų Europos valstybių grupės vidurkį. Skirtumai tarp Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių buvo didesni nei tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių. Pavyzdžiui, 2005 m. vertinant pasitikėjimą teisingumu – nacionaline teisine sistema skirtumas tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių sudarė 14,7 procentinio punkto, o skirtumas tarp Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių – 28 procentinius punktus.

2011 m. atskleidė visai kitą vaizdą. Itin ryškiai smuko pasitikėjimas demokratinėmis institucijomis Pietų Europos valstybėse: nacionaliniu parlamentu 20 procentinių punktų, politinėmis partijomis 9,3 procentinio punkto, nacionaline vyriausybe 17 procentinių punktų, teisingumu – nacionaline teisine sistema 9,3 procentinio punkto. VRE valstybių pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis rodiklių vidurkiai rodė mažėjimo tendenciją, tačiau paklaidos riba liko neperžengta. Dėl tokių pokyčių pasitikėjimo nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis ir teisingumu – nacionaline teisine sistema Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių rodikliai susilygino, o pasitikėjimo vyriausybe rodiklis VRE valstybių grupėje viršijo Pietų Europos valstybių rodiklį.

Priežasčių, kodėl smuko Pietų Europos valstybių, ypač Graikijos, gyventojų pasitikėjimas demokratinėmis institucijomis (Graikijoje nacionaliniu parlamentu – net 30 procentinių punktų), toli ieškoti nereikia – tai lėmė pasaulinė finansų krizė. Ji atskleidė Pietų Europos valstybių finansinės, ekonominės, socialinės, o kartu ir politinės sandaros nepatvarumą. Graikijai ir Portugalijai buvo skirta ES bei tarptautinių organizacijų finansinė parama, kuria siekiama šias valstybes išgelbėti nuo bankroto.

Šiaurės Europos valstybių grupės pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis rodikliai 2005–2011 m. rodė tendenciją augti. Labiausiai išaugo pasitikėjimo nacionaline vyriausybe rodiklių vidurkis – 8 procentiniais punktais. Čia galima tik pažymėti, kad ir Šiaurės Europos valstybėse, nors jos nesusidūrė su rimtesnėmis problemomis, dėl pasaulinės finansų krizės pasekmių buvo stebimas ekonomikos augimo sulėtėjimas. Vis dėlto, kaip atskleidė visuomenės nuomonės apklausa, tai menkai veikė pasitikėjimą demokratinėmis institucijomis.

VRE valstybėse pasitikėjimas demokratinėmis politinėmis institucijomis nėra didelis, nors, kaip minėta anksčiau, per krizę jis smuko ne taip stipriai kaip Pietų Europos valstybėse. Išimtį sudaro Slovėnija. Šioje šalyje pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu smuko nuo 39 iki 11 proc., o vyriausybe – nuo 40 iki 13 proc. Reikia pažymėti, jog kai kurie rodikliai šioje valstybių grupėje yra tokie žemi, kad beveik neturi kur smukti: Latvijoje pasitikėjimas politinėmis partijomis nukrito nuo 10 iki 4 proc., Lietuvoje – nuo 10 iki 6 proc.

Galima teigti, kad pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis smukimą Pietų Europos valstybėse visų pirma lėmė finansinės ir ekonominės problemos. Vis dėlto akivaizdu, kad kilusių finansinių ir ekonominių problemų mastas yra susijęs ir su demokratinės santvarkos minėtoje valstybių grupėje trūkumais.

14 lentelė. Gyventojų pasitikėjimas nacionaliniu parlamentu, politinėmis partijomis, nacionaline vyriausybe ir teisingumu – nacionaline teisine sistema („daugiausia pasitikiu“) (angl. *tend to trust*) Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse (proc.)

Valstybė	Nacionalinių parlamentų 2005 m.	Nacionalinių parlamentų 2011 m.	Politinėmis partijomis 2005 m.	Politinėmis partijomis 2010 m.	Nacionaline vyriausybe 2005 m.	Nacionaline vyriausybe 2011 m.	Teisine sistema 2005 m.	Teisine sistema 2010 m.
Šiaurės Europos valstybės								
Danija	74	66	51	49	55	53	83	84
Suomija	67	66	37	30	68	62	78	77
Švedija	46	73	22	37	33	65	64	73
Pietų Europos valstybės								
Graikija	47	17	23	9	40	16	53	41
Ispanija	37	21	24	14	40	24	47	44
Portugalija	40	26	19	15	33	20	41	28
VRE valstybės								
Čekija	17	12	11	12	23	14	32	34
Estija	41	47	17	20	44	56	49	55
Latvija	27	11	10	4	35	15	37	36
Lenkija	8	26	5	15	11	29	23	38
Lietuva	15	8	10	6	25	14	30	22
Slovakija	23	36	11	25	22	36	27	32
Slovėnija	39	11	23	11	40	13	34	22
Vengrija	29	36	16	29	32	36	50	53
Vidurkiai								
Visų valstybių	36,4	32,6	20	19,7	35,8	32,4	46,3	45,6
Šiaurės Europos valstybių	62,3	68,3	36,7	38,7	52	60	75	78
Pietų Europos valstybių	41,3	21,3	22	12,7	37,7	20	47	37,7
VRE valstybių	24,9	23,4	12,9	15,3	29	26,7	32,3	36,5

Šaltinis: Eurobarometer 2005–2011 m.²³⁹

²³⁹ Eurobarometer (2011) *Eurobarometer interactive search system*. ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm; 2011-11-01.

6. Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė

Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklių teisinės valstybės ir viešumo bei atskaitomybės vertinimai 2005 ir 2009 m. pateikti 15 lentelėje.

Lyginant Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupes statistiškai patikimas tik vienintelis vertinimas: teisinės valstybės 2005 m. rodiklis aukštesnis Pietų Europos valstybių grupėje. Teisinės valstybės 2009 m. rodiklio ir viešumo bei atskaitomybės 2005 m. ir 2009 m. rodiklių skirtumai yra statistiškai nepatikimi.

Šiaurės Europos valstybių grupės rodiklių vidurkiai visais keturiais atvejais aukštesni nei Pietų Europos valstybių grupės.

Aiškios ribos tarp atskirų Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių nėra vertinant visus keturis rodiklius. Vertinant Šiaurės Europos ir Pietų Europos valstybių grupių atskirų valstybių skirtumus jie neišryškėja tik vienu atveju: 2005 m. nėra patikimas Švedijos ir Portugalijos viešumo bei atskaitomybės rodiklio reikšmės skirtumas.

15 lentelė. Teisinė valstybė, viešumas ir atskaitomybė – Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklių teisinės valstybės ir viešumo bei atskaitomybės vertinimas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005 ir 2009 m.

Valstybė	Teisinė valstybė 2005 m.	Standartinė paklaida	Teisinė valstybė 2009 m.	Standartinė paklaida	Viešumas bei atskaitomybė 2005 m.	Standartinė paklaida	Viešumas bei atskaitomybė 2009 m.	Standartinė paklaida
Danija	+1,89	0,16	+1,87	0,15	+1,78	0,19	+1,56	0,15
Suomija	+1,89	0,16	+1,94	0,15	+1,72	0,19	+1,53	0,15
Švedija	+1,73	0,16	+1,94	0,15	+1,58	0,18	+1,56	0,15
Pietų Europos valstybės								
Graikija	+0,77	0,16	+0,64	0,15	+1,09	0,19	+0,88	0,15
Ispanija	+1,07	0,16	+1,13	0,15	+1,11	0,19	+1,19	0,15
Portugalija	+1,15	0,16	+1,04	0,15	+1,43	0,19	+1,21	0,15
VRE valstybės								
Čekija	+0,87	0,15	+0,96	0,14	+0,92	0,17	+1,06	0,13
Estija	+0,93	0,14	+1,13	0,14	+1,01	0,17	+1,11	0,14
Lenkija	+0,61	0,14	+0,83	0,13	+0,77	0,17	+0,79	0,13
Latvija	+0,47	0,15	+0,68	0,13	+0,96	0,17	+1,03	0,13
Lietuva	+0,62	0,15	+0,72	0,14	+0,91	0,17	+0,88	0,13
Slovakija	+0,56	0,14	+0,65	0,14	+0,92	0,17	+0,87	0,13
Slovėnija	+0,87	0,15	+1,11	0,14	+1,07	0,17	+0,99	0,13
Vengrija	+0,84	0,14	+0,82	0,13	+1,16	0,17	+1,01	0,13
Visu valstybių								
Šiaurės Europos valstybių	+1,02	0,13	+1,1	0,13	+1,17	0,13	+1,01	0,13
Pietų Europos valstybių	+1,84	0,13	+1,92	0,13	+1,69	0,13	+1,55	0,13
VRE valstybių	+1,0	0,13	+0,94	0,13	+1,21	0,13	+1,1	0,13
VRE valstybių	+0,72	0,13	+0,86	0,13	+0,97	0,13	+0,97	0,13

Pastaba. Rodiklio skalė nuo -2,5 iki +2,5.

Šaltinis: Worldwide Governance Indicators (2011).

7. Gyventojų dalyvavimas nevyriausybinių organizacijų veikloje

Lyginant Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupių gyventojų priklausomybės organizacijų sektoriams ir NVO rodiklių vidurkius (16 lentelė) galima pastebėti, kad abu lyginami rodikliai yra aukštesni VRE valstybių grupės.

Lyginant Šiaurės Europos ir Pietų Europos valstybių gyventojų priklausomybės organizacijų sektoriams ir organizacijoms rodiklius išryškėja itin dideli valstybių grupių skirtumai: Šiaurės Europos valstybių gyventojai yra gerokai aktyvesni – net 86,3 proc. priklauso kokiai nors organizacijai, be to, daugelis priklauso kelioms skirtingų grupių organizacijoms.

16 lentelė. Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių gyventojų dalyvavimas nevyriausybinių organizacijų ir savanorių veikloje 2005 m.

Valstybė	Priklausomybė organizacijų sektoriams	Priklausomybė organizacijoms (proc.)
Šiaurės Europos valstybės		
Danija	2,38	90
Suomija	1,53	76
Švedija	2,8	93
Pietų Europos valstybės		
Graikija	0,31	26
Ispanija	0,46	29
Portugalija	0,32	25
VRE valstybės		
Čekija	0,47	36
Estija	0,53	37
Latvija	0,35	27
Lenkija	0,34	25
Lietuva	0,28	22
Slovakija	0,42	38
Slovėnija	0,94	57
Vengrija	0,26	21
Vidurkiai		
Šiaurės Europos valstybių	2,24	86,3
Pietų Europos valstybių	0,36	26,7
VRE valstybių	0,45	32,9
Visų valstybių	0,81	43,0

Pastaba. Priklausomybė organizacijų sektoriams – nevyriausybinių organizacijų grupių, kurioms gyventojai priklauso, skaičius. Priklausomybė organizacijoms – gyventojų dalis, teigianti, kad priklauso bent vienai nevyriausybinių organizacijų grupei.

Šaltinis: Eurobarometer (2005)²⁴⁰, Paraskevopoulos C. J. (2005)²⁴¹.

²⁴⁰ **Eurobarometer** (2005) *Social capital. Special Eurobarometer 223/Wave 62.2 – TNS Opinion & Social.*

²⁴¹ **Paraskevopoulos C. J.** (2005) *Social Capital and Sustainable Development in Greece.* The London School of Economics and Political Science. www.lse.ac.uk; 2008-09-01.

8. Žiniasklaidos laisvė

Lyginant Pietų Europos valstybes su VRE valstybėmis, VRE valstybių žiniasklaidos laisvės indeksų vidurkis (17 lentelė) visais atvejais, ir *Freedom House*, ir „Reporterių be sienų“ 2005 ir 2010 m. vertinimu, yra aukštesnis, palyginti su Pietų Europos valstybių vidurkiu. Tai yra, VRE valstybėse, atsižvelgiant į šiuos indeksus, žiniasklaidos padėtis yra geresnė nei Pietų Europos valstybėse. *Freedom House* reitinge VRE valstybių indeksų vidurkis rodo geresnę žiniasklaidos padėtį, bet skirtumas yra nedidelis, o „Reporterių be sienų“ vertinimas atskleidžia kur kas didesnį žiniasklaidos padėties skirtumą. Abiejose valstybių grupėse žiniasklaidos padėtis 2010 m., palyginti su 2005 m., suprastėjo. Indeksų pokyčiai panašūs: *Freedom House* rodiklių vidurkis abiejose valstybių grupėse suprastėjo nežymiai, o „Reporterių be sienų“ pokytis buvo žymus. Ryškios ribos tarp abiejų valstybių grupių nėra. Pavyzdžiui, „Reporterių be sienų“ 2010 m. atliktas vertinimas rodė, VRE valstybių indeksų vidurkis žiniasklaidos laisvės požiūriu yra dvigubai aukštesnis nei Pietų Europos valstybių, tačiau žiniasklaidos laisvė Pietų Europos valstybėse Ispanijoje ir Portugalijoje vertinama palankiau nei Slovėnijoje.

Freedom House ir „Reporterių be sienų“ vertinimai atskleidžia ryškų Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių žiniasklaidos laisvės indeksų skirtumą. Pavyzdžiui, „Reporterių be sienų“ 2010 m. atliktas vertinimas rodo, kad Šiaurės Europos valstybių indeksų vidurkis yra 0,83, o Pietų Europos valstybių – 14,54. Skirtumai ryškūs vertinant ir kitus tris 17 lentelėje pateiktus 2005 ir 2010 m. indeksus. Atskirų valstybių, priklausančių dviem grupėms, indeksai nesusipina, tai yra, net prasčiausiai įvertintos Šiaurės Europos valstybės spaudos laisvės įvertinimas visais atvejais yra geresnis nei geriausios spaudos laisvės požiūriu Pietų Europos valstybės. Šiaurės Europos valstybių rodikliai, lyginant 2005 ir 2010 m., svyruoja nedaug, o Pietų Europos valstybių jie smuko. Tai rodo prastesnę žiniasklaidos laisvės padėtį. Daugiau suprastėjo „Reporterių be sienų“ Pietų Europos valstybių spaudos laisvės indeksai.

Freedom House reitinge visų analizuojamų valstybių žiniasklaida įvertinta kaip laisva. Beje, trijų ES valstybių Italijos, Bulgarijos ir Ru-

munijos žiniasklaida 2010 m. *Freedom House* reitinge įvertinta kaip iš dalies laisva.

Freedom House vertinime Šiaurės Europos valstybių ir VRE valstybių indeksų vidurkis niekur nesuspina ir rodo, kad žiniasklaida yra laisvesnė Šiaurės Europos valstybėse, tačiau VRE valstybių „Reporterių be sienų“ indeksai kai kada pasirodė aukštesni ir rodė didesnę žiniasklaidos laisvę nei Šiaurės Europos valstybių. 2005 m. Čekijos, Estijos, Latvijos, Slovakijos, Slovėnijos indeksai rodė didesnę žiniasklaidos laisvę nei Švedijos, o 2010 m., nors daugelio VRE valstybių indeksai smuko, Čekijos rodiklis buvo aukštesnis nei Danijos. Lietuvos ir Danijos vertinimai sutapo.

VRE valstybių žiniasklaidos laisvės indeksai yra palyginti aukšti ir neretai viršija Vakarų valstybių atitinkamus rodiklius. Remiantis 2010 m. *Freedom House* vertinimu, Estija (kartu su Vokietija) pasaulyje užima 19-ą reitingo poziciją, o JAV šiame reitinge tenka 24-a vieta, Jungtinei Karalystei ir Kanadai 26-a vieta. Lietuva kartu su Austrija ir Japonija užima 32-ą vietą ir reitinge yra pakilusi aukščiau nei Australija ar Prancūzija. „Reporterių be sienų“ reitinge Lietuva su Danija ir Japonija užima 11-ą vietą ir pralenkia Belgiją, Vokietiją, Australiją, Jungtinę Karalystę, JAV.

17 lentelė. Spaudos laisvės indeksai Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005 ir 2010 m.

Valstybė	<i>Freedom House</i> 2005 m.	<i>Freedom House</i> 2010 m.	„Reporteriai be sienų“ 2005 m.	„Reporteriai be sienų“ 2010 m.
Šiaurės Europos valstybės				
Danija	10	11	0,5	2,5
Suomija	9	10	0,5	0,0
Švedija	9	10	2,0	0,0
Pietų Europos valstybės				
Graikija	28	29	4,0	19,0
Ispanija	22	24	8,33	12,25
Portugalija	14	16	4,83	12,36
VRE valstybės				
Čekija	22	18	1,0	7,5
Estija	17	17	1,5	2,0
Latvija	17	26	1,0	8,5
Lenkija	20	24	12,5	8,88
Lietuva	18	21	4,5	2,5
Slovakija	21	23	0,75	11,5
Slovėnija	19	25	1,0	13,44
Vengrija	21	23	2,0	7,5
Vidurkiai				
Visų valstybių	17,6	19,8	3,17	7,71
Šiaurės Europos valstybių	9,3	10,3	1,0	0,83
Pietų Europos valstybių	21,3	23,0	5,72	14,54
VRE valstybių	19,4	22,1	3,03	7,7

Pastaba. Mažesnis balų skaičius rodo didesnę žiniasklaidos laisvę.

Šaltinis: Freedom House (2011a), Reporters without Borders (2010).

9. Gyventojų nuomonė apie korupciją ir korupcijos suvokimo indeksas

Lyginant Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupių dešimt rodiklių, apibūdinančių korupcijos lygį (18 lentelė), penki iš jų leidžia daryti prielaidą, kad korupcijos lygis galbūt yra žemesnis Pietų Europos valstybėse, vienas – VRE valstybėse, o keturiais atvejais skirtumai neperžengia statistinės paklaidos ribos.

Pastarųjų metų rodiklių pokyčiai rodo, kad korupcijos problema Pietų Europos valstybėse didėjo. Jose 2009 m., palyginti su 2005 m., išaugo susirūpinimas korupcija: valstybių grupės vidurkis, atspindintis gyventojų, sutinkančių su teiginiu, kad korupcija jų valstybėje yra didelė problema (lentelėje – DVP 2005 ir 2009 m.), dalis išaugo 7 procentiniais punktais. Tiek pat per ketverius metus padidėjo gyventojų, sutinkančių su teiginiu, kad esama korupcijos valstybės institucijose (VNLI), veikiančiose nacionaliniu lygmeniu, dalis. Padaugėjo gyventojų, susidūrusių su kyšininkavimu. Pietų Europos valstybių grupės korupcijos kontrolės (KK) kritimas, lyginant 2005 ir 2009 m., viršija statistinės paklaidos ribą. VRE valstybėse pokyčiai buvo palyginti nežymūs.

Pietų Europos valstybių DVP rodiklio vidurkis 2009 m. (93,0 proc.) viršijo VRE valstybių vidurkį (86,8 proc.), o 2005 m. vidurkiai buvo apylygiai. Pažymėtina, kad gyventojų, sutinkančių su teiginiu, jog esama korupcijos valstybės institucijose, veikiančiose nacionaliniu lygmeniu, dalis abiejose valstybių grupėse buvo daugmaž vienoda ir 2005, ir 2009 m. (VNLI 2005 ir 2009 m.). Lyginant atsakymus į klausimą, ar per pastaruosius 12 mėnesių kas nors prašė duoti kyšį už suteiktas paslaugas (DK 2005 ir 2009 m.), ir 2005, ir 2009 m. aukštesnis buvo VRE valstybių grupės vidurkis. Tai liudytų, kad su konkrečiais kyšio davimo atvejais VRE valstybių gyventojai susiduria dažniau. Ryškesnis skirtumas buvo 2005 m., nes Pietų Europos valstybių rodiklio vidurkis 2009 m. ūgtelėjo (nuo 7,3 iki 11,3 proc.), o VRE valstybių – sumažėjo (nuo 17,8 iki 15,5 proc.). 2005 m. korupcijos suvokimo indekso (KSI 2005 m.) vidurkis Pietų Europos valstybių grupėje buvo aukštesnis (5,9) nei VRE valstybėse (4,8) ir rodė galbūt žemesnį korupcijos lygį Pietų Europos valstybėse, tačiau 2010 m. abiejų valstybių grupių vidurkiai

beveik susilygino, nors Pietų Europos valstybių indeksų vidurkis išliko truputį aukštesnis, rodantis kiek žemesnį korupcijos lygį.

Tarp Pietų Europos ir VRE atskirų valstybių rodiklių ribos nėra, jie susipina. Verta paminėti Pietų Europos valstybę Graikiją, kurios rodikliai rodo aukštą korupcijos lygį. 2009 m. net 98 proc. Graikijos gyventojų sutiko su teiginiu, kad korucija jų valstybėje yra didelė problema (DVP 2009 m.), tokia pat gyventojų dalis sutiko su teiginiu, kad esama korupcijos valstybės institucijose, veikiančiose nacionaliniu lygmeniu (VNI 2009 m.). 2010 m. Graikijos korupcijos suvokimo indeksas buvo vos 3,5 balo ir šalis pasaulyje užėmė 78-ą vietą, žemiausią iš visų ES valstybių. Lietuva išsiskyrė gyventojams atsakant į klausimą, „ar per pastaruosius 12 mėnesių kas nors prašė duoti kyšį arba tikėjosi, kad duosite kyšį už suteiktas paslaugas“ (DK 2005 ir 2009 m.). Tokių gyventojų 2005 ir 2009 m. Lietuvoje buvo atitinkamai 30 ir 27 proc.

Lyginant Šiaurės Europos ir Pietų Europos valstybes galima konstatuoti, kad Pietų Europos valstybėse korupcija yra kur kas didesnė problema nei Šiaurės Europos valstybėse. Tai liudija visos dešimt pateiktų korupcijos lygį apibūdinančių rodiklių katgegorijų. Pavyzdžiui, 2005 m. Švedija išsiskyrė iš Šiaurės Europos valstybių – didžiausia dalis (50 proc.) gyventojų sutiko su teiginiu, kad korupcija yra didelė valstybės problema (DVP 2005 m.). Tačiau tai buvo gerokai mažesnė gyventojų dalis nei Ispanijos (73 proc.), kurios piliečiai reiškė mažiausią susirūpinimą korupcija Pietų Europos valstybių grupėje. 2009 ir 2010 m., palyginti su 2005 m., vertinant gyventojų nuomonę labiausiai pablogėjo Šiaurės Europos valstybės Suomijos rodikliai (KSI, kaip minėta, dėl metodologijos ypatybių negali būti naudojamas pokyčių per laiką analizei). Tai greičiausiai susiję su neskaidraus politinių partijų finansavimo skandalu, kuris šalį pradėjo krėsti nuo 2007 m. Tačiau Suomijos rodikliai korupcijos požiūriu 2009 ir 2010 m. vis vien rodo menkesnį korupcijos lygį, jei lyginsime su bet kuria Pietų Europos valstybe.

18 lentelė. Gyventojų nuomonė apie korupciją, korupcijos suvokimo indeksas ir Pasaulio banko pasaulio valdymo rodiklio korupcijos kontrolės vertinimas Šiaurės Europos, Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2005, 2009 ir 2010 m.

Valstybė	DVP 2005 m. (proc.)	DVP 2009 m. (proc.)	VNLI 2005 m. (proc.)	VNLI 2009 m. (proc.)	DK (proc.)	DK 2005 m. (proc.)	DK 2009 m. (proc.)	KSI 2005 m.	KSI 2010 m.	KK 2005 m.	Stan- dartinė paklaida	KK 2009 m.	Stan- dartinė paklaida	Stan- dartinė paklaida
Danija	24	22	30	35	2	2	1	9,5	9,3	+2,18	0,16	+2,42	0,17	0,17
Suomija	27	51	40	68	4	4	3	9,6	9,2	+2,22	0,16	+2,22	0,17	0,17
Švedija	50	37	66	60	4	4	3	9,2	9,2	+1,94	0,17	+2,23	0,17	0,17
Pietų Europos valstybės														
Portugalija	91	93	91	91	5	5	8	6,5	6,0	+1,09	0,16	+1,08	0,17	0,17
Graikija	94	98	94	98	14	14	16	4,3	3,5	+0,47	0,16	+0,12	0,17	0,17
Ispanija	73	88	74	91	3	3	10	7,0	6,1	+1,27	0,16	+1,01	0,17	0,17
VRE valstybės														
Čekija	87	88	93	96	18	18	15	4,3	4,6	+0,60	0,13	+0,46	0,13	0,13
Estija	81	82	81	84	8	8	5	6,4	6,5	+1,00	0,13	+1,00	0,13	0,13
Latvija	79	84	88	94	18	18	18	4,2	4,3	+0,39	0,13	+0,30	0,14	0,14
Lenkija	88	81	91	86	15	14	14	3,4	5,3	+0,33	0,13	+0,48	0,13	0,13
Lietuva	86	86	92	96	30	30	27	4,8	5,0	+0,31	0,13	+0,25	0,13	0,13
Slovakija	86	83	92	91	25	22	22	4,3	4,3	+0,59	0,13	+0,32	0,13	0,13
Slovėnija	91	94	89	96	6	6	6	6,1	6,4	+0,98	0,13	+1,06	0,13	0,13
Vengrija	93	96	85	91	22	17	17	5,0	4,7	+0,69	0,13	+0,46	0,13	0,13
Vidurkiai														
Šiaurės Europos valstybių	33,7	36,7	45,3	54,3	3,3	3,3	2,3	9,4	9,2	+2,11	0,13	+2,29	0,13	0,13
Pietų Europos valstybių	86,0	93,0	86,3	93,3	7,3	7,3	11,3	5,9	5,2	+0,94	0,13	+0,74	0,13	0,13
VRE valstybių	86,4	86,8	88,9	91,8	17,8	17,8	15,5	4,8	5,1	+0,61	0,13	+0,54	0,13	0,13
Visų valstybių	75,0	77,4	79,0	84,1	12,4	12,4	11,8	6,0	6,0	+1,0	0,13	+0,96	0,13	0,13

DVP – gyventojų, sutinkančių su teiginiu, kad korupcija jų valstybėje yra didelė problema, dalis (proc.).

VNLI – gyventojų, sutinkančių su teiginiu, kad esama korupcijos valstybės institucijose, veikiančiose nacionaliniu lygmeniu, dalis (proc.).

DK – gyventojų, teigiamai atsakiusių į klausimą, ar per pastaruosius 12 mėnesių kas nors prašė duoti kyšių arba tikiėjosi, kad duosite kyšių už suteiktas paslaugas, dalis (proc.).

KSI – korupcijos suvokimo indeksas. Jis išreikšta verslininkų ir analitikų korupcijos laipsnio suvokimą; dešimties balų sistemoje 0 rodo didžiausią korupciją, o 10 – minimalią korupciją.

KK – korupcijos kontrolė, skaičiais nuo –2,5 (mažiausia korupcijos kontrolė) iki +2,5 (didžiausia korupcijos kontrolė).

Šaltiniai: DVP, VNI, DK – Eurobarometer (2006b)^{24c}; KSI – Transparency International (2010); KK – Worldwide Governance Indicators (2011).

^{24c} **Eurobarometer (2006b)** *Opinions on organised, cross-border crime and corruption. Special Eurobarometer 245 / Wave 64.3 – TND Opinion & Social; Eurobarometer (2009c)* *Attitudes of Europeans towards Corruption. Full report. Special Eurobarometer 325 / Wave 72.2. – European Opinion Research Group EEG.*

APIBENDRINAMOSIOS PASTABOS

Apžvelgėme ir palyginome trijų valstybių grupių, Šiaurės Europos, Pietų Europos ir VRE valstybių, 43 rodiklius, kurie yra naudojami vertinant demokratijos kokybės aspektus. 19 lentelė apibendrina Pietų Europos ir VRE valstybių grupių rodiklių vidurkių, atitinkančių kokybiškesnės demokratijos požymius, palyginimą. Iš 43 rodiklių vidurkių 24 aukštesni Pietų Europos valstybių grupėje, 8 aukštesni VRE valstybių grupėje, 11 apylygiai. Analizėje naudoti rodikliai yra skirtingo pobūdžio, skiriasi jų nustatymo metodika ir svarba, todėl ši lentelė yra tik orientacinė.

19 lentelė. Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos valstybių grupių rodiklių, atitinkančių kokybiškesnės demokratijos požymius, reikšmių vidurkių palyginimas

Labiau atitinka Pietų Europos valstybių grupės vidurkis	Labiau atitinka VRE valstybių grupės vidurkis	Vidurkis apylygis	Iš viso rodiklių
24	8	11	43

Tyrimo metu analizuojant rodiklius išryškėjo keletas tendencijų.

Pirma, beveik visais atvejais tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių nėra griežtos ribos, jei analizuojami atskirų valstybių rodikliai: atskirų Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių rodiklių reikšmės dažnai susipina ir kokybiškesnės demokratijos kriterijus atitinkančių VRE atskirų valstybių rodikliai viršija žemiausius atskirų Pietų Europos valstybių grupės rodiklius. Tačiau Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių grupių rodikliai, atitinkantys kokybiškesnės demokratijos kriterijus, gerokai skiriasi ir rodo, kad kokybiškesnė demokratija būdinga Šiaurės Europos valstybėms. Taigi demokratijos kokybės skirtumai ES senbuvių grupės viduje yra didesni nei VRE valstybių ir Pietų Europos valstybių skirtumai.

Antra, daugelis demokratijos kokybės rodiklių Pietų Europos valstybėse ir VRE valstybėse bėgant laikui smunka, o Šiaurės Europos valstybių rodikliai yra stabilūs arba smunka mažiau. Pietų Europos valstybių rodikliai itin suprastėjo dėl pasaulinės finansų krizės – tai ryškiausiai matyti iš pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis rodiklių (14 lentelė).

Trečia, tarp tirtų kriterijų išsiskiria gyventojų dalyvavimo nevyriausybinų organizacijų veikloje ir žiniasklaidos laisvės rodikliai: pagal šiuos aspektus VRE valstybės labiau atitinka kokybiškos demokratijos požymius nei Pietų Europos valstybės.

Ketvirta, visi 43 rodikliai Šiaurės Europos valstybių grupėje atitinka kokybiškesnės demokratijos požymius, palyginti su Pietų Europos valstybėmis (jie aukštesni ir lyginant su VRE valstybėmis). Šiaurės Europos ir Pietų Europos valstybių rodiklių vidurkių, atitinkančių kokybiškesnės demokratijos požymius, skirtumai daugeliu atvejų yra gerokai didesni nei Pietų Europos ir VRE valstybių skirtumai. Pavyzdžiui, tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* 2010 m. pateiktas Šiaurės Europos valstybių grupės demokratijos indekso vidurkis buvo 9,4, Pietų Europos valstybių 8,03, o VRE valstybių 7,4 (10 lentelė). 2009 m. Šiaurės Europos valstybėse gyventojų, patenkintų, kaip demokratija veikia jų šalyje, buvo 80,3 proc., Pietų Europos valstybėse – 49,0 proc., VRE valstybėse – 34,0 proc. (13 lentelė).

Galima daryti išvadą, kad Šiaurės Europos valstybių ir Pietų Europos valstybių grupių rodikliai, susiję su kokybiškesnės demokratijos požymiais, gerokai skiriasi ir rodo brandesnę demokratiją Šiaurės Europos valstybėse. Tačiau nesama ryškios ribos tarp Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių grupių rodiklių, nes iš 43 analizuotų rodiklių 19 buvo apylygiai arba VRE valstybių grupės rodiklių vidurkiai labiau atitiko rodiklių reikšmes, atitinkančias kokybiškesnės demokratijos požymius. Juo labiau nėra griežtos ribos analizuojant atskiras valstybes: atskirų Pietų Europos valstybių ir VRE valstybių rodiklių reikšmės dažnai susipina ir kokybiškesnės demokratijos kriterijus atitinkančių VRE valstybių rodikliai viršija žemiausius Pietų Europos valstybių grupės rodiklius.

Demokratijos rodikliai rodo, kad VRE valstybės, nors pernelyg nesiskiria nuo Pietų Europos valstybių, kol kas negali lygiuotis į Šiaurės Europos valstybių demokratijos standartus. Pažvelgus į tyrimų centro *Economist Intelligence Unit* atlikto 2010 m. demokratijos tyrimo duomenis, krinta į akis, kad Čekijos demokratijos indeksas viršija ne tik Ispanijos, Portugalijos ir Graikijos, bet ir Jungtinės Karalystės, Belgijos, Prancūzijos rodiklius. Čekijos demokratijos indeksas viršija ir JAV indeksą²⁴³. Tokie susipinantys vertinimai, įvairiuose tyrimuose pasitai-

²⁴³ *Economist Intelligence Unit* (2011), p. 3.

kantys vis dažniau, leidžia daryti prielaidą, kad nebėra pakankamo pagrindo atskirti VRE valstybes nuo ES senbuvių. Dažnai skirtumai gali būti nustatyti ne tik tarp VRE valstybių ir ES senbuvių, bet ir ES senbuvių grupės viduje.

Daugelis Pietų Europos valstybių rodiklių, atitinkančių kokybiškesnės demokratijos požymius, iki finansų krizės buvo aukštesni nei VRE valstybių, tačiau kilus krizei suprastėjo ir priartėjo prie VRE valstybių rodiklių. Pietų Europos valstybėse, daugelio mokslininkų sutarimu, demokratija buvo įsitvirtinusi ir pasiekusi konsolidacijos stadiją vėliausiai praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Taip pat svarbu, kad Pietų Europos valstybės yra pasiekusios palyginti aukštą socialinės bei ekonominės gerovės lygį. Kilus finansų krizei Pietų Europos valstybėse demokratijos kokybė smuko.

2010 m. birželio 11 d. Europos Komisijos prezidentas José Manuelis Barroso pasitarime su profesinių sąjungų atstovais įspėjo, kad jei Pietų Europos valstybės Graikija, Ispanija ir Portugalija nesiims griežtų taupymo priemonių, jų demokratinė santvarka gali žlugti²⁴⁴. Šio pareiškimo galbūt neverta pernelyg sureikšminti, tačiau dera atkreipti dėmesį į žodžius, pasakytus tokio aukšto Europos Komisijos pareigūno, juo labiau kad J. M. Barroso 2002–2004 m. ėjo Portugalijos ministro pirmininko pareigas. Pernelyg anksti būtų kalbėti, kad demokratijos rodiklių kritimas ir garsus įspėjimas iš aukšto pareigūno lūpų galėtų reikšti, jog Pietų Europos valstybės nebeatitinka J. J. Linzo ir A. Stepano konsoliduotos demokratijos kriterijaus (konsoliduota demokratija valstybėje yra tada, kai demokratinės taisyklės tampa „vienintelės įmanomos žaidimo taisyklės mieste“). Tačiau akivaizdu, kad demokratinė santvarka Pietų Europos valstybėse nėra tokia stabili ir patikima kaip, pavyzdžiui, Šiaurės Europos valstybėse. Svarstant, kodėl Pietų Europos valstybėse demokratinė santvarka nėra pakankamai stabili ir susiduria su tam tikromis problemomis, neišvengiamai tenka prisiminti šių šalių istorinę patirtį. Jų istorijoje būta karinių perversmų, o demokratijos keliu šios valstybės pradėjo žengti palyginti vėlai – praėjusio amžiaus aštuntajame

²⁴⁴ **EUobserver.com** (2010) *Union chief, Barroso fear Europe 'returning to 1930s'*. <http://euobserver.com>; **MailOnline** (2010) *Nightmare vision for Europe as EU chief warns 'democracy could disappear' in Greece, Spain and Portugal*. www.dailymail.co.uk; 2011-07-01.

dešimtmetyje. Tai išskiria Pietų Europos valstybes iš daugelio kitų ES senbuvų. Kalbant apie VRE valstybes, tai yra dar vienas argumentas, rodantis, kad istorinė patirtis neišsitrina net per ilgus dešimtmečius, o demokratijos įsitvirtinimas, net valstybei tvirtai apsisprendus žengti jos keliu, yra sudėtingas, nevienareikšmis, ilgas procesas.

Įvertinus tyrimo rezultatus galima teigti, kad demokratijos padėtis VRE valstybėse ir ES senbuvėse gali būti lyginama ir nėra pagrindo kalbėti apie skirtingą civilizacinę, kultūrinę šių dviejų valstybių grupių prigimtį. Dažniausiai naudojami rodikliai, skirti demokratijos kokybei apibūdinti, neatskleidžia, kad vis dar esama aiškios ribos tarp ES senbuvų ir naujųjų ES narių – VRE valstybių. Akivaizdu, kad spartūs pokyčiai, kurie vyko buvusiose komunistinio bloko valstybėse, kai žlugo komunizmas, ir kurie buvo laikomi svarbiausiu postkomunizmo požymiu, praėjus daugiau nei dvidešimt metų baigėsi, ir įvairios valstybės jau senokai pasirinko skirtingą raidos kelią. Galima įvairiai atsakyti į klausimą, ar šiuo metu šiose valstybėse priimami sprendimai, šių valstybių politinė, ekonominė, socialinė padėtis yra vis dar nulemta komunistinės praeities. Atsakymas priklausytų nuo pasirinkto požiūrio, analizės teorinių metodologijos nuostatų, tačiau akivaizdu, kad vadinamųjų pokomunistinių valstybių grupę sudaro labai skirtingos šalys – ir demokratinės ES narės, ir autoritarinės valstybės, kurių režimas yra vienas nuožmiausių pasaulyje. Vienai valstybių grupei šios šalys vis dar priskiriamos remiantis vieninteliu požymiu – jos arba jų teritorijos yra priklausiusios buvusiam SSRS vadovaujamam komunistiniam blokui. Griežtai vertinant, kito reikšmingesnio turinio postkomunizmo sąvoka šiuo metu neturi. Jos vartojimas pabrėžia valstybių, buvusių komunistinio bloko šalių, skirtumus lyginant su brandžios demokratijos valstybėmis, tačiau valstybių ypatybes praėjus dvidešimt metų po komunizmo žlugimo galima aiškinti nebūtinai remiantis tik komunistine

tų šalių praeitimi²⁴⁵. Skirtumai tarp regionų, pavyzdžiui, tarp Vakarų Europos, Vidurio ir Rytų Europos, Rytų Europos ir Vidurinės Azijos, buvo išryškėję jau ir ankstesniuose šimtmečiuose iki komunizmo eros. Ryškiai besiskiriantis buvusių komunistinių valstybių raidos kelias taip pat rodo, kad komunistinė praeitis nėra vienintelis ir lemtingas valstybių raidą lemiantis veiksnys, nes ji visų valstybių buvo panaši, o vėlesnis raidos kelias žlugus komunizmui – skirtingas. Komunistinė praeitis nėra fatališkas pasmerkimo ženklas, praėjus dvidešimt metų daug kas priklauso nuo pačiose valstybėse priimamų sprendimų. Visi demokratijos kriterijai, taikomi brandžios demokratijos Vakarų valstybėms, turi būti be jokių išlygų pritaikyti ir VRE valstybėms, kurioms tenka didelė atsakomybė už priimamus sprendimus įtvirtinant demokratiją.

²⁴⁵ Lietuvių rašytojas Petras Cvirka romane „Frank Kruk“ taip aprašo vieno tarpukario Lietuvos ūkininko santykius su samdiniais: „Šešiapūdis bernus ir mergas samdydavo visuomet darbščius, žiūrėdavo, kad mažai valgytų ir būtų patvarūs žiemą be gero rūbo. Algos jis jiems beveik niekuomet nemokėdavo. Artinantis kalėdoms, vieną, kitą apvagindavo, prigrasydavo išduosiąs vilko popierius. Prikibdavo jis prie samdinių, jeigu karvė išsimesdavo, avis koją išsisukdavo. Kartą jis berną, išstarnavusį dvejus metus, prieš kalėdas praginė, nieko nesumokėjęs dėl to, kad tasai į kūdros eketę paskandino viedrą. Jeigu darbininkas norėdavo pagrasinti teismu, jis tik juokėsi: - Ką tu, žmogeliau! Ar gali keliauti su manimi iki tribynolo?

O Židoriui aiškino:

- Ačiū dievui, šiandien atsikračiau vienu. Tu girdėjai kur, kad bernas man į nosį kibtų. Džiaugtųsi duoną gaudamas. Lygybės reikalauj! Sako, sekmadieniais duokit man laisvą išėjimą. Fit! Kačių gaudyt!“ **Cvirka P.** (1948 [1934]) *Frank Kruk*. Valstybinė grožinės literatūros leidykla, p. 37–38.

Čia vaizduojamas elgesys nesvetimas ir šių dienų Lietuvos kasdienybei. VRE valstybėje toks požiūris į darbuotojus gali būti laikomas pokomunistinio būvio apraiška, tačiau tokį elgesį ir santykius galima vertinti ir pasitelkiant platesnę perspektyvą, analizuojant regiono ilgesnės, ne vien XX a., istorijos patirtį. Kartu tai yra tiesiog žmogiškosios prigimties ydos, neturinčios jokio ryšio su komunizmu.

3. DALIS. ES VALDYMAS IR DEMOKRATIJOS STOKOS PROBLEMA

FINANSŲ KRIZĖ EURO ZONOJE, VALDYMO KRIZĖ ES

2008 m. kilusi pasaulinė finansų krizė atsirito iki Europos ir išryškino skaudžias ES problemas, visų pirma susijusias su euro zonos gyvavimu. Euro zona yra 17-os ES valstybių, įsivedusių bendrą valiutą, eurą, ekonominė ir pinigų sąjunga. Paaikškėjo, kad kai kurios euro zonai priklausančių valstybių vyriausybės nesugebėjo vykdyti veiksmingų reformų ir nepakankamai sustiprino savo konkurencingumą, nepagrįstai išlaidavo, toleravo rizikingus bankų veiksmus ir net manipuliavo informacija. Didžiausią įtampą pasiekė padėtis Graikijoje, nes net 110 mlrd. eurų paskola²⁴⁶, skirta šiai euro zonos narei 2010 m. gegužę, nepašalino Graikijos nemokumo ir bankroto grėsmės. Daugelis ekonomistų, politikų ir apžvalgininkų pripažino, kad Graikijos bankrotas sukeltų rimtą grėsmę eurui – bendrai valiutai, ilgą laiką laikytai vienu iš svarbiausių ES laimėjimų. Buvęs Vokietijos užsienio reikalų ministras ir vicekancleris Joschka Fischeris teigė, kad euro, o kartu ir ES bei jos bendrosios rinkos žlugimas reikštų didžiausią Europos katastrofą po Antrojo pasaulinio karo²⁴⁷.

Eurui kylanti grėsmė toli gražu nėra tik finansinė problema. Tai gili politinė Europos valdymo problema. Ėmė braškėti ilgai kurtas savitas ES valdymo modelis, pirmenybę teikiantis ekonominei integracijai ir numatantis ribotą politinę integraciją valstybėms narėms išlaikant suverenitetą. Buvo tikimasi, kad finansiniam ekonominės ir pinigų są-

²⁴⁶ Šios paskolos dydį geriau galima suvokti palyginant su Lietuvos nacionaliniu biudžetu, kurio planuojamos 2011 m. išlaidos be ES paramos lėšų sudarė 22 mlrd. 468 mln. Lt, arba maždaug 6,5 mlrd. eurų. Taigi 110 mlrd. eurų prilygsta beveik 17 metų nacionaliniam Lietuvos biudžetui, o pagal gyventojų skaičių Graikija tik beveik 3 kartus didesnė už Lietuvą.

²⁴⁷ **Fischer J.** (2010) *Avanti Dilettanti! Project Syndicate*; www.project-syndicate.org.

jungos reguliavimui ES lygmeniu pakaks paprastų taisyklių ir technokratinės priežiūros. Toks požiūris dėstomas, pavyzdžiui, Giandomenico Majone' o ir Andrew Moravcsiko darbuose. Juose teigiama, kad įmanoma atskirti bendros rinkos reguliavimą nuo politinės integracijos, nes rinkos reguliavimas yra daugiau techninis uždavinys, kuris gali ir net turi būti depolitizuotas²⁴⁸.

Ilgainiui ES įgijo galių reguliuoti tokias sritis kaip aplinkos apsauga, vartotojų teisių apsauga, imigracijos politika, tačiau svarbiausi politiniai sprendimai, susiję su ekonomikos ir finansų politika, liko ES valstybių narių kompetencija. Toks modelis iš esmės skyrėsi nuo nacionalinės valstybės valdymo modelio, kai vienas politiškai integralus centras, parlamentas ir vyriausybė, priima sprendimus, už kuriuos jam tenka ir atsakomybė. Ilgą laiką buvo stengiamasi nepastebėti ES valdymo problemos ir gintos šalin abejonės, ar gyvybingas yra ekonominės ir pinigų sąjungos valdymo modelis be vieno centro, priimančio politinius sprendimus, su išsklidusia tarp euro zonos narių atsakomybe. Vienos vyriausybės išlaidavimas ir klaidos turi poveikį visai euro zonai²⁴⁹. Pavyzdžiui, net Graikiją, palyginti mažą valstybę, kurios ekonomika sudaro menką euro zonos dalį, paskelbus nemokia, skaudžiai nukentėtų dalis Vokietijos, Prancūzijos ir kitų Europos valstybių bankų, taip pat vyriausybės, kurios teikė paskolas Graikijai, susvyruotų pasitikėjimas euru kaip valiuta, iškiltų net euro žlugimo grėsmė. Gerbiant valstybių suverenitetą nacionalines vyriausybes drausminančio, išlaidavimą apribojančio mechanizmo numatyta nebuvo. Vyriausybės ir toliau liko atskaitingos visų pirma tik savo rinkėjams.

Tokia nesubalansuota sprendimų priėmimo ir atsakomybės sistema kilus krizei demokratiškai sudarytas euro zonos narių vyriausybes verčia priimti sprendimus, kuriuos sunku pagrįsti ir paaiškinti rinkė-

²⁴⁸ **Majone G.** (1994) The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* vol. 17 no. 3, pp. 78–102; **Majone G.** (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge; **Moravcsik A.** (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, European edition with London: Routledge/UCL Press.

²⁴⁹ Esama aiškinimų, kad finansų krizė atskirose euro zonos valstybėse itin ryškiai pasireiškė ne tik ir ne tiek dėl vyriausybių išlaidavimo, kiek dėl pačios euro zonos funkcionavimo ydingumo arba dėl neišvengiamų euro zonos veiklos sutrikimų, kylančių dėl to, kad jai priklauso skirtingą ekonomikos išsivystymo lygį pasiekusios valstybės.

jams. 2009 m. eurą įsivedusiai Slovakijai 2010-aisiais buvo pateikta 816 mln. eurų paskolos Graikijai sąskaita, nors Graikijos pragyvenimo lygis yra daug aukštesnis nei Slovakijos. Slovakija atsisakė prisidėti prie paskolos Graikijai. Vokietija ir kitos valstybės 2010 m. lapkritį suteikė 85 mlrd. eurų paskolą sunkumų patiriančiai Airijai, nors jos finansinės problemos iš dalies susidarė dėl mažo šioje valstybėje taikomo pelno mokesčio ir atitinkamai mažų pajamų į biudžetą. Kita vertus, mažas pajamų mokestis pritraukiant investicijas teikia Airijai konkurencinį pranašumą prieš Vokietiją ir kitas valstybes. Demokratinio legitimumo problemų kilo Portugalijoje. 2011 m. kovo mėnesį Portugalijos parlamentas nepritarė ministro pirmininko Jose Socrateso pasiūlytomis taupymo priemonėms. Kilus krizei parlamentas buvo paleistas, o J. Socratesas ėmė vadovauti laikinajam ministrų kabinetui. Prastėjant finansinei padėčiai balandį Portugalijos laikinoji vyriausybė kreipėsi į Europos Komisiją finansinės pagalbos. 2011 m. gegužę Portugalijai buvo suteikta 78 mlrd. eurų paskola, o vyriausybė įsipareigojo vykdyti griežtas taupymo priemones, nors šalis neturėjo nei išrinkto parlamento, nei demokratiniu būdu sudarytos vyriausybės. Birželį vykusiuose rinkimuose rinkėjai iš esmės neturėjo galimybės pasisakyti dėl šio itin svarbaus valstybei klausimo, nes sprendimas jau buvo priimtas.

G. Majone'as, kalbėdamas apie ES kaip apie reguliacinę valstybę, turėjo omenyje, kad ES politika visų pirma yra nukreipta į ekonomikos reguliavimą, o ne į persikirstymą²⁵⁰. Jei nėra persikirstymo, ekonominiai ir politiniai klausimai gali būti atskirti. Tačiau kilusi finansų krizė verčia persikirstyti lėšas, padėti sunkumų patiriančioms euro zonos valstybėms, todėl tai jau yra politinis klausimas. Kad būtų efektyviai įveikti euro zonoje kylantys sunkumai, ES turi veikti kaip vienas politinis darinys, vykdamas bendrą politiką, turintis ir galimybių, ir politinės valios priimti svarbius sprendimus, tarp jų – apriboti valstybių narių teises vykdyti savarankišką finansų politiką. Daugelis analitikų, pavyzdžiui, buvęs ilgametis JAV Federalinės rezervų sistemos vadovų valdybos pirmininkas Alanas Greenspanas, reiškia įsitikinimą, kad Graikijos ne-

²⁵⁰ ES biudžetas, įvairiais metais skirtingas, sudaro tik apie 1 proc. bendro visų ES valstybių BVP ir apie 2 proc. jų biudžeto. 2011 m. ES biudžetas buvo 127 mlrd. eurų, o 27-ių ES valstybių biudžetų suma siekė 6300 mlrd. eurų.

mokumo ir kitų panašių krizių euro zonoje gali būti išvengta tik sukuriant atitinkamą politinę sąjungą. Kitaip Graikija anksčiau ar vėliau taps nemoki, kils grėsmė euro stabilumui. Tačiau čia susiduriama su giliu prieštaravimu: daugeliui ES gyventojų ir politikų gilesnė politinė sąjunga, kuri reikštų judėjimą federalizmo link, yra nepriimtina.

Per savo gyvavimą, kurį galima skaičiuoti nuo 1951 m., ES pasiekė didelių laimėjimų. Valstybės narės ne kartą įrodė solidarumą ir gebėjimą rasti sprendimą sudėtingose situacijose. Tai nemaža dalimi lėmė ir ekonominis išskaičiavimas: daugiau kaip pusę milijardo gyventojų turinti bendroji rinka ir bendra valiuta euras ES verslui atveria kur kas didesnes galimybes ir leidžia ES konkuruoti globalioje pasaulio erdvėje, kurioje vis didesnę reikšmę įgyja naujos ekonominės galybės – Kinija, Indija, Brazilija. Tačiau kyla klausimas, ar net akivaizdūs ekonominiai privalumai taps pakankamu argumentu valstybėms narėms ir jų piliečiams atsisakyti didelės dalies valstybių suvereniteto, žengti gilesnės politinės integracijos link.

ES ilgą laiką daug kas teikė kaip pavyzdį, kaip vyks valstybių ir valdymo raida globaliame pasaulyje, tačiau kilus krizei pasigirdo skeptiškų balsų, pranašaujančių euro zonos ir net visos ES žlugimą. Iš tiesų ES, visų pirma euro zona, pateko į savotišką akligatvį, tačiau, kita vertus, panašios krizinės situacijos, kai sunkiai ieškoma visiems priimtino sprendimo, yra neatsiejamos nuo ES istorijos. Valdymo krizių kyla, nes ES, skirtingai nei prievartiniu būdu lipdomose valstybėse, tokiose kaip SSRS, yra daug įvairių interesų turinčių veikėjų, kurie visi turi priėti prie bendros nuomonės ES priimant svarbiausius sprendimus, be to, ES žingsnis po žingsnio evoliucionuojant lieka nežinomas šios raidos tikslas, ES *finalité politique*. Iki šiol net sunkiausias krizes ES sugebėdavo sėkmingai įveikti. ES išpildė nemenką dalį savo kūrėjų lūkesčių – Europą pavertė taikos ir klestėjimo regionu. Tačiau svarbiausias ES kūrėjų tikslas – politiškai vieninga Europa – liko beveik toks pat tolimas kaip ir kelio pradžioje.

EUROPOS INTEGRACIJA IR DEMOKRATIJOS PROBLEMA

Nuo 1950 m., kai buvo paskelbta Schumano deklaracija, davusi pradžią Europos integracijai, ES nuėjo ilgą ir sudėtingą kelią. ES didžia dalimi pateisino lūkesčius ir pasiekė keltus tikslus: laidavo ilgalaikę taiką žemyne ir užtikrino ekonominę plėtrą. ES kūrėjai neskyrė didesnio dėmesio sąjungos demokratijos problemoms. Jos nekėlė didelio rūpesčio, kol ES apsiribojo ekonomine integracija ir kol ši integracija davė apčiuopiamų rezultatų. ES vadinamosios demokratijos stokos problema išryškėjo išplėtus ES galias. Ji yra sunkiai išsprendžiama, nes ES nėra federacinė valstybė ir joje negali būti naudojami nacionalinėms valstybėms būdingi atstovaujamosios demokratijos mechanizmai.

Schumano deklaracija – ekonominės integracijos pradžia

1950 m. gegužės 9 d. Prancūzijos užsienio reikalų ministras Robertas Schumanas pasakė istorinę kalbą, kurioje išdėstė Europos vienijimosi idėjas, pasiūlytas Jeano Monnet, tuometinio Prancūzijos vyriausybės Planavimo departamento vadovo. Šių pasiūlymų esmė – Prancūzija ir Vokietijos Federacinė Respublika turėtų drauge disponuoti anglių ir plieno ištekliais ir sukurti atitinkamą organizaciją, prie kurios galėtų prisidėti kitos Europos valstybės. Ši idėja buvo pavadinta Schumano planu ir tapo Europos integracijos, o kartu ir dabartinės ES pamatu. R. Schumano kalba laikoma Europos integracijos pradžia, atvedusia prie ES susikūrimo. Schumano deklaracijoje buvo paskelbti svarbiausi Europos integracijos principai, kurių iš esmės laikomasi iki šios dienos.

Deklaracijoje nurodoma, kad svarbiausias uždavinys yra Europoje užtikrinti taiką. Tai įmanoma tik sukūrus Europos federaciją. Tačiau tokios federacijos neįmanoma sukurti iš karto, laikantis vienintelio plano. Remiantis realistiniu deklaracijos pasiūlymu, kuris vėliau gavo Monnet metodo vardą, Europos vienijimosi procesas turi vykti atliekant konkrečius darbus, dėl kurių tuo metu įmanoma susitarti ir kurie įtvirtintų tikrą valstybių solidarumą. Pirmasis žingsnis į Europos federaciją – sujungti

Prancūzijos ir Vokietijos anglių ir plieno gamybą. Deklaracijoje numatyti ir būsimi Europos institucinės struktūros pagrindai. Numatoma įkurti anglių ir plieno organizaciją, atvirą ir kitoms valstybėms. Aukščiausias organizacijos organas – Vyriausioji valdyba. Šios institucijos sprendimai privalomi valstybėms narėms. Naujos organizacijos veiklos principai turi būti nustatyti valstybėms pasirašant sutartis, kurias turi ratifikuoti tų valstybių parlamentai. Numatyta, kad Vyriausioji valdyba bus sudaryta iš nepriklausomų asmenų, kuriuos paskirs valstybės narės, o jos pirmininkas bus paskirtas bendru vyriausybių susitarimu.

Deklaracijoje skelbiama, kad siūlomos priemonės yra pirmas žingsnis siekiant dviejų svarbiausių tikslų. Pirmasis iš jų – ekonominė gerovė ir taika. Antrasis – Europos federacija. Taigi deklaracijos autoriai tikėjo, kad ekonominė integracija žingsnis po žingsnio turėtų atvesti ir prie Europos politinės integracijos, prie federacijos sukūrimo.

Schumano deklaracijoje iš esmės liko neatsakyta į klausimą, kokiais pagrindais galėtų vykti politinė integracija ir būti kuriama federacinė Europa, kokių būdu viršvalstybiniu Europos lygmeniu galėtų būti įtvirtinta demokratinė politinė sistema. Tiesa, Europos integracijos kūrėjai federacinę Europą įsivaizdavo kaip glaudžią demokratinių valstybių sąjungą. Deklaracijoje kalbama apie kai kuriuos demokratinius principus, pavyzdžiui, sakoma, kad valstybių sudarytos sutartys turi būti ratifikuotos parlamente. Tačiau dar daugiau klausimų liko neatsakyta. Šiandien akivaizdu, kad deklaracijoje pateiktas modelis yra nepakankamas. Glaudesniam Europos vienijimuisi neužtenka, kad procese dalyvauja demokratinės valstybės – pasigendama demokratijos ES lygmeniu.

Ši spraga greičiausiai nebuvo atsitiktinė, nes Europos integracijos kūrėjai tuo metu jau turėjo patirties ir gerai suprato, kad politinė integracija yra labai sudėtingas ir problemiškas klausimas. Politinės integracijos viltys visų pirma buvo siejamos su Europos Taryba, įkurta 1949 m. Prancūzijos mieste Strasbūre. Vis dėlto pasipriešinimas politinės integracijos idėjoms buvo toks didelis, kad Europos Taryba nuo pat pradžių net nemėgino kelti tikslo sukurti valstybių sąjungą, o apsiribojo uždaviniu skatinti demokratinių vertybių sklaidą ir rūpintis žmogaus teisėmis.

Demokratija ES lygmeniu lieka problema ir dabar, praėjus 60 metų, kai buvo paskelbta deklaracija. Ir šiandien keliamas klausimas, ar

ekonominė integracija sudaro pakankamą pagrindą didesnei politinei vienybei, ar Europos federacijos projektas išvis yra įmanomas. Demokratija yra nacionalinės valstybės produktas, ji sunkiai atsiejama nuo politiškai integruotos sistemos. Šiuo metu vis dar ieškoma būdų, kaip ji galėtų būti pasiekta ir įgyvendinta viršvalstybiniais lygmeniu.

1951 m. šešios Europos valstybės pasirašė Paryžiaus sutartį, kurią buvo įkurta Europos anglių ir plieno bendrija (EAPB). Paryžiaus sutartis buvo dokumentas, davęs pradžią Europos integracijai, kuri ilgainiui peraugo į ES. Sutartis numatė sukurti bendrą anglių, plieno, kokso, geležies rūdos, metalo laužo rinką, kurioje būtų panaikinti muitai ir kiekybiniai prekybos apribojimai. Sutartimi pirmą kartą Europos istorijoje buvo įsteigta tarptautinė organizacija, kurios institucijoms suteikti viršvalstybiniai įgaliojimai. Buvo įkurtos keturios EAPB institucijos: Vyriausioji valdyba, Taryba, Parlamentinė asamblėja ir Teisingumo Teismas. Tokia institucinė sandara sudarė pagrindą Europos integracijai. Nors bėgant laikui gerokai išsiplėtė integracijos sritys, o institucijų įgaliojimai gerokai keitėsi, ši sandara iš esmės išliko.

Vyriausiajai valdybai buvo patikėta administruoti anglių ir plieno rinką. Tai buvo nepriklausoma vykdomoji institucija, kurios tikslas – siekti Paryžiaus sutartyje numatytų tikslų ir dirbti Bendrijos labui. Vyriausiosios valdybos nariai buvo deleguoti nacionalinių valstybių, tačiau joms neatstovavo, ir buvo įpareigoti priimti sprendimus atsižvelgiant į Bendrijos interesus. Vyriausiajai valdybai teko svarbiausias vaidmuo EAPB, tačiau ji nebuvo demokratinė institucija. Greičiau priešingai: buvo pabrėžiama, kad Vyriausiajai valdybai neturi daryti įtakos nei vyriausybei, nei parlamentai.

Taryba buvo tarpvyriausybė institucija, įsteigta kaip atsvara viršvalstybinei Vyriausiajai valdybai. Ji buvo sudaryta iš atitinkamos srities valstybių narių ministrų, po vieną iš kiekvienos valstybės narės. Tarybos tikslas buvo suderinti Vyriausiosios valdybos veiklą ir vyriausybių priimamus sprendimus ekonominės politikos srityje. Vyriausiajai valdybai priimant svarbius sprendimus buvo būtinas Tarybos pritarimas. Kiekviena valstybė paeiliui perimdavo pirmininkavimą Taryboje trims mėnesiams.

Parlamentinę asamblėją sudarė nacionalinių parlamentų atstovai. Šiai institucijai Paryžiaus sutartyje buvo numatyta konsultacijų funkcija.

Teisingumo Teismas turėjo aiškinti EAPB sutartis ir spręsti ginčus.

Kokio nors vaidmens Bendrijos piliečiams Paryžiaus sutartyje nebuvo numatyta, taip pat čia nieko nebuvo kalbama apie naujosios struktūros demokratijos pagrindus. Pasak Dimitrio N. Chrysochoou, sudedamajam paveikslėliui kuriant ES kaip naują politinį junginį nuo pat pradžių stigo vienos detalės – piliečių vaidmuo ir jų santykis su centrinėmis institucijomis liko neaiškus²⁵¹.

ES politinės sistemos ypatybės

ES yra unikalus darinys – jos valdymo modelis ir politinė sistema pasaulyje neturi atitikmenų. ES suderina nacionalinių valstybių sąjungos ir tarptautinės organizacijos ypatybes. Bendrijai pavyko pasiekti iš pradžių išsikeltą tikslą – išvengti karų, paskatinti taikų, visų pirma ekonominę Europos šalių bendradarbiavimą. Ekonominė integracija ir auganti prekyba tarp šalių prisidėjo prie spartaus Europos šalių ekonomikos ir gerovės augimo.

1957 m. šalia jau egzistavusios EAPB buvo pasirašyta Romos sutartis. Ja remiantis įkurta Europos ekonominė bendrija ir Europos atominės energijos bendrija. Romos sutartis deklaravo tikslą „sukurti glaudesnę Europos tautų sąjungą“. Bendrija nuėjo raidos kelią nuo šešių iki dvidešimt septynių valstybių bendrosios rinkos, jungiančios apie pusę milijardo gyventojų. Tai didžiausia pasaulio ekonomikos rinka. A. Moravscikas pažymi, kad Europos integracijos procesas, kurio metu buvo sukurta ES, yra ambicingiausias ir sėkmingiausias taikingo tarptautinio bendradarbiavimo pavyzdys pasaulio istorijoje²⁵².

Pirminė Europos Bendrijos idėja buvo prekybos barjerų tarp šalių panaikinimas, tačiau pamažu vyko ir Bendrijos valstybių narių politinė integracija. Vienas iš tokios integracijos etapų buvo 1993 m. įsigaliojusi Mastrichto sutartis, įkūrusi ES.

ES būdingos legitimumo ir demokratijos problemos, gerokai besiskiriančios nuo tų, su kuriomis susiduria nacionalinės valstybės. Pasak

²⁵¹ **Chrysochoou D. N.** (2000) *Democracy in the European Union*. I. B. Tauris & Co Ltd, p. 8.

²⁵² **Moravcsik A.** (2001) *Despotism in Brussels? Misreading the European Union*. *Foreign Affairs* vol. 80 no. 3, p. 114.

Elizabeth Bomberg ir Alexanderio Stubbo, ES yra susipynusios valstybės ir tarptautinės organizacijos ypatybės, tačiau ji nėra panaši nei į pirmąją, nei į antrąją²⁵³. ES neturi vyriausybės, kuri būdinga nacionalinėms valstybėms. Nėra konkrečių pareigūnų, kuriuos galėtume nurodyti kaip atsakingus už tai, kas yra nusprendžiama ES, nėra ir opozicijos, kuri juos pakeistų per rinkimus²⁵⁴. ES Taryba atstovauja valstybėms narėms, jai priskirtos įstatymo leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galios. Demokratinio legitimumo klausimas dažnai keliamas kalbant apie kitą svarbią ES instituciją – Europos Komisiją. Dar kuriant Europos Komisijos pirmąją Europos anglių ir plieno bendrijos Vyriausiąją valdybą buvo pabrėžiama, kad ji turi veikti nepriklausomai nuo nacionalinių valstybių vyriausybių ir parlamentarų.

Vienas iš esminių skirtumų, lyginant ES ir atskirų demokratinių valstybių politinę sistemą, yra gerokai menkesni Europos Parlamento įgaliojimai, palyginti su nacionalinių valstybių parlamentų įgaliojimais. Padėties iš esmės nepakeitė ir tai, kad per pastaruosius du dešimtmečius Europos Parlamento įgaliojimai gerokai išaugo. Europos Parlamentas leidžia ES teisės aktus tik kartu su ES Taryba ir neturi įstatymų leidybos iniciatyvos teisės, būdingos nacionalinių valstybių įstatymų leidybos organams. Didesni Europos Parlamento įgaliojimai reikštų ES kaip federacinės valstybės įtvirtinimą, tačiau tokia idėja ES turi pernelyg daug priešininkų. Daugelis ES sprendimų priėmimo ypatybių neatitinka reikalavimų, kurie taikomi demokratinėms valstybėms. ES lygmeniu vis didesnis vaidmuo tenka nemažoritarinėms institucijoms, vadinamajai technokratų valdžiai. Vis daugiau sprendimų, priimamų ES Taryboje, yra iš anksto suderinama ir parengiama COREPER, Nuolatinių atstovų komitete, sudarytame iš nerinktų pareigūnų²⁵⁵. Kita vertus, ES priimami sprendimai turi vis daugiau reikšmės ES piliečiams. Pavyzdžiui, 80 proc. teisės aktų, darančių įtaką bendrovių veiklai, yra inicijuojama ES institucijų²⁵⁶.

²⁵³ **Bomberg E., Stubb A.** (2003) Introduction. E. Bomberg, A. Stubb (eds) *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press, p. 3.

²⁵⁴ **Dobson L., Weale A.** (2003) Governance and Legitimacy. E. Bomberg, A. Stubb (eds) *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press, p. 158.

²⁵⁵ **Ibid.**, p. 162.

²⁵⁶ **European Parliament** (2003). *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper.* European Parliament, Directorate – General for Research, Constitutional Affairs Series, FCO 104 EN. Luxembourg: European Parliament.

Vertinant iš tam tikros perspektyvos galima sakyti, kad ES demokratijos ir legitimumo klausimas yra susijęs su Europos politinio vienijimosi, federacijos kūrimo procesu. Jei ES taptų federacine valstybe, galėtų būti išspręsta ir demokratijos problema pritaikant įprastą valstybei demokratijos modelį. Taigi federalizmo idėjos Europoje turi dvejetas šaknis. Viena vertus, manoma, kad federacinė Europa taptų veiksmingesniu ir galingesniu dariniu. Kitas motyvas yra demokratijos įgyvendinimas ES lygmeniu, o tai visų pirma galima pasiekti sukūriant demokratines struktūras ir institucijas, būdingas demokratinei valstybei. Europos Parlamentui turėtų tekti vaidmuo, atitinkantis nacionalinių valstybių parlamentų funkcijas, t. y. Europos piliečiams atstovaujantis Europos Parlamentas turėtų tapti svarbiausiu Europos įstatymų leidimo organu, formuojančiu Parlamentui ir piliečiams atskaitingą vyriausybę.

Europos integracijos kūrėjai nemanė, kad demokratija Europoje yra problema, nes tikėjosi, jog Europa palyginti sparčiai žengs federacijos, kuri keletą kartų minima Schumano deklaracijoje, kryptimi. Tačiau federacinės Europos idėjos turi stiprių oponentų. Daugeliui įvairių valstybių piliečių ir politikų atrodo nepriimtina mintis, kad svarbiausios įstatymų leidimo funkcijos galėtų būti perduotos Strasbūre ir Briuselyje posėdžiaujančiam Europos Parlamentui. Tai jiems reiškia valstybės suvereniteto praradimą, nacionalinių tradicijų ir vertybių pamynimą. Prisimenama, kad daugelio valstybių valstybingumas turi galias istorines tradicijas, o nepriklausomybės siekiai buvo aplaistyti krauju. Svarstoma, kad valstybės suvereniteto atsisakymas ir jo perdavimas viršvalstybiniam junginiui gali turėti neigiamų pasekmių nacionalinėms tradicijoms, kultūrai, socialinei sistemai. Yra ir kita dalis argumentų, tvirtinančių, jog ES yra pernelyg didelė bei įvairialypė, kad galėtų sėkmingai funkcionuoti kaip federacinė valstybė. Net demokratinius ir būtinus įgaliojimus turintis Europos Parlamentas būtų pernelyg toli nuo rinkėjų ir negalėtų vykdyti atstovavimo funkcijų, kaip jas dabar vykdo nacionaliniai parlamentai. Sunku būtų rasti atsakymą į klausimą, kaip galėtų išsilaikyti Skandinavijos, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos ir kitų valstybių skirtingi socialiniai modeliai, priimtini vietos gyventojams ir tapę jų tapatybės dalimi, jei didžiausias galias turėtų Europos Parlamentas. Galų gale atkreipiamas dėmesys, kad demokratija nacionalinėse valstybėse yra pagrįsta sąmoningų, pilietiškai aktyvių tos valstybės

piliečių, sudarančių politinę bendruomenę, valia. Ar esama panašios politinės bendruomenės, veikiančios ES lygmeniu? Be tokios bendruomenės neįmanoma nei sukurti federacinės valstybės, nei joje įtvirtinti nacionalinei valstybei būdingą demokratijos modelį.

Pirmas ES tikslas buvo ekonominė integracija. Jai palaikyti buvo steigiamos ES institucijos ir formuojama atitinkama tik su ekonomika susijusi politika. Vertinant ES kaip ekonominę sąjungą to galėtų pakakti. Tačiau ekonomiką ir ekonominius interesus galima apibrėžti plačiau ir sieti juos su daugeliu skirtingų visuomenės gyvenimo sričių. Tokiu atveju išryškėja poreikis kurti glaudesnę, federacinę, politinę sąjungą. Tačiau glaudesnės politinės sąjungos poreikis gali atsirasti ne tik dėl ekonominių motyvų. Jis gali būti siejamas, pavyzdžiui, su viltimis, kad vieninga Europa turės reikšmingesnį vaidmenį tarptautinėje pasaulio politikoje, ar su veiksmingesnės demokratinio valdymo sistemos ES įgyvendinimu.

Federacija ar tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas?

Rengiant naujas Europos integracijos sutartis visada vyksta diskusijos tarp federacinio tipo organizacijos šalininkų ir tų, kurie pasisako už tarpvyriausybinių bendradarbiavimą. ES integracija vyksta žingsnis po žingsnio, o svarbesni sprendimai, tokie kaip sutarčių pataisos, turi būti patvirtinti visų valstybių. Ši aplinkybė, taip pat sudėtinga ES sprendimų priėmimo sistema, suteikia valstybėms narėms, kurių vyriausybės kartais suformuojamos ir iš euroskeptiškų partijų bei politikų, daugybę galimybių blokuoti ES integraciją. Įdomu, kad net abejingiausias integracijai valstybės galų gale pritaria, jog reikia gilinti integraciją. Tai lemia išskaičiavimai ir baimė netekti įtakos ES lygmeniu priimant sprendimus. Dalyvauti sprendimų priėmimo procese yra svarbu, nes ekonominė integracija yra pasiekusi tokį lygmenį, kad net valstybė, nusišalinusi nuo šio proceso, turėtų laikytis priimtų taisyklių. Tokių taisyklių ignoravimas reikštų atsiribojimą nuo didžiulės bendrosios rinkos ir būtų patiriama nuostolių.

Paprastai nusistovi federacinių ir tarpvalstybinių tendencijų balansas – pasiekiamas kompromisas. Tokia kūrybinė sintezė yra Europos

integracijos varomoji jėga²⁵⁷. Tačiau ji turi tam tikrų šalutinių pasekmių. Kompromiso tarp dviejų priešingų požiūrių būdu pasiekti susitarimai, parengti dokumentai ir teisės aktai dažnai būna dviprasmiai, prieštaringi, pasižymi sudėtinga kalba net tada, kai mėginama apibrėžti paprastus dalykus, ir gali būti įvairiai interpretuojami. Tai savo ruožtu taip pat yra vienas iš argumentų diskutuojant apie biurokratizmo apraiškas ES ir jos atitolimą nuo piliečių.

Kad Bendrijos lygmeniu būtų geriau atstovaujama piliečiams ir būtų padidintas viršvalstybinių institucijų legitimumas, pradėti rengti tiesioginiai rinkimai į Europos Parlamentą. Pirmieji tokie rinkimai įvyko 1979 m. (iki tol Europos Parlamento, kuris anksčiau buvo vadinamas Parlamentine asamblėja, nariai buvo nacionalinių parlamentų paskirtos delegacijos). Tiesiogiai renkamo Europos Parlamento galios augo pasirašant kiekvieną naują Europos integracijos sutartį ir ši institucija tapo lygiaverčiu partneriu Tarybai ES įstatymų leidimo srityje.

Pirmaisiais Bendrijos egzistavimo metais jos legitimumą įtvirtino taika ir gerovė, kurią Bendrija atnešė Vakarų Europai. Europos integracijos procesas vyko greičiau „iš viršaus žemyn“ nei „iš apačios į viršų“. Svarbiausias veiksnys šiame procese buvo nacionalinių vyriausybių elito siekiai, kuriems tyliai pritarė utilitariniais motyvais besivadovaujanti visuomenė. Ji, nors ir pritarė integracijos procesui, liko jam didžia dalimi svetima. Toks integracijos proceso pobūdis yra vadinamas „leidžiančiuoju konsensu“ (angl. *permissive consensus*). Demokratijos problema iš esmės nebuvo keliama²⁵⁸. Reikšmingus Europos integracijos sprendimus priima vyriausybės, padedamos įvairių europinių ir nacionalinių administracinių struktūrų, o tų sprendimų motyvai ir jų priėmimo mechanizmas eiliniam piliečiui lieka vis mažiau suprantami. Pažymėtina, kad nemenkas indėlis integracijos procese tenka Europos Teisingumo Teismui, kurio uždavinys yra užtikrinti, kad taikant ir interpretuojant Europos Bendrijų steigimo sutartis bei teisės aktus būtų

²⁵⁷ **Chrysochoou D. N.** (2000), p. 11.

²⁵⁸ **Newman N.** (2006) After the „permissive consensus“: Still searching for democracy. J. Richardson (ed.) *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge, p. 377–378; **Chrysochoou D. N.** (2000), p. 8

laikomasi Bendrijos teisės principų. Pavyzdžiui, 1964 m. jis išaiškino, kad Bendrijos teisė turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu.

Jau 1970 m., tai yra praėjus 13 metų, kai buvo pasirašyta Romos sutartis, pasigirdo pirmieji įspėjimai, kad Bendrija aukoja demokratijos principus ant integracijos altoriaus²⁵⁹. 1984 m. Europos Parlamento ataskaitoje pirmą kartą pavartota sąvoka „demokratijos stoka“ kalbant apie Bendrijoje vykstančius procesus. Tačiau demokratijos problema Bendrijos lygmeniu pirmą kartą daugiau dėmesio sulaukė 1986 m. pasirašant Suvestinį Europos aktą (SEA). SEA buvo pirmoji sutartis, kuria padarytos reikšmingos Romos sutarties, įkūrusios EEB, pataisos. Tuo metu Bendriją sudarė jau 12 valstybių narių. Svarbiausias sutarties tikslas buvo sukurti bendrąją Europos rinką. Buvo numatyta, kad bendroji rinka, pagrįsta laisvu prekių, paslaugų, kapitalo ir darbo jėgos judėjimu, bus sukurta iki 1992 m. gruodžio 31 d. Įsigaliojus SEA galios neteko vadinamasis Liuksemburgo kompromisas ir Taryboje buvo išplėstas kvalifikuotos daugumos balsavimas dėl klausimų, susijusių su vidaus rinka.

Kvalifikuotos daugumos balsavimas – tai balsavimas Taryboje, kai kiekviena valstybė turi nustatytą balsų skaičių, o sprendimas priimamas pagal atitinkamas taisykles įvertinant balsų sumą ir kitus sutartyse numatytus kriterijus („už“ balsavusių valstybių skaičių, jose gyvenančius gyventojus). Ši balsavimo procedūra skiriasi nuo sprendimų priėmimo vienbalsiai ir sudaro prielaidas sprendimą priimti net prieš valstybės narės valią. Priimtą sprendimą valstybė narė turi įgyvendinti. Kvalifikuotos daugumos balsavimas Taryboje buvo numatytas dar Romos sutartyje ir turėjo įsigalioti 1967 m., tačiau 1966 m. Liuksemburge Europos Bendrijos valstybės, spaudžiamos Prancūzijos ir jos prezidento Charles'io De Gaulle'io, sudarė neoficialų susitarimą, vadinamąjį Liuksemburgo kompromisą, pagal kurį ir toliau beveik visada sprendimai būdavo priimami bendrai. Iš esmės tai reiškė, kad kiekviena atskira valstybė narė turi veto teisę.

SEA panaikinus Liuksemburgo kompromisą ir apsisprendus Taryboje taikyti kvalifikuotos daugumos balsavimą visiškai sumenko nacionalinių parlamentų reikšmė priimant sprendimus Bendrijoje. Iki tol nacionaliniai parlamentai, įpareigodami vyriausybę, galėjo blokuoti

²⁵⁹ Chrysochoou D. N. (2000), p. 10.

Bendrijos sprendimus. Tai sudarė bent jau teorinę galimybę daryti įtaką priimamiems sprendimams Bendrijos lygmeniu. Įsigaliojus SEA nacionalinių parlamentų nuomonės buvo galima visiškai nepaisyti.

Vis dėlto iki praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio pradžios piliečių pasitikėjimas Bendrija augo, nors jie ir neturėjo galimybės aktyviai dalyvauti sprendžiant Bendrijos reikalus. Maždaug nuo 1990 m. piliečių pasitikėjimas Bendrija ėmė smukti. Ši tendencija dar labiau išryškėjo prasidėjus Maastrichto (Europos Sąjungos) sutarties ratifikavimo krizei 1993 m.²⁶⁰ Referendumas dėl Maastrichto sutarties Prancūzijoje buvo laimėtas nedidele persvara, o Danijos piliečiai 1992 m. balsuodami referendume Maastrichto sutartį atmetė. Buvo padarytos kai kurios išimtys, kurių reikalavo Danija, ir sutartis buvo patvirtinta antrame Danijos referendume 1993 m.

Maastrichto sutarties ratifikavimo istorija parodė, kad tolesni integracijos proceso žingsniai, kuriuos politinis ir ekonominis valstybių elitas laiko būtinais, gali būti atmeti rinkėjų. Tačiau padėtis nepagerėjo. 2004 ir 2005 m. ji buvo linkusi tik blogėti²⁶¹, nors politinio ES elito pastangos tais metais buvo vainikuotos reikšmingais integracijos pasiekimais. 2004 m. gegužės 1 d. ES narėmis tapo 10 naujų narių, tarp jų 8 pokomunistinės valstybės. Šis žingsnis vertintas kaip reikšmingas epochos pasiekimas. 25 valstybių vadovai pasirašė Sutartį dėl Konstitucijos Europai. Tai buvo atlikta 2004 m. spalio 29 d. prašmatnios ceremonijos metu Romos merijos rūmuose, kuriuose 1957 m. buvo pasirašyta Romos sutartis.

ES piliečių entuziazmo tai nesukėlė. Nors dauguma valstybių narių ratifikavo Sutartį dėl Konstitucijos Europai, ją sužlugdė 2005 m. gegužės 29 d. Prancūzijoje ir 2005 m. birželio 1 d. Nyderlanduose įvykę referendumai, kuriuose rinkėjai Sutartį atmetė. ES pateko į politinę krizę. 2007 m. ES pirmininkavusi Vokietija inicijavo naujos sutarties rengimą. 2007 m. gruodžio 13 d. 27 valstybių narių atstovai pasirašė Lisabonos sutartį, parengtą Sutarties dėl Konstitucijos Europai pagrindu. 2008 m. birželio 12 d. Airijos rinkėjai referendume Lisabonos sutartį at-

²⁶⁰ **Micossi S.** (2008) *Democracy in the European Union*. CEPS Working Document no. 286, pp. 1–2.

²⁶¹ **Newman N.** (2006), p. 378.

metė ir ES vėl užklupo politinė krizė. Airijos rinkėjai Lisabonos sutartį patvirtino antrajame referendume.

Lisabonos sutartis nėra laikoma nauja sutartimi. Tai egzistuojančių ES sutarčių papildymas ir pataisymas, todėl dauguma valstybių nerengė jos ratifikavimo referendumo. Rinkėjai daugelyje valstybių reikalavo rengti referendumą dėl Lisabonos sutarties, tačiau politikai į šiuos raginimus neįsiklausė. Vykstant diskusijoms dėl Lisabonos sutarties susidarė įspūdis, kad ir daugiau valstybių rinkėjų, jei būtų buvęs surengtas referendumas, būtų ją atmetę. Lisabonos sutartimi siekiama supaprastinti ES institucinę sandarą, pritaikyti ją išsiplėtusios ES poreikiams, įvedama tam tikrų naujų demokratinų elementų. Tačiau daugelio rinkėjų neigiamas požiūris į Lisabonos sutartį rodo ne tiek nepritarimą šioms pasiūlymams, kiek bendrą nusivylimą viršvalstybinius sprendimus priimančių atstovų veikla.

ES demokratijos stoka

„Eurobarometro“ apklausų duomenimis, tik 33 proc. europiečių mano, kad priimant sprendimus jų balsas girdimas ES²⁶². ES valstybių gyventojų pasitenkinimo, kaip demokratija veikia ES, vidurkis pastaraisiais metais šiek tiek augo (iš dalies tai lėmė naujų narių, kuriose pasitenkinimas aukštesnis, priėmimas), tačiau pasiekė tik 54 proc. (20 lentelė). 2010 m. birželį ES valstybių gyventojų nuomonės vidurkis, klausiant, ar narystė ES yra naudinga jų valstybei, nukrito žemiau psichologiškai svarbios 50 proc. ribos ir tesiekė 49 proc.²⁶³ Europiečiai tampa vis neaktyvesni Europos Parlamento rinkimuose (1 pav.).

Yra ne viena priežastis, kodėl daugelio europiečių požiūris į ES išlieka gana santūrus. ES valstybių narių ratas labai išsiplėtė, narėmis tapo valstybės, kurių ekonomikos ir socialinės srities modeliai labai skirtingi. Juos sunku suderinti su bendrais ES teisės reikalavimais. Įtakos čia turi ir skirtinga istorinė praeitis, skirtingi nacionaliniai charakteriai, ir

²⁶² **Eurobarometer** (2010b) *Eurobarometer 74: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social., p. 38.

²⁶³ **Eurobarometer** (2010a) *Eurobarometer 73: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social.

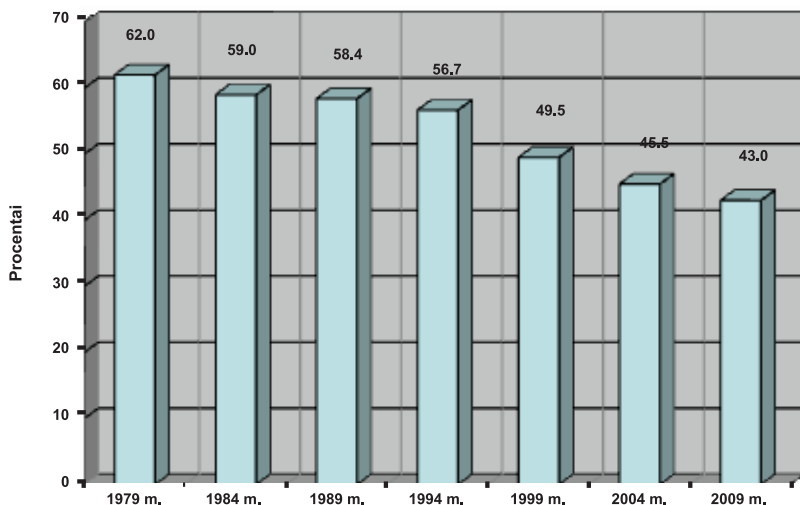
skirtingos vertybės, kurioms viena ar kita tauta teikia prioritetą. ES reguliavimo trūkumus dažnai linkstama pabrėžti ir sutirštinti žiniasklaidoje, tai pasigriebia ir politikai. Svarbus veiksnys yra ir pačios ES veiklos nesklandumai, skaidrumo ir atskaitomybės stoka. ES veikla sudėtinga ir daugialypė, eiliniam piliečiui šį mechanizmą dažnai sunku perprasti. Galų gale ES institucijos net geografiškai yra toli nuo rinkėjų, o rinkėjai savo ruožtu menkai domisi ES problemomis ir jos veiklos principais.

20 lentelė. Gyventojų pasitenkinimo, kaip demokratija veikia ES, kaita (valstybių narių vidurkis, proc.)

Data	Labai patenkinti	Gana patenkinti	Nelabai patenkinti	Visai nepatenkinti	Nežino
1994 m. birželis	4	40	34	12	11
1994 m. gruodis	3	36	35	12	14
1995 m. birželis	3	35	34	14	14
1997 m. lapkritis	3	32	32	12	20
1998 m. gegužė	3	32	31	12	20
1999 m. balandis	6	36	27	11	20
1999 m. lapkritis	3	36	29	11	19
2000 m. birželis	8	48	27	11	4
2001 m. sausis	4	36	31	12	17
2001 m. lapkritis	4	39	28	9	18
2003 m. lapkritis	4	38	28	11	19
2004 m. balandis	4	39	29	11	18
2004 m. spalio	5	43	28	8	17
2005 m. birželis	5	44	27	8	17
2006 m. balandis	6	44	26	8	16
2007 m. spalio	7	45	25	7	16
2009 m. lapkritis	6	48	26	6	14

Šaltinis: European Commission (2011)²⁶⁴.

²⁶⁴ **European Commission** (2011) *Public Opinion*. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index.cfm?lang=en; 2011-12-01.



1 pav. Rinkėjų aktyvumas Europos Parlamento rinkimuose

Pastaba:

1979 m. – ES9 – 9 valstybės narės: Airija, Belgija, Danija, Italija, Jungtinė Karalystė, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija, Vokietija.

1984 m. – ES10 – 9 valstybės narės ir Graikija, įstojusi 1981 m.

1989 m. – ES12 – 10 valstybių narių, Ispanija ir Portugalija, įstojusios 1986 m.

1994 m. – ES12 – 12 valstybių narių.

1999 m. – ES15 – 12 valstybių narių, Austrija, Suomija ir Švedija, įstojusios 1995 m.

2004 m. – ES25 – 15 valstybių narių ir Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta, Slovakija, Slovėnija, Vengrija, įstojusios 2004 m.

2009 m. – ES27 – 25 valstybės narės, Bulgarija ir Rumunija, įstojusios 2007 m.

Šaltinis: European Parliament (2011)²⁶⁵.

Nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio Bendrijoje buvo imtasi tam tikrų veiksmų, kurie užtikrintų platesnę visuomenės paramą. Jau 1987 m. įsigaliojęs SEA atsižvelgė į Europos Parlamento pareiškimą, kad didesnių įstatymų leidybos galių jam suteikimas sumažintų demokratijos stoką. Šią Europos Parlamento galių stiprinimo liniją tęsė Mastrichto, Amsterdamo sutartys. Mastrichto sutartyje įvestas subsidiarumo principas. Jis nurodytas kaip svarbiausias principas, galio-

²⁶⁵ **European Parliament** (2011) *European Elections*. www.europarl.europa.eu; 2011-09-15.

jantis priimant sprendimus ES, ir sietinas su demokratiškumo siekiu. Sutartyje apibrėžtas subsidiarumo principas reiškia, kad srityse, kurios nepriklauso išimtinai ES kompetencijai, Bendrija imsis veiksmų tik tuo atveju, jei atitinkami tikslai negalės būti efektyviai pasiekti valstybių narių. Be to, sprendimai turi būti priimami kuo arčiau piliečių nacionaliniu, regioniniu arba vietos lygmeniu. Iki tol SEA apibrėžė, kad subsidiarumo principas taikomas tik įgyvendinant aplinkos apsaugos politiką.

Patvirtinus Lisabonos sutartį taip pat buvo žengta keletas žingsnių didesnės demokratijos ES kryptimi. Tokios pastangos atsispindi ir ES sutarties preambulėje (21 lentelė). Sutartis suteikė dar daugiau teisių Europos Parlamentui: bendro sprendimo procedūra tapo svarbiausia sprendimų priėmimo procedūra. Tai reiškia, kad Europos Parlamentas įgijo lygias teises su Taryba priimant 95 proc. sprendimų (kur taikoma ši procedūra). Lygios Parlamento ir Tarybos teisės taip pat užtikrinamos įteisinus naująją biudžeto valdymo procedūrą – tvirtinamas visas biudžetas, o ne jo dalis. Buvo panaikintas išlaidų skirstymas į neprivalomas ir privalomas (skirstant pastarąsias iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo daugiau galių turėjo Taryba). Pirmą kartą ES gyvavimo istorijoje nors ir nedideli, daugiau formalūs, įgaliojimai suteikiami nacionaliniams parlamentams. Jie gali nepritarti ES teisės aktų projektams. Tačiau nepritarti gali būti tik vienas argumentas – įvardytą problemą yra tikslingiau spręsti nacionaliniu arba regioniniu, o ne ES lygmeniu, t. y. jei parlamentai konstatuoja, kad ES teisės aktuose nesilaikoma subsidiarumo principo. Kita vertus, ES institucijos turi teisę nepaisyti nacionalinių parlamentų prieštaravimo. Sustiprinama dalyvavimo demokratija, numatoma piliečių iniciatyvos teisė: milijonas ES piliečių gali prašyti Komisiją imtis iniciatyvos konkrečioje srityje.

21 lentelė. ES sutarties vertybės ir tikslai

Vertybės	Tikslai
<ul style="list-style-type: none"> • laisvė (paminėta du kartus) • demokratija (du kartus) • lygybė • teisinė valstybė (du kartus) • žmogaus teisės (du kartus) • pagrindinės socialinės teisės • žmonių solidarumas • pagarba tautų istorijai, kultūrai, tradicijoms 	<ul style="list-style-type: none"> • Europos integracija (du kartus) • vis glaudesnė sąjunga (du kartus) • Europa, kurioje sprendimai priimami kiek įmanoma arčiau piliečių • demokratiškas institucijų veikimas • ekonominė ir socialinė pažanga • tvarus vystymasis • tvirtesnė sanglauda • aplinkos apsauga • ekonominės integracijos pažanga, kurią lydi pažanga kitose srityse • bendra užsienio ir saugumo politika

Šaltinis: Tarschys D. (2011)²⁶⁶.

Vis dėlto tik Lisabonos sutarties nuostata dėl Europos Parlamento galių sulyginimo su Tarybos galiomis buvo kiek reikšmingesnė demokratijos požiūriu, o nacionalinių parlamentų įgaliojimai ir piliečių iniciatyvos teisė liko daugiau ar mažiau formalios nuostatos. Lisabonos sutartis, kaip ir kitos ES sutartys bei jų papildymai, balansavo tarp federalinių, glaudesnės politinės sąjungos tendencijų ir, iš kitos pusės, valstybių siekio išlaikyti didesnę suverenitetą. Nesukūrus ES federacijos nėra įmanoma panaudoti ir nacionalinėms valstybėms būdingų demokratijos mechanizmų. Ironiška, kad pats Lisabonos sutarties patvirtinimas laikomas įrodymu, jog ES nėra demokratiška. Daugelyje ES valstybių Lisabonos sutartį ratifikavo vyriausybės, atmetusios pasiūlymus surengti referendumą, nors ne vienoje valstybėje dauguma piliečių Lisabonos sutartį vertino negatyviai. Todėl demokratijos ES klausimas ir priėmus Lisabonos sutartį liko atviras.

Tarp politikų, visuomenėje, akademinėje bendruomenėje aktyviai diskutuojama dėl ES demokratijos stokos. Demokratijos stokos sąvoka reiškia, kad ES ir įvairios jos institucijos yra nepakankamai demokratiškos ir neprieinamos eiliniams piliečiams, nes jų veiklos metodai yra pernelyg

²⁶⁶ Tarschys D. (2011) European Public Goods: Which Selection Criteria for the Multiannual Financial Framework? D. Tarschys (ed.) *The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out?* SIEPS, p. 22.

sudėtingi²⁶⁷. Kitas požiūris demokratijos stokos problemą kildina iš demokratinės kontrolės ES trūkumo: nėra ES vyriausybės, kuri būtų atskaitinga už ES veiksmus²⁶⁸. Kadangi ES daugeliu požiūrių yra palyginti sėkmingas projektas, vadinamasis išvesties legitimumas (angl. *output legitimacy*) ilgą laiką bent iš dalies kompensavo įvesties legitimumą (angl. *input legitimacy*), susijusį su atstovavimu gyventojams ir jų dalyvavimu valdyme.

Tarp ES analitikų netolimoje praeityje įtakinga buvo nuomonė, nuvertinanti ES demokratijos stokos problemą. Teigiama, kad ES visų pirma yra ekonominė ir reguliacinė bendruomenė. Pasak G. Majone'o, ES iš esmės yra reguliacinė valstybė. ES politika visų pirma yra nukreipta į ekonomikos reguliavimą, o ne į perskirstymą, tad šiuo atveju svarbiausia yra reguliavimo efektyvumas. Dauguma europiečių nepritaria politinei sąjungai ir Europos federacijai, tačiau remia glaudesnę ekonominę integraciją. Tai įvertinus daroma išvada, kad ES politiniai ir ekonominiai klausimai turi būti kiek įmanoma labiau atskirti, o sprendimų priėmimas depolitizuotas. Vadinasi, ES demokratijos stoka yra pateisinama²⁶⁹. Savaip traktuojama ir nemažoritarinių institucijų legitimumo problema. ES vertinant kaip reguliacinę valstybę valdymo funkcijos, atliekamos ES lygmeniu, turi būti tiksliai ir aiškiai apibrėžtos. Šiuo atveju nemažoritarinių institucijų legitimumo ribotoms funkcijoms vykdyti turi pakakti²⁷⁰. A. Moravcsikas taip pat atmeta kalbas apie „biurokratinę Briuselio tironiją“. Jis pastebi, kad ES nėra kuriama kaip nacionalinė valstybė, todėl jai neturi būti taikomi tie patys demokratiniai standartai kaip valstybėms narėms. ES teisine prasme išlieka apsiribojusi iš esmės vienu projektu, vieningos rinkos kūrimu, todėl išplitęs susirūpinimas ES demokratijos stoka yra nepagrįstas²⁷¹.

Robertas Bideleux teigia, kad ES neretai nepagrįstai kaltinama demokratijos stoka ir demokratijos pamynimu nacionalinėse valstybėse. Pasak R. Bideleux, didžiausia grėsmė valstybių suverenitetui ir demokra-

²⁶⁷ **Europa Glossary** (2007) *Democratic Deficit*. http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm; 2010-09-01.

²⁶⁸ **Dobson L., Weale A.** (2003), p. 157.

²⁶⁹ **Majone G.** (1994), pp. 78–102; **Majone G.** (1996).

²⁷⁰ **Majone G.** (1998) Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal* vol. 4 Issue 1, pp. 5–28.

²⁷¹ **Moravcsik A.** (2001), p. 119–121.

tinei atskaitomybei kyla ne dėl didėjančių federacinių ir viršvalstybinių tendencijų ES, bet dėl galingų globalių rinkos jėgų, informacijos ir komunikacijos tinklų vystymosi. Globalizacija sumenkino ir nacionalinių, ir ES parlamentų bei vykdomųjų institucijų galias kontroliuoti globalias kapitalizmo jėgas ir padaryti jas atskaitingas. Taip demokratijos stoka atsirado visuose lygmenyse ir dėl to negalima demagogiškai kaltinti ES. Priešingai, ES suteikia galimybę sušvelninti neigiamą transnacionalinio kapitalizmo, komunikacijos tinklų, biurokratinių vyriausybių ir transnacionalinių karinių biurokratijų plėtrą išvengiant demokratijos kontrolės. ES egzistavimas suteikia jos piliečiams tam tikras galimybes vykdyti netiesioginę politinę ir teisinę priežiūrą, reguliuoti ir kontroliuoti jėgas, kurios turi vis didesnę įtaką jų gyvenimui. Mažų ir vidutinio dydžio valstybių gyventojai kitose pasaulio dalyse tokios galimybės neturi²⁷².

Vis dėlto dauguma mokslininkų ES demokratijos stoką vertina kaip rimtą problemą. Ji tapo plačiai žinoma ir dėl jos gyvai diskutuojama²⁷³. Andreasas Follesdalis ir Simonas Hixas nurodo penkis ES demokratijos stokos aspektus. Visų pirma, Europos integracija lėmė vykdomosios valdžios galių augimą. Kartu mažėjo nacionalinių parlamentų demokratinės kontrolės galimybės. Antra, Europos Parlamentas yra pernelyg silpna institucija, jo demokratinės kontrolės įgaliojimai ES vykdomosios valdžios atžvilgiu pernelyg silpni. Trečia, Europos Parlamento rinkimai iš tikrųjų tėra menkai susiję su Europos reikalais, nes politinės partijos ir žiniasklaida juos vertina kaip jėgų patikrinimą, vykstantį tarp daug svarbesnių nacionalinių rinkimų. Ketvirta, ES yra pernelyg toli nuo rinkėjų. Instituciniu požiūriu ES Tarybos ir Komisijos kontrolė, kurią gali vykdyti rinkėjai, yra sudėtinga ir neaiški. Penkta, ES neretai priima sprendimus ir įgyvendina politiką, kurios neremia dauguma piliečių daugelyje valstybių narių²⁷⁴.

²⁷² **Bideleux R.** (2001) "Europeanisation" and the Limits to Democratisation in East Central Europe. G. Pridham, A. Ágh (eds) *Prospects for democratic consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press, p. 40.

²⁷³ **Kohler-Koch B., Rittberger B.** (2006) Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. B. Kohler-Koch, B. Rittberger (eds) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Boulder: Rowman and Littlefield, pp. 1–32; **Chrysochoou D. N.** (2000), p. 10.

²⁷⁴ **Follesdal A., Hix S.** (2005) Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *EUROGOV. European Governance Papers*. No. C-05-02, pp. 4–6.

Pasak Deirdre'o Curtino, ES šiandien nebėra tik ekonominė sąjunga. Jos politika ir tikslai jau gerokai pranoksta pirminį tikslą – pasiekti, kad valstybių sienos nekliudytų ekonominei veiklai. ES įgyvendina aiškią savarankišką politiką ir reguliuoja tokias sritis kaip aplinkos apsauga, vartotojų teisių apsauga, imigracijos politika ir kt., o tai reiškia, kad ES virsta politine sąjunga. Su tuo susijęs raginimas ES įgyvendinti demokratiją ir atskaitomybę. ES daugėjant funkcijų bei įgaliojimų atsiranda vis daugiau raginimų įgyvendinti demokratinio sprendimų priėmimo bei demokratinės atskaitomybės principus²⁷⁵.

Demokratijos stokos problemą apsunkina tai, kad esama tam tikrų prieštaravimų tarp efektyvaus valdymo ir demokratinių procedūrų. Pasitarųjų pagausinimas gali apsunkinti sprendimų priėmimo procesą²⁷⁶.

2008 m. kilusi finansų krizė dar labiau išryškino ES valdymo bei demokratijos problemas. Plačiau apie tai – skyriuje „ES ateitis: ar finansų krizė virs demokratinio legitimumo krize?“

PILIETINĖ VISUOMENĖ ES VALDYME

Pripažindama demokratijos stokos ES problemą Europos Komisija tobulina ES valdymą. Nacionalinėse valstybėse įprasta atstovaujamoji demokratija ES lygmeniu gali būti pritaikyta tik ribotos apimties, tad pasiūlyta ją papildyti, o kai kuriais atvejais ir pakeisti dalyvaujamosios ir svarstymo demokratijos principais. Todėl įgyvendinamos priemonės plečiant konsultacijas su pilietinės visuomenės organizacijomis ir didinant pilietinės visuomenės vaidmenį ES valdyme. Pilietinės visuomenės reikšmė pabrėžta 2001 m. Europos Komisijos paskelbtoje

²⁷⁵ **Curtin D.** (2004) Democratic Governance and Multilevel Accountability. *CONNEX: Connecting Excellence on European Governance*. <http://www.connex-network.org/>; 2011-03-01.

²⁷⁶ **Vos H., Decock J.** (2003) Democratic legitimacy in the EU: the Role of National Parliaments. *European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2003 (8th), March 27–29*. Nashville, Tennessee. <http://aei.pitt.edu/473/>; 2010-01-15; **Andersen S. S., Eliassen K. A.** (1996b) Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy. Andersen S. S., Eliassen K. A. (eds) *The European Union: How Democratic Is It?* London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, pp. 10–11.

baltojoje knygoje „Europos valdymas“ ir daugelyje kitų Komisijos priimtų dokumentų. Europos Komisijai ir Europos Parlamentui vykdant konsultacijas su pilietinės visuomenės organizacijomis įgyvendinamas pliuralistinis atstovavimo interesams modelis: ES institucijos deklaruoja atvirumą visoms interesų grupėms. Tačiau kyla klausimas, ar teise atstovauti interesams gali lygiai pasinaudoti visos pilietinės visuomenės organizacijos, ar lygias galimybes turi ES senbuvės ir VRE valstybės – naujosios ES narės?

Pilietinės visuomenės vaidmens ES suaktualinimas

Praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio viduryje diskusijos dėl ES demokratijos stokos plėtėsi, tačiau nebebuvo aptariamam Europos Parlamento vaidmuo²⁷⁷. Tai lėmė keletas priežasčių. Sabine Saurugger pažymi, kad nors Mastrichto ir Amsterdamo sutartys suteikė daugiau galių Europos Parlamentui, neatsirado pagrindo tvirtinti, kad ES tapo demokratiškesnė. Atliekant įvairius visuomenės nuomonės tyrimus ėmė vis labiau ryškėti, kad net tiesioginis atstovavimas piliečiams Europos Parlamente nesukurs Europos piliečių identiteto, be kurio sunkiai įmanomas demokratijos, prilyginamos demokratijai nacionalinėse valstybėse, įtvirtinimas ES lygmeniu²⁷⁸. Susidomėjimą parlamentarizmo kaip svarbiausio demokratijos instrumento plėtros galimybėmis atšaldė ir tam tikri atstovaujamosios demokratijos krizės požymiai nacionalinėse valstybėse. Politikai ir mokslininkai vis garsiau ėmė kalbėti, kad demokratija galėtų būti sustiprinta atstovaujamąją demokratiją papildant įvairiomis dalyvaujamosios demokratijos formomis. Rinkėjai nebesitenkina periodiniu balsavimu išrenkant atstovus, nori juos kontroliuoti kadencijos metu ir dalyvauti priimant sprendimus. Pasak Paulo Magnette'o, tokia yra globali tendencija, jos negali ignoruoti ir

²⁷⁷ **Magnette P.** (2006) Democracy in the EU: Why and how to combine representation and participation? S. Smismans (ed.) *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 24.

²⁷⁸ **Saurugger S.** (2010) The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research* vol. 49 Issue 4, p. 474.

ES institucijos. Taigi aptariant demokratijos stokos ES problemą kaip alternatyva atstovaujamosios demokratijos stiprinimo būdai iškilo pilietinės visuomenės dalyvavimo sprendimų priėmimo procese idėja.

Dalyvaujamosios demokratijos ES lygmeniu idėją visų pirma iškėlė ES pareigūnai ir mokslininkai įvairiuose forumuose, skirtuose demokratijos stokos ES lygmeniu problemai aptarti dešimtojo dešimtmečio viduryje. ES dokumentuose iš pradžių buvo kalbama apie interesų grupių vaidmenį, tačiau ilgainiui išvirtino pilietinės visuomenės sąvoka. Buvo konstatuota, kad nacionalinėse valstybėse įprasta atstovaujamoji demokratija ES lygmeniu gali būti pritaikyta tik ribotos apimties, tad pasiūlyta ją papildyti, o kai kuriais atvejais ir pakeisti dalyvaujamosios demokratijos principais.

Dalyvujamoji demokratija reiškia tiesioginę piliečių ir interesų grupių įtaką priimant sprendimus, dialogą ir konsultacijas su interesų grupėmis ir pilietine visuomene. Pilietinės visuomenės vaidmuo pirmą kartą taip aiškiai pabrėžtas 2001 m. Europos Komisijos paskelbtoje baltojoje knygoje „Europos valdymas“: čia kalbama apie pilietinės visuomenės vaidmenį kuriant ir stiprinant Europą, ES institucijų veikloje, taip pat įgyvendinant ES politiką²⁷⁹. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas pažymi, kad „[p]ilietinės visuomenės organizacijos vaidina svarbiausią vaidmenį kuriant Europos demokratijos modelį“²⁸⁰.

Kai 2005 m. Prancūzijos ir Nyderlandų referendumų metu rinkėjai atmetė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, buvo konstatuota, kad ES pateko į politinio legitimumo krizę. Europos Vadovų Taryba paskelbė apmąstymų laikotarpį, skirtą diskusijoms dėl ES vertybių ir metodų. Europos Komisija ėmėsi iniciatyvos tokioms diskusijoms skatinti. 2005 m. spalį ji paskelbė D planą (demokratija, dialogas ir diskusijos), kuriame pateikė 13 konkrečių ES iniciatyvų ir veiksmų, turinčių paskatinti dialogą bei diskusijas tarp piliečių ir ES institucijų, suaktyvinti piliečių dalyvavimą priimančiam ES sprendimams²⁸¹. 2006 m. vasarį Komisija parengė Baltąją knygą

²⁷⁹ **Commission** (2001a) *European Governance*. The White Paper. COM(2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001.

²⁸⁰ **EESC** (2007a) *European Economic and Social Committee. Organised Civil Society: Introduction*. eesc.europa.eu/sco/intro/index_en.asp; 2010-01-10.

²⁸¹ **Commission** (2005) *Report on the Public Consultation on the Future of EU Development Policy*. Commission of the European Communities. DG Development.

dėl Europos komunikacijos politikos. Svarbiausias joje keliamas tikslas – sumažinti atotrūkį tarp ES ir jos piliečių²⁸². Tų pačių metų gegužę publikuota Žalioji knyga dėl Europos skaidrumo iniciatyvos, kurioje kalbama apie skaidrumo didinimą rengiant konsultacijas su piliečiais ir piliečiams dalyvaujant, kai priimami ES sprendimai²⁸³. Nuo 2006 m. Komisija pradėjo finansuoti NVO vykdomus projektus, skirtus tarpnacionalinėms piliečių diskusijoms skatinti. 2007, 2008 ir 2011 m. Europos Parlamentas surengė piliečių agorą (angl. *Citizens' AGORA*), kaip teigiama, imančią pavyzdį iš senovės Graikijos agoros – diskusijas, skirtas glaudesniai ryšiui tarp Europos Parlamento ir pilietinės visuomenės palaikyti.

ES institucijos, kalbėdamos apie pilietinės visuomenės dalyvavimą valdyme, paprastai vartoja dalyvaujamosios demokratijos terminą. Šis terminas buvo įrašytas ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekte. I-47 straipsnyje „Dalyvaujamosios demokratijos principas“ nurodyta, kad ES institucijos turi suteikti piliečiams ir atstovaujamosioms asociacijoms galimybę skelbti nuomonę apie visas ES veiklos sritis ir viešai keistis nuomonėmis. Be to, institucijos turi palaikyti atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene. Komisija, siekdama užtikrinti ES veiksmų nuoseklumą ir skaidrumą, turi plačiai konsultuotis su suinteresuotomis šalimis²⁸⁴. Šios nuostatos paliktos ir Lisabonos sutarties 8 straipsnio redakcijoje, nors pati sąvoka „dalyvaujamoji demokratija“ čia nevertinama²⁸⁵.

Pilietinės visuomenės įtraukimo į ES valdymą teorinės prielaidos: svarstymo ir dalyvaujamoji demokratija

ES valdymo reforma, kurioje akcentuojamas pilietinės visuomenės vaidmuo, sukėlė didelį mokslininkų susidomėjimą, akademines ir politines diskusijas. Šios diskusijos metodologine prasme yra naujas

²⁸² Komisija (2006a) *Baltoji knyga dėl Europos komunikacijos politikos* (pateikta Komisijos). KOM(2006) 35 galutinis. Briuselis, 1.2.2006.

²⁸³ Komisija (2006b) *Žalioji knyga „Europos skaidrumo iniciatyva“* (pateikta Komisijos). KOM(2006) 194 galutinis. Briuselis, 3.5.2006.

²⁸⁴ *Sutartis dėl Konstitucijos Europai* (2004) *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2004/C 310/01, p. 1–465.

²⁸⁵ *Lisabonos sutartis* (2007) *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2007/C 306/01, pp. 1–231.

reiškinys, nes demokratijos teorija iki to laiko buvo plėtojama iš esmės neperžengiant nacionalinės valstybės rėmų. Dėl šios priežasties kilo sunkumų ją pritaikant tokiam sudėtingam dariniui, koks yra ES.

Demokratijos požiūriu ES visų pirma skiriasi nuo nacionalinės valstybės tuo, kad čia negali būti nuosekliai įgyvendinamas atstovaujamosios demokratijos modelis. Todėl nagrinėjant ES valdymą dažnai pasitelkiami svarstymų ir dalyvaujamosios demokratijos modeliai. Kita vertus, dauguma šiuolaikinių tyrinėtojų sutaria, kad atstovaujamoji demokratija ir nacionalinėse valstybėse turi būti papildyta svarstymų ir dalyvaujamosios demokratijos elementais.

Svarstymo demokratija (angl. *deliberative democracy*) gali būti apibūdinama kaip sprendimų priėmimas diskusijų arba svarstymų būdu²⁸⁶. Demokratija grindžiama tuo, kad diskutuodami ir tardamiesi laisvi ir lygūs piliečiai prieina bendrą sutarimą. Šis demokratijos modelis buvo žinomas nuo Atėnų demokratijos laikų, o praėjusio amžiaus dešimtajame dešimtmetyje dėmesys jam labai išaugo²⁸⁷.

Dalyvaujamoji demokratija (angl. *participatory democracy*) yra tiesioginės Atėnų demokratijos šiuolaikinė atmaina. Pagal šį demokratijos modelį visi piliečiai yra aktyviai įtraukiami priimant svarbiausius sprendimus²⁸⁸. Tiesioginės, arba dalyvaujamosios, demokratijos idėjos buvo itin svarbios JAV „Naujosios kairės“ sąjūdžiui praėjusio amžiaus septintajame ir aštuntajame dešimtmečiuose, to meto prancūzų ir britų studentų, taip pat įvairių šalių darbininkų, pacifistų, moterų ir kt. sąjūdžiams²⁸⁹.

Piliečių diskusijose ir ES dokumentuose dažniau vartojamas dalyvaujamosios demokratijos terminas²⁹⁰, tačiau svarstymo demokratijos modelis taip pat yra dažnai pasitelkiamas aptariant ES valdymą²⁹¹.

²⁸⁶ **Elster J.** (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. i.

²⁸⁷ **Dryzek J. S.** (2002) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, p. 1.

²⁸⁸ **Marshall G.** (1998) *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford, New York: Oxford University Press, p. 482, 483.

²⁸⁹ **Grugel J.** (2002), p. 23; **Marshall G.** (1998), p. 482.

²⁹⁰ **Kohler-Koch B.** (2008) Does Participatory Governance Hold Its Promises? B.Kohler-Koch, F.Larat (eds) *Governance in the European Union*. CONNEX Report Series Nr. 09.

²⁹¹ **Eriksen E. O., Fossum J. E.** (eds) (2000) *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.

Dalyvaujamosios demokratijos teorijos daug dėmesio skiria pilietinės visuomenės vaidmeniui. Vokiečių filosofas ir sociologas Jürgenas Habermasas yra laikomas vienu įtakingiausių teoretikų, analizavusių pilietinės visuomenės kaip tarpininkės vaidmenį. Pilietinė visuomenė yra svarbus J. Habermaso aptariamos viešosios erdvės koncepcijos elementas, galintis daryti įtaką priimant politinius sprendimus. Pasak J. Habermaso, pilietinė visuomenė susidaro iš daugiau ar mažiau spontaniškai susiformuojančių asociacijų, organizacijų, judėjimų, kurie gerai jaučia, kokį atgarsį įvairios visuomenės problemos sukelia privataus gyvenimo erdvėje. Pilietinė visuomenė išgrynina šias privačios erdvės reakcijas ir požiūrius, juos išryškina ir perduoda į viešąją erdvę. Pilietinės visuomenės esmė yra asociacijų tinklas, kuris sukuria institucinį pagrindą problemoms, susijusioms su viešojo intereso klausimais, spręsti²⁹². Taigi J. Habermasas, pabrėždamas pilietinės visuomenės reikšmę, iš esmės nagrinėja tik jos įtaką, realizuojamą per parlamentinį atstovavimą. Todėl J. Habermaso pilietinės visuomenės analizė negali būti lengvai pritaikoma analizuojant sudėtingą šiuolaikinę valdymo sistemą²⁹³.

Joshua Cohenas ir Charlesas Sabelis pasiūlė tiesioginės svarstymų poliarchijos²⁹⁴ (angl. *directly deliberative polyarchy*) modelį, kai kolektyviniai sprendimai yra priimami viešai apsvarstant problemas. Šio modelio esmė – poliarchijos institucijos ne sprendžia problemas, o tik jas identifikuoja ir padeda rasti sprendimą tiesioginio svarstymo būdu.

J. Cohenas ir C. Sabelis savo modelį kuria pagrįsdami jį dviem prielaidomis. Jie remiasi šiuolaikinėse diskusijose apie politiką dažnai išsakoma mintimi, kad dabartinės ekonominės ir politinės institucijos dėl daugelio priežasčių nespėdžia nedarbo, ekonomikos augimo, pajamų garantavimo, švietimo, aplinkosaugos ir kitų sričių problemų.

²⁹² **Habermas J.** (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, p. 367.

²⁹³ **Smismans S.** (2006b) Civil Society and European Governance: From Concepts to Research Agenda. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, pp. 3–22; **Armstrong K.** (2006) Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method of Coordination. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar.

²⁹⁴ Terminas „poliarchija“ čia vartojamas sekant R. Dahlio tradicija ir pabrėžiant, kad nė viena iš egzistuojančių valstybių neatitinka idealaus demokratijos modelio.

Kita vertus, jie atkreipia dėmesį į didžiulį patrauklumą, kuriuo pasižymi procesas, kai sprendimus kolektyviai priima laisvi ir lygūs piliečiai. Tyrinėtojai išreiškia nuomonę, kad tarp piliečių, nepaisant jų skirtingų interesų ir politinių pažiūrų, iš tiesų esama plataus sutarimo dėl prioritetų ir tikslų. Vis dėlto piliečiai, remdamiesi šiuo preliminariu sutarimu, nepajėgia priimti sprendimo, kuris tiktų skirtingoms ir greitai besikeičiančioms aplinkybėms, nes juos riboja konstituciniai apribojimai. Prieš priimdami sprendimą piliečiai turėtų išanalizuoti savo prioritetus, sulygtinti ir suderinti juos su kitų piliečių, susiduriančių su panašiomis problemomis, požiūriu. Šiam modeliui būdinga, jog poliarchijos institucijos išsiaiškina piliečių nuomonę ir pateikia ją visiems suprantamu būdu, kad būtų priimtas sprendimas. Vis dėlto šios poliarchijos institucijos išlaiko teisinį ir administracinį pobūdį²⁹⁵.

Stjnas Smismansas konstatuoja, kad nuo praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio demokratijos teorijoje ėmęs dominuoti polinkis analizuoti demokratijos svarstymo (angl. *deliberative*) aspektą atveria naujas galimybes tyrinėti, kaip atstovaujama interesams neapsiribojant įprastais neopliuralizmo ir neokorporatyvizmo modeliais: atstovavimas ir tarpininkavimas interesams čia analizuojamas kaip procesas, kurio metu veikėjai prisitaiko vienas prie kito ir sutaria paisydami racionalių argumentų.

S. Smismansas, išanalizavęs normatyvines pilietinės visuomenės dalyvavimo teorijas, padarė išvadą, kad svarstymo demokratija suteikia galimybę tiksliausiai apibūdinti, kiek pilietinė visuomenė prisideda prie šiuolaikinio valdymo. Jis atkreipia dėmesį, kad daugelis pilietinės visuomenės, socialinio kapitalo ir komunitarizmo teorijų nesuteikia tinkamų metodologinių priemonių viešųjų ir privačių veikėjų ryšiams, susijusiems su šiuolaikiniais valdymo mechanizmais, analizuoti, nes šie modeliai pabrėžia pilietinės visuomenės atskirumą ir nepriklausomybę nuo viešojo valdymo. Todėl tarp demokratijos teorijų, kurios pasitelkiamos analizuojant ES valdymą, svarbiausia vieta tenka svarstymo demokratijai.

Ieškodamas tinkamiausio normatyvinio modelio pilietinės visuomenės organizacijų vaidmeniui ES valdyme ir išanalizavęs J. Coheno ir C. Sabelio pasiūlytą tiesioginės svarstymų poliarchijos modelį S. Smis-

²⁹⁵ **Cohen J., Sabel C.** (1997) Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal* vol. 3 no. 4, pp. 313–342.

mansas konstatuoja, kad pasiūlymas yra patrauklus, tačiau šis modelis visų pirma pabrėžia tiesioginį dalyvavimą, o delegavimo ir atstovavimo koncepcijoms vietos jame neatsiranda. Piliečių, tiesiogiai dalyvaujančių forumuose ES lygmeniu, skaičius yra ribotas. Pasak S. Smismanso, ES valdymo normatyvinės teorijos turi įvertinti, kad funkcinio atstovavimo ir pilietinės visuomenės organizacijų vaidmuo ES valdyme visada bus reikšmingas. Jis siūlo refleksinės svarstymų poliarchijos modelį, kuris susieja tiesioginę svarstymų poliarchiją ir refleksinę teisės teoriją. Pastaroji yra sukurta remiantis sistemų teorija. Ji svarbiu šiuolaikinės diferencijuotos visuomenės požymiu laiko horizontalų socialinių subsystemų atsiradimą. Šios subsystemos susikuria ir egzistuoja savaime. S. Smismansas nurodo, kad refleksinė svarstymo poliarchija skatina ir decentralizuotus svarstymus tarp atskirų individų, ir svarstymo ryšius tarp subsystemų institucinės poliarchijos viduje²⁹⁶.

ES dokumentuose dalyvaujamoji demokratija suprantama visų pirma kaip ES institucijų ir pilietinės visuomenės dialogas, kuris dar vadinamas pilietiniu dialogu²⁹⁷. B. Kohler-Koch pažymi, kad tokio požiūrio laikosi ir svarbiausios tinklinės ES lygiu veikiančios pilietinės visuomenės organizacijos. Toks konceptualus suvokimas aptariant ES valdymo ir jo tobulinimo problemas pastaruoju metu plačiai įsitvirtino²⁹⁸.

Svarstymo demokratija paprastai apibūdinama kaip sprendimų priėmimas diskusijų arba svarstymų būdu, o dalyvaujamajai demokratijai būdinga tai, kad priimant sprendimus tiesiogiai įtraukiami visi piliečiai. Jau minėta, kad kalbant apie ES valdymą dalyvaujamoji demokratija suprantama visų pirma kaip ES institucijų ir pilietinės visuomenės dialogas. Tai labiau atitiktų svarstymo demokratijos sampratą. Taigi tenka konstatuoti, kad esama terminų vartojimo painiavos. Dalis

²⁹⁶ **Smismans S.** (2006c) Civil Society and European governance: the interdisciplinary challenge of reflexive deliberative polyarchy. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, pp. 299–319; **Smismans S.** (2006d) Reviewing normative theories on civil society participation. *NEWGOV*. New Modes of Governance project. http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=11; 2010-01-30.

²⁹⁷ **Beger N.** (2004) Participatory Democracy: Organised Civil Society and the “New” Dialogue. *The Federal Trust for education & research*. Online paper 09/04; www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/09_04.pdf; 2011-05-01.

²⁹⁸ **Kohler-Koch B.** (2008), p. 266–267.

autorių neatskiria terminų „svarstymo demokratija“ ir „dalyvaujamoji demokratija“ ir juos vartoja kaip sinonimus²⁹⁹. Diana C. Mutz pažymi, kad daugelis pilietinės visuomenės teorinių modelių sulieja į viena svarstymo ir dalyvaujamosios demokratijos koncepcijas³⁰⁰.

Valdymo paradigmos kaita: pilietinė visuomenė ir ES daugiapakopis valdymas

Politinio valdymo paradigmos kaitą lemia šiuolaikiniame pasaulyje vykstantys procesai. Globalizacija pakeitė nacionalinių valstybių funkcionavimo sąlygas: jos nebegali vienos išspręsti sudėtingų problemų ir savo piliečiams užtikrinti taiką, saugumą, gerovę³⁰¹. Šiuolaikiniame pasaulyje yra susiję net atokiai vykstantys politiniai bei ekonominiai procesai. Pasak Iano Bache'o ir Matthew Flinderso, vienu metu matomos priešingos tendencijos – ir iki šiol nematytas pasaulio vienijimasis, ir iki šiol nematytas skaidymasis³⁰². Paulas Hirstas pažymi, kad globalizacijos procesai keičia demokratijos nacionalinėse valstybėse sampratą. Veikia daugelis veiksnių, pavyzdžiui, didelę įtaką turi ne tik ES, bet ir labiausiai išsivysčiusių valstybių priimami sprendimai, o galingos privačios bendrovės tampa įtakingesnės nei kai kurios valstybės. Nacionalinė valstybė galiomis dalijasi ne tik su vis įtakingesnėmis subnacionalinėmis valdžios institucijomis, bet ir su įvairiomis tinklinėmis bei partnerystės valdymo formomis, daugybe viešųjų ir privačių organizacijų, NVO, tarptautinėmis agentūromis ir kitomis viršvalstybinio valdymo formomis. Daugelis šių veikėjų nėra atskaitingi nei rin-

²⁹⁹ Žr. pavyzdžiui, **Kröger S.** (2008) Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *EUROGOV. European Governance Papers*. No. C-08-03.

³⁰⁰ **Mutz D. C.** (2006) *Hearing the Other Side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3.

³⁰¹ **Pernice I.** (2002) Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union. *Europe 2004: Le Grand Debat. Setting the Agenda and Outlining the Options*. Berlin: Walter Hallstein Institute Working Paper 6/01, Humboldt Universität, p. 1.

³⁰² **Bache I., Flinders M.** (2004) Themes and Issues in Multi-level Governance. I. Bache, M. Flinders (eds) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 1.

kėjams, nei valdžios institucijoms³⁰³. Vyriausybių veikloje pastebimos technokratizacijos tendencijos³⁰⁴. Nacionalinių valstybių vyriausybės ir parlamentai nebesugeba deramai atstovauti rinkėjams ir efektyviai spręsti problemų, kurios turi būti sprendžiamos pasitelkiant demokratinės procedūras. Tokios tendencijos lemia vis didesnę nepasitenkinimą atstovaujama demokratija net senos demokratijos valstybėse.

Ši padėtis lemia valdymo pokyčius. Liesbet Hooghe ir Gary Marksas pastebi, kad formaliosios valdžios galios, kuriomis disponavo centrinė valstybių valdžia, iš dalies perduodamos ir viršvalstybinėms institucijoms, ir žemesnio lygmens vyriausybėms. Procesas pasirodo esąs platus ir gilus. 2001 m. paskelbtas tyrimas atskleidė, kad iš 75 besivystančių valstybių 63-iose vyko valdžios decentralizacija. Nuo 1980 m. nė viena ES valstybė netapo labiau centralizuota, o pusė iš jų vykdė decentralizaciją, dalį valdžios įgaliojimų perduodamos regioninėms vyriausybėms. Kita vertus, pastaraisiais dešimtmečiais sukurta daug tarptautinių institucijų, kurios – visų pirma ES – pasižymi realiomis viršvalstybinėmis valdžios galiomis³⁰⁵.

Kadangi didėja nusivylimas įprastomis atstovaujamosios demokratijos formomis, nuo praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio vis aktyviau pradėta domėtis pilietinės visuomenės galimybėmis dalyvauti demokratizuojant valdymą. Dėmesys decentralizuoto valdymo ypatumams ir pilietinės visuomenės vaidmeniui atsispindėjo ir ES tyrimuose.

Per pastaruosius keliolika metų ES tyrimai įgijo naują kryptį³⁰⁶. Iki tol vyravusią integracijos proceso analizę pakeitė ES kaip valdymo

³⁰³ **Hirst P.** (2000) Democracy and Governance. J. Pierre (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, pp. 13–35.

³⁰⁴ **Smismans S.** (2006b) Civil Society and European Governance: From Concepts to Research Agenda. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, p. 3.

³⁰⁵ **Hooghe L., Marks G.** (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 5 no. 11.

³⁰⁶ **Eberline B., Kerwer D.** (2002) Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 6 no. 5.

sistemos analizė³⁰⁷: pradėta analizuoti visų pirma ne integracijos veiksnius, o tai, koku būdu ES veikia kaip sprendimų priėmimo sistema. ES valdymo sistemos analizėje vartojamas viena su kita glaudžiai susijusios sąvokos „pilietinė visuomenė“ ir „daugiapakopis valdymas“. Pasak S. Smismanso, daugiapakopio Europos valdymo ir pilietinės visuomenės sąvokos turi bendrą tvirtą pagrindą – organizuotai pilietinei visuomenei Europos valdyme tenka tarpininkės vaidmuo³⁰⁸. Kurį laiką labiausiai buvo akcentuojamas vertikalus ES daugiapakopio valdymo matmuo, santykiai tarp skirtingo lygio valdymo institucijų. 2001 m. paskelbta Europos Komisijos baltoji knyga „Europos valdymas“³⁰⁹ pakeitė šią sampratą. Ypatingas dėmesys knygoje skiriamas pilietinės visuomenės dalyvavimui priimant ES sprendimus, t. y. horizontaliems valstybės institucijų ir įvairių nepriklausomų veikėjų santykiams³¹⁰.

Europos Komisija pilietinės visuomenės įtraukimą į valdymą pasirinko kaip vieną iš svarbiausių būdų demokratijos stokos problemai

³⁰⁷ Žr. **Marks G.** (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. A. Cafruny, G. Rosenthal (eds) *The State of the European Community*. New York: Lynne Rienner, pp. 391–410. www.unc.edu/~gwm/links/mlg.htm; 2010-01-03; **Hooghe L., Marks G.** (2001); **Marks G., Scharpf F. W., Schmitter P. C., Streeck W.** (1996) *Governance of the European Union*. London: Sage; **Eising R., Kohler-Koch B.** (2005a) (Hrsg.) *Interessenpolitik in Europa: Regieren in Europa Bd. 7*, Baden-Baden: Nomos; **Eising R., Kohler-Koch B.** (2005b) *Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem*. R. Eising, B. Kohler-Koch (Hrsg.) *Interessenpolitik in Europa: Regieren in Europa Bd. 7*, Baden-Baden: Nomos, pp. 11–75; **Grande E., Jachtenfuchs M.** (eds) (2000) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.

³⁰⁸ **Smismans S.** (2006b), p. 9.

³⁰⁹ Europos Komisijos baltosios knygos pavadinimas angliškai yra *European Governance*. Europos Komisija apibrėžia, kad jos vartojama sąvoka „Europos valdymas“ apibūdina taisyklės, procesus ir elgesį, kuris turi įtakos Europos lygmeniu naudojamų galių pobūdžiui, ypač pabrėžiant atvirumą, dalyvavimą, atskaitomybę, efektyvumą ir darnumą. Lietuvių ir kai kuriose kitose kalbose nėra tikslaus sąvokos *governance* atitikmens. Ši sąvoka atsirado, ją atskiriant ir net supriešinant su įprasta sąvoka *government*. Sąvoka *governance* ekonomikos ir politiniuose moksluose turi daug reikšmių. Paprastai ji vartojama kalbant apie valdymo išplėtimą, kai nesitenkinama vien įprastomis institucijomis ir į valdymą įtraukiama daugiau įvairių veikėjų, įskaitant tinklines struktūras. Štai kaip skamba šios baltosios knygos pavadinimas kitomis kalbomis: „Europäisches Regieren“ (vokiečių), „La Gouvernance Europe“ (italų), „Gouvernance Européenne“ (prancūzų).

³¹⁰ **Smismans S.** (2006b), p. 8.

spręsti. Tai paskatino diskusijas, ar Komisija baltojoje knygoje „Europos valdymas“ numatė tinkamas priemones įgyvendindama savo tikslus³¹¹, taip pat tyrimus, kiek tos priemonės atitinka pilietinės visuomenės normatyvinius reikalavimus³¹². Šiuo metu, pasak Irinos Michalowitz, pilietinės visuomenės įtraukimas į ES sprendimų priėmimo procesą kaip ES demokratijos stokos įveikimo priemonė yra įprasta diskusijų, susijusių su ES valdymu, tema³¹³, o B. Kohler-Koch pažymi, kad yra visuotinai pripažįstama, jog pilietinės visuomenės įtraukimas padidins ir Europos valdymo efektyvumą, ir legitimumą³¹⁴.

Sąvoką „daugiapakopis valdymas“ pirmą kartą pavartojo G. Marksas 1992 ir 1993 m. analizuodamas ES struktūrinės politikos raidą³¹⁵. Vėliau G. Marksas ir kiti tyrėjai šią sąvoką plačiau pritaikė

³¹¹ **Kohler-Koch B.** (2001) The Commission White Paper and the Improvement of European Governance. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission white Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No.6/01; **Kohler-Koch B., Rittberger B.** (2006); **Armstrong K. A.** (2001) Civil Society and the White Paper Bridging or Jumping the Gaps? Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No.6/01; **Armstrong K. A.** (2006); **Magnette P.** (2001) European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No.6/01; **Curtin D.** (2001); **Friedrich D.** (2007) Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe. *RECON Online Working Paper 2007/08*. www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html; 2010-12-01.

³¹² **Armstrong K. A.** (2002) Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal* vol. 8 no. 1, p. 102–132; **De Schutter O.** (2002) Europe in Search of its Civil Society. *European Law Journal* vol. 8 no. 2, p. 198–217.

³¹³ **Michalowitz I.** (2001) EU Lobbying: Chaos or Functional Divisions? Paper presented at the *European Consortium for Political Research*, 6–8 September, University of Kent at Canterbury.

³¹⁴ **Kohler-Koch B.** (2004b) *Civil Society and Interest Representation in EU-Governance*. www.connex-network.org; 2010-10-01.

³¹⁵ **Marks G.** (1992) Structural Policy in the European Community. A. Sbragia (ed.) *The Political Consequences of 1992 for the European Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution, pp. 191–224; **Marks G.** (1993).

ES sprendimų priėmimo analizei³¹⁶. Daugiapakopis valdymas yra susijęs su valdžios ir privačių veikėjų tinklais³¹⁷, susidaranciais priimant sprendimus nacionaliniu, regioniniu ir vietos valdžios lygmeniu. Pasak Deidre Curtin, tai reiškia, kad politikos procesuose, vykstančiuose tiek nacionalinių valstybių, tiek Europos lygmeniu, dalyvauja ne tik valdžios institucijos, bet ir pilietinė visuomenė bei verslo veikėjai. Politinė galia ES yra pasiskirsčiusi įvairiuose, iš dalies sutampančiuose lygmenyse ir įvairiose sprendimų priėmimo arenose, taigi esama ir daugelio politinio poveikio vietų. Formuojasi ir vertikalūs, ir horizontalūs ES sprendimų priėmimo tinklai³¹⁸.

Atstovavimas interesams ES lygmeniu

Pilietinės visuomenės įtraukimas į ES valdymą ir įvairių NVO atstovavimas ES lygmeniu laikomas reikšminga priemone ES institucijoms palaikant ryšį su plačiais ES visuomenės sluoksniais, gaunant informacijos apie visuomenėje besirandančius poreikius, galų gale – stiprinant demokratinę ES sandarą. Pilietinės visuomenės vaidmuo ypač svarbus ES mėginant įveikti vadinamąją demokratijos stokos problemą.

Pilietinė visuomenė tradiciškai atlieka reikšmingą vaidmenį ES senbuvių, turinčių galias demokratijos tradicijas, valdyme. Čia jau nusistovėję valdžios ir pilietinės visuomenės santykių modeliai. Jie gali būti ganėtinai skirtingi. Vis dėlto valdžios ir pilietinės visuomenės tiesio-

³¹⁶ **Marks G., Scharpf F. W., Schmitter P. C., Streeck W.** (1996); **Grande E.** (2000) Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. E. Grande, M. Jachtenfuchs (eds) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, pp. 11–31; **Scharpf F. W.** (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press; **Hooghe L.** (ed.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press; **Benz A., Burkard E.** (1999) The Europeanisation of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* vol. 6 no. 2, pp. 329–348.

³¹⁷ **Marks G., Hooghe L.** (2004) Contrasting Visions of Multi-level Governance. I. Bache, M. Flinders M. (eds) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15–18; **Bache I., Flinders M.** (2004), p. 2.

³¹⁸ **Curtin D.** (2004).

giniai santykiai, aprėpiantys ir atstovavimą interesams, nacionalinėse valstybėse yra tik vienas, tačiau ne pats reikšmingiausias demokratijos požymis. Demokratinę santvarką įprasta sieti su rinkimais. Ir atskirų rinkėjų, ir interesų grupių poziciją visų pirma atspindi politinės partijos, kurios, gavusios pasitikėjimą per rinkimus, įgyja teisę įgyvendinti atitinkamas programas. Tačiau toks demokratijos modelis nėra pritaikomas ES, nes Europos Parlamento įgaliojimai yra gerokai menkesni, palyginti su nacionalinėmis valstybėmis.

Interesų grupės Europos Bendrijos lygmeniu veikė nuo pat jos įkūrimo. Vis dėlto iki 1987 m. įsigaliojusio SEA nacionalinės organizacijos ir bendrovės savo interesus daugiausia gynė pasitelkdamos nacionalines politines ir administracines struktūras, ypač ministerijas. Tuo metu svarbiausia sprendimų priėmimo institucija Europos Bendrijoje buvo Taryba, o 1966 m. priimtas vadinamasis Liuksemburgo kompromisas suteikė galimybę kiekvienai valstybei Taryboje blokuoti Komisijos pasiūlymą. SEA suteikė impulsą atstovavimui interesams Europos lygmeniu. Jis padėjo teisinius pagrindus bendrajai rinkai ir suteikė daugiau įgaliojimų Komisijai. Bendroji rinka – tai laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas tarp tuometinių Europos Bendrijos narių. Siekiant suvienodinti arba suderinti teisinio reguliavimo ir kokybės standartus nemenka dalis įgaliojimų, kuriais šiose srityse iki tol disponavo šalys narės, buvo perduota Europos Bendrijos institucijoms. Tai labai padidino įvairių lobistinių organizacijų susidomėjimą naujai kuriamais Europos teisės aktais ir jų aktyvumą Europos lygmeniu. Įvedant bendrąją rinką padidėjo Europos Komisijos galios, tad ji sulaukė kur kas didesnio interesų grupių dėmesio. SEA išplėtė sprendimų, ES Taryboje priimamų kvalifikuota balsų dauguma, ratą: tokia balsavimo procedūra pradėta taikyti su bendrosios rinkos programa susijusiose srityse. Iki tol atitinkami sprendimai Taryboje buvo priimami vienbalsiai. Taip pasikeitus sprendimų priėmimo tvarkai daugelis interesų grupių, kurios iki tol mėgino daryti įtaką šalių narių vyriausybėms, dėmesį nukreipė į Tarybą. Interesų grupės suaktyvėjo ir Europos Parlamente, kurio galios išaugo dėl įvestos bendradarbiavimo procedūros.

ES demokratijos ir valdymo problemos dėmesio centre atsidūrė 1999 m., kai ES supurtė Jacques'o Santero vadovaujamos Europos Komisijos krizė ir Komisija atsistatydino. Tuo metu sudarytas Nepriklausomų

ekspertų komitetas konstatavo, kad Komisija nebetikrina administracijos ir kad „sunku rasti ką nors, turintį bent mažiausią atsakomybės jausmą“. Daugiausia Europos Komisija kaltinta dėl korupcijos požymių, tačiau gilesnės šios krizės priežastys buvo augančios Komisijos funkcijos ir įpareigojimai, kurie nebeatitiko senųjų Komisijos veiklos metodų.

ES institucijų veiklos legitimumui, skaidrumui ir atskaitomybei didinti siūloma įvairių būdų: stiprinti Europos Parlamento ar nacionalinių parlamentų įtaką, rengti ES prezidento rinkimus ir kt. Vienas svarbiausių Europos Komisijos pasiūlymų buvo sukurti mechanizmą, kuris leistų labiau įtraukti pilietinę visuomenę į ES valdymą. 2001 m. liepos 25 d. Europos Komisija paskelbė baltąją knygą „Europos valdymas“, skirtą ES valdymo reformai. Svarbiausias jos tikslas yra priartinti ES prie Europos piliečių ir sustiprinti joje demokratiją. Baltojoje knygoje pasiūlyti penki gero valdymo principai – atvirumas, dalyvavimas, atskaitomybė, efektyvumas bei darna, o kaip svarbiausias tikslas nurodytas „padaryti atvirą sprendimų priėmimo procesą, kad kuo daugiau žmonių ir organizacijų prisidėtų prie į ES politikos formavimo ir įgyvendinimo“, bei sustiprinti pilietinės visuomenės vaidmenį priimant sprendimus³¹⁹.

Yra tapę įprasta, kad viešuosius ir privačius interesus ginančios interesų grupės dalyvauja ES lygmeniu nustatant problemas, inicijuojant teisės aktus, priimant ir įgyvendinant sprendimus. Sveinas S. Andersenis ir Kjellis A. Eliassenas pažymi, kad nors ir kokios būtų nacionalinės tradicijos, kiekvienas, kas ketina paveikti ES sprendimus, turi užsiimti lobizmu. Taip Bendrijos institucijų ir sprendimų priėmimo modelyje lobizmas įgyja išskirtinę reikšmę kaip interesų reiškinio priemonė³²⁰. ES lygmeniu atstovaujama ne tik interesams pagal pliuralistinius principus, esama ir institucionalizuoto atstovavimo interesams. Čia svarbus vaidmuo tenka Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui (EESRK), įsteigtam 1957 m. pasirašius Romos sutartį. Svarbiausias Komiteto tikslas – atstovauti ekonominių ir socialinių visuomenės grupių interesams ES lygmeniu ir teikti konsultacijas Europos Parlamentui, ES Tarybai ir Europos Komisijai. EESRK deklaruoja, kad jo veikla „suteikia galimybę pilietinės

³¹⁹ **Commission** (2001a).

³²⁰ **Andersen S. S., Eliassen K. A.** (1996a) EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness. Andersen S. S., Eliassen K. A. (eds) *The European Union: How Democratic Is It?* London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, p. 51.

visuomenės organizacijoms ir nacionaliniu, ir Europos lygiu labiau įsitraukti ir dalyvauti Europos kūrimo procese“, taigi jis yra savotiška Europos ir pilietinės visuomenės jungtis³²¹. EESRK turi 344 narius³²² ir yra sudarytas iš trijų grupių: darbdavių, darbuotojų ir kitų įvairių interesų atstovų. Visus juos ketverių metų kadencijai skiria ES Taryba, o kandidatūras pateikia ES valstybių vyriausybės. Sprendimus priimančioms institucijoms nėra privaloma atsižvelgti į EESRK pareikštą nuomonę, tačiau dažniausiai tai daroma. Politikos sričių, kuriose Komiteto konsultacijos privalomos, skaičius nuolat didinamas, tačiau jo įtaka vis dar lieka ribota³²³. Be to, EESRK nėra vienintelis ES institucijų konsultantas: jas konsultuoja ir kiti ekspertų bei patarėjų komitetai³²⁴. Toks konsultacijų institucionalizavimas, koks yra EESRK, taip pat mėginimai užmegzti pusiau institucionalizuotą socialinį dialogą ES lygmeniu reiškia mėginimus įgyvendinti neokorporacinę atstovavimo interesams sistemą. Vis dėlto pastangas įgyvendinti tokią sistemą Europos verslo struktūros vertina gana nepatikliai. Į Komiteto sudėtį įtraukus kelis atstovus negalima užtikrinti, kad bus tinkamai atstovaujama vienai ar kiti ūkio šakai, juo labiau visų verslininkų ar pramonininkų interesams. Verslo struktūras labiau tenkina alternatyvi, pliuralistinė, atstovavimo interesams sistema, kuri joms suteikia daugiau galimybių daryti pageidaujamą poveikį priimant sprendimus. Ši sistema pagrįsta konkurencija ir, kaip šiuo metu pripažįstama daugumos autorių, palankesnė interesų grupėms, turinčioms daugiau išteklių. Tokios paprastai ir yra verslo interesų grupės³²⁵. Panašaus tipo kaip EESRK yra konsultacinis Regionų komitetas, tačiau jo reikšmė dar menkesnė³²⁶.

³²¹ EESC (2007b) Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetas. *Dešimt klausimų apie Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetą*. www.eesc.europa.eu/organisation/how/index_en.asp; 2010-09-01, p. 2, 4.

³²² Lisabonos sutartis numato, kad ES plečiantis maksimalus EESRK narių skaičius gali būti 350.

³²³ Žr. **George S., Bache I.** (2001) *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press, p. 218–219, 291, 292; **Greenwood J.** (2003) *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, p. 64.

³²⁴ **Paulikas V.** (2004) *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 156.

³²⁵ **George S., Bache I.** (2001), p. 292.

³²⁶ **Greenwood J.** (2003), p. 65.

Svarbiausios ES institucijos, į kurias nukreipta lobistų veikla, yra Europos Komisija, ES Taryba ir Europos Parlamentas. Visos jos įsteigtos praėjusio amžiaus šeštajame dešimtmetyje pagal Europos Bendrijos steigimo sutartis. Įvertinę įvairias aplinkybes – interesų pobūdį, taip pat vienos ar kitos institucijos atvirumą atitinkamai interesų grupei – lobistai apsisprendžia, į kokią instituciją sutelkti dėmesį ir pastangas. Pastaruoju metu grupės interesams dažnai stengiamasi atstovauti visose trijose institucijose. Tai lėmė ES teisės raida. Pagal galiojančią ES teisę priimant vieną ar kitą sprendimą dabar dažnai dalyvauja ne viena, o visos trys minėtos ES institucijos.

Europos Komisija yra svarbus objektas, į kurią nukreipta interesų grupių veikla. Plačiau Europos Komisijos kaip lobizmo objekto reikšmė ir atstovavimo interesams šioje institucijoje sąlygos aptariamoms kitame monografijos poskyryje.

ES Tarybos posėdžiuose dalyvauja po vieną kiekvienos ES valstybės narės ministrą. Taryba kartu su Europos Parlamentu yra svarbiausia ES sprendimų priėmimo institucija, ji koordinuoja valstybių narių ekonomikos politikos kryptis. Į Tarybą ir jos administracijos pareigūnus, Nuolatinių atstovų komitetą (COREPER) ir Tarybos darbo grupes Briuselyje, interesų grupės kreipiasi retai. Poveikį ES Tarybai stengiamasi daryti netiesioginiais būdais, visų pirma per nacionalines vyriausybes ir šalies atstovus, priklausančius COREPER. Pastarasis sudarytas iš valstybių narių atstovybių Briuselyje vadovų ar jų pavaduotojų ir rengia sprendimų projektus Tarybai tvirtinti. Kadangi visuomenė vis geriau perpranta ES sprendimų priėmimo mechanizmą, lobizmo objektais tampa ne tik savos šalies, bet ir kitų ES narių vyriausybės. Išplėtus klausimų ratą, dėl kurių sprendimai Taryboje priimami kvalifikuota balsų dauguma, lobizmas ES klausimais vien nacionalinėse vyriausybėse tapo nebe toks efektyvus. Interesų grupės, siekiančios efektyvesnio poveikio, vis labiau orientuojasi į lobizmą ES lygmeniu.

Europos piliečių renkamas **Europos Parlamentas** yra atstovaujamosios demokratijos institucija. Iš pradžių Europos Parlamentas atliko daugiausia patariamąjį vaidmenį, tačiau pasirašant kiekvieną ES sutartį jo funkcijos buvo plečiamos. Šiuo metu kartu su Taryba Europos Parlamentas priima daugelio politikos sričių teisės aktus, vykdo visų kitų institucijų, tarp jų Komisijos, demokratinę kontrolę, taip pat tvirti-

na biudžetą. Kaip ir Europos Komisija, Europos Parlamentas garsėja atvirumu įvairiausioms interesų grupėms. Vis dėlto jis ne toks svarbus atstovavimo interesams objektas, palyginti su Europos Komisija³²⁷. Būdinga, kad Europos Parlamentą kaip lobistinės veiklos objektą dažnai renkasi visuomeninių interesų ginančios, vartotojų teisių, žmogaus teisių, gamtos saugos grupės. Mat Europos Parlamento nariai noriai imasi problemų, kurios sulaukia didelio visuomenės atgarsio: tai didina jų galimybę būti perrinktiems ir suteikia daugiau svorio priimant sprendimus. Pastaruoju metu vis daugiau reikšmės Europos Parlamentui suteikia ir verslo interesų grupės.

ES demokratijos raidos kryptį rodo Lisabonos sutartis³²⁸. Remiantis Lisabonos sutartimi ES bus grindžiama dviem vienas kitą papildančiais principais: atstovaujamosios demokratijos principu ir dalyvaujamosios demokratijos principu. Lisabonos sutarties 8b straipsnis ES institucijas įpareigoja suteikti piliečiams ir atstovaujamosioms asociacijoms galimybę „skelbti nuomones apie visas Sąjungos veiklos sritis ir viešai jomis keistis“, palaikyti „atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene“. Komisija yra įpareigojama plačiai konsultuotis su suinteresuotomis šalimis.

Europos Komisijos konsultacijos su pilietine visuomene

Siaurąja prasme Europos Komisija yra dvidešimt septynių narių kolegialus organas, plačiąja prasme – tai institucija ir jos darbuotojai. Europos Komisija veikia nepriklausomai nuo nacionalinių vyriausybių ir yra viršvalstybinė institucija – atstovauja visos ES interesams. Pagrindinė jos būstinė yra Briuselyje, taip pat ji turi įstaigų Liuksemburge. Europos Komisijos administracijos aparatą sudaro apie 32 tūkst. tarnautojų – pareigūnų, specialistų, vertėjų ir sekretorių³²⁹. Šis personalas dirba maždaug 40-yje Komisijos padalinių – departamentų, vadinamų

³²⁷ **Eising R.** (2003) Interest groups and the European Union. M. Cini (ed.). *European Union politics*. New York: Oxford University Press Inc., pp. 192–207.

³²⁸ **Lisabonos sutartis** (2007).

³²⁹ **Commission** (2007c) *European Commission civil service*; http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm; 2010-01-10.

generaliniais direktoratais, tarnybų, biurų, agentūrų. Komisijos kompetencijai priklausančioms sritims priskirti generaliniai direktoratai, vadovaujami generalinių direktorių, kurie yra atskaitingi vienam iš Europos Komisijos narių.

Pareigą konsultuotis su interesų grupėmis Komisijai nustatė 1997 m. pasirašyta Amsterdamo sutartis. Prie jos pridėto subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo protokolo 9 punktą nurodo, kad prieš siūlydama teisės aktą Komisija turi vykdyti plačias konsultacijas ir esant reikalui skelbti konsultacijų dokumentus³³⁰. Europos Bendrijos sutarties 138 ir 139 straipsniai reguliuoja Komisijos dialogą su europinio lygmens darbdavių ir darbuotojų organizacijomis (vadinamąjį socialinį dialogą).

Dauguma analitikų sutinka, kad Europos Komisija lobistams yra patraukliausia ES institucija³³¹. Europos Komisijos reikšmę lobistinėje veikloje didžia dalimi lemia Komisijos įgaliojimai, nustatyti ES sutartyse. Tai unikali valdžios institucija, kurios negalima lyginti su jokia kita. Ji yra vykdomasis ES organas ir turi administracinius, įstatymų leidybos, teisės priežiūros įgaliojimus, taigi yra tarsi kelių valstybės institucijų hibridas³³². Europos Komisija įgyvendina ES teisės aktus ir atstovauja visos ES interesams. Ji teikia pasiūlymus dėl naujų ES teisės aktų ir tvarko einamuosius reikalus įgyvendindama ES politiką ir skirstydama ES biudžeto lėšas. Europos Komisija administruoja ES fondus ir įvairiausias programas (pavyzdžiui, *Interreg*, *URBAN*, *Erasmus*). Savarankiškus sprendimus Europos Komisija gali priimti konkurencijos politikos srityje – pavyzdžiui, prižiūri bendrovių susiliejimą, tikrina,

³³⁰ **Treaty of Amsterdam** (1997) www.eurotreaties.com/amsterdamtext.html; 2007-09-03.

³³¹ Žr. **Greenwood J.** (2003), p. 45; **Eising R.** (2005) The access of business interests to European Union institutions: notes towards a theory. *Arena Working Paper No. 29*, p. 8; **Coen D.** (1996) *The Large Firm as a Political Actor in the European Union. An Empirical Study of the Behaviour and Logic*. European University Institute. Thesis, p. 6; **Mazey S., Richardson J.** (1999) *Interests*. L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (eds) *Developments in the European Union*. New York: St. Martin's Press, p. 11; **Kurczewska U.** (2002) Fenomen lobbingu w Unii Europejskiej. U. Kurczewska, M. Molęnda-Zdziech (eds) *Lobbing w Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, p. 25.

³³² **Paulikas V.** (2004), p. 85.

ar šalys neteikia subsidijų atskiroms ūkio šakoms pažeisdamos konkurencijos principą. Kartu su Teisingumo Teismu Komisija yra atsakinga, kad visose valstybėse narėse būtų taikoma ES teisė.

Dar vienas akstinas atstovauti interesams būtent Europos Komisijoje yra šios institucijos atvirumas, pasiryžimas išklausti įvairias nuomones. Viena iš priežasčių, lemiančių tokį atvirumą, yra Komisijos poreikis gauti kiek įmanoma daugiau informacijos, reikalingos priimant sprendimus ir teikiant pasiūlymus dėl naujų sprendimų. Komisijos galimybės atlikti analizę, turint omenyje, viena vertus, palyginti nedidelį jos tarnautojų skaičių, ir, kita vertus, platų šiai institucijai priskirtą veiklos barą, yra ribotos. Be to, Europos Komisija interesų grupes vertina kaip Europos integracijos idėjos šalininkes, kurios neretai turi galimybę paveikti nacionalinių vyriausybių nuomonę ir padaryti ją palankesnę Europos integracijai.

Europos Komisija savo santykius su pilietinės visuomenės organizacijomis yra aptarusi ne viename dokumente³³³. NVO dalyvavimas priimant sprendimus yra reikšmingas dviem aspektais. Viena vertus,

³³³ Žr. **Commission** (1999); **Commission** (2000) Commission discussion paper *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. Commission of the European Communities. COM(2000) 11 final, Brussels, 18.1.2000; **Commission** (2001a); **Commission** (2001b) *Report of Working Group "Consultation and Participation of Civil Society" (Group 2a)*. White Paper on European Governance, Work Area no. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, June 2001; **Commission** (2002a) *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. COM(2002) 704 final; **Commission** (2002b) *Consultation And Participation Of Civil Society*. Report of Working Group (Group 2a). White Paper on European Governance. Work Area n° 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules; **Commission** (2002c) *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Final Communication. Commission of the European Communities. COM(2002)704; **Commission** (2005); **Commission** (2007a) *Commission Staff Working Document Accompanying Document to the Communication from the Commission Follow-up to the Green Paper "European Transparency Initiative": Results of the Commission Consultation on the Green Paper "European Transparency initiative"*. Commission of the European Communities. SEC(2007) 360. Brussels, 21.3.2007; **Commission** (2007b) *The European Commission and Civil Society*. Civil Society Website. http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm; 2010-07-01; **Komisija** (2006b).

tai vertinama kaip svarbi priemonė, užtikrinanti, kad Komisijos pasiūlymai būtų techniškai įgyvendinami, veiksmingi ir priimtini visoms suinteresuotoms šalims³³⁴. Kita vertus, NVO dalyvavimas turi sustiprinti institucijos, Europos Komisijos, legitimumą.

Komisija teigia neišskirianti NVO iš kitų formų interesų grupių. Vis dėlto 2000 m. diskusiniame dokumente Komisija aptaria tolesnio bendradarbiavimo su NVO stiprinimą³³⁵, o 2002 m. pranešime akcentuoja ypatingą NVO reikšmę plėtojant modernią demokratiją³³⁶.

Europos Komisija yra svarbus interesų grupių lobizmo objektas ir jų kūrimosi faktorius. Keldama vienus ar kitus reikalavimus, pasirinkdama konsultacijoms vienas ar kitas interesų grupes, taip pat skirdama finansavimą Komisija veikia interesų grupių kūrimąsi ir jungimąsi. Ji turi galimybę didžia dalimi paveikti atstovavimo interesams sprendimų priėmimo procese pobūdį nuspręsdama, kuriose srityse paskatinti diskusijas ir kurias interesų grupes įtraukti į formalius konsultacijų forumus – konsultacinių komitetų sistemą, kuri sudaro galimybę atstovauti interesams ankstyvoje sprendimų priėmimo stadijoje³³⁷. Įgyvendindama savo politiką ir gindama savo principus Europos Komisija ieško paramos tarp įtakingų interesų grupių. Taip institucija, dėl kurios legitimumo nuolat diskutuojama, siekia sustiprinti savo poziciją ES Tarybos atžvilgiu. Interesų grupės ir Europos Komisija bendrauja daugeliu būdų. Tarp jų minėtini šie:

- Komisijos konsultacijos su EESRK ir su Regionų komitetu;
- betarpiški Komisijos pareigūnų ir interesų grupių atstovų susitikimai;
- konferencijos ir pasitarimai;
- nuolatiniai ir laikini patariamieji komitetai, ekspertų darbo grupės;
- telefoniniai pokalbiai ir susirašinėjimas;
- interesų grupių teikiami vertinimai, ataskaitos, tyrimai;

³³⁴ **Commission** (2000), p. 3.

³³⁵ **Ibid.**

³³⁶ **Commission** (2002a).

³³⁷ **Mahoney Ch.** (2004) *The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. European Union Politics* vol. 5 no. 4, p. 447, 448.

- Europos Komisijos skelbiamos žaliosios ir baltosios knygos siekiant sulaukti platesnės visuomenės reakcijos;
- internetinės konsultacijos ir diskusijos.

Konsultacijos dažnai vyksta derinant kelis išminėtų būdų, be to, dažnai jos turi ne vieną etapą.

Europos Komisija deklaruoja atvirumą interesų grupėms: „[V]isiems turi būti suteikta galimybė Komisijai pareikšti savo požiūrį.“³³⁸ Komisijos veikla decentralizuota: kiekvienas generalinis direktoratas, atsakingas už atitinkamą sritį, sukuria savus konsultacijų mechanizmus. Taip sudaroma galimybė atsižvelgti į specifinius vienai ar kitai sričiai būdingus veiksnius.

Kontaktai ir konsultacijos turi didelę reikšmę Europos Komisijos veikloje. Pačioje Komisijoje gimsta tik 6 proc. jos inicijuojamų teisės aktų. Kitos dalies teisės aktų iniciatyva atsiranda kaip reakcija į prašymus ir reikalavimus iš išorės, tarp jų ir iš interesų grupių³³⁹.

Vis dėlto Europos Komisijos ir pilietinės visuomenės konsultacijų modelis turi nemažai trūkumų, visų pirma stokoja aiškesnių principų ir skaidrumo. Tai pripažįsta ir pati Europos Komisija.

Dar pirminiuose ES valdymo reformos pasiūlymuose Komisija nurodė problemas, kurios, jos požiūriu, riboja Komisijos ir NVO bendradarbiavimą:

- NVO ir Komisijos santykiai gerokai skiriasi skirtinguose sektoriuose: sudarytos skirtingos galimybės NVO gauti informaciją, konsultacijos yra vedamos skirtingais būdais, skiriasi finansavimas;
- NVO stokoja informacijos, ypač apie finansavimą ir finansines procedūras;
- Komisijos departamentams sunku sekti NVO kitimą ir vystymąsi;
- Komisijos vidinės procedūros dažnai yra sudėtingos³⁴⁰.

³³⁸ **Commission** (2007b).

³³⁹ **Kurczewska U.** (2002), p. 28.

³⁴⁰ **Commission** (2000).

2001 m. Komisijos paskelbtos baltosios knygos „Europos valdymas“ vienas iš tikslų buvo apibrėžti naujus atstovavimo pilietinei visuomenei principus, tačiau, nepaisant garsių kalbų apie reformas, esminių naujovių pasiūlyta nebuvo. Paulas Magnette'as teigia, kad baltojoje knygoje „Europos valdymas“ kalbama tik apie riboto atstovavimo principus, o eilinių piliečių aktyvesnis dalyvavimas ES konsultacijose nebus paskatintas³⁴¹. B. Kohler-Koch nurodo, kad šiame dokumente nesiūloma, kaip būtų galima išspręsti nevienodo atstovavimo verslo ir kitoms interesų grupėms, taip pat NVO, su kuriomis konsultuojamasi, subjektyvaus parinkimo problema, liko nenustatyti adekvatūs atstovavimo kriterijai³⁴².

2002 m. gruodžio mėnesį Komisija priėmė komunikatą dėl pagrindinių konsultavimosi principų ir minimalių standartų. Svarbiausias šių konsultavimosi standartų tikslas buvo užtikrinti, kad suinteresuotos šalys būtų išklaudytos Komisijai formuojant savo politiką. Sukurta konsultavimosi struktūra turėjo būti pakankamai lanksti, kad Komisijos departamentai galėtų ją pritaikyti konsultacijoms konkrečiose politikos srityse. Konsultacijos komunikate suprantamos kaip procesai, kuriais Komisija nori sužinoti suinteresuotų šalių požiūrį į formuojamą politiką prieš priimdama sprendimą. Suinteresuotos šalys čia reiškia visus subjektus – organizacijas arba privačius asmenis, norinčius dalyvauti Komisijos rengiamame konsultavimosi procese.

Minimalūs konsultavimosi standartai apima šiuos reikalavimus:

- A. Konsultacijų proceso turinys turi būti aiškus;
- B. Galimybę dalyvauti konsultacijose turi turėti visos suinteresuotos šalys;
- C. Komisija turi kuo plačiau paskleisti informaciją, taip pat svarbu, kad ją būtų galima rasti vienoje vietoje, pavyzdžiui, interneto svetainėje (tokiu konsultacijų ir diskusijų portalu tapo „Jūsų balsas Europoje“);
- D. Konsultacijų dalyviams turi būti suteikta pakankamai laiko savo pozicijai parengti ir atsakymams pateikti;
- E. Pateiktiems pasiūlymams turi būti užtikrintas grįžtamasis ry-

šys³⁴³.

³⁴¹ Magnette P. (2001).

³⁴² Kohler-Koch B. (2001) .

³⁴³ Commission (2002c).

Minimalūs konsultavimosi standartai nėra teisiškai privalomi. Jie taikomi konsultacijoms dėl esminių Komisijos siūlymų, kuriems keliamas reikalavimas atlikti poveikio vertinimą, taip pat konsultacijoms, vykstančioms remiantis žaliosiomis knygomis. Komisijos departamentai savo nuožiūra gali taikyti šiuos standartus ir kitiems su konsultavimosi procesu susijusiems veiksams. Minimalūs standartai nėra taikomi sprendimams, priimamiems oficialaus konsultavimosi su valstybėmis narėmis metu (komitologijos procedūra), taip pat konsultacijoms, vykstančioms neperžengiant socialinio dialogo rėmų. Kaip ES interaktyvios politikos formavimo iniciatyvos dalis įkurtas konsultavimosi portalas „Jūsų balsas Europoje“ tapo Komisijos minimalių konsultavimosi standartų sudedamąja dalimi. Minimalūs standartai pradėti taikyti nuo 2003 m. pradžios.

2005 m. spalį Europos Komisija paskelbė D planą (demokratija, dialogas ir diskusijos). Jis buvo skirtas dialogui bei diskusijoms tarp piliečių ir ES institucijų skatinti, t. y. siekta į sprendimų priėmimo procedūrą įtraukti ne NVO ar interesų grupes, o eilinius piliečius. Minėtinas D plano projektas „Rytojaus Europa“ (angl. *Tomorrow's Europe*) ir Europos piliečių konsultacijos (angl. *European Citizens Consultations*). „Rytojaus Europa“ buvo svarstomosios apklausos (angl. *deliberative poll*) eksperimentinis projektas, kurio metu 362 atsitiktinės apklausos būdu parinkti 27-ių ES valstybių piliečiai buvo pakviesti į Europos Parlamentą Briuselyje pareikšti nuomonę ir diskutuoti įvairiais socialiniais ir ekonominiais klausimais, svarbiais ES ir valstybėms narėms. Vykdamas Europos piliečių konsultacijas visų ES valstybių piliečiai tris mėnesius turėjo galimybę dalyvauti internetinėje diskusijoje tema „Koks turėtų būti ES vaidmuo kuriant mūsų ekonominę ir socialinę ateitį globaliame pasaulyje?“ Diskutuojant buvo suformuluotos rekomendacijos, kurios vėliau aptartos pasitarime su Europos piliečiais. Šiame pasitarime dalyvavo atsitiktinai atrinkti valstybių narių piliečiai, o renginys vyko tuo pat metu visose ES valstybėse narėse. Galų gale 15 parengtų rekomendacijų 2009 m. buvo įteiktos ES politiniams lyderiams, o piliečiams pasiūlyta toliau reikšti nuomonę apie jas.

Europos Komisija taip pat inicijavo *Debate Europe* programą, kuri buvo vykdoma nuo 2008 m. balandžio iki 2009 m. lapkričio. Specialioje interneto svetainėje ES piliečiai galėjo pareikšti nuomonę įvairiais su ES

susijusiais klausimais. Iš viso galima suskaičiuoti keliolika panašių iniciatyvų: RAISE projektas (2005 m.), *Meeting of Minds* (2005–2006 m.), *European Citizens Panel on the Future of Rural Europe* (2005–2007 m.), *The Future of Europe – The Citizens' agenda* (2007 m.), *European Civic Days* (2008 m.) ir kt.

Komisijos ir NVO konsultavimosi procesas vis tobulinamas. 2006 m. gegužę Komisija paskelbė žaliąją knygą „Europos skaidrumo iniciatyva“, kurios tikslas buvo paskatinti diskusijas dėl lobizmo ES institucijose skaidrumo, dėl Komisijos minimalių konsultavimosi standartų taikymo ir ES paramos gavėjų skelbimo. Komisija sulaukė maždaug 160 atsiliepimų ir apibendrino juos atskirame dokumente³⁴⁴. 2007 m. kovą paskelbtame komunikate Komisija nubrėžė tolesnių savo veiksmų planą dėl šios skaidrumo iniciatyvą pasiūliusios žaliosios knygos³⁴⁵.

Suteikdama vis daugiau reikšmės konsultacijoms Komisija sukūrė internetinę duomenų bazę, kurioje registruojami lobistai. Ši duomenų bazė ne kartą keitė pavadinimą ir pobūdį. Iš pradžių buvo sudarytas interesų grupių katalogas, kurį 2002 m. birželį pakeitė Europos Komisijos ir pilietinės visuomenės konsultacijų duomenų bazė CONECCS (angl. *The database for Consultation, the European Commission and Civil Society*). 2007 m., atsižvelgiant į Komisijos komunikatą „Tolesni veiksmai dėl žaliosios knygos „Europos skaidrumo iniciatyva“³⁴⁶, buvo nuspręsta interesams atstovaujančių organizacijų registravimą pakeisti ir patobulinti. CONECCS duomenų bazė buvo uždaryta, o 2008 m. veiklą pradėjo naujas interesams atstovaujančių organizacijų registracijos portalas. 2011 m. birželį jį pakeitė bendras Europos Komisijos ir Europos Parlamento skaidrumo registras (angl. *Transparency Register*). 2008–2011 m. veikusiame portale užsiregistravo apie 4000 organizacijų, kurių duomenys turi būti perkelti į naująjį registrą. Šiame registre turėtų registruotis ne tik tradiciniai lobistai, bet ir interesams atstovaujanti advokatų kontoros, NVO, tyrimų institutai, norintys atstovauti interesams Europos Komisijoje ir Europos Parlamente. Besiregistruojantieji turi pateikti daugiau

³⁴⁴ **Commission** (2007a).

³⁴⁵ **Komisija** (2007) Komisijos komunikatas *Tolesni veiksmai dėl žaliosios knygos „Europos skaidrumo iniciatyva“*. KOM(2007) 127 galutinis. Briuselis, 21.3.2007.

³⁴⁶ **Ibid.**

informacijos nei iki tol, įskaitant lobistine veikla užsiimančių atstovų ar darbuotojų skaičių, svarbiausius pateiktus teisės aktų pasiūlymus ir kiek lėšų yra gavę iš ES fondų. Registracija yra savanoriška, tačiau neįsiregistravusios organizacijos vykdydamos lobistinę veiklą gali susidurti su kliūtimis. Įsiregistruodamos Europos Komisijos ir Europos Parlamento skaidrumo registre organizacijos įsipareigoja laikytis konsultacijų dalyvio elgesio kodekso reikalavimų. Portale yra speciali forma, skirta pranešimams apie organizacijas, kurios nesilaiko elgesio kodekso, pateikti. Atlikus tyrimą ir nustačius pažeidėjus, jiems gali būti taikomos nuobaudos – visų pirma gali būti atimta galimybė patekti į Europos Parlamentą. Teigiama, kad šį žingsnį Europos Komisija ir Europos Parlamentas žengė plėtodami dalyvaujamąją demokratiją ES³⁴⁷.

Vis dėlto konsultacijų su pilietine visuomene problemos, apie kurias Komisija kalbėjo 2000 m., didžia dalimi išliko.

Stephenas Boucheris apžvelgia ES institucijų, visų pirma Europos Komisijos ir Europos Parlamento, svarstymo ir diskusijų su piliečiais iniciatyvas ir eksperimentus. Jis pažymi, kad ES institucijoms įtaką daro svarstymo demokratijos teorijos norminė nuostata, o legitimumą priimamiems įstatymams suteikia jų apsvarstymas su piliečiais, tačiau vis dėlto lieka neaišku, kaip rengiamos diskusijos daro ar galėtų daryti įtaką priimant ES sprendimus. Kyla abejonių, ar piliečiai, dalyvaujantys diskusijose, išties tinkamai reprezentuoja visų ES piliečių nuomonę, ar diskusijos išties būna konstruktyvios, pagrįstos klausimų išmanymu, ar joms skiriama pakankamai laiko ir t. t. Daugelis išvadų ir pasiūlymų, prie kurių prieinama per tokias diskusijas, yra bendro pobūdžio ir negali turėti didesnės įtakos nei politikams, nei žiniasklaidai, nei piliečiams, kurie diskusijose nedalyvavo. Galų gale sunku rasti net menkų užuominų, kad į pasiūlymus, suformuluotus diskutuojant, būtų bent kiek atsižvelgiama priimant sprendimus³⁴⁸.

³⁴⁷ **Komisija** (2011) *Komisija ir Europos Parlamentas pradeda bendro skaidrumo registro veiklą, siekdami pateikti informaciją apie visus tuos, kurie siekia daryti įtaką Europos politikai*. Pranešimas spaudai IP/11/773.

³⁴⁸ **Boucher S.** (2009) *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*. *CEPS EPIN Working Paper* No. 24, p. 1.

Jeremy Smithas ir Elodie Fazi nurodo šiuos konsultacijų su pilietine visuomene trūkumus:

- bendruosius konsultacijų principus ir minimalius standartus Komisija taiko nenuosekliai, jų naudojimo apimtis nėra aiški. Ir veikiančios europiniu lygmeniu, ir ypač nacionalinės NVO stokoja supratimo apie konsultacijų taisykles bei praktiką;
- kai kurie Komisijos generaliniai direktoratai išvis nesikonsultuoja su NVO arba tokių konsultacijų deramai nevertina;
- konsultuojantis dėl klausimų, kurie priskiriami bendrai kelių generalinių direktoratų kompetencijai, tarp šių direktoratų dažnai stinga koordinavimo;
- būdai, kaip konsultacijoms pasirenkama viena ar kita suinteresuota šalis, nėra aiškūs ir skaidrūs;
- grįžtamasis konsultacijų su NVO ryšys paprastai yra ribotas: lieka neaišku, ar NVO pasiūlymas buvo priimtas, ar atmestas, taip pat neaiškūs vieno ir kito sprendimo motyvai³⁴⁹.

Konsultacijų su NVO iniciatyva priklauso Komisijai, jos nėra nei privalomos, nei įpareigojančios priimant sprendimus ir vis dar dažnai vykdomos tik su svarbiausiais atskirų šakų atstovais, pramynusiais kelius Briuselio koridoriuose. Daugiau išteklių turinčios NVO, kurios dažniausiai atstovauja verslo, ypač gamintojų, interesams, aktyviau gina savo interesus, jų nuomonė Komisijoje labiau girdima. Komisija mėgina atsverti pajėgesnių grupių įtaką parinkdama daugiau ir įvairesnių konsultacijų partnerių, tačiau šiame procese neišvengiama subjektyvumo ir painiavos. Savo ruožtu Komisija nurodo, kad suinteresuotoms šalims taip pat stinga skaidrumo, kartais naudojamos netinkamos lobizmo formos. Nurodoma, kad kai kurie lobistai pateikia iškreiptą informaciją apie galimą teisės aktų projektų pasiūlymų ekonominę, socialinę poveikį ar poveikį aplinkai. Šiuolaikinėmis ryšių priemonėmis (internetu, elektroniniu paštu) surengiamos konkrečiam tikslui paremti ar pasipriešinti skirtos masinės kampanijos, tačiau ES institucijos neturi galimybių patikrinti, kiek realiai tokios kampanijos atspindi tikrąją ES piliečių susirūpinimą. Kai kada abejonių kelia NVO atstovavimo inte-

³⁴⁹ **Fazi E., Smith J.** (2006) *Civil Dialogue. Making it work better*. Study commissioned by the Civil Society Contact Group, p. 9.

resų grupėms europiniu lygmeniu teisėtumas, nes jos pernelyg priklausoma nuo paramos, gaunamos iš ES biudžeto ar savo narių³⁵⁰.

ES lygmeniu veikiančios interesų grupės ir europinės asociacijos

2001 m. paskelbta Europos Komisijos baltoji knyga „Europos valdymas“, kurioje atsakant į kritiką dėl ES demokratijos stokos iškeltas siekis padaryti atvirą sprendimų priėmimo procesą, kad kuo daugiau žmonių ir organizacijų būtų įtraukta formuojant ir įgyvendinant ES politiką, bei sustiprinti pilietinės visuomenės vaidmenį priimančioms sprendimams. Tai paskatino didesnę susidomėjimą NVO galimybėmis atstovauti interesams ES lygmeniu ir dalyvauti ES valdyme³⁵¹. B. Kohler-Koch ir Bertholdas Rittbergeris analizavo, kokios turi būti atstovavimo interesams ES lygmeniu sąlygos, kad nebūtų pažeistas demokratinis legitimumas³⁵², Kennethas A. Armstrongas įspėjo dėl galimo nacionalinių valstybių pilietinės visuomenės įtakos mažėjimo vykstant ES reformą, nes joje didesnis vaidmuo gali tekti transnacionalinėms pilietinės visuomenės struktūroms³⁵³, P. Magnette'as ir D. Curtin aptarė Europos Komi-

³⁵⁰ Komisija (2006b).

³⁵¹ Žr., pavyzdžiui, Woll C. (2006) Lobbying in the European Union: from *sui generis* to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy* vol. 13 no. 3, pp. 456–470; Greenwood J. (2007) *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan; Coen D., Richardson J. (eds) (2009) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press; Mazey S., Richardson J. (1999); Richardson J. (ed.) (2005) *European Union Power and Policy-Making*. Routledge; Warleigh A., Fairbrass J. (eds) (2002) *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*. London: Europa Publications; Wallace H. C., Young A. R. (eds) (1997) *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press; Greenwood J. (ed.) (2003) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

³⁵² Kohler-Koch B. (2001); Kohler-Koch B., Rittberger B. (2006).

³⁵³ Armstrong K. A. (2001); Armstrong K. A. (2006).

sijos ir pilietinės visuomenės diskusijų skatinimo būdus bei sąlygas³⁵⁴, Dawidas Friedrichas nagrinėjo, kokiomis sąlygomis konsultacijos su pilietine visuomene sprendimų priėmimo procesą ES gali padaryti demokratiškesnį³⁵⁵, o I. Michalowitz nurodė, kad ir Komisijos siūloma reforma, ir Europos pilietinės visuomenės pobūdis negali užtikrinti, kad būtų pasiektas suformuluotas tikslas – padidintas ES kaip demokratinės sistemos legitimumas³⁵⁶. Josefin Almer ir Matilda Rotkirch tyrė, kaip Europos Komisija įgyvendina užsibrėžtus ES valdymo reformos tikslus³⁵⁷. Minėtina ir pačios Komisijos nuodugni baltosios knygos „Europos valdymas“ nuostatų įgyvendinimo ataskaita³⁵⁸.

NVO gali rinktis būdą, kaip atstovauti savo interesams Briuselyje. Pirma, NVO gali atidaryti biurą Briuselyje. Antra, būdamos įsikūrusios savo valstybėse į Briuselį atstovus jos gali siųsti tik tam tikromis progomis. Trečia, interesams galima atstovauti per Briuselyje įsikūrusią atitinkamos srities subnacionalinę (vietinę, regioninę) ar nacionalinę asociaciją. Ketvirta, NVO gali įsijungti į skėtines Europos federacijas – europines asociacijas. Penkta, NVO gali tapti Europos NVO tinklų, laisvesniais ryšiais susaistytų organizacijų grupių, narėmis. Šešta, gali būti sudarytos *ad hoc* koalicijos konkrečiam tikslui pasiekti. Septinta, galima pasamdyti profesionalius lobistus ar konsultantus, kad jie gintų NVO interesus. Yra galimybė ir netiesiogiai daryti įtaką priimamiems ES sprendimams – per nacionalines vyriausybes.

³⁵⁴ **Magnette P.** (2001); **Curtin D.** (2001) *The Commission as Sorcerer's Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper No. 6/01.*

³⁵⁵ **Friedrich D.** (2007).

³⁵⁶ **Michalowitz I.** (2004) *Analysing Structured Paths of Lobbying Behaviour: Why Discussing the Involvement of 'Civil Society' Does not Solve the EU's Democratic Deficit. European Integration* vol. 26 no. 2, p. 145–170.

³⁵⁷ **Almer J., Rotkirch M.** (2004) *European Governance: An Overview of the Commission's Agenda for Reform.* Sieps: Swedish Institute for European Policy Studies.

³⁵⁸ **Commission** (2003) *Report from the Commission on European Governance.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Lobistinė veikla buvo pradėta nuo pat Europos Bendrijos sukūrimo pradžios, visų pirma tokiuose sektoriuose kaip žemės ūkis, anglies ir plieno pramonė. Šiuose sektoriuose Komisijai pagal Romos sutartį buvo suteikti didesni įgaliojimai. 1970 m. jau egzistavo daugiau nei 300 įvairiems interesams atstovaujančių grupių, 1980 m. – 439, o 1993 m. – 525³⁵⁹.

Originalaus tyrimo metu Europos Komisijos ir pilietinės visuomenės konsultacijų duomenų bazėje CONECCS 2006 m. gruodį buvo užsiregistravusios 749 europinės asociacijos, tarp savo narių turinčios atstovų bent iš 3 ES narių ir kandidačių³⁶⁰. Christine Mahoney duomenimis, europinių asociacijų skaičius šoktelėdavo sudarius didžiausias ES sutartis – 1951 m. pasirašius Paryžiaus sutartį, 1957 m. įkūrus Europos ekonominę bendriją ir 1986 m. pasirašius Suvestinę Europos aktą³⁶¹.

2011 m. birželį Europos Komisijos organizacijų, atstovaujančių Briuselyje įvairiems interesams, registre buvo užsiregistravusios apie 4000 įvairių organizacijų³⁶². Europos Komisijos įgaliotinis Siimas Kallasas 2005 m. nurodė, kad Briuselyje savo biurus turi 2600 interesų grupių³⁶³. J. Greenwoodas teigia, kad realesnis būtų 1300–1450 interesų grupių skaičius³⁶⁴. Jas sudaro nacionalinės organizacijos, atskiri veikėjai, europinės asociacijos, juristų firmos ir kt. (22 lentelė).

³⁵⁹ **Mazey S., Richardson J.** (1993), p. 5, 6.

³⁶⁰ **Spurga S.** (2008a) *Pilietinė visuomenė Europos Sąjungos valdyme*. Daktaro disertacija. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas.

³⁶¹ **Mahoney Ch.** (2003) The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. *European Union Politics* vol. 5 no. 4, pp. 441–466.

³⁶² **Komisija** (2011).

³⁶³ **Kallas S.** (2005) *Transparency restores confidence in Europe*. European Policy Institutes Network, Centre of European Policy Studies. Brussels. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/628&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>; 2010-01-05.

³⁶⁴ **Greenwood J.** (2007), p. 12.

22 lentelė. ES viešuosiuose reikaluose aktyvių interesams atstovaujančių veikėjų tipas ir skaičius 2005 m.

Tipas	Skaičius
Bendrovės	295
ES verslo ir profesijų asociacijos	843
<i>Nacionalinės Briuselyje įsikūrusios asociacijos:</i>	
Verslo ir profesijų	122
Darbdavių federacijos	38
Prekybos rūmai	40
ES ir pasaulinės profsąjungos	24
Piliečių interesų asociacijos	429
Regionų atstovybės	198
Tarptautinės organizacijos	118
Tyrimo institutai ir mokymo organizacijos	103
Juristų firmos	115
Viešųjų reikalų konsultantai	153

Šaltinis: Greenwood J. (2007), p. 11.

ES lygmeniu veikiančios organizacijos skiriasi tikslais, vidine organizacine struktūra, reprezentatyvumu, kvalifikacija, ištekliais ir kitomis ypatybėmis. Be to, kaip interesų grupės gali veikti įvairios kitos institucijos, agentūros ar jų asociacijos, tarp jų ir ne NVO, pavyzdžiui, savivaldos ar regionų valdžios institucijos, mokslo ir mokymo įstaigos, vyriausybės tarnybos ar agentūros, atskiros verslo įmonės. Europos Komisija skelbia pripažįstanti ypatingą NVO reikšmę konsultacijų procese, tačiau bendraudama su interesų grupėmis neskirsto jų į NVO ir kitas organizacijas.

Europos Bendrija buvo kuriama visų pirma kaip ekonomikos sąjunga, todėl verslo interesų grupės pirmos pradėjo ginti savo interesus Europos lygmeniu. Šiuo metu verslo interesams ES lygmeniu atstovaujama gausiausiai, be to, šių interesų grupės yra įtakingiausios. J. Greenwoodas konstatuoja, kad 66 proc. formalių interesų grupių, veikiančių ES lygmeniu, yra verslo grupės³⁶⁵. Pasak Rainerio Eisingo, tik 18 proc. ES lygmeniu veikiančių organizacijų atstovauja išsklaidytiems, arba nevers-

³⁶⁵ Greenwood J. (2003), p. 19.

lo, interesams³⁶⁶. 2006 m. gruodžio mėnesį atlikus originalų Europos Komisijos ir pilietinės visuomenės konsultacijų internetinės duomenų bazės CONECCS, kurioje registravosi europinės asociacijos, tyrimą nustatyta, kad 50,8 proc. europinių asociacijų yra verslo susivienijimai ir organizacijos, 21,6 proc. – nevyriausybinių sektoriaus organizacijos³⁶⁷.

Europos Komisija taiko kai kurias priemones mėgindama atsverti verslo interesų įtaką: kviečia į konsultacijas neverslo interesų grupes, skatina atitinkamų ES lygmeniu galinčių veikti interesų grupių kūrimąsi bei skiria joms finansavimą. Vis dėlto verslo interesai, kuriems atstovaujama Europos lygmeniu, dominuoja, ir su laiku ši tendencija tik stiprėja.

J. Greenwoodas pastebi, kad Komisija visą laiką buvo nepaprastai aktyvi ugdydama ir telkdama interesų grupes, veikiančias europiniu lygmeniu, ir nurodo šių jos pastangų metodus. Pirma, Komisija tiesiogiai skatina jai reikalingų interesams atstovaujančių organizacijų susikūrimą per neformalius pokalbius arba organizuodama konferencijas, pati dalyvaudama kuriantis organizacijoms. Antra, interesų grupėms įsikurti ir veiklai palaikyti ji skiria nemažą finansavimą – daugiau kaip 1 mlrd. eurų per metus. Trečia, ugdo ir skatina organizacijas retkarčiais leisdama joms veikti Komisijos vardu – pateikti vieną ar kitą informaciją ar tapti telefono linijų, renkančių duomenis, kaip įgyvendinama ES teisė, operatorėmis. Ketvirta, Komisija stengiasi būti kuo atviresnė interesų grupėms – skelbiami tiesioginiai atsakingų pareigūnų telefonai, organizuojami susitikimai ir konferencijos, telkiami patariamieji komitetai ir pan. Penkta, siekdama dialogo pirmenybę Komisija teikia europinėms asociacijoms, tačiau yra pasiruošusi išklausti visas grupes, kurios pareiškia tokį norą³⁶⁸.

Europos lygmeniu savo interesams gali atstovauti ir atskiri subjektai, ir subnacionalinės (vietinės, regioninės) ar nacionalinės (visos šalies atitinkamos srities organizacijas sujungiančios) interesų grupės, tačiau turimi duomenys leidžia daryti išvadą, kad Komisija palankiau vertina

³⁶⁶ Eising R. (2003), p. 202.

³⁶⁷ Spurga S. (2008a).

³⁶⁸ Greenwood J. (2003), p. 14–16.

europines asociacijas³⁶⁹. Europos Komisijai yra parankiau išgirsti vienos organizacijos nuomonę, reiškiamą viso atitinkamo Europos sektoriaus vardu, jau suderinus tarp atskirų šalių galbūt iškilusius nesutarimus³⁷⁰. Jei toks sutarimas pasiekiamas, Europos Komisija gali pateikti rimtų argumentų ES Tarybai, dažnai stokojančiai sutarimo, ir taip stiprinti savo pozicijas Tarybos atžvilgiu. Dėl šių priežasčių Komisija ne tik išklauso europinių asociacijų nuomonę, bet ir skatina organizacijų, į kurių sudėtį įeina atstovų iš daugelio ES šalių, kūrimąsi tuose sektoriuose, kuriuose tokių organizacijų dar nėra³⁷¹.

VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBIŲ DEMOKRATIJA, PILIETINĖ VISUOMENĖ IR INTEGRACIJA Į ES

Integracija į euroatlantines struktūras tapo svarbiausiu VRE valstybių tikslu žlugus komunistinei sistemai. ES narėmis aštuonios VRE šalys tapo 2004 m., o Bulgarija ir Rumunija – 2007 m. Integracijos į ES procesas turėjo daugialypę įtaką VRE valstybių demokratijos ir pilietinės visuomenės raidai ir jos vaidmeniui atstovaujant interesams. Toliau darbe bus apžvelgiama, kokį poveikį VRE valstybių demokratijai ir pilietinei visuomenei turėjo politinis narystės ES kriterijus, ES demokratijos plėtros programos ir tiesioginė parama pilietinei visuomenei, taip pat socializacija ir mokymasis iš ES narių.

³⁶⁹ Michalowitz I. (2001), p. 13; Greenwood J. (1997) *Representing Interests in the European Union*. Macmillan Press Ltd, p. 4.

³⁷⁰ Hull R. (1993) *Lobbying Brussels: A View from Within*. S. Mazey, J. Richardson (eds) *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press, pp. 82–92.

³⁷¹ George S., Bache I. (2001), p. 296.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių integracija į ES ir politinis narystės ES kriterijus

Politinių ir ekonominių reformų VRE valstybėse tikslas buvo kuo labiau priartėti prie Vakarų Europos šalių standartų. Jos buvo vykdomos patariant ES, atskiroms Vakarų šalims ir institucijoms, o kai kuriais atvejais VRE valstybėms buvo keliami vieni ar kiti reikalavimai. Sparčios reformos ir privatizacija lėmė laikiną ekonomikos nuosmukį ir didžiulius socialinius sukrėtimus. Daugelyje VRE valstybių po demokratinių rinkimų į valdžią kuriam laikui buvo grįžę buvę komunistai, kai kuriose šalyse (pavyzdžiui, Slovakijoje) demokratinės reformos patyrė rimtų išbandymų. Susvyravus demokratinėms nuostatoms šalių viduje svarbiu veiksmu tapo demokratijai palanki tarptautinė padėtis ir galimybė integruotis į ES, su kuria VRE gyventojai siejo ne tik laisvo, demokratiniais pagrindais sutvarkyto gyvenimo, bet ir ekonominės gerovės viltis. ES demokratizaciją VRE valstybėse skatino įvairiais būdais – kreipė dėmesį ne tik į demokratinių procedūrų tobulinimą, bet ir tiesiogiai teikė paramą vietinėms NVO bei įvairiais būdais aktyvino pilietinę visuomenę.

Europos Bendrija netruko sureaguoti į greitai pasikeitusią padėtį Europoje, kai griuvo Berlyno siena. Vienas iš svarbių ES užsienio politikos tikslų yra demokratijos plėtra ne tik Europoje, bet ir pasaulyje³⁷². ES ėmėsi pastangų demokratijos raidai VRE valstybėse skatinti iškart, kai šalys tapo nepriklausomos 1989–1991 m. Jau 1990 m. balandį buvo priimtas sprendimas pasirašyti naujo tipo asociacijos sutartis su reformas sparčiausiai įgyvendinančiomis pokomunistinėmis VRE valstybėmis. Europos (Asociacijos) sutartis su Čekoslovakija, Lenkija ir Vengrija buvo pasirašytos 1991 m. gruodžio mėnesį, su Bulgarija ir Rumunija 1993 m., su Baltijos valstybėmis 1995 m., su Slovėnija 1996 m. VRE valstybių su ES pasirašytos laisvosios prekybos sutartys tapo šių Europos (Asociacijos) sutarčių dalimi, buvo nustatytas glaudesnis bendradarbiavimas įvairiose ekonomikos srityse, be to, vienas iš

³⁷² **Kubicek P.** (2005) The European Union and democratization in Ukraine. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 38 no. 2, p. 270; **Youngs R.** (2001) European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On. *European Foreign Affairs Review* vol. 6 no. 3, pp. 355–373.

sutarčių straipsnių nustatė politinio dialogo tarp Europos Bendrijų ir asocijuotųjų narių tvarką. Tiesa, iš pradžių ES šias sutartis laikė ne VRE valstybių rengimosi narystei priemone, o narystės alternatyva³⁷³.

Galimybę VRE valstybėms įstoti į ES įtvirtino 1993 m. Kopenhagos Europos Vadovų Taryba, kurios sprendimas vadinamas istoriniu. Europos Vadovų Taryba nustatė ir tokios narystės sąlygas, įvardydama kriterijus, įgijusius Kopenhagos kriterijų pavadinimą. Politinis kriterijus apėmė institucijų, užtikrinančių demokratiją šalyse, stabilumą, teisinės valstybės principų ir žmogaus teisių laikymąsi, mažumų apsaugą. Ekonominis kriterijus nustatė funkcionuojančios rinkos ekonomikos ir sugebėjimo išlaikyti konkurencinį ES vidaus rinkos jėgų spaudimą reikalavimus. Trečiasis kriterijus *Acquis communautaire* (Europos Bendrijų teisės ir jos taikymo praktikos visuma) nustatė reikalavimą prisimti narystės įsipareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslus. VRE valstybės oficialius prašymus įstoti į ES pateikė 1994–1996 m.

Naują etapą VRE valstybių, jau tapusių kandidatėmis įstoti į ES, ir ES santykių raidoje ženklino Europos Komisijos parengtas dokumentas „Darbotvarkė 2000“ (*Agenda 2000*) Tai 1300 puslapių studija, kurią tuometinis Europos Komisijos prezidentas J. Santeras 1997 m. liepą pateikė Europos Parlamentui. Šiame dokumente Europos Komisija paskelbė savo nuomonę apie valstybes kandidates ir pasiūlė pradėti derybas su penkiomis iš jų (Čekija, Estija, Lenkija, Slovėnija, Vengrija). Komisija konstatavo, kad visos VRE valstybės, išskyrus Slovakiją, atitinka politinį narystės ES kriterijų. Kita vertus, buvo nurodyta, kad Bulgarija, Latvija, Lietuva ir Rumunija turi siekti didesnės pažangos ekonominių reformų ir ES teisės įgyvendinimo srityse. Tais pačiais metais Liuksemburge susirinkusi Europos Vadovų Taryba iš esmės patvirtino Komisijos siūlytą sprendimą, tačiau dar labiau pabrėžė, kad ES durys yra atviros visoms VRE valstybėms, ir konstatavo, jog į stojimo procesą (jį atskiriant nuo derybų) įtrauktos visos tuometinės kandidatės. Sprendimą pradėti derybas su likusiomis penkiomis kandidatėmis iš VRE priėmė 1999 m. Helsinkio Europos Vadovų Taryba. Galų gale 2002 m. Kopenhagoje su-

³⁷³ **Maniokas K.** (2003) *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, p. 32.

sirinkusi Europos Vadovų Taryba konstatavo, kad derybos su aštuoniomis VRE valstybėmis yra baigtos ir šios šalys bus priimtos į ES 2004 m. Bulgarija ir Rumunija ES narėmis tapo 2007 m.

1993 m. Kopenhagos Europos Vadovų Taryba išvardydama narystės kriterijus priėmė tik bendrą politinį sprendimą, o pareiga nustatyti konkrečius narystės reikalavimus buvo palikta Europos Komisijai. Kad reikalavimai būtų sukonkretinti, prirėikė ketverių metų. Per juos ES nekėlė VRE valstybėms jokių apibrėžtesnių reikalavimų. Aiškiau kriterijai buvo apibrėžti tik 1997 m. Komisijos paskelbtame dokumente „Darbo tvarkė 2000“. Tame pačiame dokumente buvo pateikta ir rekomendacija Europos Vadovų Tarybai pripažinti, kad VRE valstybės, išskyrus Slovakiją, yra iš esmės įvykdžiusios politinio Kopenhagos kriterijaus reikalavimą.

1997–2002 m. Komisija kasmet parengdavo valstybių kandidačių vykdomy reformų ataskaitas, kuriose būdavo pateikiamos ir rekomendacijos. Šiose ataskaitose buvo vertinama ir demokratijos raida: daug pastabų pateikta dėl teisinės valstybės principų įgyvendinimo, pilietinių teisių, politinės opozicijos vaidmens, kovos su korupcija, pilietinės visuomenės padėties. Tačiau šios pastabos ir rekomendacijos nebuvo sisteminės, nebuvo nustatyta ir aiškesnių vertinimo rodiklių. Dimitry Kochenovas nurodo, kad ES institucijų pateiktas demokratijos ir teisinės valstybės principų įgyvendinimo kriterijaus įvertinimas nebuvo išsamus, nuoseklus ir nešališkas, o patys reikalavimai buvo neaukšti. Politinį Kopenhagos kriterijų vertinančiuose dokumentuose pirmenybė buvo teikiama teisinės valstybės principų įvertinimui. Demokratijos procesas šalyse kandidatėse detaliau analizuojamas nebuvo³⁷⁴. Tą patį galima pasakyti ir apie pilietinės visuomenės padėtį.

ES nekėlė konkrečių reikalavimų VRE pilietinei visuomenei, todėl politinio kriterijaus įgyvendinimo įtaką šiai sričiai įvertinti gana sunku. Pilietinei visuomenei reikšmingas buvo demokratijos ir teisinės valstybės principų įtvirtinimas. Siekdamas savo strateginio tikslo, narystės ES, VRE valstybės paprastai nedelsdamos stengėsi reaguoti į pastabas ir ištaisyti Europos Komisijos nurodytus trūkumus, pagal Vakarų valstybių pavyzdį pertvarkyti savo šalių visuomenę.

³⁷⁴ **Kochenov D.** (2004) Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 8 no. 10.

Viena iš priežasčių, trukdžiusių ES institucijoms nuosekliai vertinti demokratijos raidą VRE šalyse kandidatėse, buvo vadinamoji pačios ES demokratijos stoka ir tuo metu tebesitęsusi diskusija dėl ES institucijų demokratinų reformų. Kristi Raik pažymi, kad ES kaip demokratijos propaguotojos patikimumą ir galimybes šioje srityje apriboja jos pačios demokratijos stoka³⁷⁵. Ivanas Kaldoras ir Mary Vejvoda yra išreiškę susirūpinimą, kad kai kurie VRE valstybėms ES kelti reikalavimai, tokie kaip demokratinė politika ir atsakomybė saviems piliečiams, nėra įgyvendinti pačioje ES³⁷⁶.

Pastaraisiais metais daugelyje VRE valstybių pradėjo ryškėti demokratijos įtvirtinimo ir pilietinės visuomenės raidos problemos. JAV nevyriausybinių organizacijų *Freedom House* vertinimu, 2007 m., palyginti su 2006 m., demokratijos indeksas smuko penkiose VRE valstybėse – Lenkijoje, Lietuvoje, Slovakijoje, Slovėnijoje ir Vengrijoje. Demokratija patobulėjo tik Rumunijoje ir Bulgarijoje, tačiau šių valstybių rodiklis buvo žemiausias, be to, jos į ES įstojo tik 2007 m. *Freedom House* teigia, kad VRE valstybėse valdantysis elitas vis labiau telkia partinę valdžią savo rankose³⁷⁷.

Demokratijos įtvirtinimas VRE valstybėse susidūrė su sunkumais praėjus keleriems metams, kai valstybės įstojo į ES. Pasak Jano Zielonkos, tai lėmė kelios objektyvios priežastys. Dėl narystės ES demokratinio sprendimų priėmimo procedūra tapo sudėtingesnė, nes atsirado daugiau pakopų ir veikėjų. Didesnę galią įgijo nemažoritarinės institucijos, tokios kaip Europos Komisija, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, įvairios reguliuojančios agentūros, o nacionaliniai parlamentai prarado dalį savo įtakos. Priimant sprendimus įstojus į ES tenka atsižvelgti į įvairesnius interesus, įvertinti skirtingas kultūrines orientacijas³⁷⁸.

Šiuo metu ES neturi iš esmės jokių instrumentų, kurie paskatintų demokratines reformas ES narėse iš VRE.

³⁷⁵ **Raik K.** (2003) *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union*. Tartu: Tartu University Press, p. 230.

³⁷⁶ **Kaldor M., Vejvoda I.** (eds) (1999), pp. 166–167.

³⁷⁷ **Freedom House** (2007) *Nations in Transit 2007*. www.freedomhouse.org; 2007-09-01.

³⁷⁸ **Zielonka J.** (2007) The Quality of Democracy after Joining the European Union. *East European Politics & Societies* vol. 21 no. 1, pp. 162–180.

ES demokratijos plėtros programos ir tiesioginė parama

ES sukūrė specialius tiesioginės finansinės paramos instrumentus demokratijai remti ir pilietinės visuomenės raidai pokomunistinėse VRE valstybėse skatinti. ES pagalbos strategija visų pirma buvo sukurta atsižvelgiant į naują situaciją Lenkijoje ir Vengrijoje kilus išsivadavimo sąjūdžiams 1988 m. pabaigoje ir 1989 m. pradžioje. 1989 m. liepą septynių didžiųjų pramoninių valstybių grupė G7 pakvietė Europos Komisiją koordinuoti paramos, skirtos Lenkijai ir Vengrijai, teikimą per specialią programą, kuri gavo Lenkijos ir Vengrijos ekonominės pertvarkos programos PHARE (pranc. *Pologne et Hongrie: assistance à la restructuration des économies*) vardą. Iniciatyvą parėmė ir kitos Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos valstybės. Programa buvo įkurta 1989 m. gruodžio mėn. Europos Ministrų Tarybos sprendimu. Jos tikslas – pagelbėti VRE valstybėms ir priartinti jų politines, ekonomines bei teisines sistemas prie atitinkamų ES sistemų. Lenkija ir Vengrija buvo pasirinktos kaip tuo metu labiausiai pažengusios šalys, tačiau VRE prasidėjus komunistinio režimo žlugimo bangai programa buvo gerokai išplėsta, taip pat į Vakarų Balkanų šalis (šios šalys buvo remiamos per PHARE iki 2000 m.). 1990–1996 m. per šią programą valstybėms partnerėms suteikta 6,63 mlrd. ekiu parama³⁷⁹. Įsipareigojimas skatinti demokratijos raidą ir laisvąją rinką buvo būtina sąlyga PHARE finansavimui gauti. Pirmaisiais programos metais nebuvo skirta specialios paramos demokratijai stiprinti. ES programos, skirtos demokratijai ir pilietinei visuomenei stiprinti, buvo įkurtos 1992 m.:

- PHARE demokratijos programa, jos svarbiausias tikslas buvo skatinti demokratinį principų ir procedūrų taikymą įvairiose visuomenės gyvenimo sferose – vyriausybės, parlamento, vietos valdžios darbe, žiniasklaidoje, profesinėse grupėse ir asociacijose;
- PHARE LIEN programa, skirta piliečių iniciatyvoms socialiniame sektoriuje paremti ir šiame sektoriuje dirbančioms nevyriausybiniams bei nepelno organizacijoms sustiprinti, ypatingą dėmesį skiriant nepalankioje padėtyje atsidūrusioms visuomenės grupėms.

³⁷⁹ **Sinkevičius E.** (2002) Phare. G. Vitkus (sud.) *Europos Sąjunga: Enciklopedinis žinynas*. Vilnius: Eugrimas, p. 239.

- Partnerystės programos, skirtos vietos ekonomikai plėtoti ir bendradarbiavimui tarp privataus sektoriaus, vietos savivaldos bei NVO skatinti³⁸⁰.

1999 m. Komisija pakeitė PHARE LIEN ir Partnerystės programas PHARE ACCESS programa Vidurio ir Rytų Europai. Ji buvo skirta NVO projektams aplinkos apsaugos, socialinės-ekonominės plėtros ir socialinės plėtros srityse remti. Svarbiausias programos tikslas buvo stiprinti pilietinę visuomenę ir rengtis dešimties VRE valstybių kandidačių narystei ES. Pagrindiniai ACCESS tikslai buvo skatinti Bendrijos *acquis* įgyvendinimą tose srityse, kuriose vyriausybės nevykdo veiklos arba jų veikla tik papildoma pilietinės visuomenės sektoriaus veiklą, stiprinti VRE šalių gyventojų informuotumą apie *acquis* nuostatas bei ugdyti palankumą joms, taip pat skatinti ištraukti į įvairią veiklą ir joje dalyvauti asmenis ar grupes, kurioms reformų laikais gresia ekonominė, socialinė ar politinė atskirtis.

PHARE ACCESS programos biudžetas 2000–2002 m. siekė apie 20 mln. eurų (žr. 23 lentelę)³⁸¹.

23 lentelė. PHARE ACCESS paramos biudžetas atskirose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse 2000–2002 m.

Valstybė	Tūkst. eurų
Lenkija	5575
Rumunija	4105
Bulgarija	1900
Čekija	1858
Vengrija	1858
Lietuva	1230
Latvija	1060
Estija	850
Slovakija	850
Slovėnija	325
Iš viso	15895

Šaltinis: PHARE (2003c).

³⁸⁰ **Commission** (1999); **Penny J.** (1995) Phare Programme Support for NGOs. Directorate General for External Relations – DG1A, European Commission at the International Seminar *Status and Functioning of NGOs* in Tallinn, Estonia, September 8–10. <http://www.esis.ee/ist2000/einst/einst/ngoseminar/n-penn.htm>; 2010-05-02; **Raik K.** (2003), p. 206.

³⁸¹ **PHARE** (2003c).

2003-ieji buvo paskutiniai metai, kai į ES stojančioms šalims buvo skirtos programos lėšos, nors sutartis su programų įgyvendintojais buvo galima sudaryti iki 2005 m. Iš viso per Demokratijos, LIEN, Partnerystės ir ACCESS programas VRE valstybėms buvo skirta 157 mln. eurų.

Greta programų, skirtų visoms jose dalyvaujančioms VRE valstybėms, buvo įgyvendinamos ir atskiros nacionalinės PHARE pilietinės visuomenės programos, kurioms skirta 36,5 mln. eurų³⁸² (24 lentelė).

24 lentelė. PHARE nacionalinės pilietinės visuomenės programos 1992–2001 m.

Šalis	Įgyvendintų programų skaičius	Eurai (mln.)	Paramą gavusių NVO skaičius
Bulgarija	3	3,5	9000
Čekija	8	12,2	62 800
Lenkija	3	11,5	nėra duomenų
Lietuva	1	0,8	1000
Slovakija	3	3,5	12 000
Rumunija	1	5	23 000
Iš viso	19	36,5	10 7800

Šaltinis: PHARE (2001).

Parama buvo tiesiogiai teikiama šešioms valstybėms per 19 programų. Daugiausia NVO, 62 800, paramą gavo Čekijoje, mažiausiai, 1000 NVO, Lietuvoje. Daugumos nacionalinių programų tikslas buvo „NVO sektoriaus stiprinimas, jo gebėjimų didinimas ir įtraukimas į pilietinės visuomenės ir politikos transformaciją, tvaraus pagrindo NVO vaidmeniui pilietinės visuomenės vystymosi procese sukūrimas“³⁸³. Programos buvo skiriamos teisei NVO veiklos aplinkai tobulinti, visuomenės, žiniasklaidos ir sprendimų priėmėjų supratimui apie NVO reikšmę atviroje visuomenėje gerinti, naujoms, neseniai įsikūrusioms, taip pat veiklos patirties turinčioms NVO remti, NVO gebėjimams ir pajėgumui didinti, savanorių darbui ir labdaros kultūrai stiprinti. Pavyzdžiui, PHARE sutei-

³⁸² PHARE (2001) *Assessment of the European Union Phare Programmes*. Multi-Country Thematic Report on Civil Society. OMAS Consortium, 10 September 2001. Report No. S/ZZ/CIV/01004.

³⁸³ *Ibid.*

kė paramą beveik 3000 NVO projektų, kuriais buvo teikiamos paslaugos visuomenės grupėms, išgyvenančioms atskirtį.

Kokią vaidmenį ES programos, skirtos demokratijai ir pilietinei visuomenei stiprinti, suvaidino VRE valstybėse? PHARE ir TACIS (ES pagalbos Rytų Europos ir Vidurinės Azijos šalims) demokratijos programų 1992–1997 m. vertinimo ataskaitoje teigiama, kad jos turėjo didelę reikšmę pilietinės visuomenės VRE valstybėse vystymuisi. Taip pat ataskaitoje nurodyta, kad „programos prisidėjo prie VRE NVO sektoriaus, kuris vaidina esminį vaidmenį demokratizacijos procese, augimo.“³⁸⁴ Pasak Karen Smith, ES demokratijos programos padidino viešojo administravimo skaidrumą, paskatino vietinės demokratijos raidą ir sustiprino NVO³⁸⁵. Kita vertus, daugeliu atvejų ES parama VRE valstybių NVO buvo gana selektyvi. Pavyzdžiui, Estijoje ir Latvijoje ES paramos liūto dalis buvo skirta programoms, padedančioms integruotis rusų mažumai į šių šalių visuomenę. Richardas Youngsas taip pat atkreipia dėmesį, kad ES paramos demokratijai stiprinti programos daugiausia buvo orientuotos į mažumų teisių apsaugą, o kitoms visuomenės grupėms ir kitoms visuomenės gyvenimo sferoms skirtas kur kas mažesnis dėmesys³⁸⁶.

Įdomu, kad demokratijai ir pilietinei visuomenei stiprinti VRE valstybėse buvo skiriamos palyginti nedidelės lėšos. Net visai PHARE programai buvo skirta nedaug lėšų, palyginti su milžiniškais reformas vykdžiusių VRE valstybių poreikiais³⁸⁷. Be to, lėšų paskirstymas buvo susijęs su biurokratizmu, programos buvo tvirtinamos ilgai ir neretai apsiribodavo vien brangiai atsieinančių Vakarų ekspertų konsultacijomis. Parama, skirta demokratijai ir pilietinei visuomenei stiprinti, sudarė tik mažą visos PHARE paramos dalį. K. Raik suskaičiavo Esti-

³⁸⁴ **PHARE** (1997a) *Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992–1997*. Final Report. ISA Consult European Institute, Sussex University GJW Europe. Project leaders M. Kaldor and P. Wilke.

³⁸⁵ **Smith K. E.** (2001) *Western Actors and the Promotion of Democracy*. J. Zielonka, A. Pravda (eds) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and Transnational Factors*. Oxford: Oxford University Press, pp. 49–51.

³⁸⁶ **Youngs R.** (2001), pp. 364–365.

³⁸⁷ **Kearns I.** (1996) *Eastern Europe in Transition into New Europe*. A. Gamble, A. Payne (eds) *Regionalism and World Order*. London: Palgrave MacMillan, pp. 80–81.

jai skirtas lėšas. Per aštuonerius metus, nuo 1993 iki 2000 m. imtinai, Estijos pilietinė visuomenė gavo daugiau kaip 3 mln. eurų paramos iš PHARE fondų. Iš 2001 m. pradėtos ACCESS programos Estijai skirta dar 0,9 mln. eurų. Bendra PHARE parama Estijai 1995–2000 m. siekė 24 mln. eurų kasmet (Estijos BVP 2000 m. siekė 5,4 mlrd. eurų)³⁸⁸. Šiuos duomenis paremia K. Smith skaičiavimai, iš kurių matyti, kad ES 1998 m. biudžetas, skirtas demokratijai paremti, sudarė mažiau nei 1 proc. paramos, skirtos VRE valstybėms³⁸⁹.

Janine Wedel kelia svarbų klausimą, ar išvis įmanoma demokratinį pliuralizmą sukurti gaunant pagalbą iš išorės. Donorai, teikiantys paramą VRE valstybėms, menkai nusimanė, kas iš tikrųjų naudojasi jų teikiamomis subsidijomis. Daug NVO ir fondų buvo sukurti turint vienintelį tikslą – gauti pinigų iš Vakarų fondų³⁹⁰. Ingrida Gečienė teigia, kad daugelis naujai sukurtų organizacijų atrodo dirbtinės: jos sukurtos „iš viršaus“, netarnauja vietos bendruomenių reikmėms ir neatstovauja tikriesiems interesams³⁹¹. Marina Ottaway ir Theresa Chung, taip pat P. Stubbsas, apibendrinami paramos pilietinei visuomenei iš išorinių šaltinių patirtį, daro panašią išvadą – tokia parama yra naudingiausia NVO vadovams. Be to, ES demokratijos plėtros programos daugiausia pasiekė aukštesnio išsilavinimo žmones, gyvenančius dideliuose miestuose, kur yra sutelktos intelektualinės pajėgos. Provincija ir mažesnio išsilavinimo, pasyvesni žmonės paprastai likdavo nuošalyje³⁹².

ES demokratijos plėtros programose, kurios buvo nukreiptos į VRE valstybes, esama vidinio prieštaravimo. Jų tikslas buvo pakeisti padėtį sektoriuose, kurie sulaukia daug dėmesio ES senbuvėse, o VRE valstybėse nėra laikomi svarbiausiais (pavyzdžiui, mažumų teisės). Tačiau būtent dėl vertybių skirtumo ES programų iniciatyvos VRE valstybių gyventojams dažnai atrodė dirbtinės ir galų gale jomis pasinaudojo tik nedidelės šių šalių elito grupės.

³⁸⁸ Raik K. (2003), p. 207.

³⁸⁹ Smith K. E. (2001), p. 49.

³⁹⁰ Wedel J. (1998) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989–1998*. New York: St. Martin's Press.

³⁹¹ Gečienė I. (2002).

³⁹² Ottaway M., Chung T. (1999), p. 107; Stubbs P. (1996).

Vienas iš svarbiausių PHARE tikslų buvo stiprinti viešojo administravimo institucijas, tad jos VRE šalyse gavo kur kas daugiau paramos nei NVO. Galima manyti, kad taip sustiprėjo viešojo administravimo institucijų galia NVO atžvilgiu. Kita vertus, demokratinei valstybei yra būtinas stiprus ir pasitikėjimą keliantis administracinis aparatas, sudarantis prielaidas ir sėkmingai NVO veiklai. E. Suleimanas pažymi, kad profesionali biurokratija yra esminė demokratizacijos sąlyga³⁹³. Tanja A. Börzel ir Thomasas Risse'as teigia, kad stiprinamas institucijų vaidmuo prisideda prie demokratijos raidos³⁹⁴, o Sarah Elizabeth Mendelson ir Johnas K. Glennas pateikdami Vakarų paramos VRE valstybių demokratijos raidai duomenis administravimo reformą priskiria prie kitų demokratizacijos veiksmų³⁹⁵. Galima daryti prielaidą, kad PHARE programa stiprindama viešojo administravimo institucijų vaidmenį darė netiesioginę teigiamą įtaką VRE valstybių pilietinės visuomenės raidai.

Įstojus į ES VRE valstybių NVO atsidūrė naujoje padėtyje. PHARE programa pasibaigė, o kartu iš VRE valstybių pasitraukė daugelis kitų Vakarų valstybių fondų, įskaitant vieną stambiausių George'o Soroso iniciatyva įsteigtą Atviros visuomenės fondą. Tai tapo rimtu iššūkiu VRE valstybių NVO. Nors atsirado galimybė pasinaudoti ES struktūriniais fondais, VRE valstybių NVO didesnių vilčių su jais nesiejo. Brianas Harvey nurodė, kad 2004–2006 m. VRE valstybių NVO ES struktūriniais fondais pasinaudos menkai, nes priemonių, kuriose NVO numatytos kaip galutiniai naudos gavėjai, yra nedaug ir jos iš esmės sukoncentruotos į socialinę, aplinkos apsaugos ir kaimo plėtros sritis. Dėl struktūrinių fondų paramos NVO daugeliu atvejų turės konkuruoti su privačiu sektoriumi, verslo bendrovėmis, kurių galimybės yra didesnės. Vyriausybėms parankesni yra dideli projektai, o mažiems socialiniams

³⁹³ **Suleiman E.** (1999), p. 152.

³⁹⁴ **Börzel, T. A., Risse T.** (2004) One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law. *Workshop on Democracy Promotion*, Oct. 4–5, 2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law. Stanford University, p. 10.

³⁹⁵ **Mendelson S. E., Glenn J. K.** (2002) Introduction: Transnational Networks and NGOs in Postcommunist Societies. S. E. Mendelson, J. K. Glenn (eds) *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. Columbia University Press, p. 5.

projektams dėmesio pritinga. Kai kuriose valstybėse ES struktūriniai fondai administruojami taip, kad NVO beveik neturi galimybės pasinaudoti jų teikiamomis galimybėmis³⁹⁶. B. Harvey teigia, kad valstybių vyriausybės planuodamos 2004–2006 m. ES struktūrinių fondų prioritetus pakankamai nesikonsultavo su NVO. Vyriausybės nebuvo nustatčiusios konsultacijų tvarkos ir, išskyrus Estiją, neįvertinti konsultacijų proceso bei už jį atsiskaityti³⁹⁷. Žvilgsnis į 2003–2004 m. vykusį 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų planavimo procesą atskleidė, kad Europos Komisija pamynė savo sukurtus ir priimtus konsultavimosi su pilietine visuomene ir jos dalyvavimo priimant sprendimus nuostatus: su NVO nebuvo konsultuojamasi nuosekliai, pirmenybė buvo teikiama regioniniams ir ekonominiams interesams³⁹⁸.

Apibendrinant galima teigti, kad tiesioginė finansinė ES parama VRE šalių demokratijos raidai ir pilietinei visuomenei buvo gana menka, selektyvi ir nepasiekė plačių visuomenės sluoksnių. Kita vertus, pilietinės visuomenės perspektyvai buvo palanki VRE valstybių viešojo administravimo reforma, remiama ES programų. Ji prisidėjo prie demokratijos įtvirtinimo.

Socializacijos ir mokymosi iš ES narių įtaka Vidurio ir Rytų Europos pilietinės visuomenės formavimuisi

Socializacija, arba naujų taisyklių, normų, elgesio būdų perėmimas iš ES senbuvių, buvo reikšmingas pilietinės visuomenės formavimosi VRE valstybėse veiksnys.

Daugelis tyrinėtojų abejoja galimybe demokratizacijos procese iš išorės įdiegti taisykles, normas, elgesio būdus. Vis dėlto tai tampa įmanoma, jei išorės įtaka ir pertvarkos idėjos vietos visuomenėje sulaukia paramos. Būtent tai yra būdinga VRE valstybėms. Taikingos revoliucijos praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio pabaigoje čia buvo vykdomos

³⁹⁶ **Harvey B.** (2004) The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. *Report for the European Citizen Action Service*, p. 48.

³⁹⁷ **Ibid.**, p. 39.

³⁹⁸ **Ibid.**, p. 15.

su „grįžimo į Europą“ šūkiu. Dauguma Vidurio ir Rytų Europos gyventojų iš tikrųjų jautėsi taip, kaip aprašė M. Kundera savo esė „Vidurio Europos tragedija“, kad pasibaigus Antrajam pasauliniam karui ši Europos dalis buvo „pagrobta“ iš Vakarų, kuriems visada priklausė labiau nei Rytams³⁹⁹. Šį požiūrį išreiškė, pavyzdžiui, Estijos sociologė ir politikė Marju Lauristin. Ji kalbėjo, kad Estijos reformos reiškia grįžimą į Vakarų civilizaciją⁴⁰⁰, o Ferencas Miszlivetzas teigė, kad žvelgiant iš Rytų, Vidurio Europos arba Balkanų, Europa atrodo kaip traukos centras, susijęs su aukštesnėmis vertybėmis, su kuriomis dera susitapatinti⁴⁰¹.

ES patrauklumą lėmė ne tik istorinės ir kultūrinės priežastys, karti komunizmo patirtis, bet ir Vakarų valstybių ekonominė gerovė bei išstbulinta socialinė sistema. Šie ES šalių pasiekimai VRE valstybėse buvo siejami su brandžia tose šalyse įsitvirtinusia demokratija. Taigi reikšminga parama besiformuojančioms demokratijos struktūroms VRE valstybėse buvo vyraujantis visuomenėje įsitikinimas, kad ES narių pavyzdžiu siekiant ekonominės ir socialinės gerovės, J. J. Linzo ir A. Stepano žodžiais, „vienintelės įmanomos žaidimo taisyklės mieste“ turi būti demokratijos taisyklės⁴⁰². Gana greitai VRE valstybės kaip svarbiausią nacionalinį prioritetą išskėlė siekį tapti ES narėmis. Vakarietišku vertybių perėmimas buvo laikomas natūraliu procesu.

Ekonominiai ir socialiniai sukrėtimai, gyvenimo demokratijos sąlygomis patirties stoka, permaininga ir prieštaringa demokratiinių institucijų kūrimo praktika ilgai neleido konstatuoti, kad VRE valstybėse sukurta stabili demokratija. Pavyzdžiui, 2001 m. 50 proc. estų, 51 proc. latvių ir 59 proc. lietuvių teigė, kad jų valstybė būtų geriau valdoma, jei egzistuojanti sistema būtų pakeista buvusiu komunistiniu režimu, kariškių valdžia arba diktatūra (tiesa, dalis tų pačių respondentų atsaky-

³⁹⁹ Kundera M. (1991 [1984]).

⁴⁰⁰ Alapuro R., Liikanen I., Lonkila M. (2004) Introduction: Studying Post-Soviet Transition. R. Alapuro, I. Liikanen, M. Lonkila (eds) *Beyond Post-Soviet transition: micro perspectives on challenge and survival in Russia and Estonia*. Kikimora publications, p. 11.

⁴⁰¹ Miszlivetz F. (1999a), p. 213.

⁴⁰² Linz J. J., Stepan A. (1996a) p. 15; Linz J. J., Stepan A. (1996b).

dami į kitus klausimus palankiai vertino ir demokratinę santvarką)⁴⁰³. Vis dėlto dėl išorinės Vakarų valstybių įtakos politinis valstybių elitas liko ištikimas demokratijos principams ir bent jau formalios demokratijos struktūros gana nuosekliai buvo kuriamos visose VRE valstybėse, išskyrus 1994–1998 m. laikotarpį Slovakijoje.

ES stengėsi ir netiesiogiai prisidėti prie pilietinės visuomenės VRE valstybėse formavimosi bei NVO ir valdžios institucijų dialogo, skatino VRE valstybių valdžios institucijas konsultuotis su socialiniais partneriais ir pilietine visuomene. Pavyzdžiui, ES siūlomose valdymo reformos strategijose buvo rekomenduojama sukurti daugiau sprendimų priėmimo forumų⁴⁰⁴. Nepriklausomoje PHARE programos, vykdytos Latvijoje, ataskaitoje teigiama, kad PHARE parama skatino bendradarbiauti socialinius veikėjus, kartais net netiesiogiai įtraukdavo pilietinės visuomenės atstovus į naujų institucijų kūrimo darbą⁴⁰⁵. PHARE programos, vykdytos Lietuvoje, ataskaitoje pažymima, kad PHARE padėjo perteikti geriausią ES praktiką stiprinant pilietinės visuomenės vaidmenį ir partnerystę vietos lygmeniu⁴⁰⁶.

VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBIŲ BEI ES SENBUVIŲ PILIETINĖS VISUOMENĖS ATSTOVAVIMAS INTERESAMS ES LYGMENIU

VRE valstybės, vykdžiusios sudėtingas reformas po to, kai 1989 m. buvo nugriauta Berlyno siena, turi kitokią konsultacijų su pilietine visuomene ir NVO dalyvavimo priimant sprendimus praktiką ir patirtį, palyginti su ES senbuvėmis.

⁴⁰³ **Rose R.** (2002) *Advancing into Europe? The Contrasting Goals of Post-Communist Countries*. A. Karatnycky, A. Motyl and A. Schnetzer (eds) *Nations in Transit 2002*. New York: Freedom House, pp. 39–48.

⁴⁰⁴ **Youngs R.** (2001), p. 363.

⁴⁰⁵ **PHARE** (2003a) *Phare Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building*. Country Report – Latvia. EUREVAL-C3E and PLS RAMBØLL Management for DG Enlargement, p. 7.

⁴⁰⁶ **PHARE** (2003b) *Phare Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building* (2003). Country Report – Lithuania. EUREVAL-C3E and PLS RAMBØLL Management for DG Enlargement, p. 47.

Atstovavimo interesams Vidurio ir Rytų Europos valstybėse ypatybės

Nuo praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio vidurio svarbiausia reformų kryptis VRE valstybėse buvo nulemta pasiruošimo narystei ES. Vienas iš svarbiausių uždavinių buvo pertvarkyti įstatymų bazę, mat ES reikalavo suderinti VRE valstybių įstatymus su ES *aquis communautaire* reikalavimais. VRE valstybėms teko priimti tūkstančius įstatymų ir kitų teisės aktų. Pavyzdžiui, Lietuvoje nuo 1990 m. iki 2000-ųjų Seimas priėmė apie 3000 teisės aktų, o Vyriausybė – apie 14 tūkst. nutarimų, 2000 m. – atitinkamai 520 įstatymų ir 1516 Vyriausybės nutarimų⁴⁰⁷.

Įstatymų ir teisės aktų kūrimo konvejeris nesudaro sąlygų susiformuoti atstovavimo interesams sistemai. Priimant tokią gausybę teisės aktų, šimtus nuostatų perimant iš ES teisės, beveik neįmanoma jų nuodugniai aptarti, sulaukti interesų grupių pasiūlymų ir juos įvertinti. Sparčiai besikeičiant teisei ir ekonominei padėčiai interesų grupėms taip pat sunku deramai reaguoti ir teikti pasvertus bei argumentuotus pasiūlymus. Tai prisidėjo prie to, kad įvairių grupių interesai VRE valstybėse rengiantis narystei ES buvo ginami vangiai arba chaotiškai, nenusistovėjus aiškesnėms taisyklėms.

Klaudijus Maniokas analizuodamas derybų dėl narystės Europos Sąjungoje įtaką VRE valstybių institucinei sistemai padarė išvadą, kad derybų procese Europos Komisija įdiegė naują plėtros metodologiją. Ši metodologija itin akcentavo reguliavimo funkcijas ir dėl to daugiau galių buvo perduota nemažoritarinėms institucijoms. Komisija pasinaudojo savo įgaliojimais stiprindama šalyse kandidatėse vykdomosios ir teisinės valdžios galias politinės kontrolės sąskaita. Toks viešosios politikos depolitizavimas buvo naudingas ribotam veikėjų skaičiui ir sustiprino vadinamąją demokratijos stoką šalyse kandidatėse. Interesų

⁴⁰⁷ **Vilpišauskas R., Nakrošis V.** (2003) *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, p. 27, 28.

grupių vaidmuo sumažėjo ir pilietinės visuomenės organizacijos buvo beveik išstumtos iš sprendimų priėmimo proceso⁴⁰⁸.

Net VRE verslo bendruomenė, kurią sudaro įtakingiausias interesų grupės, jau nekalbant apie kitas interesų grupes, nebuvo deramai įtraukta į narystės ES derybų konsultacijas. Bendrovių pasirengimo ES bendrai rinkai 10-yje VRE šalių tyrimas CAPE 2001 atskleidė, kad reguliariai konsultuojamasi buvo tik su 5 proc. tirtų bendrovių, tik 7 proc. bendrovių atstovai teigė žinantys, kaip buvo vedamos derybos. Beveik 69 proc. bendrovių gaudavo tik bendrą informaciją apie stojimo procesą iš žiniasklaidos priemonių ir teigė, kad nedarė jokios įtakos savo vyriausybės derybų pozicijai⁴⁰⁹. Akivaizdu, kad su VRE valstybių interesų grupėmis, atstovaujančiomis neverslo interesams, t. y. besirūpinančiomis žmogaus teisėmis, gamtos apsauga, vartotojų teisių apsauga ar pan., taip pat profesinėmis sąjungomis konsultuojamasi buvo dar mažiau. Nieves Pérez-Solórzano Borragán pažymi, kad nėra duomenų, jog VRE šalių interesų grupės būtų turėjusios įtakos deryboms dėl narystės ES⁴¹⁰.

VRE valstybėse dar nesusiformavusios interesų reiškimo ir atstovavimo jiems tradicijos nesudarė prielaidų nuodugnioms konsultacijoms su interesų grupėmis. Be to, vangios konsultacijos buvo parankios vyriausybėms, jos turėjo galimybę sparčiau priimti sprendimus. Kita vertus, atsižvelgti į įvairių interesų grupių nuomonę ir pasiūlymus buvo sunku dėl problemų sudėtingumo, glaustų pozicijos formulavimo terminų ir griežtų ES reikalavimų, kurie VRE valstybių vyriausybes įspraudė į siaurus rėmus. Valstybėms neretai tekdavo ES reikalavimus priimti neturint didesnių galimybių derėtis. Interesų grupės dažniausiai galėdavo reikalauti tik ilgesnio ar trumpesnio pereinamojo laikotarpio

⁴⁰⁸ **Maniokas K.** (2000) *Methodology of EU Enlargement: A Critical Appraisal*. A. Jankauskas (ed.) *Lithuanian Political Science Yearbook 1999*. Vilnius: Institute of International relations and Political Science, Vilnius University; **Maniokas K.** (2003) *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas.

⁴⁰⁹ **EUROCHAMBRES** (2001) *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe. CAPE 2001. A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market*.

⁴¹⁰ **Pérez-Solórzano Borragán N.** (2003b) *The Organisation of Business Interests in Central and East European Countries for EU Representation*. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 219.

ES nuostatams įgyvendinti, o ne pačių nuostatų pataisų. Derybų dėl narystės ES rezultatai buvo reikšmingi ir nulėmė beveik visų ekonomikos ir visuomenės sričių raidą daugeliui metų į priekį. Svarbius sprendimus priėmus be deramų konsultacijų su interesų grupėmis jų iniciatyva buvo dar labiau nuslopinta, sukurtas įsitikinimas, kad svarbiausi sprendimai priimami Briuselyje, o atitinkamų tradicijų formavimas atidėtas dar vėlesniam laikui.

Vakarų Europos atstovavimo interesams tradicijos klostėsi ilgą laiką. J. Sroka modifikavo F. Lehnerio klasifikaciją ir skiria tokius socialinių partnerių bendradarbiavimo tipus Vakarų Europos šalyse:

- 1) Pliuralizmas (Jungtinė Karalystė) ir silpnas korporatyvizmas (Prancūzija, Italija).
- 2) Vidutiniškai išreikštas korporatyvizmas (Vokietija, Belgija, Nyderlandai).
- 3) Stiprus korporatyvizmas (Austrija, Suomija, Danija, Švedija, Norvegija)⁴¹¹.

VRE valstybėse socialinių partnerių dialogas dažnai tėra fasadinis. Šiose šalyse įkurtos trišalės vyriausybės, darbdavių ir profesinių sąjungų tarybos imituoja ES senbuovėse veikiančią konsultacijų modelį, tačiau jos greičiau tėra apsidraudimo priemonės vyriausybėms, jų veiklos efektyvumas menkas, vengiama konsultuotis svarbiausiais socialiniais ir ekonominiais klausimais, o į pareikštą socialinių partnerių nuomonę dažnai neatsižvelgiama⁴¹². Tai lemia daugelis priežasčių: didelis biurokratizmas ir vis dar gajos centralizavimo tendencijos, konsultavimosi ir pilietinio atstovavimo kultūros stoka, socialinių partnerių susiskaldymas, sparčiai kintanti šalių socialinė ir ekonominė struktūra. Susikūrusios interesų grupės yra nereprezentatyvios, neatstovauja realiai visuomenėje egzistuojantiems interesams. Šalia platesniems interesams atstovaujančių grupių veikia įtakingos jėgos ir grupės, kurios savo interesus imasi ginti atskirai, kartais nelegaliais ir korupciniais būdais.

J. Sroka konstatuoja, kad VRE valstybėse atstovavimas grupių interesams gerokai skiriasi nuo Vakarų Europos valstybių. VRE šalyse

⁴¹¹ Sroka J. (2000), p. 96.

⁴¹² *Ibid.*, p. 206, 207; Vilčinskis J., Vijeikis D. (2007) Lietuvos grupių interesai Briuselyje: kelionėje be interesų grupių? *Politologija* T. 1 (45), p. 110.

lobizmas dažniausiai tapatinamas su moralės požiūriu dviprasmiškais arba nelegaliais veiksmais, kurie vietos spaudoje vadinami neformalių grupių spaudimu ar įtakingų lobistų vykdoma užkulisių diplomatija. Svarbiausias jos elementas yra vokelyje įteikiami pinigai⁴¹³.

Vakarų Europos šalių skiriamieji bruožai yra stabili valstybės struktūra, patyręs ir paslaugus valdininkų korpusas, pažangūs viešojo administravimo vadybos metodai. Nors tarp Vakarų Europos valstybių egzistuoja dideli atstovavimo pilietinės visuomenės interesams skirtumai, jos turi ilgą ir vaisingą konsultavimosi su socialiniais partneriais ir kitomis interesų grupėmis tradiciją, pagrįstą atitinkama politine konsultavimosi kultūra. Konsultavimosi sąlygas palankiai veikia ir daugelyje šių valstybių esantis žemas korupcijos lygis. Socialiniai ir ekonominiai sukrėtimai, kurių VRE valstybės patyrė žlugus komunistiniam režimui, nebuvo palankūs atstovavimo interesams kultūros ir tradicijų formavimuisi, o viešojo administravimo reformos reikšmė ilgai nebuvo įvertinta.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių pilietinės visuomenės organizacijų atstovavimas interesams ES institucijose

Kad galėtų tinkamai atstovauti interesams ES institucijose, nacionalinė NVO turi turėti pakankamai išteklių ir pasižymėti atitinkama bendradarbiavimo kultūra. Svarbus ir geografinis veiksnys – galimybė greitai ir pigiai pasiekti Briuselį.

Net šiais sparčios elektroninės komunikacijos laikais esminis efektyvus atstovavimo interesams veiksnys yra tiesioginė veikla Briuselyje: asmeninis kontaktas, ryšių tinklo su žmonėmis, kurie priima sprendimus, kūrimas. Briuselis yra vadinamas savų žmonių miestu. Sėkmingai atstovauti interesams įmanoma tik įgijus jame atitinkamą statusą ir pasitikėjimą⁴¹⁴. Tapus „savu žmogumi“ galima kur kas aktyviau bendradarbiauti su Briuselyje įsikūrusiomis ES institucijomis, tampa prieina-

⁴¹³ **Sroka J.** (2002) Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych. A. W. Jabłoński, L.Sobkowiak (red.) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, p. 193.

⁴¹⁴ **George S., Bache I.** (2001), p. 293.

ma naujausia oficiali ir neoficiali informacija. Interesų grupės, kurioms nėra atstovaujama Briuselyje, atsiduria nepalankesnėje padėtyje.

Dėl pliuralistinės atstovavimo interesams konkurencijos ES vienos ar kitos organizacijos įtakingumą nulemia ištekliai, kuriais ji disponuoja. J. Greenwoodas nurodė aštuonis, jo žodžiais, kozių (angl. *bar-gaining chips*) tipus, svarbius atstovaujant interesams ES institucijose⁴¹⁵. Tai yra gebėjimai pateikti informaciją ir kompetencija, ekonominis pajėgumas, statusas (Komisija itin vertina pažangias naujų technologijų sritis, kurios, kaip manoma, vaidins svarbų vaidmenį ateityje; aukštas statusas siejamas beveik vien su su gamybos bendrovėmis), pasiryžimas įgyvendinti nuostatas (pavyzdžiui, žemdirbiai gali sužlugdyti ES lygmeniu priimtus sprendimus, todėl šios srities sprendimai paprastai priimami tik po konsultacijų su atitinkamomis interesų grupėmis), gebėjimas sutelkti prieštaraujančius interesus, aiški ir reprezentatyvi organizacija, galinti lengvai ir operatyviai priimti sprendimus (Komisija vertina organizacijas, kurios sugeba priimti sprendimus be ilgų konsultacijų su savo atstovaujamaisiais), gebėjimas darbais apkrautai Komisijai padėti įgyvendinti ES politiką, organizacijos gebėjimas daryti įtaką savo nariams, kad būtų vykdomas priimtas sprendimas. Christine Mahoney kaip NVO išteklius nurodo lėšas, narius, informaciją ir patikimumą. Ji teigia, kad ištekliai leidžia atlikti tyrimus, pasitelkti savus informacijos šaltinius, suintensyvinti komunikaciją, įtvirtinti savo įvaizdį interesų grupių bendruomenėje, išplėsti taktinį repertuarą. Esminis išteklius yra lėšos, nes jos didžia dalimi lemia kitus išteklius. Neturint didesnio biudžeto neįmanoma nusamdyti pakankamai darbuotojų, išlaikyti biurų ir pan.⁴¹⁶

Ekonominis pajėgumas yra itin svarbus išteklius atstovaujant interesams ES lygmeniu. Pasak J. Greenwoodo, disponavimas nemažais ekonominiais ištekliais interesų grupei leidžia daryti didesnę įtaką viešajai politikai, nes ES institucijose suprantama, kad tokia grupė vaidina svarbų vaidmenį ekonomikos srityje ir yra būtina kuriant gerovę Europoje⁴¹⁷. Tokia nuomonė visų pirma reiškia apie verslo interesų gru-

⁴¹⁵ Greenwood J. (1997), p. 18–20.

⁴¹⁶ Mahoney Ch. (2004), p. 451.

⁴¹⁷ Greenwood J. (1997), p. 18.

pes, tačiau materialiniai ištekliai svarbūs ir neverslo interesų grupėms, nes nuo jų nemenka dalimi priklauso kiti ištekliai, tokie kaip gebėjimas pateikti informaciją ES institucijoms bei kompetencija, statusas, pajėgumas įgyvendinti nuostatas ir t. t.

Geriausius rezultatus atstovaujant interesams galima pasiekti Briuselyje įkūrus savo biurą. C. Mahoney, naudodama *logit* modelio analizę, nustatė, kad atstovybę Briuselyje turinčios europinės organizacijos, visoms kitoms sąlygoms esant tokioms pat, gerokai dažniau dalyvauja konsultaciniuose Europos Komisijos komitetuose⁴¹⁸. Biuras Briuselyje ne tik sudaro galimybę NVO atstovams tapti „savais žmonėmis“ ES institucijose. Biuro paskirtis paprastai būna teikti NVO nariams informaciją apie ES teisę, finansavimo galimybes ir juos dominančius įvykius ES narėse, atstovauti NVO europinėse organizacijose, teikti nariams tam tikras paslaugas, populiarinti pačią NVO ir jos keliamus tikslus ES lygmeniu. Tačiau biuro išlaikymas Briuselyje reikalauja nemažų išlaidų. Jei neturima savo biuro Briuselyje, lėšų reikia informacijai apie ES įvykius rinkti neišvykstant iš savo valstybės, komandiruotėms į Briuselį. Materialinių išteklių svarba darosi dar akivaizdesnė turint omenyje, kad siekiant efektyvaus atstovavimo interesams neretai tenka dirbti vienu metu su keliomis ES institucijomis. Nemenkų materialinių išteklių reikia vien norint stebėti įvykius, vykstančius ES lygmeniu. Atstovavimas interesams bus sėkmingas tik tokiu atveju, jei šios veiklos imsis kvalifikuoti ir komunikabilūs atstovai. Labiau tikėtina, kad tokių atstovų turės turtingesnės organizacijos. S. Andersen ir K. A. Eliassenas konstatuoja, kad nėra jokių garantijų, jog atstovaujant interesams pinigai ir ištekliai galų gale nenulems ir įtakos⁴¹⁹, o Helen S. Wallace ir Alasdairas R. Youngas teigia, kad grupės, kurios disponuoja didesniais ištekliais, atstovaudamos interesams ES lygmeniu turi pranašumą. Be to, net daug investuojant į šią sritį Briuselyje negalima tikėtis greito efekto. Rezulta-

⁴¹⁸ Mahoney Ch. (2004), p. 453.

⁴¹⁹ Andersen S. S., Eliassen K. A. (1996a), p. 54.

tų gali duoti tik kryptinga veikla, trunkanti ne vienerius metus, tačiau reikalaujanti ir atitinkamų išlaidų⁴²⁰.

Išteklių įtaka aiškiai matoma iš ES lygmeniu veikiančių interesų grupių struktūros. R. Eisingas nurodo, kad žvelgiant į interesų grupių visumą vis labiau ryškėja stambių bendrovių reikšmė⁴²¹. A. Follesdal is ir S. Hixas teigia, kad „[s]utelkti interesai, pavyzdžiui, verslo interesų grupės ir tarptautinės bendrovės, yra aktyvesni veikdami Europos lygmeniu nei išsklaidyti interesai, pavyzdžiui, vartotojų grupės arba profsąjungos“⁴²². Išsivysčiusių pramoninių šalių verslo interesų grupės, veikiančios ES lygmeniu, skaičiumi gerokai pranoksta išsklaidytų, arba nevervlo, interesų grupes. J. Greenwoodas nurodo, kad verslo interesų grupės sudaro 66 proc. visų interesų grupių, veikiančių ES lygmeniu⁴²³.

Atstovaujant interesams didelė reikšmė tenka kalbos išmanymui, kultūriniam artimumui, net atstumui nuo šalies, kuriai atstovaujama. Pavyzdžiui, Prancūzijos interesų grupės galėjo kur kas sėkmingiau veikti Briuselyje, nes tarp Paryžiaus ir Briuselio esama patogaus susisieki mo traukiniais⁴²⁴. Kita vertus, Irini Pari, analizuodama menko Graikijos verslo atstovavimo interesams ES lygmeniu priežastis, šalia didelių biuro išlaikymo Briuselyje išlaidų nurodo ir šalies geografinę padėtį Europos periferijoje – kelionės reikalauja daugiau laiko ir išlaidų⁴²⁵.

Vienas iš veiksmų, lemiančių ir verslo, ir nevervlo interesų grupių materialinius išteklius, yra nacionalinės valstybės ekonominė padėtis, kurią atspindi pagal perkamosios galios standartą (PGS) apskaičiuotas BVP vienam gyventojui. Šis valstybių rodiklis Europos Komisijos „Eurostat“ vertinimu⁴²⁶ pateikiamas 25 lentelėje.

⁴²⁰ **Wallace H. C., Young A. R.** (1997) *The Kaleidoscope of European Policy-Making: Shifting Patterns of Participation and Influence*. H. C. Wallace, A. R. Young (eds) *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press, p. 244.

⁴²¹ **Eising R.** (2003), p. 200.

⁴²² **Follesdal A., Hix S.** (2005), p. 6.

⁴²³ **Greenwood J.** (2003), p. 19.

⁴²⁴ **Greenwood J.** (2007), p. 13.

⁴²⁵ **Pari I.** (2003) *The Challenge of Geography: Recruiting and Retaining Members from the South in EU Associations*. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 208.

⁴²⁶ **Eurostat** (2009) *European Commission. Your key to European Statistics*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu; 2010-08-22>.

25 lentelė. Pagal perkamosios galios standartą (PGS) apskaičiuotas BVP vienam gyventojui (ES 27 = 100) 1997–2010 m.

Metai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ES (27 valstybės)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Airija	114.6	121.1	125.9	130.9	132.5	138.0	140.8	142.1	144.1	146.8	149.6	136.4	127	125
Austrija	131.3	131.6	131.2	131.4	125.1	126.2	126.8	126.7	124.3	123.7	123.8	123.1	124	125
Belgija	125.6	122.8	122.9	125.9	123.5	125.0	122.9	120.7	119.4	118.4	118.0	114.6	116	
Bulgarija	26.4	26.9	26.9	27.8	29.3	31.0	32.5	33.7	34.5	36.5	37.2	40.1	44	43
Čekija	72.9	70.5	69.5	68.5	70.2	70.4	73.4	75.1	75.9	77.5	80.3	80.4	82	80
Danija	133.1	131.9	130.8	131.6	127.8	128.4	124.1	125.7	123.7	122.8	120.0	118.3	121	124
Estija	41.9	42.5	42.5	45.0	46.4	50.0	54.5	57.4	61.6	65.9	69.5	68.1	64	65
Graikija	84.6	83.3	82.7	84.1	86.5	90.2	92.6	94.0	91.8	92.9	94.1	93.8	94	89
Ispanija	93.3	95.3	96.3	97.3	98.1	100.5	101.0	101.0	102.0	104.0	105.4	103.9	103	101
Italija	119.0	119.7	117.5	116.9	117.8	111.9	110.7	106.7	104.8	103.8	101.9	100.4	104	100
Jungtinė Karalystė	118.2	117.6	117.8	119.0	119.8	120.6	121.8	123.7	121.9	120.6	118.4	116.9	113	114
Kipras	85.8	86.7	87.3	88.7	90.9	89.2	88.9	90.3	90.9	90.2	90.8	94.6	98	98
Latvija	34.6	35.6	36.0	36.7	38.7	41.2	43.3	45.7	48.6	52.5	57.9	55.6	52	52
Lenkija	46.8	47.8	48.6	48.2	47.6	48.3	48.9	50.6	51.4	52.3	53.7	57.5	61	62
Lietuva	38.1	40.1	38.7	39.3	41.5	44.1	49.1	50.5	52.9	55.5	59.5	61.2	55	58
Liuksemburgas	214.6	217.4	237.3	243.7	234.1	240.3	247.7	253.4	254.1	266.9	267.2	252.8	272	283
Malta	80.5	80.5	81.0	83.6	77.9	79.5	78.4	76.8	77.5	76.6	77.5	75.4	81	83
Nyderlandai	127.0	128.6	130.8	134.3	133.7	133.4	129.3	129.2	130.8	130.9	131.2	134.9	131	134
Portugalija	76.1	76.6	78.3	78.0	77.3	77.0	76.7	74.6	76.9	76.3	76.1	75.4	80	81
Prancūzija	114.6	115.0	114.8	115.4	115.7	116.0	111.8	110.0	110.6	109.0	108.9	107.3	107	107
Rumunija	n	n	26.2	26.1	27.8	29.4	31.3	34.1	35.0	38.3	42.1	45.8	46	45
Slovakija	51.3	52.1	50.5	50.1	52.4	54.1	55.5	57.1	60.3	63.5	67.0	71.8	73	74
Slovėnija	77.7	78.6	80.6	79.8	79.7	82.3	83.4	86.4	87.5	87.7	89.5	90.6	88	87
Suomija	110.6	114.3	115.0	117.2	115.7	115.1	112.8	116.2	114.2	114.8	115.8	115.0	113	116
Švedija	123.4	122.5	125.3	126.7	121.4	121.1	122.6	124.7	120.3	121.4	122.2	121.4	119	123
Vengrija	51.5	52.7	53.5	56.0	58.7	61.3	63.2	63.1	63.2	63.5	62.7	62.9	65	64
Vokietija	124.3	122.4	122.1	118.5	116.6	115.2	116.5	116.3	116.8	115.9	115.0	116.0	116	118

Šaltinis: Eurostat (2009).

25 lentelė atskleidžia, kad ES senbuvės pasižymi gerokai didesniu BVP vienam gyventojui, palyginti su VRE valstybėmis, nors pastarųjų BVP auga gerokai sparčiau nei senųjų narių. Išskyrus Slovėniją ir Čekiją, kurių BVP vienam gyventojui viršija mažiausiai pasiturinčios ES senbuvės Portugalijos atitinkamą rodiklį, visų kitų VRE valstybių BVP vienam gyventojui yra mažesnis nei ES senbuvė. Tačiau net Slovėnijos ir Čekijos BVP vienam gyventojui gerokai atsilieka nuo ES vidurkio.

Verslo, ypač stambiojo, asociacijos dominuoja atstovaudamos interesams ES lygmeniu, todėl VRE valstybių NVO, kurių verslo bendrovės yra kur kas mažiau pajėgios ekonomiškai, atsiduria nepalankesnėje padėtyje. J. Greenwoodas pažymi, kad kai kurios bendrovės disponuoja didesniais ištekliais nei kai kurios valstybės – ES narės, todėl jos įgyja galimybę daryti reikšmingą politinę įtaką⁴²⁷. Tai buvo konstatuota dar prieš pastarąją ES plėtros bangą priimant valstybes iš VRE. Į ES įstojus neturtingoms šalims iš VRE šis pastebėjimas tampa dar aktualesnis.

Dėl menkų materialinių išteklių NVO iš VRE dažnai turi ribotas galimybes atidaryti savo atstovybes Briuselyje, o tik tokios atstovybės sudaro geriausias sąlygas atstovauti interesams ES lygmeniu, tapti „savu žmogumi“ Briuselio koridoriuose ir daryti įtaką priimant sprendimus.

Daugelis NVO iš VRE nepasižymi tokiais ištekliais kaip gebėjimai pateikti informaciją, kompetencija, gebėjimas padėti Komisijai įgyvendinti ES politiką. Išteklių VRE valstybių NVO trūksta net norint stebėti sprendimų priėmimo procesą Briuselyje, kad būtų galima laiku reaguoti. Nuo to didelė dalimi priklauso atstovavimo interesams efektyvumas.

Lenkijos NVO biuro vadovas Pawelas Krzeczunowiczius teigia, kad daugelis VRE valstybių NVO neturi techninės kvalifikacijos, būtinos deryboms su Europos Komisija, todėl yra priklausomos nuo europinių asociacijų⁴²⁸. Larsas K. Hallstromas teigia, kad VRE valstybių NVO, nepasižyminčių didesne technine ir moksline kvalifikacija, galimybės dalyvauti priimant ES sprendimus tėra teorinės. Jis analizavo, kaip Briuselyje interesams atstovauja aplinkos apsauga besirūpinančių VRE valstybių NVO. Iš pokalbių su ES pareigūnais paaiškėjo, kad pareigūnai tokias aplinkos apsaugos organizacijas vertina tik kaip infor-

⁴²⁷ Greenwood J. (1997), p. 18.

⁴²⁸ ECAS (2004), p. 10.

macijos apie ES politiką gavėjas, o ne kaip visuomenės nuomonės perteikėjas, ir jų požiūris pareigūnų nedomina. Nors formaliai NVO gali dalyvauti priimant ES sprendimus, tai yra viso labo teorinė galimybė. Daroma išvada, kad toks hierarchinis technokratinis požiūris didina atotrūkį tarp Briuselio ir VRE valstybių visuomenės⁴²⁹.

Mokėti svarbiausias ES kalbas yra svarbu ir sekant ES informaciją apie priimamus sprendimus, ir juo labiau atstovaujant interesams Briuselyje. Nors laikoma, kad visos 23 oficialios ES kalbos turi vienodą reikšmę, komunikuojant su kitų šalių NVO ir bendradarbiaujant su ES institucijomis itin svarbi yra anglų kalba. Ją moka 51 proc. ES gyventojų. ES institucijose reikšminga yra ir prancūzų kalba⁴³⁰. Duomenys apie ES narėse ir kandidatėse plačiausiai mokamas kalbas (išskyrus gimtąją) pateikti 26 lentelėje.

⁴²⁹ **Hallstrom L. K.** (2004) Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy. *Environmental Politics* vol. 13 Issue 1, Supplement 1, pp. 175–193.

⁴³⁰ **Eurobarometer** (2006a) *Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 243 / Wave 64.3* – TNS Opinion & Social.

26 lentelė. ES narėse ir kandidatėse trys plačiausiai mokamos kalbos
(išskyrus gimtąją) 2006 m.

Airija		Austrija		Belgija		Bulgarija	
Prancūzų	20	Anglų	58	Anglų	59	Rusų	35
Airių	9	Prancūzų	10	Prancūzų	48	Anglų	23
Vokiečių	7	Kitos	13	Vokiečių	27	Vokiečių	12
Čekija		Danija		Estija		Graikija	
Vokiečių	28	Anglų	86	Rusų	66	Anglų	48
Anglų	24	Vokiečių	58	Anglų	46	Vokiečių	9
Rusų	20	Prancūzų	12	Vokiečių	22	Prancūzų	8
Ispanija		Italija		Jungtinė Karalystė		Kipras	
Anglų	27	Anglų	29	Prancūzų	23	Anglų	76
Prancūzų	12	Prancūzų	14	Vokiečių	9	Prancūzų	12
Ispanų	10	Kt. regioninė kalba	6	Ispanų	8	Vokiečių	5
Kroatija		Latvija		Lenkija		Lietuva	
Anglų	49	Rusų	70	Anglų	29	Rusų	80
Vokiečių	34	Anglų	39	Rusų	26	Anglų	32
Italų	14	Latvių	23	Vokiečių	19	Lenkų	15
Liuksemburgas		Malta		Nyderlandai		Portugalija	
Prancūzų	90	Anglų	88	Anglų	87	Anglų	32
Vokiečių	88	Italų	66	Vokiečių	70	Prancūzų	24
Anglų	60	Prancūzų	17	Prancūzų	29	Ispanų	9
Prancūzija		Rumunija		Slovakija		Slovėnija	
Anglų	36	Anglų	29	Vokiečių	32	Kroatų	59
Ispanų	13	Prancūzų	24	Rusų	29	Anglų	57
Vokiečių	8	Vokiečių	6	Čekų	25	Anglų/Vokiečių	50
Suomija		Švedija		Turkija		Vengrija	
Anglų	63	Anglų	89	Anglų	17	Vokiečių	25
Švedų	41	Vokiečių	30	Turkų	7	Anglų	23
Vokiečių	18	Prancūzų	11	Vokiečių	4	Kitos	11
Vokietija							
Anglų	56						
Prancūzų	15						
Vokiečių	9						

Šaltinis: Eurobarometer (2006a), p. 13.

Kaip matyti iš 28 lentelės, didelė dalis Vakarų Europos valstybių gyventojų moka anglų kalbą: 89 proc. švedų, 88 proc. maltiečių⁴³¹, 87 proc. olandų, 86 proc. danų, 76 proc. kipriečių, 63 proc. suomių. Daugumoje

⁴³¹ Anglų kalba Maltoje yra valstybinė kalba, kartu su maltiečių kalba.

ES senbuvių daugiau kaip pusė gyventojų moka anglų kalbą, VRE valstybėse su kai kuriomis išimtimis – apie ketvirtadalis ar trečdalis gyventojų. Prancūzų kalba VRE valstybėse, išskyrus Rumuniją, išvis nėra populiarė.

Išanalizavę, kur yra įsikūrusios ES lygmeniu veikiančios interesų grupės, J. Greenwoodas konstatuoja, kad 85 proc. šių grupių pagrindinius biurus turi Briuselyje arba vietose, kurias iš Briuselio greituoju traukiniu įmanoma pasiekti greičiau nei per dvi su puse valandos – Paryžiuje, Londone, Bonoje, Hagoje ir Amsterdame⁴³².

Dalis VRE valstybių geografiškai yra gana toli nuo Briuselio, be to, iki šiol nėra sukurtos geros transporto infrastruktūros – Briuselio ir kitų Vakarų Europos valstybių negalima pasiekti greitaisiais traukiniais, o kelionė automobiliu pernelyg ilga ir sudėtinga. Ypač tai pasakytina apie tris Baltijos valstybes, Rumuniją, Bulgariją.

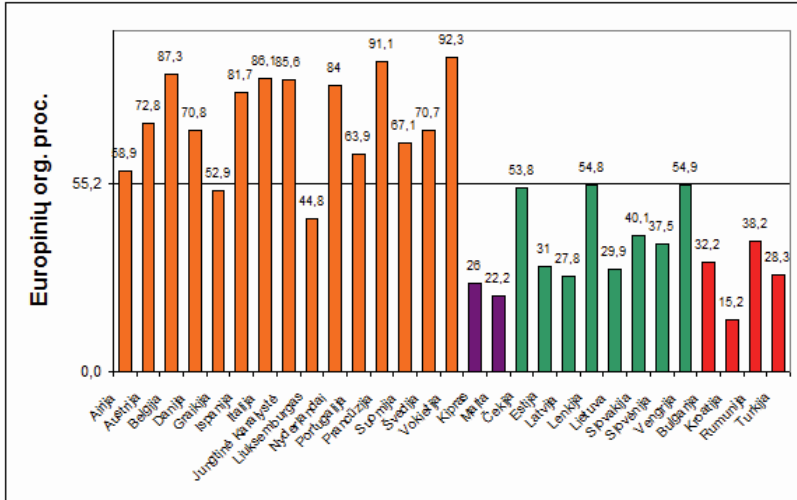
Atlikus originalų Europos Komisijos ir pilietinės visuomenės konsultacijų internetinės duomenų bazės CONECCS tyrimą buvo išanalizuotas atstovavimas valstybėms narėms europinėse asociacijose 2006 m. gruodžio mėnesį⁴³³. 2 pav. vaizduoja europinių asociacijų, kuriose yra atitinkamos ES valstybės ir kandidatės narių, procentą. Duomenų bazėje kaip europinės asociacijos galėjo registruotis tik asociacijos, turinčios narių iš trijų ar daugiau ES valstybių ir kandidačių. Iš viso buvo surinkti duomenys apie atstovavimą valstybėms 699 europinėse asociacijose (lentelėje – 100 proc.) (duomenų bazėje buvo užsiregistravusios 749 europinės asociacijos, tačiau ne visos pateikė duomenis, kokioms valstybėms atstovauja jų nariai). 29-ių valstybių, kurių organizacijos priklauso europinėms asociacijoms, pažymėtas vidurkis – 55,2 proc. (vadinasi, valstybei vidutiniškai atstovauja 55,2 procento europinių asociacijų). Šis vidurkis viršija tik ES senbuvės. Visų naujų narių, kurioms atstovaujama europinėse asociacijose, rodikliai yra mažesni nei vidurkis. Tą patį galima pasakyti apie Graikiją ir Liuksemburgą.

Kiekvienai iš ES senbuvių vidutiniškai atstovaujama 517-oje europinių asociacijų (74,0 proc.), o kiekvienai iš aštuonių VRE valstybių, kurios 2006 m. buvo ES narės, – vidutiniškai 288 europinėse asociacijose (41,2 proc.).

⁴³² Greenwood J. (2003), p. 14.

⁴³³ Plačiau šis tyrimas pristatomas Spurga S. (2008a), p. 140–168.

2 pav. ES narės ir kandidatės, kurioms atstovaujama europinėse asociacijose 2006 m. (proc.)



Pastaba. Nurodytas procentas rodo europinių asociacijų dalį, kuriai priklauso narių iš atitinkamos ES valstybės arba kandidatės. 55,2 proc. – europinių asociacijų dalies, kuriai priklauso narių iš ES valstybės arba kandidatės, vidurkis.

***Vidurio ir Rytų Europos valstybių ir ES senbuvių
piliietinės visuomenės organizacijos, veikiančios
ES lygmeniu: bendradarbiavimas ir konkurencija***

VRE valstybių NVO yra menkai atstovaujama ES lygmeniu. N. Pérez-Solórzano Borrarán suskaičiavo, kad 2003 m. Briuselyje veikė 27 VRE valstybių atstovavimo interesams biurui. Jos duomenimis, tarp

Briuselio lobistų tai nesudaro nė 2 proc.⁴³⁴ Savo atstovybes Briuselyje turi keletas VRE valstybių verslo asociacijų, daugiausia iš Čekijos, Lenkijos, Vengrijos ir Slovėnijos⁴³⁵. Daugiau yra VRE valstybių regionų ir miestų atstovybių. Lenkija 2011 m. Briuselyje turėjo 17 regioninių biurų⁴³⁶. Atskiros neverslo interesų turinčios VRE valstybių NVO savarankiškos atstovavimo interesams veiklos imasi retai ir kol kas nėra žinoma, kad būtų Briuselyje įkūrusios bent vieną atstovybę.

J. Greenwoodas pateikia duomenis apie valstybes, kuriose įsikūrusios ES lygmeniu veikiančios interesų grupės (organizacijos ir atskiri veikėjai)⁴³⁷. Tai pavaizduota 27 lentelėje.

27 lentelė. Valstybės, kuriose įsikūrusios ES lygmens interesų grupės

Valstybė	Skaicius	Proc.
Belgija	829	59
Prancūzija	119	8
Jungtinė Karalystė	97	7
Vokietija	95	7
Nyderlandai	74	5
Šveicarija	26	2
Italija	24	2
Liuksemburgas	18	1
Kitos	126	9
Iš viso	1408	100

Šaltinis: Greenwood (2007).

Lentelė atskleidžia, kad absoliuti dauguma ES lygmeniu veikiančių interesų grupių yra įsikūrusios Belgijoje arba kaimynėse ES senbuvėse.

⁴³⁴ Pérez-Solórzano Borragn N. (2003b), p. 214.

⁴³⁵ 2006 m. įkurta Lietuvos verslo atstovybė Briuselyje buvo Lietuvos ekonominės plėtros agentūros padalinys. Pertvarkius institucijas atstovas Belgijoje tapo VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ atstovu, kurio funkcija yra pritraukti investicijų į Lietuvą, o ne atstovauti Lietuvos verslui Briuselyje.

⁴³⁶ Polska (2011) Przedstawicielstwa polskich regionów w Brukseli. *Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli*. www.brukselaeu.polemb.net; 2011-07-15.

⁴³⁷ Greenwood J. (2007), p. 13.

Dauguma VRE valstybių bendrovių, nors ir nerasdamos galimybės geriau atstovauti savo interesams ES lygmeniu, teigia, kad tokia lobistinė veikla joms yra svarbi. 79 proc. bendrovių, 2004 m. dalyvavusių Vidurio Europos bendrovių pasirengimo plėtrai apklausoje CAPE 2004, pripažino lobizmo Europos lygmeniu svarbą, tačiau dar daugiau jų (86 proc.) svarbesniu laikė lobizmą nacionalinės valstybės lygmeniu⁴³⁸ (28 lentelė). Estijos, Slovakijos ir Latvijos bendrovės kur kas labiau nei kitų valstybių vertino lobistinę veiklą savo šalyje. Šios veiklos svarbą Briuselyje labiausiai pabrėžė Lietuvos, Rumunijos ir Bulgarijos bendrovės.

28 lentelė. Lobizmo svarba valstybėje ir Briuselyje verslo bendrovių akimis (proc.)

	Valstybėje				Briuselyje			
	Nesvarbu		Svarbu		Nesvarbu		Svarbu	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Bulgarija	7	4	92	95	20	12	78	87
Čekija	12	15	87	84	24	23	73	77
Estija	11	27	83	72	27	55	65	39
Latvija	14	17	86	81	32	29	69	71
Lenkija	14	15	84	80	19	17	74	78
Lietuva	10	9	89	91	17	12	83	88
Rumunija	5	8	90	91	6	10	90	88
Slovakija	24	12	76	86	30	30	70	68
Slovėnija	21	16	78	83	26	21	72	77
Vengrija	9	7	90	92	15	14	83	83
10 valstybių vidurkis	12	12	85	86	18	18	78	79

Pastabos:

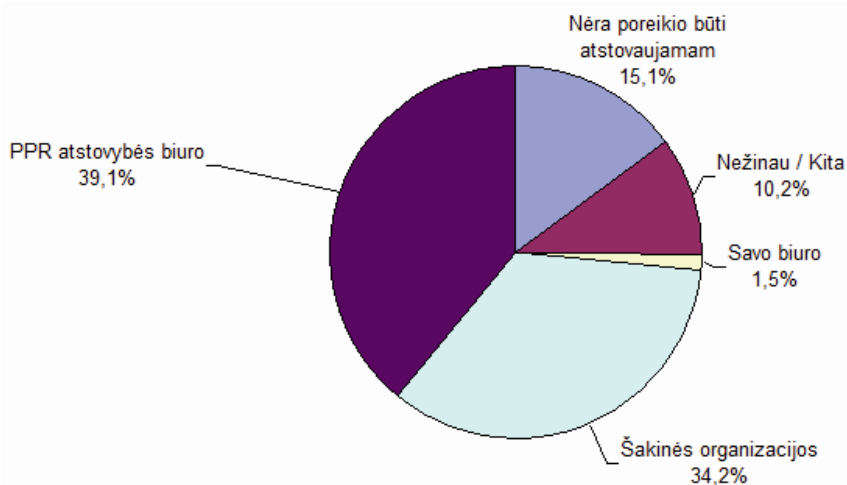
1. Dėl apvalinimo ir neįtraukus atsakymo nepateikusių bendrovių vienos valstybės vienerių metų suma nėra lygi 100.
2. Čia pateikiamas 10 valstybių vidurkis apskaičiuojamas pagal visų apklaustų bendrovių pateiktus atsakymus (o ne skaičiuojant valstybių vidurkį).

Šaltinis: EUROCHAMBRES (2004b).

⁴³⁸ **EUROCHAMBRES** (2004b) *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe. CAPE 2004. A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market.*

3 pav. atskleidžia VRE valstybių bendrovių požiūrį į būdus, kaip joms būtų galima atstovauti Briuselyje. Maždaug 39 proc. bendrovių manė, kad yra svarbu, jog joms Briuselyje būtų atstovaujama per Prekybos ir pramonės rūmų atstovybę, 34 proc. – per šakines organizacijas. Poreikio, kad joms būtų atstovaujama, neįvertė apie 15 proc. bendrovių.

3 pav. Vidurio ir Rytų Europos valstybių verslo bendrovių poreikis būti atstovaujamos Briuselyje 2004 m. (proc.)



Šaltinis: EUROCHAMBRES (2004b).

Christianas D. de Fouloy, Sigita Bagdonienė ir Darius Varanavičius pastebėjo, kad Briuselyje atstovauti interesams VRE valstybių NVO dažnai imasi neturėdamos didesnės patirties, kvalifikacijos ir išteklių. Jos nepakankamai išmano ES institucijų darbo specifiką, europinių teisės aktų priėmimo mechanizmus ir rašytas bei nerašytas lobistinės veiklos Briuselyje taisykles. Paprastai VRE valstybių NVO apsiriboja įvairios informacijos rinkimu ir nemėgina daryti įtakos politiniams bei teisėkūros procesams. Neretai pagrindinis siekis yra gauti pinigų iš ES struktūrinių fondų, tačiau tokius norus paprastai lydi perdėti lūkesčiai. Vangiai atstovaujami VRE valstybių interesai lemia, kad atstovavimo interesams ir politinės ES darbotvarkės sferose realiai formuojasi vadi-

namoji dviejų greičių Europa⁴³⁹, kurios iki šiol pavyko išvengti veikiant formaliuoju politiniu lygmeniu⁴⁴⁰.

Daugelis VRE valstybių NVO narystę europinėse asociacijose vertina kaip vienintelę galimybę atstovauti savo interesams Briuselyje. Dėl žinių ir išteklių stygiaus jos paprastai atsisako kitų galimybių atstovauti interesams, pavyzdžiui, neįkuria savo biuro Briuselyje, nesamdo konsultantų ir lobistų. Tapdamos europinių asociacijų narėmis VRE valstybių NVO gauna galimybę pasimokyti iš senųjų ES valstybių NVO patirties, naudotis europinių asociacijų informacijos bei poveikio kanalais ir siekti savų tikslų taupydamos išteklius.

Ryšius su ES narių giminingomis organizacijomis ir Europos federacijomis daugelis VRE valstybėse staiga susikūrusių NVO, profsąjungų, profesinių interesų organizacijų ar asocijuotų nacionalinių verslo struktūrų užmezgė nuo pat Aksominės ir Dainuojančios revoliucijų pradžios. Buvo siekiama tapti europinių asociacijų narėmis. Narystė europinėse asociacijose turėjo poveikį VRE valstybių NVO tikslų formulavimui ir organizacinei kultūrai. Kita vertus, glaudesnis bendradarbiavimas su ES interesų grupėmis tapo prestižo dalyku VRE valstybėse: tokių ryšių turinčios NVO nacionalinėse šalyse juos pateikdavo kaip savo brandumo, patikimumo ir „europietiško“ įrodymą⁴⁴¹. Narystė europinėse asociacijose tapo savotiška mada, nors ir ne visada atnešdavo realios naudos. Dažnos komandiruotės į Vakarų šalis ne visada buvo pakankamai rezultatyvios ir tapo organizacijų vadovų išskirtinumo požymiu, o eiliniai organizacijų nariai likdavo nuošalyje.

Daugeliu atvejų europinės asociacijos palankiai vertino naujų narių iš VRE valstybių narystės siekį ir durys joms būdavo atveriamos. Viena iš priežasčių, kodėl europinės asociacijos yra suinteresuotos priimti NVO iš VRE valstybių, – reprezentatyvumo ir svorio augimas ES institucijų akyse, kai atstovaujama didesniai šalių skaičiui. ES skatino šį procesą, net buvo kuriamos specialios programos, skirtos NVO bendradarbiavimui tarp Europos šalių pagyvinti⁴⁴². ES senbuvių orga-

⁴³⁹ Dviejų greičių Europa vadinama padėtis, kuri atsirastų, jei susiformuotų ES narių grupės su skirtingu įtakos, iniciatyvų, pareigų bei teisių krūviu.

⁴⁴⁰ **Fouloy C. D., Bagdonienė S., Varanavičius D.** (2006) *Naujos valstybės narės susipažįsta, kas yra lobizmas ES*. www.omni.lt, 2006-11-10.

⁴⁴¹ **Fink-Hafner D.** (1997) The Role of Interest Organisation in the Europeanisation of Slovenian Policy-Making. *Journal of International Relations* vol. 4 (1–4), p. 135.

⁴⁴² **Smith K. E.** (2001), p. 50.

nizacijos teikia partneriams iš VRE valstybių metodinę ir materialinę paramą. Europinės asociacijos narėms iš VRE valstybių suteikia savo srities informaciją apie procesus, vykstančius atitinkamose ES politikos srityse bei valstybėse narėse, apie ES institucijų struktūrą bei ES teisėkūros procedūras, asociacijos narės gali susipažinti su europinės asociacijos analizės skyrių parengtomis ataskaitomis, gauti konsultaciją ES ir valstybių narių įstatymų derinimo klausimais, sužinoti apie potencialius bendrų projektų su valstybėmis narėmis finansavimo šaltinius⁴⁴³.

VRE valstybių NVO stinga informacijos apie ES institucijų veiklą ir atstovavimo interesams šiose institucijose procedūrų išmanymo. Dėl visų rūšių išteklių trūkumo jos dažniausiai yra priklausomos nuo didelių europinių asociacijų. Kita vertus, VRE valstybių interesų grupės, veikiančios ES lygmeniu, dažniausiai turi kitų tikslų nei ES senbuvių interesų grupės. NVO iš VRE valstybių visų pirma rūpi išmokti bendradarbiauti su ES institucijomis ir užsitikrinti techninę pagalbą, gauti informacijos, o apie poveikį ES institucijoms bei ES priimamiems sprendimams dažnai net negalvojama. N. Pérez-Solórzano Borragán teigia, kad „Vidurio ir Rytų Europos interesų grupių bendravimas su Europos institucijomis yra efektyvus gaunant informaciją, tačiau visiškai priklauso nuo jų narystės europinėse asociacijose“⁴⁴⁴.

NVO iš VRE valstybių narystė europinėse asociacijose yra iššūkis abiem pusėms. Europinėms asociacijoms dažnai nelengva rasti tinkamų partnerių VRE valstybėse. Pavyzdžiui, įtakingas Europos vartotojų sąjungos biuras (BEUC) dėjo pastangų, kad Lietuva taptų jo nare, tačiau atitinkamoms mūsų šalies organizacijoms tarpusavyje nesutarus 2012 m. Lietuva liko vienintelė ES narė, neturinti savo atstovų šioje organizacijoje. Be to, naujų narių prisijungimas sukelia organizacinių sunkumų ir verčia svarstyti naujus klausimus⁴⁴⁵. Savo ruožtu NVO iš VRE valstybių yra priverstos sparčiai mokytis europinio žaidimo taisyklių ir kartu turi stengtis, kad jų interesai nebūtų ištirpdyti didelėje organizacijoje.

⁴⁴³ Pérez-Solórzano Borragán N. (2005) The Europeanization of interest representation in the new EU member states from ECE: NGO and Business Interest Associations in comparative perspective. *3rd ECPR Conference*. Budapest, 8–10 September.

⁴⁴⁴ Pérez-Solórzano Borragán N. (2003b), p. 219.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 174–175.

Europinės asociacijos paprastai net nekelia tikslo ginti atskirų šalių nacionalinius interesus. Europos prekybos ir pramonės rūmų generalinis sekretorius Arnaldo Abruzzini pabrėžia:

„Organizacijos, tokios kaip Europos prekybos ir pramonės rūmai, ir toliau stengsis padėti, tačiau niekada neužims grynai *nacionalinių* pozicijų, neprisidės prie teisės aktų rengimo besiremiamos vienais ar kitais *nacionaliniais* interesais, nerems programų, kurios itin palankios vienai ar kitai *nacionalinei* verslo bendruomenei.“⁴⁴⁶

Kristýna Bušková ir Heiko Pleinesas išanalizavo Čekijos ir kitų VRE valstybių aplinkos apsauga besirūpinančių NVO patirtį atstovaujant interesams ES lygmeniu aplinkos apsaugos organizacijų junginyje *Green 10*, kuris turi biurą Briuselyje ir jungia dešimt stambiausių šios srities Europos organizacijų. Šios organizacijos skatina nuosekliai įgyvendinti ES aplinkos apsaugos įstatymus ir politiką valstybėse narėse, teikia naujus pasiūlymus aplinkos apsaugos srityje, remia ES lyderystę aplinkosaugos srityje globaliu mastu. VRE valstybių aplinkos apsaugos NVO yra labiausiai patyrusios tarp kitų šių valstybių NVO, nes jos turėjo galimybę aktyviai veikti anksčiausiai, daugeliu atvejų – nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio pabaigos. Vis dėlto *Green 10* junginyje didžiausią vaidmenį vaidina ES senbuvės. Net 45 proc. NVO narių dešimtyje organizacijų yra iš penkių aktyviausių valstybių: Belgijos, Jungtinės Karalystės, Nyderlandų, Prancūzijos ir Vokietijos. Kaip valstybėms atstovaujama *Green 10*, pavaizduota 29 lentelėje.

29 lentelė. Atstovavimas valstybėms organizacijų junginyje *Green 10* 2006 m.

NVO skaičius	Valstybės
Iki 10	Airija, Estija, Kipras, Malta, Latvija, Lenkija, Lietuva, Liuksemburgas, Portugalija, Slovakija, Slovėnija
Nuo 11 iki 20	Austrija, Čekija, Danija, Ispanija, Italija, Graikija, Suomija, Švedija, Vengrija
Daugiau nei 20	Belgija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Prancūzija, Vokietija

Šaltinis: Bušková K., Pleines H. (2006).

⁴⁴⁶ **EUROCHAMBRES** (2004a) *EUROCHAMBRES' CAPE Survey 2004: Central European enterprises support accession and are optimistic about prospects. However SMEs lack preparedness*. Press Release. Brussels, 23 April.

Green 10 sudarančios organizacijos nėra vieningos, o tai sukelia papildomų sunkumų VRE valstybių NVO. *Green 10* narių *WWF* ir *BirdLife International* tikslas – išsaugoti gamtą, jos yra linkusios bendradarbiauti su verslo organizacijomis ir politikais. *Greenpeace* yra susitelkusi į pramonės plėtros keliamas problemas, tokias kaip šiltnamio dujos ir branduolinė energija, ir yra linkusi į konfrontaciją bei aštrias protesto formas. Tokie nesutarimai nėra naudingi mažoms VRE valstybių NVO. *Green 10* partneriai neretai imasi ginti savo interesus atskirai vienas nuo kito. Dėl šių nesutarimų *Green 10* nesugeba mažesnėms NVO suteikti reikiamos paramos. Reikšminga ir tai, kad įsitraukusioms į vidinę *Green 10* kovą čekų NVO tampa sunkiau bendradarbiauti tarpusavyje, o Briuselyje veikiantys NVO atstovai neretai atitolsta nuo organizacijų, veikiančių savoje valstybėje⁴⁴⁷.

VRE valstybių NVO priklauso nuo europinių asociacijų, tačiau pastarosios nėra vienintelės žaidėjos europiniu lygmeniu. Edgaras Grande'as pažymi, kad europinės verslo organizacijos yra gana silpnos, ypač lyginant su nacionalinėmis organizacijomis – jų narėmis. Europos politikos procese stebima atstovavimo interesams fragmentacija ir ryškūs pokyčiai nacionalinėms interesų grupėms ir susivienijimams pradėdant veikti tiesiogiai Europos lygmeniu, ignoruojant skėtines organizacijas. Taip stengiamasi išvengti papildomų sąnaudų, atsirandančių ieškant sutarimo su kitų šalių susivienijimais. Pavyzdžiui, trys ketvirtadaliai Europos verslo konfederacijos UNICE (nuo 2007 m. pakeitusios pavadinimą į BUSINESSEUROPE) narių Briuselyje turi atskirus biurus⁴⁴⁸. Dauguma šių biurų priklauso ES senbuvų konfederacijoms, taigi jos atsiduria palankesnėje padėtyje, palyginti su VRE valstybių konfederacijomis.

Netolygumai ir disproporcija atstovaujant atskiroms valstybėms atsiskleidžia vertinant europinių asociacijų vidinės struktūros vadovybę. I. Pari pateikia UNICE, kuri turi 70 darbo grupių, pavyzdį. 15 šių

⁴⁴⁷ **Bušková K., Pleines H.** (2006) Case Study: Czech Environmental NGOs and the EU. H. Pleines (ed.) *Participation of Civil Society in New Modes of Governance: The Case of the New EU Member States. Part 3: Involvement at the EU Level*. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

⁴⁴⁸ **Grande E.** (2003) How the Architecture of the EU Political System Influences Business Associations. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 53.

grupių vadovų yra iš Nyderlandų, 20 iš Jungtinės Karalystės ir viso labo 7 iš Pietų Europos valstybių. Sunku tikėtis, kad svarbūs postai atitektų VRE valstybių atstovams⁴⁴⁹.

Įvertinus, kad VRE valstybių pilietinei visuomenei yra menčiau atstovaujama ES lygmeniu, palyginti su ES senbuvųjų pilietine visuomene, palankesnis būdas atstovauti VRE valstybių interesams priimant sprendimus ES yra per ES Tarybą. Šis būdas suteikia daugiau galimybių, ypač mažoms ir vidutinio dydžio valstybėms, apginti savo interesus. ES galima vertinti kaip globalizacijos produktą, kuriam būdingos globalizacijos ydos – valdymo technokratizavimas ir atitolinimas nuo eilinių piliečių. Kita vertus, ES institucijos – ir Europos Komisija, ir Taryba, ir Europos Parlamentas – padeda bent iš dalies atsispirti globalioms kapitalizmo jėgoms ir valstybėms suteikia balsą bei galimybę veikti.

EFEKTYVUS IR DEMOKRATINIS ES VALDYMAS: CONNEX PROJEKTO PATIRTIS

Europos tyrimų tinklo CONNEX (angl. *The Network of Excellence CONNEX*) projekto tema buvo „Efektyvus ir demokratinis daugiapakopis valdymas Europoje“. Vykdam projektą siekta pagilinti Europos ateičiai svarbias žinias, pagrįstas nepriklausomais fundamentaliais tyrimais, ir sukurti visą Europą apimančią mokslininkų bendruomenę. Projekto koordinatore buvo prof. B. Kohler-Koch, o koordinuojanti institucija – Manheimo universitetas (Vokietija). Projektas vykdytas nuo 2004 m. liepos 1 d. iki 2008 m. birželio 30 d. Monografija, kurią laikote rankose, yra sukurta aktyviai dalyvaujant šio tinklo veikloje, naudojant jo pasiūlytus teorinius ir metodologinius modelius, nuolat konsultuojantis su daugeliu projekte dalyvavusių Europos tyrėjų. Vykdam projektą buvo analizuojama ES institucinė struktūra, taip pat senų ir naujų valdymo instrumentų pobūdis bei poveikis, ES demokratijos tobulinimo keliai ir priemonės, taip pat pilietinės visuomenės dalyvavimo valdyme galimybės ir kylančios problemos. Šiame skyriuje pateikia-

⁴⁴⁹ **Pari I.** (2003), p. 209.

ma svarbiausių CONNEX tinkle iškeltų ir tyrinėtų problemų bei tyrimų rezultatų apžvalga.

Europos vykdomosios politikos transformacija

CONNEX tyrėjų grupė kėlė klausimą, kaip ES daugiapakopėje sistemoje veikia vykdomoji valdžia.

Europos Komisijos veiklos pobūdis pastaraisiais dešimtmečiais gerokai pakito: ji iš tikrųjų tapo politine, o ne technokratinė institucija. Tai rodo ir jos sudėtis, vis glaudesni ryšiai su Europos Parlamentu, ir Komisijos įgaliotinių teisės dalyvauti politinių partijų veikloje pripažinimas⁴⁵⁰. Kita vertus, skiriant Komisijos administracijos ir kitus paslaugas teikiančius pareigūnus ir jiems kylant karjeros laiptais politikai turi vis mažiau įtakos. Taigi Komisijos organizacija labiau primena skandinaviškąjį ar Jungtinės Karalystės modelį, nors praeityje ji buvo labiau kontinentinio pobūdžio⁴⁵¹.

Komisijos modeliui įtaką daro ES valstybių narių viešojo administravimo modelis, todėl jis gali kisti po ES plėtros į Rytus. Naujųjų ES narių, ypač buvusių komunistinių valstybių, viešojo administravimo modelis dar nėra tvirtai nusistovėjęs ir nėra aišku, kokį modelį galų gale jos pasirinktų – kontinentinį (kuris joms artimesnis dėl istorinių priežasčių) ar anglišką arba skandinavišką. Komisijos modelis keisis panašėdamas į tuo metu dominuojantį modelį⁴⁵².

⁴⁵⁰ **Egeberg M.** (2008) Main Findings of RG1: “Institutional Dynamics and the Transformation of European Politics“, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report, p. 9; **Egeberg M.** (2006) Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners. *Journal of European Public Policy* vol. 13 Issue 1, pp. 1–15; **Cini M.** (2007) Ethics Management in the European Commission. M. Egeberg (Ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 3, Mannheim, p. 119–148.

⁴⁵¹ **Balint T., Bauer M., Knill Ch.** (2007) Bureaucratic Change in the European Administrative Space – The Case of the European Commission. M. Egeberg (ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 03, pp. 43–83; **Egeberg M.** (2006).

⁴⁵² **Balint T., Bauer M., Knill Ch.** (2007), p. 71.

M. Egebergas pažymi, kad įvykus dviem svarbiems pokyčiams susiformavo nauja ES daugiapakopio valdymo sandara. Visų pirma, daug įtakos ir galios kaip vykdomosios valdžios institucija šalia Europos Ministrų Tarybos įgijo Komisija. Antra, nacionalinių vyriausybių veikla išsiskleidė ir vertikaliai („agentūrizacija“), ir horizontaliai⁴⁵³. Kadangi Komisija valstybėse narėse neturi savo agentūrų, ji užmezgė partnerystės ryšius su nacionalinėmis institucijomis, atsakingomis už ES teisės taikymą ir įgyvendinimą, taip pat iš dalies su tomis, kurios atsakingos už ES politikos rengimą. Taigi šios agentūros įgyja dvejopą vaidmenį (angl. „double-hatted agency“): jos įgyvendina ir nacionalinių ministerijų, ir Komisijos sprendimus ir taip tampa Europos Sąjungos daugiapakopės administracijos dalimi. Būdamos tokioje padėtyje agentūros gali susidurti su skirtingais nacionalinių vyriausybių ir ES lūkesčiais, kuriuos kai kada gali būti sunku suderinti. Dvejopo vaidmens įtaka įvairiose situacijose yra skirtinga ir priklauso nuo pačių nacionalinių agentūrų gebėjimų ir patirties. Naujųjų ES narių institucijos labiau pasiduoda Komisijos įtakai greičiausiai todėl, kad yra naujokės ES arenoje⁴⁵⁴. Be to, šios institucijos, įgyvendindamos ES teisės aktus, bendradarbiauja ir koordinuoja savo veiklą su atitinkamomis kitų valstybių institucijomis, formuoja institucinius tinklus. Kita vertus, valstybėse, ypač turinčiose ryškius regionus, pavyzdžiui, Ispanijoje, pastebimi tiesioginiai Komisijos ir regionų valdžios ryšiai, aplenkiantys nacionalinę vyriausybę.

Dvišaliai tarpvalstybiniai santykiai pastaraisiais dešimtmečiais nesusilpnėjo, o tik išsiplėtė į naujas ES nares. Kol kas nėra pagrindo kalbėti apie tai, kad naujoji vykdomoji tvarka pakeitė ankstesnę, kai svarbiausios galios priklausė nacionalinėms administracijoms. Taigi ES vienu metu egzistuoja kelios skirtingos vykdomosios tvarkos. Ši sistema sudėtinga ir pasižymi tvarumu, nors, kita vertus, dėl nuolat vykstančios trinties ir susidūrimų turi pokyčių potencialą, kuris gali atsiskleisti ateityje⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Egeberg M. (2008), p. 9–11.

⁴⁵⁴ Egeberg M. (2008); Egeberg M., Trondal J. (2007) National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked? M. Egeberg (ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 03, pp. 291–313.

⁴⁵⁵ Curtin D., Egeberg M. (2008) Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order. *West European Politics* vol. 31 Issue 4, pp. 639–661; Egeberg M. (2008).

Daugiapakopė atskaitomybė ES

Raginimas, kad ES būtų įgyvendinta demokratija ir atskaitomybė, yra susijęs su tuo, jog ES virsta politine sąjunga, kurios politika gerokai pranoksta pirminį tikslą – pasiekti, kad valstybių sienos nekliudytų ekonominei veiklai. ES įgyvendina aiškia savarankišką politiką ir reguliuoja tokias sritis kaip aplinkos apsauga, vartotojų teisių apsauga, imigracijos politika ir kt. Kadangi daugėja funkcijų ir įgaliojimų, garsėja ir raginimai įgyvendinti demokratinio sprendimų priėmimo bei demokratinės atskaitomybės principus⁴⁵⁶.

Daugiapakopis valdymas meta iššūkį demokratijai ne tik ES, bet ir nacionaliniu lygmeniu, taip pat šiems lygmenims sąveikaujant. Daugiapakopė sistema sudėtinga, todėl nepaprastai sunku rasti vienodus kriterijus visos Europos demokratijos problemoms. Nacionalinių valstybių demokratija skirtinga, be to, ją skirtingai yra paveikęs vykstantis Europos integracijos procesas. CONNEX tyrėjų grupė pripažino, kad neįmanoma rasti bendro demokratijos apibrėžimo, kuris tiktų visoms nacionalinėms sistemoms, besiskiriančioms ir instituciniu, ir vertybiniu požiūriu.

Buvo susitelkta prie vieno svarbaus demokratijos principo – atskaitomybės. Atskaitomybė yra demokratijos principas, pagrįstas specifinėmis standartinėmis procedūromis. Dėl atskaitomybės būtinumo mažai diskutuojama, nes juo neabejojama: intuityviai jaučiama, kad viešosios institucijos ar valdžios atstovai turi viešai atsiskaityti už tai, kaip buvo naudojami gauti įgaliojimai ir leisti viešieji finansai.

Darbo grupė priėmė Marko Bovenso pasiūlytą atskaitomybės apibrėžimą, teigiantį, kad viešoji atskaitomybė yra veikėjo ir forumo socialinis ryšys, kai veikėjas paaiškina savo elgesį ir pateikia informaciją forumui, kai forumas gali dėl šio elgesio priimti sprendimą ar pateikti vertinimą ir kai veikėjo atžvilgiu gali būti priimtose tam tikros sankcijos (formalios ar neformalios)⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Curtin D. (2004).

⁴⁵⁷ Bovens M. (2007) Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework. *European Law Journal* vol. 13 no. 4, pp. 447–468.

ES stinga daugelio įprastų nacionalinėse valstybėse demokratijos ir atskaitomybės elementų. ES nėra integruotos viešosios erdvės ir pilietinės visuomenės, kurios palaiko demokratiją ir atskaitomybę nacionalinėse valstybėse. Be to, ES institucijos neatitinka įprastų demokratijos ir atskaitomybės standartų: politinis atstovavimas ES lygmeniu vaidina nedidelį vaidmenį, nėra aiškių ir pastovių atskaitomybės mechanizmų. ES sprendimų priėmimo sistema nėra tvirtai nusistovėjusi, politinė sistema nėra skaidri. Tai apsunkina demokratinę kontrolę ir atskaitomybę⁴⁵⁸.

CONNEX tyrėjai pateikė įžvalgų pagrįsdami teorines ir metodologines atskaitomybės prielaidas. Carol Harlow priėjo prie išvados, kad, norint sukurti ES atskaitomybės sistemą, būtina atskaitomybės pakopų modelį pakeisti atskaitomybės tinkliniu modeliu, kuris atitiktų tinklinį valdymo aparatą⁴⁵⁹. Yiannis Papadopoulos teigia, kad būtina sukurti kur kas sudėtingesnę nei dabar veikia kontroliuojančių institucijų sistemą, kuri atitiktų ES sprendimų priėmimo sistemos sudėtingumą. Prieš tai būtina nustatyti visus ES daugiapakopio valdymo srityje esančius atskaitomybės santykius ir mechanizmus. Nustačius konceptualų atskaitomybės ir demokratijos ryšį, būtų galima įvertinti ES valdymo legitimumą⁴⁶⁰.

Pilietinė visuomenė ir atstovavimas interesams ES valdyme

Pastarąjį dešimtmetį daugelis autorių, taip pat Europos Komisija, ne kartą reiškė nuomonę, kad demokratija ES ir jos valdymo legitimumas turi būti sustiprintas į ES valdymą labiau įtraukiant pilietinę visuomenę. Vis dėlto šio požiūrio negalima vertinti vienareikšmiškai. Pilietinės visuomenės įtraukimas į ES valdymą gali sustiprinti Europos demokratinę santvarką, tačiau kartu gali lemti situaciją, kai sprendi-

⁴⁵⁸ **Curtin D.** (2004).

⁴⁵⁹ **Harlow C.** (2008) Pushing the EU to democratic Accountability. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, p. 173–181.

⁴⁶⁰ **Papadopoulos Y.** (2008) Accountability in EU Multi-level Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, p. 181–189.

mai vis dažniau bus priimami po slaptų derybų. Įvairių interesų grupių įtraukimas į valdymą dar nereiškia, kad demokratijos kokybė auga.

Thorstenas Hülleris ir B. Kohler-Koch mano, kad pilietinės visuomenės įtraukimas gali pagerinti demokratijos kokybę ES, tačiau laukia nelengvas kelias. Juo einant daug kas priklauso nuo konkrečių pilietinės visuomenės įtraukimo mechanizmų ir praktikos. Analizuojant, kiek pilietinė visuomenė įsitraukdama į valdymą prisideda prie demokratijos kokybės ES, reikia vertinti keturis aspektus:

- pirma, reikia atsižvelgti į daugiau ES veiklos aspektų, pasitelkti tokius normatyvinius principus kaip politinė lygybė, viešumas, atskaitomybė;
- antra, pilietinės visuomenės atstovų įtraukimas ar atsižvelgimas į pilietinės visuomenės organizacijų nuomonę nėra pakankama sąlyga siekiant demokratizuoti politinę sistemą. Šie atstovai ar minėtoji nuomonė turi būti atitinkamu būdu susieti su visuomene – su viešuoju diskursu, priimamais politiniais sprendimais ir atskaitomybe;
- trečia, vertinant pilietinės visuomenės įtraukimą svarbu neapsiriboti kokio nors vieno šio įtraukimo instrumento analize. Yra daug formalių ir neformalių instrumentų bei kanalų, susiejančių pilietinės visuomenės organizacijas su ES, todėl visus juos būtina įvertinti;
- ketvirta, pilietinės visuomenės įtraukimo instrumentus reikia vertinti platesniame ES demokratijos kontekste, kurį sudaro ir Europos Parlamento rinkimai, ir Europos Parlamento veikla, ir nacionalinių vyriausybių veikimas⁴⁶¹.

Andre Düris ir Dirkas De Bièvre'as pažymi, kad normatyvinis interesų grupių vaidmens demokratinėse šalyse vertinimas labai priklauso nuo to, kiek interesų grupės turi galios ir kaip ta galia yra pasiskirsčiusi tarp interesų grupių. Kita vertus, interesų grupių vaidmens supratimas ir įvertinimas yra labai svarbus kalbant apie susiformavusią politiką. Galų gale konsultantai, patariantys vyriausybėms, taip pat turi

⁴⁶¹ **Hüller T., Kohler-Koch B.** (2008) Assessing the Democratic Value of Civil Society Engagement in the European Union. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No 05, p. 145–183.

įvertinti interesų grupių galią, nes ji lemia įvairių patarimų įgyvendinimo politinę tikimybę⁴⁶².

Interesų grupių veikla dažnai kritikuojama pabrėžiant, kad interesų grupės yra savanaudiškos ir šališkos. Williamas Maloney siūlo atkreipti dėmesį į gilesnius šio reiškinio aspektus. Visų pirma, yra interesų grupių, kurios atstovauja ne tiesiogiai savo interesams, o kitiems visuomenei reikšmingiems interesams. Esama nemažai atvejų, kai negali būti tiesiogiai atstovaujama tų, kurie labiausiai suinteresuoti, interesams, pavyzdžiui, jei tokias grupes sudaro vaikai, protiškai neįgalūs asmenys, gyvūnai ir t. t.

Taip pat esama tam tikrų šališką atstovavimą kompensuojančių ir ištaisančių mechanizmų. Daugelis socialiai ir politiškai nuskriaustų piliečių turi bendrų interesų su išteklių turtingais piliečiais (nusikaltamumas, aplinkosauga, švietimas, sveikatos apsauga). Išteklių turtingi ir pilietiškai aktyvūs piliečiai kompensuoja nuskriaustųjų pasyvumą⁴⁶³.

Socialinis kapitalas kaip pilietinio įsitraukimo ir kokybiško valdymo katalizatorius

Buvo tikimasi, kad pastangos pilietinę visuomenę įtraukti į ES valdymą padidins piliečių ryšį ir identifikavimąsi su ES, jų pasitikėjimą ES institucijomis. CONNEX projekto tyrimai šios prielaidos nepatvirtino. W. Maloney, apibendrinamas projektą, pabrėžia, kad, pasitelkus įvairius tyrimo metodus, buvo atskleista, jog Europos daugiapakopės sistemos ryšiams visų pirma būdingos nacionalinės ypatybės ir raida. NVO turi mažai gebėjimų prasmingiems ryšiams tarp ES ir jos piliečių sustiprinti. Ryšiams didelę įtaką daro nacionalinis elitas. Susisiejimas su ES ir pasitikėjimas ES (palyginti su nacionalinėmis institucijomis) yra santykinai silpnas būtent toje piliečių grupėje, kurioje pagal socialinio kapitalo modelį jis turėtų būti stipriausias – tarp NVO narių. Kadangi

⁴⁶² **Dür A., De Bièvre D.** (2008) The Question of Interest Group Influence. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No 05, p. 26.

⁴⁶³ **Maloney W.** (2008a) The Professionalization of Representation: Biasing Participation. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No. 05, pp. 69–87.

vietos lygmeniu parama ES tarp piliečių yra silpna, sunku tikėtis, kad rasis iš apačios kylanti susisiejimo su ES tendencija. Taigi ES demokratinėse valstybėse generuotas socialinis kapitalas yra visų pirma susietas su nacionalinėmis valstybėmis: vertybės ir pasitikėjimas yra ryškiai orientuoti į nacionalinę visuomenę ir politinę sistemą. Atrodo, kad trūksta tokio pobūdžio socialinio kapitalo, kuris galėtų prisidėti prie ES valdymo tobulinimo ir sustiprintų politinį legitimumą.

CONNEX tyrėjai pastebi, kad Europos NVO pasižymi dideliu aktyvumu. Tačiau tarp ES valstybių šiuo požiūriu esama reikšmingų skirtumų. Kita vertus, reikia išsiaiškinti, ar tiriant esamus socialinio kapitalo pasiskirstymo skirtumus buvo naudoti pakankamai jautrūs instrumentai. Negalima vienareikšmiškai teigti, kad vienoje ar kitoje VRE valstybėje socialinio kapitalo lygis yra žemesnis – galbūt socialinis kapitalas šioje valstybėje yra kitokio pobūdžio. Todėl socialinis kapitalas turi būti matuojamas naudojant net tik tokius rodiklius kaip pilietinis įsitraukimas, politinis dalyvavimas, nevyriausybinų organizacijų skaičius ir įvairovė. Turėtų būti įvertintos ir neformalios dalyvavimo formos bei neorganizuotas pilietiškumas⁴⁶⁴.

ES daugiapakopėje sistemoje ryšiai yra nulemti nacionalinių ypatybių ir nacionalinės raidos tendencijų, juos menkai puoselėja NVO, bet jiems didelę įtaką daro nacionalinis elitas. Frančėas Adamas teigia, kad tokia padėtis lemia nenumaldomą atstovavimo profesionalizacijos tendenciją. Europos NVO ir asociacijų profesionalizavimasis reiškia, kad organizacijų veikloje vis labiau ryškėja paslaugų teikimo funkcija, gerėja vadybos įgūdžiai ir kompetencija, ryškėja lyderystė, tačiau praranda reikšmę narystė organizacijose. Susiformuoja NVO, turinčios stiprius lyderius ir grupelę aktyvių narių, kuriuos, esant reikalui, galima pasitelkti aktyviai veiklai. Atrodo, kad profesionalizacija ir biurokratizacija yra neišvengiama NVO raida, jei jos siekia efektyviai atstovauti savo interesams ir turėti įtakos priimant sprendimus. Tokia raida galų

⁴⁶⁴ **Maloney W.** (2008b) Civic Engagement and the Quality of Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 231–238.

gale gali nulemti, kad susiformuos segmentuota ir hierarchizuota pilietinė visuomenė bei naujas pilietinės visuomenės elitas⁴⁶⁵.

Europos politinės erdvės transformacija: naujieji valdymo metodai

Naujieji valdymo metodai (NVM), tarp kurių populiariausias yra atvirojo koordinavimo metodas, iš esmės skiriasi nuo tradicinio Bendrijos metodo. Apibendrinant galima teigti, kad taikant Bendrijos metodą Europos Komisija siūlo teisės akto projektą, o jį priima ES Taryba ir Europos Parlamentas. Bendrijos metodo būdingi bruožai yra įstatymų leidžiamosios galios perdavimas ES, įgaliojimų suteikimas Europos Komisijai kaip viršvalstybinei vykdomajai institucijai, galimybė balsuoti ir priimti įpareigojančius teisės aktus, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo įgaliojimai reikalauti, kad būtų vykdomi priimti sprendimai. Bendrijos metodas pasižymi išskirtiniu stabilumu: nepaisant naujų priimtų Bendrijos sutarčių, Europos Parlamento galių stiprėjimo ir aki-vaizdžios Bendrijos plėtros, svarbiausi jo principai išlieka nepakitę.

NVM yra priešingybė Bendrijos metodui. Čia pabrėžtinai vengiama centralizacijos, ypač bent kiek didesnio Europos Komisijos vaidmens. Nereikalaujama, kad būtų einama vienu keliu, nuolat pabrėžiamas metodų lankstumas. Sprendimai daromi atsižvelgiant į neįpareigojančius susitarimus. Dažnai laikomasi nuomonės, kad NVM išgalėjimas reiškia, jog Bendrijos metodas praranda buvusią reikšmę.

CONNEX tyrėjai konstatuoja, kad šių dviejų valdymo modelių supriešinimas dažnai yra dirbtinis. Abu modeliai turi ne tik daug skirtumų, bet ir panašumų. Bendrijos metodui iš tikrųjų nėra būdinga pernelyg didelė centralizacija, nes ir pati ES politika nėra tokia centralizuota kaip valstybių narių. Dėl ES politikos dažnai sutariama pasitelkiant konsensusą, todėl derinimas ir įpareigojimai dažnai tebūna minimalūs,

⁴⁶⁵ **Adam F.** (2008) Main Findings of RG5: “Social Capital as Catalyst of Civic Engagement and Quality of Governance”, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report, p. 24–26.

taip pat neretai taikomos išimtyms⁴⁶⁶. Be to, atsiradus NVM Bendrijos metodas nėra taikomas rečiau⁴⁶⁷.

ES priimamų direktyvų ir kitų teisės aktų skaičius nuolat auga⁴⁶⁸. ES institucijos, plėsdamos savo įtaką, gali panaudoti ir NVM⁴⁶⁹. Daugė-ja atvejų, kai įprastas Bendrijos metodas papildomas NVM instrumen-tais, pavyzdžiui, kuriant su atvirojo koordinavimo metodu siejamus svarstymo forumus ir Europos reguliavimo tinklus, kurie neformaliais, neįpareigojančiais būdais koordinuoja nacionalinį reguliavimą⁴⁷⁰.

Galima teigti, kad NVM plėtra vyksta išliekant ir net tvirtėjant Bendrijos metodui. Kartu ES reguliavimo pobūdis gerokai keičiasi: pri-imant teisės aktus kliaujamasi Bendrijos metodu, tačiau juos įgyvendin-ant vis dažniau naudojami ne tokie formalūs įtraukimo ir svarstymo metodai.

ES ATEITIS: AR FINANSŲ KRIZĖ VIRS DEMOKRATINIO LEGITIMUMO KRIZĖ?

Diskusijų dėl ES ateities centre nuolat susiduria du skirtingi po-žiūriai. Vienas iš jų siūlo tarpvyriausybinių modelių, iš esmės atmetantį ES kaip politinę sąjungą, o kitas federacinį ES modelį, kai didelis vaidmuo suteikiamas viršvalstybinėms institucijoms. Su tuo glaudžiai susijusi ir demokratijos ES problema. ES sutartys visada atspindėjo derybų metu pasiektą šių dviejų požiūrių balansą ir kompromisus. Pavyzdžiui, 1990–

⁴⁶⁶ **Dehousse R.** (2008a) Main Findings of RG6: “The transformation of the European Policy Space“, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report, p. 27.

⁴⁶⁷ **Dehousse R.** (2008b) The “Community Method”: Chronicle of a Death too Early Foretold? R. Dehousse, L. Boussaguet (eds) *The Transformation of EU Policies. EU Governance at Work*. CONNEX Report Series, No. 8, pp. 7–36.

⁴⁶⁸ **Pollack M.** (2008) Discussion: The Community Method and New Modes of Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 151–162.

⁴⁶⁹ **Cram L.** (2006) Inventing the People: Civil Society Participation and the Enhabitation of the EU. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 241–259.

⁴⁷⁰ **Pollack M.** (2008), p. 157.

1991 m. vykstant deryboms dėl naujos sutarties projekte buvo įrašytas tikslas pasiekti „federacinę sąjungą“, tačiau tam aktyviai pasipriešino Jungtinės Karalystės atstovai. Galutiniame sudarytos Mastrichto sutarties variante, kuris atsirado po ilgų ir sudėtingų derybų, „federacinė sąjungą“ neminima, o kalbama apie „vis glaudesnę Europos tautų sąjungą, kurioje sprendimai yra priimami kiek įmanoma priartinant juos prie piliečių“. Vis dėlto pati ES, pakeitusi iki tol buvusių Europos Bendriją, buvo aiškus žingsnis federalizmo link. Po tokių derybų abi pusės paprastai garsiai skelbia apie savo pergalę. Kita vertus, nuolatinis atsvaros ir balanso ieškojimas, išlygos ir kompromisai lemia, kad ES sutarčių ir kitų dokumentų kalba bei nustatomos normos pasidaro sudėtingos, dviprasmės, neaiškios, sunkiai suprantamos. Tai savo ruožtu tampa vienu iš veiksnių, atitolinančių piliečius nuo ES.

Europos politikos elitas visą laiką laikėsi nuomonės, kad tarpvalstybiškumo ir viršvalstybiškumo tendencijas įmanoma suderinti. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės ministras pirmininkas, šias pareigas ėjęs 1997–2007 m., Tony Blairas apie tai kalbėjo:

„Yra siūlomi du priešingi modeliai. Vieno iš jų siekis – Europa kaip laisvosios prekybos erdvė, panaši į NAFTA [Šiaurės Amerikos laisvosios prekybos sutartis] Šiaurės Amerikoje. Tai modelis, kurį itin mėgsta britų konservatoriai. Kitas yra klasikinis federacinis modelis, pagal kurį Europa išsirenka Komisijos prezidentą, o Europos Parlamentas tampa tikru įstatymų leidybos organu ir svarbiausiu Europos demokratijos garantu.

Ribotai integruotos Europos vizija neatitinka lūkesčių, kuriuos žmonės sieja su Europa. Bėda, kad ir požiūris į Europą kaip į *supervalstybę*, kurioje šalys turi gyventi pagal politiką, kai dominuoja viršvalstybinės institucijos, neatitinka žmonių poreikių. (...)

Europa yra sąjunga laisvų, nepriklausomų suverenių valstybių, kurios nusprendė suvienyti suverenumą realizuodamos savus interesus ir siekdamos bendrojo gėrio, suprasdamos, kad veikiant išvien galima pasiekti daugiau nei pavieniui. ES išliks unikali tarpvalstybiškumo ir viršvalstybiškumo kombinacija.

Tokia Europa gali sukurti ekonominę ir politinę jėgą ir tapti nepaprasta galybe; nepaprasta galybe, bet ne supervalstybe.⁴⁷¹

⁴⁷¹ **Blair T.** (2003) Reflections on a Constitution for Europe. B. F. Nelsen, A. Stubb (eds) *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Taigi manyta, kad pavyko rasti sėkmingą ES integracijos formulę. Ji visų pirma akcentavo ekonominę integraciją, įskaitant ekonominę ir pinigų sąjungą, o politinė integracija vyko daug lėčiau ir nebuvo keliami ambicingų tikslų – tenkinamasi tuo, kiek pavykdavo susitarti ES vyriausybės kiekvieną kartą priimant naujas ES sutartis, jų papildymus bei pakeitimus, žingsnis po žingsnio pagal neformalų, tačiau plačiai žinomą vadinamąjį Monnet metodą. Demokratijos stokos ir ES legitimumo problemą buvo stengiamasi apeiti. Tačiau daugelis požymių – visuomenės nuomonių apklausos, žiniasklaidoje reiškiamos nuomonės, menkas rinkėjų aktyvumas Europos Parlamento rinkimuose – rodo, kad ES legitimumo ir demokratijos stokos problema egzistuoja, o jos ignoravimas gali turėti nenumatytų pasekmių, ypač finansų krizės sąlygomis.

ES institucijos daugelio ES gyventojų yra suvokiamos kaip tolimos, svetimos, biurokратиškos, dažnai primetančios formalias, nepamatuotas taisykles. ES sutartis, jų papildymus ir pakeitimus priima politinis elitas, valstybių narių vyriausybės, nors yra duomenų, kad daugelio valstybių gyventojų dauguma tokiems sprendimams nepritartų. Čia pavyzdys gali būti Lisabonos sutarties priėmimo istorija. 2004 m. valstybės narės pasirašė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, tačiau ji žlugo, kai 2005 m. referendumuose ją atmetė Prancūzijos ir Nyderlandų rinkėjai. Tada buvo parengtas naujas dokumentas, teisiškai įformintas ne kaip nauja sutartis, o kaip esamos sutarties pakeitimai ir papildymai, taip pat atsisakyta bet kokių pretenzijų į konstitucijos vardą, tačiau daugelis nuostatų išliko tokios pat ar panašios kaip Sutartyje dėl Konstitucijos Europai. Konstatavus, kad tai nėra nauja ES sutartis, buvo išvengta referendumų Prancūzijoje, Nyderlanduose ir kitose valstybėse, nors yra rimto pagrindo teigti, kad rengiant referendumus bei vadovaujantis daugumos rinkėjų valia ir naujoji Lisabonos sutartis nebūtų buvusi priimta.

D. N. Chrysochoou teigia, kad demokratijos stokos ES priežastimi dažniausiai laikomos ES institucinės struktūros ydos, nepakankamas Europos Parlamento vaidmuo, ES sutarčių netobulumai. Kur kas rečiau kalbama apie sociopsichologinį problemos matmenį: nėra sąmoningo, pilietiškai nusiteikusio ir politiškai aktyvaus transnacionalinio *demos'o*, kurio nariams būtų būdingas priklausymo Europos politinei bendruomenei jausmas ir pasiryžimas savus demokratinius siekius bei veiksmus

nukreipti į ES institucijas⁴⁷². ES jungia skirtingas valstybes iš Pietų ir Šiaurės, Rytų ir Vakarų, turtingas ir kur kas skurdesnes, skirtingos praeities, pasižyminčias skirtingais ekonomikos bei socialiniais modeliais. Gilesnė politinė integracija nėra tik politinio elito valios ir procedūrinių klausimų suderinimo problema. Nors būdingas tam tikras bendrumo jausmas gyvenant senajame žemyne, bendros krikščioniškos kultūros šaknys, Europos gyventojai dar nesijaučia sudarantys vieningą politinę ir pilietinę bendriją. Tai yra gilioji priežastis, kodėl tolesnė integracija ir gilesnė politinė sąjunga yra sunkiai įmanoma.

Europos Sąjungos institucijos, visų pirma Europos Komisija, ėmėsi žingsnių siekdamas sumažinti demokratijos stoką ES, tačiau mėginimai vykdyti konsultacijas su NVO tik menka dalimi sušvelnino šią problemą ir iškelė naujų klausimų. Dėl pliuralistinės atstovavimo interesams konkurencijos ES vienos ar kitos organizacijos įtakingumą nulemia išteklių, kuriais ji disponuoja. Daugiau finansinių išteklių, patirties, žinių turinčios NVO atstovaudamos interesams įgyja pranašumą. Pirmenybė konsultacijose atitenka verslo, ypač gamintojų, interesams. Jei vertinsime VRE valstybių ir ES senbuvių atstovavimą interesams, pranašumą turės ES senbuvių NVO. Mėginimai įtraukti atskirus ES piliečius į diskusijas dėl svarbių ES problemų greičiau primena eksperimentus, apie kurių rezultatus kalbėti dar anksti. Įgyvendinami ES piliečių diskusijų projektai yra palyginti nedideli ir nėra duomenų, kad į šių diskusijų pasiūlymus ES politikai atsižvelgtų priimdami sprendimus ar bent jais remtųsi savo diskusijose. D. N. Chrysochoou pažymi, kad atliekant svarbius darbus, tokius kaip ES konstitucinės sutarties projekto rengimas, piliečiai nedalyvavo ir jų nuomonės paklausta nebuvo⁴⁷³. Buvo tikimasi, kad pilietinės visuomenės įtraukimas į ES valdymą padidins pasitikėjimą ES institucijomis, prisidės kuriant ES politinę bendruomenę ir politinę identitetą, tačiau taip neatsitiko. Kadangi nėra vieningos ES politinės bendruomenės, neįmanoma demokratijos ES lygmeniu plėtoti tokiais būdais, kokie yra įprasti nacionalinėse valstybėse.

⁴⁷² Chrysochoou D. N. (2000), p. 4.

⁴⁷³ Chrysochoou D. N. (2009) Institutionalizing Democracy: Facing up to a Common Future. C. Rumford (ed.) *The SAGE Handbook of European Studies*. London: Sage, p. 187.

Demokratijos stokos ES problema netapo lemtinga, nes ES, visų pirma kaip ekonominės sąjungos, projektas pasirodė esąs gana sėkmingas pirmiausia ekonominiu požiūriu – sukūrė ir atvėrė didžiulę kontinento rinką bei sustiprino ES, o kartu ir valstybių narių konkurencingumą pasaulyje. Vadinamasis išvesties legitimumas (angl. *output legitimacy*) iš dalies kompensavo įvesties legitimumą (angl. *input legitimacy*), susijusį su gyventojų atstovavimu ir dalyvavimu.

Tačiau išvesties legitimumas yra pakankamas Europos integracijos pagrindas tik tuo metu, kai ekonominė integracija duoda apčiuopiamą naudą. Antra sąlyga – bendrai ekonominei ir finansinei erdvei reguliuoti turi pakakti formalių technokratiškos taisyklių, nenaudojant platesnio poveikio politinių sprendimų, būtinų, kai iškyla poreikis perskirstyti lėšas. 2008 m. prasidėjusi pasaulinė finansų krizė pakeitė šias dvi esmines sąlygas. Politikai, verslo atstovai, plačioji visuomenė nebėra tikri, kad sąjunga ir ateityje lems augimą bei klestėjimą. Iškeliama rimti ekonominiai argumentai, kad ekonominė ir pinigų sąjunga ne tik nepajėgė sušvelninti krizės pasekmių, bet netgi jas sustiprino: viena vertus, sutrikdė ir destabilizuojamai paveikė sisteminių makroekonomikos balansą, kita vertus, neleido panaudoti pinigų politikos instrumentų, kurie būtų galėję stabilizuoti padėtį.

Yra ir kita nuomonė, kurios laikosi Europos Komisija ir ES elitas: sunkią finansinę kai kurių euro zonos valstybių padėtį lėmė jų pačių vyriausybių padarytos klaidos. Kad būtų užkirstas kelias panašiai krizei ateityje, Europos Komisija siūlo labiau kontroliuoti nacionalines vyriausybes. Siūloma nustatyti, kad nacionaliniai biudžetai būtų pateikti tvirtinti Europos Komisijai ir Tarybai dar iki tol, kol juos pradėjo svarstyti nacionaliniai parlamentai. Europos Komisija ir Taryba turėtų įsitikinti, kad biudžetuose nėra numatoma išlaidavimo. Kartu siūloma sutvirtinti kai kurias Stabilumo ir augimo pakto sąlygas, apibrėžiančias euro zonos gyvavimą ir nustatančias valstybės skolos, biudžeto deficito ribas. Galų gale, kad būtų išvengta makroekonomikos disbalanso, Europos Komisija turėtų nustatyti ekonominius rodiklius, kurių būtų privalu laikytis. Jei valstybė pažeistų taisykles ir neatitiktų nustatytų rodiklių, jai grėstų sankcijos. Toks viršvalstybinių ES institucijų galių

išplėtimas ne vieno politiko, tyrėjo, apžvalgininko yra vertinamas kaip žingsnis, kuriuo būtų paminta demokratija.

Kilus krizei priimami nelengvi politiniai sprendimai, susiję su didelių paskolų teikimu finansinių sunkumų patiriančioms valstybėms, sukelia daug aistrų ir abejonių, ar demokratijos principai nėra nustumti į šalį. Paskolų prašančios valstybės kartu turi priimti griežtas taupymo priemones, kurios tų šalių piliečių suvokiamos kaip „Komisijos biurokratų“ arba užsienio vyriausybių ar bankų diktatas. Kyla abejonių, ar užsienio vyriausybių ir tarptautinių institucijų reikalavimai, kuriuos privalu vykdyti, nacionalinių valstybių piliečių požiūriu yra suderinami su demokratijos normomis.

Fritz W. Scharpf atkreipia dėmesį, kad griežtos taupymo priemonės turi visai kitą reikšmę, kai jos įgyvendinamos nacionalinės valstybės vyriausybės iniciatyva ir kai yra primetamos iš išorės. Nacionalinė vyriausybė yra demokratinė institucija ir įgyvendinamas priemonės paprastai būna subrandinusi kaip politinių partijų programines nuostatas, o griežtos priemonės gali pagrįsti nacionaliniais interesais ir vertybėmis. Paskolas gaunančių euro zonos valstybių ir jas teikiančių valstybių bei institucijų susitarimas greičiau primena besąlyginės kapituliacijos aktą⁴⁷⁴.

Taigi krizė atskleidė prieštaravimus, į kuriuos ES politinis elitas ilgai neatkreipė dėmesio. Visų pirma, ilgą laiką buvo manoma, kad ekonominė ir pinigų sąjunga gali būti reguliuojama tik pasitelkiant technokratinės institucijas bei formalias taisykles, ir nebuvo pakankamai įvertinta, ar ji gali efektyviai funkcionuoti, kai nėra glaudžios politinės sąjungos. Kilus finansų krizei atsirado būtinybė perskirstyti resursus ir įvesti griežtesnius apribojimus. Kadangi nėra politinės sąjungos, šis procesas tapo skausmingas ir nepakankamai efektyvus.

Nicolasas Jabko pažymi, kad ekonominės ir pinigų politikos valdymas yra padalytas: įvedus eurą pinigų politika yra vykdoma ES lygmeniu, tačiau svarbiausi ekonominės politikos instrumentai lieka nacionalinių valstybių rankose. Dėl to, kad neįmanoma vykdyti nuoseklios ir vieningos ekonominės ir pinigų politikos, kyla grėsmė euro

⁴⁷⁴ **Scharpf F. W.** (2011) *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*. LEQS Annual Lecture Paper.

išlikimui. Ši problema itin išryškėjo pradėdant kriziniais 2008 m.⁴⁷⁵ 2011 m. vasario mėnesį Vokietija ir Prancūzija Europos Vadovų Tarybai pateikė vadinamojo Konkurencijos pakto projektą, numatantį, kad Europos ekonominiam valdymui turėtų priklausyti mokesčių politikos, darbo įstatymų, pensijų finansavimo sritys, už kurias tradiciškai yra atsakingos nacionalinės vyriausybės. Toks suverenų nacionalinių valstybių teisių apribojimas ir ES viršvalstybinių institucijų galių didinimas būtų racionalus ir pateisinamas žingsnis, atitinkantis ekonominio valdymo logiką, tačiau jis sulaukė daugelio valstybių vadovų kritikos, jo priėmimas užsitęsė, o projektą redaguojant jame įtvirtintos normos liko neįpareigojančios.

Jürgenas Habermasas savo naujoje monografijoje daro išvadą, kad ES eina podemokratinio valdymo linkme. Lisabonos sutartis įtvirtino ES vykdomosios valdžios federalizmą, o kilus finansų krizei norima pereiti prie aiškaus tarpvyriausybinių ES Tarybos valdymo. Toks valdymas sudarytų sąlygas rinkose susiformavusius poreikius perkelti į nacionalinius biudžetus netaikant demokratijos mechanizmų. Netekusiems galių parlamentams būtų grasinama sankcijomis reikalaujant patvirtinti neskaidrius ir neformalius susitarimus. J. Habermasas nurodo alternatyvą – reikia sutvirtinti pilietinį Europos solidarumą. Jis neįmanomas, jei išliks valstybių narių socialinė nelygybė, jų susiskirstymas į skurdžias ir turtingas šalis. ES turi garantuoti tai, ką garantuoja Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucija – vienodą gyvenimo standartų lygį. Taigi teisingumo vardan turi būti vykdomas persiskirstymas, kuris, tiesa, neturėtų kėsintis į kultūrinę tapatybę⁴⁷⁶.

Taigi J. Habermaso vizija – politinė integracija, vykdoma socialinės gerovės pagrindu. Mąstytojas mano, kad tai vienintelis kelias ir senajai Europai išlaikyti savo unikalį aukšto lygio kultūrą, kuriai kelia rimtą iššūkį sparčiai plintanti globalizacija. Tačiau iškart galima klausti, ar turtingosios ES valstybės yra pasiruošusios vykdyti didesnę persiskirstymą visą ES apimančios solidarios politinės bendruomenės vardan.

⁴⁷⁵ **Jabko N.** (2011) *Which Economic Governance for the European Union? Facing up the Problem of Divided Sovereignty*. SIEPS, p. 7.

⁴⁷⁶ **Habermas J.** (2012) *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, Malden: Polity Press, pp. 52-53.

Europos laukia nelengvas pasirinkimas, nes efektyvūs sprendimai, kuriais siekiama įveikti krizę ir sutvirtinti Europos ekonominę valdymą, yra įmanomi tik aukojant dalį nacionalinių valstybių suverenumo ir apribojant demokratiją. Būtinybė spręsti finansų krizės sukeltas problemas, kai būtini ryžtingi ir greiti veiksmai, nustūmė į antrą planą diskusijas dėl demokratijos ES tobulinimo, tačiau demokratijos ES problemos tik dar labiau išryškėjo. ES atsidūrė kryžkelėje.

IŠVADOS

Monografijoje aptariamos problemos ir iššūkiai, su kuriais demokratija susiduria XXI a. pradžioje. Daugiausia dėmesio skirta demokratijos raidai VRE valstybėse, kurios palyginti neseniai, daugiau nei prieš dvidešimt metų, pasuko demokratizacijos keliu, taip pat demokratinio legitimumo problemoms ES.

Demokratija – nuolatinės idealo paieškos. „Demokratija“ yra dažnai minimas žodis, tačiau būdinga, kad jam nuolat suteikiamas skirtingas turinys. Skirtingo traktavimo, klaidų ar sąmoningo klaidinimo ir nesusipratimų gausu, tačiau to išvengti neįmanoma, nes demokratija neturi parengtų receptų. Išvalgus buvo demokratijos teorijos klasikas R. Dahlis teigdamas, kad nė viena valstybė iki galo neatitinka demokratijos kriterijų. Demokratija – nesibaigiantis procesas, kūryba, nuolatinės, dažnai skausmingos, idealo paieškos. Didžiausi pavojai valstybėms, pradėjusioms žengti demokratizacijos keliu, yra korupcija, valdžios neveiknumas. Kiekviena valstybė plėtodama demokratiją turi rasti sau tinkantį valdymo ir demokratinį institucijų modelį.

Pasaulyje įsisiūbavę globalizacijos procesai pradėjo pamažu klįbinti demokratinę sistemą netgi vadinamosiose brandžios demokratijos šalyse. Globalaus pasaulio procesai sumenkina demokratinį institucijų reikšmę ir svorio centrą valdymo srityje perkelia technokratinėms institucijoms arba visuotinio kapitalizmo struktūroms. Daugelyje valstybių padidėjo nepasitikėjimas ar nusivylimas demokratinėmis institucijomis ir atstovaujamosios demokratijos galimybėmis. Išryškėjo procedūrinės demokratijos, kai rinkėjams suteikta vien teisė periodiškai rinkti atstovus, nepakankamumas. Ne Vakarų šalyse net lygių ir teisingų rinkimų metu išrinkti atstovai nebūtinai elgiasi demokratiškai, laikosi teisinės valstybės ir atskaitomybės principų, todėl rinkimų kriterijaus nebeužtenka norint nustatyti, ar valstybė yra demokratinė. Valstybėse, kuriose demokratija jau įsitvirtinusi, rinkėjai nori savo išrinktus atstovus kontroliuoti kadencijos metu ir dalyvauti sprendimų priėmimo procese.

Vis plačiau aptariamos galimybės atstovaujамąją demokratiją praturtinti dalyvaujamąsios ir svarstymo demokratijos formomis, t. y. suteikti daugiau galimybių ir teisių pilietinei visuomenei. Įgyvendinamos priemonės šiam tikslui siekti. Pasiūlymai atstovaujамąją demokratiją papildyti dalyvaujamąsios ir svarstymo demokratijos formomis, iškilę nacionalinių valstybių demokratijos problemų kontekste, buvo priimti Europos Komisijai rengiant ES valdymo reformą. Europos Komisija pripažįsta demokratijos stoką ES. Ją didele dalimi lėmė ES kaip ypatingos organizacijos, turinčios ir viršvalstybinės, ir tarpvalstybinės sąjungos bruožų, specifika.

VRE valstybių demokratija ir postkomunizmas. Globalus kapitalizmas yra vienas iš veiksnių, darančių poveikį VRE valstybėms įtvirtinant demokratiją. Kita vertus, dažnai teigiama, kad įtakos šių valstybių politinei kultūrai ir pilietinės visuomenės gyvybingumui vis dar turi jų komunistinė praeitis. ES poveikis demokratijos kokybei VRE valstybėse yra nevienareikšmis. Siekdamas narystės ES šios valstybės sparčiai vykdė reformas ir įdėjo daug pastangų, kad įrodytų savo demokratinės santvarkos stabilumą. Europos Komisija rėmė šias pastangas daugeliu būdų, tarp jų – skirdama lėšų per PHARE programą. VRE valstybėms tapus kandidatėmis įstoti į ES kasmet buvo rašomos kiekvienos valstybės ataskaitos, kuriose nurodomi demokratijos institucijų trūkumai ir būdai jiems ištaisyti. VRE valstybėms sklandžiai, tik su nedidelėmis išimtimis, pavyko įgyvendinti ES keliamus reikalavimus. Tačiau narystė ES nereiškia, kad negali kilti naujų problemų, susijusių su demokratijos kokybe. Daugelis demokratijos kokybės rodiklių VRE valstybėse pastaraisiais metais išlieka stabilūs, tačiau pradėjo smukti rodikliai, atspindintys pilietinės visuomenės gyvybingumą.

Monografijoje pristatytas tyrimas, atliktas lyginant VRE valstybių ir Pietų Europos valstybių demokratijos kokybės rodiklius, visų pirma mėginant atsakyti į klausimą, ar yra pagrindo teigti, kad VRE valstybės vis dar yra pereinamojo būvio, dažnai vadinamo postkomunizmo vardu. Pietų Europos valstybės Graikija, Ispanija ir Portugalija yra ES senbuvės ir dažnai tapatinamos su brandžios demokratijos valstybių grupe. Tyrimo metu nustatyta, kad dažniausiai pasitelkiami rodikliai,

skirti demokratijos kokybei apibūdinti, neatskleidžia, jog vis dar esama aiškios ribos tarp ES senbuvių ir naujųjų ES narių – VRE valstybių. Įvertinus šios analizės duomenis galima kelti klausimą, ar yra prasminga VRE valstybes vis dar apibūdinti kaip pereinamojo pokomunistinio būvio, kurio svarbiausias požymis – prastesnė demokratijos kokybė, palyginti su brandžios demokratijos valstybėmis.

Spartūs pokyčiai, kurie vyko buvusiose komunistinio bloko valstybėse, kai žlugo komunizmas, ir kurie buvo laikomi svarbiausiu postkomunizmo požymiu, praėjus daugiau nei dvidešimt metų baigėsi, ir įvairios valstybės jau senokai pasirinko skirtingą raidos kelią. Galima įvairiai atsakyti į klausimą, ar šiuo metu šiose valstybėse priimami sprendimai, šių valstybių politinė, ekonominė, socialinė padėtis yra vis dar nulemta komunistinės praeities. Atsakymas priklausytų nuo pasirinkto požiūrio, analizės teorinių metodologijos nuostatų, tačiau akivaizdu, kad vadinamųjų pokomunistinių valstybių grupę sudaro labai skirtingos 29 valstybės – ir demokratinės ES narės, ir autoritarinės valstybės, kurių režimas yra vienas nuožmiausių pasaulyje. Nėra rimto teorinio pagrindo visas šias šalis priskirti vienai valstybių grupei pagal vienintelį požymį – jos arba jų teritorijos yra priklausiusios buvusiam SSRS vadovaujamam komunistiniam blokui. Komunistinė praeitis nėra fatališkas pasmerkimo ženklas, praėjus dvidešimt metų daug kas priklauso nuo pačiose valstybėse priimamų sprendimų. Visi demokratijos kriterijai, taikomi Vakarų valstybėms, turi būti be jokių išlygų pritaikyti ir VRE valstybėms, kurioms tenka didelė atsakomybė už priimamus sprendimus įtvirtinant demokratiją.

Ugdant nacionalinės valstybės pilietinę visuomenę svarbų vaidmenį turi vaidinti valstybės institucijos. Stiprinant demokratiją VRE valstybėse būtina siekti, kad sprendimų priėmimo procesas taptų skaidrus, o tai padaryti galima sukuriant diskusijų, konsultacijų, pilietinės visuomenės įtraukimo mechanizmus. Kartu tai padrąsintų VRE valstybių NVO atstovauti savo interesams ES lygmeniu ir suteiktų joms patirties. Menkas pilietinės visuomenės gyvybingumas politikams ir valstybės tarnautojams negali būti pretekstas vengti konsultacijų su NVO sektoriumi, nes būtent valstybės atvirumas ir iniciatyva skatina pilietinės visuomenės raidą. Vienas iš svarbių demokratinės valstybės požymių

yra atitinkamas sprendimų priėmimo mechanizmas, kai sukuriama po-veikio keliai ir būdai, kuriais gali naudotis įvairiausios, net silpnos ar atskirtą išgyvenančios, visuomenės grupės. Demokratinė valstybė turi būti pakankamai stipri, kad užtikrintų teisinės valstybės principus ir iš-ventų pernelyg didelės galingų, paprastai verslo ir stambiojo kapitalo, interesų grupių įtakos.

Veiksmingas žingsnis būtų nacionalinių vyriausybių ir NVO bendradarbiavimo formalizavimas sudarant atitinkamą susitarimą (Anglijos, Estijos pavyzdžiai). Valdžios institucijos turėtų reguliariai atsiskaityti už tai, kaip susitarimas įgyvendinamas. Naudingas būtų ir vadinamasis demokratijos auditas (Švedijos, Jungtinės Karalystės, Australijos pavyzdys), analizuojantis valstybės demokratijos, taip pat pilietinės visuomenės dalyvavimo padėtį. Jį turėtų atlikti nepriklausomi ekspertai. Auditas būtų prasmingesnis, jei politikai išpareigotų atsi-žvelgti į ekspertų pateiktas išvadas.

VRE valstybių pilietinė visuomenė ES valdyme. Paprastai yra analizuojamos pilietinės visuomenės ypatybės ir sąlygos, kuriomis ji galėtų dalyvauti ES valdymo procese. Iki šiol menkas dėmesys buvo skirtas klausimams, kiek į ES valdymo procesą galės įsitraukti VRE valstybių pilietinė visuomenė, ar jos ypatybės yra suderinamos su ES valdymo principu, pagal kurį reikšmingas vaidmuo suteikiamas pilietinei visuomenei, ar VRE valstybių pilietinė visuomenė sugebės pasinau-doti dalyvaujamąsios ir svarstymo demokratijos suteikiamomis galimy-bėmis veikti ES lygmeniu. ES institucijos, visų pirma Europos Komisija ir Europos Parlamentas, yra atviros visoms interesų grupėms: veikiant ES lygmeniu vyrauja atstovavimas interesams pagal pliuralistinius principus. Tačiau atsiveriančiomis galimybėmis geriau gali pasinaudoti daugiau išteklių turinčios interesų grupės, visų pirma verslo organiza-cijos, taip pat tokių išteklių daugiau turinčios valstybės, ES senbuvės. Kyla pavojus, kad dėl vangaus atstovavimo VRE valstybių interesams priimant sprendimus ES lygmeniu ir darant įtaką politinei ES darbo-tvarkei realiai formuojasi vadinamoji dviejų greičių Europa, kurios pa-vyko išvengti veikiant formaliu juo politiniu lygmeniu. Taigi pilietinės visuomenės įtraukimas į sprendimų priėmimo ES lygmeniu procesą

kaip instrumentas sprendžiant ES demokratijos stokos problemą gali būti naudojamas tik ribotos apimties. Jis turėtų būti dar tobulinamas ir teoriniu metodologiniu, ir organizaciniu požiūriu.

Įvertinus, kad VRE valstybių pilietinei visuomenei yra menčiau atstovaujama ES lygmeniu, palyginti su ES senbuvųjų pilietine visuomene, palankesnis būdas atstovauti VRE valstybių interesams priimant sprendimus ES yra per ES Tarybą. Šis būdas teikia daugiau galimybių, ypač mažoms ir vidutinio dydžio valstybėms, apginti savo interesus. ES galima vertinti kaip globalizacijos produktą, kuriam būdingos globalizacijos ydos – valdymo technokratizavimas ir atitolinimas nuo eilinių piliečių. Kita vertus, ES institucijos – ir Europos Komisija, ir Taryba, ir Europos Parlamentas – padeda bent iš dalies atsispirti globalioms kapitalizmo jėgoms ir valstybėms suteikia balsą bei galimybę veikti. Kitu atveju tokios galimybės valstybės neturėtų.

Pilietinės visuomenės įtraukimas į valdymą gali būti laikomas vienu iš būdų demokratijos kokybei ES pagerinti, tačiau to siekiant būtina atsižvelgti į daugelį sąlygų. Kol kas Europos daugiapakopės sistemos ryšiams būdingesnės nacionalinės ypatybės, jiems didelę įtaką daro nacionalinis elitas, o NVO šioje sistemoje tenka menkas vaidmuo. Europos lygmeniu veikiančios NVO, siekdamos atstovauti savo interesams ir turėti įtakos priimant sprendimus, tampa vis profesionalesnėmis biurokratinėmis institucijomis, besiorientuojančiomis į paslaugų teikimą. Taip formuojasi naujas – pilietinės visuomenės – elitas. Kad įtraukiant pilietinę visuomenę ES stiprėtų demokratija, šis procesas turi būti susietas su politinės lygybės, viešumo, atskaitomybės principais. Reikia vertinti visą pilietinės visuomenės įtraukimo mechanizmų įvairovę, taip pat susieti juos su plačiuoju ES demokratijos kontekstu, kuris apima ir sprendimų priėmimo procesą nacionalinėse valstybėse bei vietos lygmeniu.

Finansų krizė ir ES valdymas. 2008 m. prasidėjusi pasaulinė finansų krizė bent iš dalies pakirto pasitikėjimą, kad ES yra sėkmingas projektas, užtikrinantis ekonomikos konkurencingumą ir nuolatinį gerovės kilimą. Iškeliama argumentai, kad ES ekonominė ir pinigų sąjunga ne tik nepajėgė sušvelninti krizės pasekmių, bet netgi jas sustiprino.

Kilusi krizė išryškino ES valdymo ydas. Valstybės išlaiko suverenitetą ir priima svarbiausius ekonominius sprendimus, o atsakomybė už šiuos sprendimus paskirstoma nacionaliniam ir viršvalstybiniam lygmeniui, ES institucijoms. ES institucijos, užgriuvus tokiai atsakomybei, neturi nei galių atitinkamiems sprendimams priimti, nei reikiamų išteklių. Susiklosčius tokiai padėčiai Europos Komisija pareikalavo daugiau galių sau ir ES Tarybai – įvesti finansų drausmės kontrolę nacionalinėms vyriausybėms, apriboti jų galias, numatyti sankcijas, jei nebūtų laikomasi sutartų reikalavimų. Tokios priemonės atrodo būtinos, kad būtų užtikrintas sklandus ekonominės ir pinigų sąjungos funkcionavimas, tačiau jos sulaukė plataus atgarsio ir priekaištų, kad taip būtų pažeistas valstybių suverenitetas. Finansų krizė pamažu virsta ES valdymo krize. Kilus tokiai krizei atsiranda būtinybė panaudoti politinę valią ir priimti ryžtingus sprendimus, tačiau ES valdymo sistema nėra tam palanki. Pastebėta, kad pilietinės visuomenės įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą gali prieštarauti efektyvaus ir spartaus valdymo principams, todėl tai gali tapti argumentu dalyvaujamosios demokratijos elementus nustumti į šoną.

LITERATŪRA

- **Aarts K., Thomassen J.** (2008) Satisfaction with democracy: Do institutions matter? *Electoral Studies* vol. 27 Issue 1, p. 5–18.
- **Adam F.** (2008) Main Findings of RG5: “Social Capital as Catalyst of Civic Engagement and Quality of Governance”, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report.
- **Alapuro R., Liikanen I. and Lonkila M.** (2004) Introduction: Studying Post-Soviet Transition. R. Alapuro, I. Liikanen and M. Lonkila (eds) *Beyond Post-Soviet transition: micro perspectives on challenge and survival in Russia and Estonia*. Kikimora publications.
- **Almer J., Rotkirch M.** (2004) *European Governance: An Overview of the Commission’s Agenda for Reform*. Steps: Swedish Institute for European Policy Studies.
- **Almond G. A.** (1980) The Intellectual History of the Civic Culture Concept. G. A. Almond, S. Verba (eds) *The Civic Culture Revisited*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- **Altman D., Anibal P. L.** (2002) Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization* vol. 9 no. 2, pp. 85–100.
- **Amable B.** (2003) *The Diversity of Modern Capitalism*. London: Oxford University Press.
- **Andersen S. S., Eliassen K. A.** (1996a) EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness. S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds) *The European Union: How Democratic Is It?* London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, p. 41–57.
- **Andersen S. S., Eliassen K. A.** (1996b) Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy. S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds) *The European Union: How Democratic Is It?* London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- **Anderson J. C., Tverdova Y. V.** (2003) Corruption, Political Allegiances and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* vol. 47 no. 1, pp. 91–109.
- **Andrikienė L.** (2002) Lobistinės veiklos plėtra Lietuvoje. L. Andrikienė (red.) *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
- **Antoszewski A.** (2008) *Partie i systemy partyjne panstw Unii Europejskiej na przelomie wieków*. Wydawnictwo Adam Marszałek: Toruń.

- **Armstrong K.** (2006) Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method of Coordination. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar.
- **Armstrong K. A.** (2001) Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps? Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No.6/01.
- **Armstrong K. A.** (2002) Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal* vol. 8 no. 1, pp. 102–132.
- **Aulich J.** (2011) The Democratic Delusion: New Media, Resistance and Revolution in Serbia 1995–2000. *Digital Icons: Studies in Russian, Eurasian and Central European New Media* no. 5, pp. 1–21.
- **Bache I., Flinders M.** (2004) Themes and Issues in Multi-level Governance. I. Bache, M. Flinders (eds) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–15.
- **Baev P. K.** (2010) Re-examining the ‘colour revolutions’: The turn of the tide from Belgrade to Ulan Bator. K. B. Harpviken (ed.) *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts (Comparative Social Research, Volume 27)*. Emerald Group Publishing Limited, pp. 249–276.
- **Balint T., Bauer M., Knill Ch.** (2007) Bureaucratic Change in the European Administrative Space – The Case of the European Commission. M. Egeberg (ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 03, pp. 43–83.
- **Barth T. D.** (2010). *Kezpektion, Messung und Rating der Demokratiequalität. Brasilien, Südafrika, Australien und die Russische Föderation 1997–2006*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- **Becker B. L., Vlad T., Nusser N.** An Evaluation of Press Freedom Indicators. *The International Communication Gazette* vol. 69 no. 1, pp. 5–28.
- **Beetham D.** (1992) Liberal Democracy and the Limits of Democratization. *Political Studies*, special issue, vol. 40.
- **Beetham D. et al.** (2008) *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. International IDEA, pp. 20–24.
- **Beger N.** (2004) Participatory Democracy: Organised Civil Society and the “New” Dialogue. *The Federal Trust for education & research*. Online paper 09 / 04. www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/09_04.pdf; 2011-05-01.
- **Bennich-Björkman L.** (2007) The Cultural Roots of Estonia’s Successful Transition: How Historical Legacies Shaped the 1990s. *East European Politics and Societies* vol. 21 Issue 2, pp. 316–347.
- **Benz A., Burkard E.** (1999) The Europeanisation of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* vol. 6 no. 2, pp. 329–348.

- **Berglund S., Aarebrot F. H., Vogt H., Karasimeonov G.** (2001) *Challenges to democracy: Eastern Europe ten years after the collapse of communism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- **Bermeo N. G.** (2000) Civil Society after Democracy: Some Conclusions. P. H. Nord, N. G. Bermeo (eds) *Civil Society Before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- **Bideleux R.** (2001) "Europeanisation" and the Limits to Democratisation in East Central Europe. G. Pridham, A. Ágh (eds) *Prospects for democratic consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press, pp. 25–53.
- **Bielskis A.** (2006) Piliētija ir valstybė klasikinėje politinėje mintyje. S. Šiliauskas (sud.) *Piliētinė visuomenė: politikos įpiliētinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
- **Blair T.** (2003) Reflections on a Constitution for Europe. B. F. Nelsen, A. Stubb (eds) *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- **Blake H. C., Martin C. G.** (2006) The Dynamics of Political Corruption: Reexamining the Influence of Democracy. *Democratization* vol. 13 no. 1, pp. 1–14.
- **Boix C., Stokes S. C.** (2003) Endogenous Democratization. *World Politics* vol. 55 no. 4, pp. 517–549.
- **Bomberg E., Stubb A.** (2003) Introduction. E. Bomberg, A. Stubb (eds) *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press.
- **Börzel T. A.** (2010) Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. *Acta Politica* vol. 45, pp. 1–10.
- **Börzel T. A., Risse T.** (2004) One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law. *Workshop on Democracy Promotion*, Oct. 4–5, 2004, Center for Development, Democracy and the Rule of Law: Stanford University.
- **Boucher S.** (2009) If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union. *CEPS EPIN Working Paper* No. 24.
- **Boussard C.** (2003) *Crafting Democracy: Civil Society in Post-Transition Honduras*. Lund Political Studies 127. Lund: Department of Political Science, Lund University.
- **Bovens M.** (2007) Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework. *European Law Journal* vol. 13 no. 4, pp. 447–468.
- **Brysk A.** (2000) Democratizing civil society in Latin America. *Journal of Democracy* vol. 11 no. 3.
- **Brusis M.** (2008) Evidence of convergence? The Western Balkan countries in democracy and governance assessments. *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 8 no. 4, pp. 379–397.

- **Bruszt L., Campos N. F., Fidrmuc J., Roland G.** (2010) *Civil Society, Institutional Change and the Politics of Reform: The Great Transition*. United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Working Paper No. 2010 / 38.
- **Bullock A.** (1993) *Hitler and Stalin: Parallel Lives*. New York: Vintage Books.
- **Bunce V.** (1995) Comparing East and South. *Journal of Democracy* vol. 6 no. 3, pp. 87–100.
- **Bunce V.** (2000) Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations. *Comparative Political Studies* vol. 33 no. 6, pp. 703–734.
- **Burawoy M., Verdery K.** (1999) *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- **Bušková K., Pleines H.** (2006) Case Study: Czech Environmental NGOs and the EU. H. Pleines (ed.) *Participation of Civil Society in New Modes of Governance: The Case of the New EU Member States. Part 3: Involvement at the EU Level*. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.
- **Cain B. E., Dalton R., Scarrow S.** (eds) (2003) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- **Campbell D. F. J., Barth T. D.** (2009) Wie können Demokratie und Demokratiequalität gemessen werden? Modelle, Demokratie-Indices und Länderbeispiele im globalen Vergleich. *SWS-Rundschau* (49. Jg.) Heft 2, pp. 209–233.
- **Campbell D. F. J., Sükösd M.** (eds) (2002) *Feasibility Study for a Quality Ranking of Democracies*. Vienna: Global Democracy Award.
- **Canache D., Mondak J. J., Seligson M. A.** Meaning and Measurement in Cross-National Research on Satisfaction with Democracy. *Public Opinion Quarterly* vol. 65, pp. 506–528.
- **Carothers T.** (2002) The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* vol. 13 no.1, pp. 5–21.
- **Chryssochoou D. N.** (2000) *Democracy in the European Union*. I. B. Tauris & Co Ltd.
- **Chryssochoou D. N.** (2009) Institutionalizing Democracy: Facing up to a Common Future. C. Rumford (ed.) *The SAGE Handbook of European Studies*. London: Sage, pp. 113–190.
- **Cini M.** (2007) Ethics Management in the European Commission. M. Egeberg (Ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 3, Mannheim, pp. 119–148.
- **Coen D.** (1996) *The Large Firm as a Political Actor in the European Union. An Empirical Study of the Behaviour and Logic*. European University Institute. Thesis.
- **Coen D., Richardson J.** (eds) (2009) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.

- **Cohen J. and Sabel C.** (1997) Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal* vol. 3 no. 4, pp. 313–342.
- **Cohen J. L., Arato A.** (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- **Cohen S. F.** (1999) Russian Studies Without Russia. *Post-Soviet Affairs* January–March vol. 15 no. 1, pp. 37–55.
- **Commission** (1999) *Enlargement and Civil Society: 1999 Conference Proceeding*. Proceedings of the European Commission – sponsored Caritas Conference Brussels.
- **Commission** (2000) Commission discussion paper *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. Commission of the European Communities. COM(2000) 11 final, Brussels, 18–01–2000.
- **Commission** (2001a) *European Governance*. The White Paper. COM(2001) 428 final, Brussels, 25-07-2001.
- **Commission** (2001b) *Report of Working Group “Consultation and Participation of Civil Society” (Group 2a)*. White Paper on European Governance, Work Area no. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, June 2001.
- **Commission** (2002a) *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. COM(2002) 704 final.
- **Commission** (2002b) *Consultation And Participation Of Civil Society*. Report of Working Group (Group 2a). White Paper on European Governance. Work Area n° 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules.
- **Commission** (2002c) *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Final Communication. Commission of the European Communities. COM(2002)704.
- **Commission** (2003) *Report from the Commission on European Governance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- **Commission** (2005) *Report on the Public Consultation on the Future of EU Development Policy*. Commission of the European Communities. DG Development.
- **Commission** (2006) *The Commission adopted the 1999 Phare access programme for the 10 accession candidate countries of Central and Eastern Europe in the framework of the Phare programme*. <http://ec.europa.eu>; 2010-11-01.
- **Commission** (2007a) *Commission Staff Working Document Accompanying Document to the Communication from the Commission Follow-up to the Green Paper “European Transparency Initiative”: Results of the Commission Consultation on the Green Paper “European Transparency initiative”*. Commission of the European Communities. SEC(2007) 360. Brussels.

- **Commission** (2007b) *The European Commission and Civil Society*. Civil Society Website. http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm; 2010-07-01.
- **Commission** (2007c) *European Commission civil service*. http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm; 2010-01-10.
- **Compact** (2007) *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. www.thecompact.org.uk; 2007-12-01.
- **Coppedge M., Gerring J.** (2011) Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics* vol. 9 no. 2, pp. 247–267.
- **Cram L.** (2006) Inventing the People: Civil Society Participation and the Enhabitation of the EU. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 241–259.
- **Crawford K.** (1996) *East Central European politics today. From chaos to stability?* Manchester and New York: Manchester University Press.
- **Curtin D.** (2001) The Commission as Sorcerer’s Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No.6/01.
- **Curtin D.** (2004) Democratic Governance and Multilevel Accountability. *CONNEX: Connecting Excellence on European Governance*. www.connex-network.org/; 2011-03-01.
- **Curtin D., Egeberg M.** (2008) Tradition and Innovation: Europe’s Accumulated Executive Order. *West European Politics* vol. 31 Issue 4, pp. 639–661.
- **Cvirka P.** (1948 [1934]) *Frank Kruk*. Valstybinė grožinės literatūros leidykla.
- **Dahl R. A.** (1971) *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- **Dahrendorf R.** (1990) *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika.
- **Dalton R.** (2004) *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- **Danjoux O.** (2002) *L’état, C’est pas moi. Refraining Citizenship(s) in the Baltic Republics*. Lund: Department of Political Science, Lund University.
- **De Schutter O.** (2002) Europe in Search of its Civil Society. *European Law Journal* vol. 8 no. 2, pp. 198–217.
- **Dehousse R.** (2008a) Main Findings of RG6: “The transformation of the European Policy Space”, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report.
- **Dehousse R.** (2008b) The “Community Method”: Chronicle of a Death too Early Foretold? R. Dehousse, L. Boussaguet (eds) *The Transformation of EU Policies. EU Governance at Work*. CONNEX Report Series, no. 8, pp. 7–36.

- **Democratic Audit** (2011a) *The Democratic Audit of the United Kingdom*. <http://www.democraticaudit.com/about-us/>; 2011-07-01.
- **Democratic Audit** (2011b) *Democratic Audit of Australia*. <http://arts.anu.edu.au/democraticaudit/>; 2011-07-01.
- **Diamond L.** (1992) Economic Development and Democracy reconsidered. *American Behavioral Scientist* vol. 35 no. 4 / 5, pp. 450–490.
- **Diamond L.** (1994) Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy* vol. 5 no. 3.
- **Diamond L.** (1999) *Developing democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- **Diamond L.** (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books Henry Holt and Company, LLC, pp. 208–238.
- **Diamond L., Morlino L.** (2004) The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* vol. 15 no. 4, pp. 20–31.
- **Dobryninas A.** (2005) Lietuvos korupcijos žemėlapis - 2004: Lietuvos gyventojai apie korupciją, kyšininkavimo patirtį ir visuomenės antikorupcinį potencialą. R. Juozapavičius (red.) *Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje*. Vilnius: Pasviręs pasaulis.
- **Dobson L., Weale A.** (2003) Governance and Legitimacy. E. Bomberg, A. Stubb (eds) *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press.
- **Doder D., Branson L.** (1991) *Gorbachev: heretic in the Kremlin*. New York, London: Penguin Books.
- **Dryzek J. S.** (2002) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- **Dür A., De Bièvre D.** (2008) The Question of Interest Group Influence. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No 05.
- **Eberline B., Kerwer D.** (2002) Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 6 no. 5.
- **ECAS** (2004) European Citizen Action Service. European Economic and Social Committee. *The European Commission and Consultation of NGOs*. Brussels.
- **Economist Intelligence Unit** (2011) *Democracy index 2010: Democracy in retreat*. A report from the Economist Intelligence Unit.
- **EESC** (2007a) European Economic and Social Committee. *Organised Civil Society: Introduction*. eesc.europa.eu/sco/intro/index_en.asp; 2010-01-10.
- **EESC** (2007b) Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetas. *Dešimt klausimų apie Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetą*. www.eesc.europa.eu/organisation/how/index_en.asp; 2010-09-01.

- **Egeberg M.** (2006) Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners. *Journal of European Public Policy* vol. 13 Issue 1, pp. 1–15.
- **Egeberg M.** (2008) Main Findings of RG1: “Institutional Dynamics and the Transformation of European Politics“, *Efficient and Democratic Governance in a Multi-level Europe*. Network of Excellence CONNEX. Publishable final activity report.
- **Egeberg M., Trondal J.** (2007) National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked? M. Egeberg (ed.) *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 03, pp. 291–313.
- **Eising R.** (2003) Interest groups and the European Union. M. Cini (ed.) *European Union politics*. New York: Oxford University Press Inc., pp. 192–207.
- **Eising R.** (2005) The access of business interests to European Union institutions: notes towards a theory. *Arena Working Paper* No. 29.
- **Eising R., Kohler-Koch B.** (2005a) (Hrsg.) *Interessenpolitik in Europa: Regieren in Europa Bd. 7*, Baden-Baden: Nomos.
- **Eising R., Kohler-Koch B.** (2005b) Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. R. Eising, B. Kohler-Koch (Hrsg.). *Interessenpolitik in Europa: Regieren in Europa Bd. 7*, Baden-Baden: Nomos, pp. 11–75.
- **EKAK** (2007) *Estonian Civil Society Development Concept (EKAK)*. www.ngo.ee/1030; 2007-11-15.
- **Ekiert G., Foa R.** (2011) Civil Society Weakness in Post-Communist Europe: A Preliminary Assessment. *Carlo Alberto Notebooks* no. 198.
- **Elster J.** (1993) Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea. *Public Administration* vol. 71 Issue 1–2, pp. 169–217.
- **Elster J.** (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Epstein D. L., Bates R., Goldstone J., Kristensen I., O’Halloran S.** (2006) Democratic Transitions. *American Journal of Political Science* vol. 50 no. 3, pp. 551–569.
- **Eriksen E. O., Fossum J. E.** (eds) (2000) *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.
- **EUobserver.com** (2010) *Union chief, Barroso fear Europe “returning to 1930s”*. <http://euobserver.com>; 2011-07-01.
- **Eurobarometer** (2005) *Social capital. Special Eurobarometer 223 / Wave 62.2 – TNS Opinion & Social*.
- **Eurobarometer** (2006a) *Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 243 / Wave 64.3 – TNS Opinion & Social*.
- **Eurobarometer** (2006b) *Opinions on organised, cross-border crime and corruption. Special Eurobarometer 245 / Wave 64.3 – TNS Opinion & Social*. March 2006.

- **Eurobarometer** (2007) *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 65 / Spring 2006* – TNS Opinion & Social.
- **Eurobarometer** (2009a) *Eurobarometer 71: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social.
- **Eurobarometer** (2009b) *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 72 / Autumn 2009* – TNS Opinion & Social.
- **Eurobarometer** (2009c) *Attitudes of Europeans towards Corruption. Full report. Special Eurobarometer 325 / Wave 72.2*. November 2009 – European Opinion Research Group EEIG.
- **Eurobarometer** (2010a) *Eurobarometer 73: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social.
- **Eurobarometer** (2010b) *Eurobarometer 74: Public opinion in the European Union*. TNS Opinion & Social.
- **Eurobarometer** (2011) *Eurobarometer interactive search system*. ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm; 2011-11-01.
- **EUROCHAMBRES** (2001) *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe. CAPE 2001*. A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market.
- **EUROCHAMBRES** (2004a) *EUROCHAMBRES' CAPE Survey 2004: Central European enterprises support accession and are optimistic about prospects. However SMEs lack preparedness*. Press Release. Brussels, 23 April.
- **EUROCHAMBRES** (2004b) *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe. CAPE 2004*. A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market.
- **European Commission** (2011) *Public Opinion*. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index.cfm?lang=en; 2011-12-01.
- **European Parliament** (2003) *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper*. European Parliament, Directorate – General for Research, Constitutional Affairs Series, FCO 104 EN. Luxembourg: European Parliament.
- **European Parliament** (2011) *European Elections*. www.europarl.europa.eu; 2011-09-15.
- **Eurostat** (2009) *European Commission. Your key to European Statistics*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; 2010-08-22.
- **Farkas B.** (2011) The Central and Eastern European model of capitalism. *Post-Communist Economies* vol. 23 no. 1, pp. 15–34.
- **Fazi E., Smith J.** (2006) *Civil Dialogue. Making it work better*. Study commissioned by the Civil Society Contact Group.
- **Fink-Hafner D.** (1997) The Role of Interest Organisation in the Europeanisation of Slovenian Policy-Making. *Journal of International Relations* vol. 4, pp. 1–4.
- **Fischer J.** (2010) *Avanti Dilettanti! Project Syndicate*. <http://www.project-syndicate.org>; 2011-07-01.

- **Foley M. W., Edwards B.** (1996) The paradox of civil society. *Journal of Democracy* vol. 7 no. 3, 38–52.
- **Foley W. M., Edwards B.** (1998a) Beyond Tocqueville: Civil society and social capital in comparative perspective. *The American Behavioral Scientist* vol. 42 Issue 1, pp. 5–20.
- **Foley W. M., Edwards B.** (1998b) Civil society and social capital beyond Putnam. *The American Behavioral Scientist* vol. 42 Issue 1, pp. 124–139.
- **Follesdal A., Hix S.** (2005) Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *EUROGOV. European Governance Papers*. No. C-05-02.
- **Fouloy C. D., Bagdonienė S., Varanavičius D.** (2006) *Naujos valstybės narės susipažįsta, kas yra lobizmas ES*. www.omni.lt; 2006-11-10.
- **Franklin M. N.** (2004) *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge, Melbourne, Madrid, Cape Town: Cambridge University Press.
- **Freedom House** (2007) *Nations in Transit 2007*. www.freedomhouse.org; 2007-09-01.
- **Freedom House** (2008) *Nations in Transit 2008*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03.
- **Freedom House** (2009) *Nations in Transit 2009*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03.
- **Freedom House** (2010a) *Freedom in the World 2010*. www.freedomhouse.org; 2010-11-04.
- **Freedom House** (2010b) *Nations in Transit 2010*. www.freedomhouse.org; 2010-09-03.
- **Freedom House** (2011a) *Nations in Transit: Methodology*. www.freedomhouse.org; 2011-10-01.
- **Freedom House** (2011b) *Freedom of the Press*. www.freedomhouse.org; 2011-07-01.
- **Friedrich D.** (2007) Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe. *RECON Online Working Paper 2007 / 08*. www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html; 2010-12-01.
- **Fukuyama F.** (1992) *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.
- **Galasińska A., Galasiński D.** (2010) *The Post-Communist Condition-Public and Private Discourses of Transformation*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- **Gans-Morse J.** (2004) Searching for Transitologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm. *Post-Soviet Affairs* vol. 20 no. 4, pp. 320–349.

- **Gečienė I.** (2002) Civil Society as Fostering Source for Integration of New Members in European Union. *The development of democracy in Baltic States*. Materials of the 1st conference “Baltic Readings” held in Biržai, May 4–5, 2002. Vilnius: Lithuanian Sociological Society.
- **Gellner E.** (1994) *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. New York: Allen Lane / Penguin.
- **George S., Bache I.** (2001) *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- **Gill G.** (2002) *Democracy and post-communism: political change in the post-communist world*. London: Routledge.
- **Global Democracy Ranking** (2011) The Democracy Ranking of the Quality of Democracy. www.democracyranking.org/en/; 2011-06-01.
- **Goldstein J.** (2007) The Role of Digital Networked Technologies in the Ukrainian Orange Revolution. *Berkman Center Research Publication* No. 2007 (14).
- **Grande E.** (2000) Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. E. Grande, M. Jachtenfuchs (eds) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, pp. 11–31.
- **Grande E.** (2003) How the Architecture of the EU Political System Influences Business Associations. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 45–59.
- **Grande E., Jachtenfuchs M.** (eds) (2000) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- **Greenwood J.** (1997) *Representing Interests in the European Union*. Macmillan Press Ltd.
- **Greenwood J.** (2003) *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- **Greenwood J.** (2007) *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- **Greenwood J.** (ed.) (2003) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- **Grugel J.** (2002) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- **Habermas J.** (1995) On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy. *European Journal of Philosophy* vol. 3, pp. 12–20.
- **Habermas J.** (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- **Habermas J.** (2012) *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- **Hadenius A.** (1994) The Duration of Democracy: Institutional vs Socioeconomic Factors. D. Beetham (ed.) *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE, pp. 63–89.

- **Hall P. A.** (1999) Social Capital in Britain. *British Journal of Political Science* vol. 29, pp. 417–461.
- **Hallstrom L. K.** (2004) Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy. *Environmental Politics* vol. 13 Issue 1, Supplement 1, pp. 175–193.
- **Hann Ch., Dunn E.** (eds) (1996) *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New York: Routledge.
- **Hardt M.** (1995) The withering of civil society. *Social Text* 45 vol. 14 no. 4, pp. 27–44.
- **Harlow C.** (2008) Pushing the EU to democratic Accountability. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 173–181.
- **Harvey B.** (2004) The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. *Report for the European Citizen Action Service*.
- **Held D.** (2002) *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas.
- **Henderson K.** (1999) *Back To Europe: Central And Eastern Europe And The European Union*. London, New York: Routledge.
- **Hirst P.** (2000) Democracy and Governance. J. Pierre (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, pp. 13–35.
- **Holmes L.** (1997) *Post-Communism: An Introduction*. Cambridge: Polity Press.
- **Hooghe L.** (ed.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- **Hooghe L., Marks G.** (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 5 no. 11.
- **Howard M. M.** (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Hrebear R. J., Thomas C. T.** (2002) Bendroji lobistinės veiklos samprata. L. Andrikienė (red.) *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 27–49.
- **Huber E., Rueschemeyer D., Stephens J. D.** (1999) The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions. L. Anderson (ed.) *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press.
- **Hull R.** (1993) Lobbying Brussels: A View from Within. S. Mazey, J. Richardson (eds) *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press, pp. 82–92.
- **Hüller T., Kohler-Koch B.** (2008) Assessing the Democratic Value of Civil Society Engagement in the European Union. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No. 05, pp. 145–183.

- **Huntington S. P.** (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University Oklahoma Press.
- **Huntington S. P.** (1997) After Twenty Years: The Future of the Third Wave. *Journal of Democracy* vol. 8 no. 4, pp. 3–12.
- **Illner M.** (1996) Post-Communist Transformation Revisited. *Czech Sociological Review* vol. 4 no. 2, pp. 157–169.
- **Youngs R.** (2001) European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On. *European Foreign Affairs Review* vol. 6 no. 3, pp. 355–373.
- **Jabko N.** (2011) *Which Economic Governance for the European Union? Facing up the Problem of Divided Sovereignty*. SIEPS.
- **Jowitz K.** (1998) Challenging the “Correct” Line. *East European Politics and Societies* vol. 12 no. 1, pp. 87–106.
- **Kaldor M., Vejvoda I.** (eds) (1999) *Democratisation in Central and Eastern Europe*. London / New York: Pinter.
- **Kallas S.** (2005) *Transparency restores confidence in Europe*. European Policy Institutes Network, Centre of European Policy Studies. Brussels. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/628&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>; 2010-01-05.
- **Kaufmann D.** (2003) *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Washington, DC: World Bank.
- **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2007) Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4149.
- **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper* no. 5430. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team.
- **Keane J.** (1988a) Despotism and Democracy: The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750–1850. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso, pp. 35–71.
- **Keane J.** (1988b) Introduction. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso.
- **Kearns I.** (1996) Eastern Europe in Transition into New Europe. A. Gamble, A. Payne (eds) *Regionalism and World Order*. London: Palgrave MacMillan, pp. 55–93.
- **Kochenov D.** (2004) Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law. *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 8 no. 10.
- **Kohler-Koch B.** (2001) The Commission White Paper and the Improvement of European Governance. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission white Paper on Governance. *Jean Monet Working Paper* No. 6 / 01.

- **Kohler-Koch B.** (2004a) *Organisierte Interessen in der europäischen Politik*. B. Kohler-Koch, T. Conzelmann, M. Knodt (Hr.) *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften (VS).
- **Kohler-Koch B.** (2004b) *Civil Society and Interest Representation in EU-Governance*. www.connex-network.org; 2010-10-01.
- **Kohler-Koch B.** (2008) Does Participatory Governance Hold Its Promises? B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Governance in the European Union*. CONNEX Report Series Nr. 09.
- **Kohler-Koch B., Rittberger B.** (2006) Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. B. Kohler-Koch, B. Rittberger (eds) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Boulder: Rowman and Littlefield, pp. 1–32.
- **Komisija** (2006a) *Baltoji knyga dėl Europos komunikacijos politikos* (pateikta Komisijos). KOM(2006) 35 galutinis. Briuselis, 1.2.2006.
- **Komisija** (2006b) *Žalioji knyga „Europos skaidrumo iniciatyva“* (pateikta Komisijos). KOM(2006) 194 galutinis. Briuselis, 3.5.2006.
- **Komisija** (2007) Komisijos komunikatas *Tolesni veiksmai dėl žaliosios knygos „Europos skaidrumo iniciatyva“*. KOM(2007) 127 galutinis. Briuselis, 21.3.2007.
- **Komisija** (2011) *Komisija ir Europos Parlamentas pradeda bendro skaidrumo registro veiklą, siekdami pateikti informaciją apie visus tuos, kurie siekia daryti įtaką Europos politikai*. Pranešimas spaudai IP/11/773.
- **Kopecky P., Mudde C.** (2003) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-communist Europe*. London: Routledge.
- **Krickus R. J.** (1997) Democratization in Lithuania. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Kröger S.** (2008) Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *EUROGOV. European Governance Papers*. No. C-08-03.
- **Kubát M.** (2010) The Party System in Central Europe after 20 Years (Standard or Exceptional?). *Politics in Central Europe* vol. 6 no.1, pp. 124–132.
- **Kubicek P.** (2000) Post-Communist Political Studies: Ten Years Later, Twenty Years Behind? *Communist and Post-Communist Studies* vol. 33 no. 3, pp. 295–309.
- **Kubicek P.** (2005) The European Union and democratization in Ukraine. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 38 no. 2, pp. 269–292.
- **Kundera M.** (1991 [1984]) The Tragedy of Central Europe. G. Stokes (ed.) *From Stalinism to Pluralism*. New York, pp. 217–223.
- **Kuolys D.** (1992) *Asmuo, tauta, valstybė Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės istorinėje literatūroje*. Renesansas, barokas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla.

- **Kurczewska U.** (2002) Fenomen lobbingu w Unii Europejskiej. U. Kurczewska, M. Mołęnda-Zdziech (eds) *Lobbing w Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- **Kuzio T.** (2008) Democratic Breakthroughs and Revolutions in Five Post-communist Countries: Comparative Perspectives on the Fourth Wave. *Demokratizatsiya* vol. 16 no. 1, pp. 97–109.
- **Lane J. E., Ersson S. O.** (1999) *Politics and Society in Western Europe*. London. Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- **Lerner D.** (1958) *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. New York: Free Press of Glencoe.
- **Levy J. D.** (1999) *Tocqueville's Revenge: State, Society and Economy in Contemporary France*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- **Lijphart A.** (1993) Constitutional Choices for New Democracies. L. Diamond, M. Plattner (eds) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- **Lijphart A.** (1999) *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- **Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.** (1999) *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė.
- **Linde J., Ekman J.** (2003) Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics. *European Journal of Political Research* vol. 42 Issue 3, pp. 391–408.
- **Linz J. J., Stepan A.** (1996a) Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy* vol. 7 no. 2, pp. 14–33.
- **Linz J. J., Stepan A.** (1996b) *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- **Lipset S. M.** (1959) Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* vol. 53 no. 1.
- **Lipset S. M.** (1960) *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.
- **Lisabonos sutartis** (2007) *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2007/C 306/01, p. 1–231.
- **Lovell D. W.** (2001) Trust and the politics of postcommunism. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 34, pp. 27–38.
- **Magnette P.** (2001) European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper* No. 6 / 01.
- **Magnette P.** (2003) European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? *Political Studies* vol. 51 Issue 1, pp. 144–160.

- **Magnette P.** (2006) Democracy in the EU: Why and how to combine representation and participation? S. Smismans (ed.) *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 23–41.
- **Magone J. M.** (2003) *The politics of southern Europe: integration into the European Union*. Westport: Praeger Publishers.
- **Mahoney Ch.** (2003) The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. *European Union Politics* vol. 5 no. 4, pp. 441–466.
- **MailOnline** (2010) *Nightmare vision for Europe as EU chief warns “democracy could disappear” in Greece, Spain and Portugal*. www.dailymail.co.uk/2011-07-01.
- **Majone G.** (1994) The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* vol. 17 no. 3, pp. 78–102.
- **Majone G.** (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- **Majone G.** (1998) Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards. *European Law Journal* vol. 4 Issue 1, pp. 5–28.
- **Malefakis E.** (1995) The Political and Socioeconomic Contours of Southern European History. R. Günther, N. P. Diamandouros, H. J. Puhle (eds) *The politics of democratic consolidation: Southern Europe in comparative Perspective*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- **Maloney W.** (2008a) The Professionalization of Representation: Biasing Participation. B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, W. Maloney (eds) *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*. CONNEX Report Series No. 05, pp. 69–87.
- **Maloney W.** (2008b) Civic Engagement and the Quality of Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 231–238.
- **Malová D., Houghton T.** (2002) Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe. *West European Politics* vol. 25 Issue 2, pp. 101–120.
- **Maniokas K.** (2000) Methodology of EU Enlargement: A Critical Appraisal. A. Jankauskas (ed.) *Lithuanian Political Science Yearbook 1999*. Vilnius: Institute of International relations and Political Science, Vilnius University.
- **Maniokas K.** (2003) *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas.
- **Marks G.** (1992) Structural Policy in the European Community. A. Sbragia (ed.) *The Political Consequences of 1992 for the European Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution, pp. 191–224.
- **Marks G.** (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. A. Cafruny, G. Rosenthal (eds) *The State of the European Community*. New York: Lynne Rienner, pp. 391–410. www.unc.edu/~gwmmarks/mlg.htm; 2010-01-03.

- **Marks G., Hooghe L.** (2004) Contrasting Visions of Multi-level Governance. I. Bache, M. Flinders M. (eds) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15–31.
- **Marks G., Scharpf F. W., Schmitter P. C., Streeck W.** (1996) *Governance of the European Union*. London: Sage.
- **Marshall G.** (1998) *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- **Mazey S., Richardson J.** (1999) Interests. L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (eds) *Developments in the European Union*. New York: St. Martin's Press, pp.105–129.
- **McChesney R. W.** (1999) *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New Press.
- **McFaul M.** (2002) The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-cooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics* vol. 54 no. 2, pp. 212–244.
- **McFaul M.** (2005) Transitions from Postcommunism. *Journal of Democracy* vol. 16 no. 3, pp. 5–19.
- **Mendelson S. E., Glenn J. K.** (2002) Introduction: Transnational Networks and NGOs in Postcommunist Societies. S. E. Mendelson and J. K. Glenn (eds) *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. Columbia University Press.
- **Michalowitz I.** (2001) EU Lobbying: Chaos or Functional Divisions? Paper presented at the *European Consortium for Political Research*, 6–8 September, University of Kent at Canterbury.
- **Michalowitz I.** (2004) Analysing Structured Paths of Lobbying Behaviour: Why Discussing the Involvement of “Civil Society” Does not Solve the EU's Democratic Deficit. *European Integration* vol. 26 no. 2, pp. 145–170.
- **Micossi S.** (2008) *Democracy in the European Union*. CEPS Working Document no. 286.
- **Miszlivetz F.** (1999a) *Illusions and Realities: The Metamorphosis of Civil Society in a New European Space*. Szombathely: Savaria University Press.
- **Miszlivetz F.** (1999b) Why Should We Reinvent Central Europe? *Reinventing Central Europe*. www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/archive/22/2010-09-01.
- **Møllera J., Skaaning S. E.** (2010) Post-communist regime types: Hierarchies across attributes and space. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 43 Issue 1, pp. 51–71.
- **Moore B.** (1966) *Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon Press.
- **Moravcsik A.** (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press; European edition with London: Routledge / UCL Press.

- **Moravcsik A.** (2001) Despotism in Brussels? Misreading the European Union. *Foreign Affairs* vol. 80 no. 3, pp. 114–122.
- **Morlino L.** (2009) Legitimacy and the quality of democracy. *International Social Science Journal* vol. 6, pp. 211–222.
- **Mutz D. C.** (2006) *Hearing the Other Side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Newman N.** (2006) After the „permissive consensus“: Still searching for democracy. J. Richardson (ed.) *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge.
- **Newton K., Norris P.** (2000) Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? S. J. Pharr, R.D. Putnam (eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 52–73.
- **Norkus Z.** (2008) *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- **Norris P.** (1999) *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- **NSD** (2011) *European Election Database*. www.nsd.uib.no/european_election_database/; 2011-07-01.
- **O'Donnell G., Schmitter P.** (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies (Volume 4)*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **OECD** (2011) *International Futures Programme*. www.oecd.org/document/42/0,2340,en_2649_33707_33617194_1_1_1_1,00.html; 2011-07-01.
- **Offe C.** (1996) *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge: Polity Press.
- **Ottaway M., Chung T.** (1999) Toward a New Paradigm. *Journal of Democracy* vol. 10 no. 4, pp. 99–113.
- **Outhwaite W., Ray L. J.** (2005) *Social theory and postcommunism*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.
- **Padgett S.** (2000) *Organizing Democracy in Eastern Germany: Interest Groups in Post-Communist Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Papadopoulos Y.** (2008) Accountability in EU Multi-level Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 181–189.
- **Paraskevopoulos C. J.** (2005) *Social Capital and Sustainable Development in Greece*. The London School of Economics and Political Science. www.lse.ac.uk; 2008-09-01.
- **Pari I.** (2003) The Challenge of Geography: Recruiting and Retaining Members from the South in EU Associations. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 207–211.

- **Parrott B.** (1997) Perspectives on postcommunist democratisation. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–40.
- **Paulikas V.** (2004) *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
- **Pelczynski Z. A.** (1988) Solidarity and “The Birth of Civil Society” in Poland 1976–81. J. Kean (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso.
- **Penny J.** (1995) Phare Programme Support for NGOs. Directorate General for External Relations – DG1A, European Commission at the International Seminar *Status and Functioning of NGOs* in Tallinn, Estonia, September 8–10. www.esis.ee/ist2000/einst/einst/ngoseminar/n-penn.htm; 2010-05-02.
- **Pérez-Solórzano Borragán N.** (2003a) Coming to Terms with European Union Lobbying: The Central and Eastern European Experience. A. Warleigh, J. Fairbrass (eds) *Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy*. Europa Publications, pp. 160–184.
- **Pérez-Solórzano Borragán N.** (2003b) The Organisation of Business Interests in Central and East European Countries for EU Representation. J. Greenwood (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 213–225.
- **Pérez-Solórzano Borragán N.** (2005) The Europeanization of interest representation in the new EU member states from ECE: NGO and Business Interest Associations in comparative perspective. *3rd ECPR Conference*. Budapest, 8–10 September.
- **Pernice I.** (2002) Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union. *Europe 2004: Le Grand Debat. Setting the Agenda and Outlining the Options*. Berlin: Walter Hallstein Institute Working Paper 6/01, Humboldt Universität.
- **Pew Global Attitudes Project** (2011) <http://pewglobal.org>; 2011-07-01.
- **PHARE** (1997a) *Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992–1997*. Final Report. ISA Consult European Institute, Sussex University GJW Europe. Project leaders M. Kaldor and P. Wilke.
- **PHARE** (2001) *Assessment of the European Union Phare Programmes*. Multi-Country Thematic Report on Civil Society. OMAS Consortium, 10 September 2001. Report No. S/ZZ/CIV/01004.
- **PHARE** (2003a) *Phare Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building*. Country Report – Latvia. EUREVAL–C3E and PLS RAMBØLL Management for DG Enlargement.
- **PHARE** (2003b) *Phare Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building* (2003). Country Report – Lithuania. EUREVAL–C3E and PLS RAMBØLL Management for DG Enlargement.

- **PHARE** (2003c) *ACCESS – parama Vidurio ir Rytų Europos nevyriausybinėms organizacijoms*. www.durys.org/zinynas/apie_phare2.htm; 2010-01-10.
- **Pharr S. J., Putnam R. D.** (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- **Pilietinės galios indeksas** (2010) www.civitas.lt; 2011-01-20.
- **Pollack M.** (2008) Discussion: The Community Method and New Modes of Governance. B. Kohler-Koch, F. Larat (eds) *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series No. 9, pp. 151–162.
- **Polska** (2011) Przedstawicielstwa polskich regionów w Brukseli. *Stale Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli*. www.bruksela.eu.polemb.net; 2011-07-15.
- **Preston J.** (2011) Movement Began With Outrage and a Facebook Page That Gave It an Outlet. *New York Times* February 5; *NYTimes.com*.
- **Przeworski A.** (2006) Democracy and Economic Development. E. D. Mansfield, R. Sisson (eds) *Political Science and the Public Interest*. Columbus: Ohio State University Press.
- **Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F.** (2003) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy (No. 3).
- **Przeworski A., Limongi F.** (1997) Modernization: Theories and Facts. *World Politics* vol. 49 no. 2, pp. 155–183.
- **Putnam R. D.** (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community*. New York: Simon and Shuster.
- **Putnam R. D.** (2001 [1994]) *Kad demokratija veikty: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius: Margi raštai.
- **Raik K.** (2003) *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union*. Tartu: Tartu University Press.
- **Raun T. U.** (1997) Democratization and Political Development in Estonia. K. Dawisha, B. Parrott (eds) *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Reddaway P., Glinski D.** (2001) *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- **Reporters without Borders** (2010) *Press Freedom Index*. <http://en.rsf.org/>; 2011-07-01.
- **Richardson J.** (ed.) (2005) *European Union Power and Policy-Making*. Routledge.
- **Ringen S.** (2011) The Measurement of Democracy: Towards a New Paradigm. *Society* vol. 48 no. 1, pp. 12–16.

- **Rose R.** (2002) Advancing into Europe? The Contrasting Goals of Post-Communist Countries. A. Karatnycky, A. Motyl and A. Schnitzer (eds) *Nations in Transit 2002*. New York: Freedom House, pp. 39–48.
- **Rosenfeld M.** (2001) The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy. *Southern California Law Review* vol. 74, pp. 1307–1351.
- **Rostow W. W.** (1960) *The Process of Economic Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- **Rothstein B., Stolle D.** (2002) How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. Paper prepared for the 98th Meeting of the American Political Science Association in Boston, MA, August 29–September 2.
- **Rueschemeyer D., Stephens E., Stephens J.** (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Rustow D.** (1970) Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* vol. 2, pp. 334–363.
- **Ruutsoo R.** (2002) *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States. Impact of Traditions on Mobilization and Transition 1986–2000. Historical and Sociological Study*. Rovaniemi: Lapin yliopisto (2002).
- **Sale K.** (1980) *Human Scale*. New York: New Society Publishers.
- **Samoškaitė E.** (2010) *Švedų profesorius: galbūt laikas nustoti dėl esamų problemų kaltinti sovietmetį*; www.delfi.lt; 2011-01-15.
- **Saulauskas M. P.** (1997) *Revolution 1989: Farewell to Modernity? An Outline of Lithuanian Experience*. www.infovi.vu.lt/mps/REV1989.htm; 2007-12-12.
- **Saurugger S.** (2010) The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research* vol. 49 Issue 4, pp. 471–495.
- **Saxonberg S., Linde J.** (2003) Beyond the Transitology–Area Studies Debate. *Problems of Post-Communism* vol. 50 no. 3.
- **Scharpf F. W.** (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- **Scharpf F. W.** (2011) *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*. LEQS Annual Lecture Paper.
- **Schöpflin G.** (1994) Postcommunism: the problems of democratic construction. *Daedalus* vol. 123 no. 3, pp. 127–141.
- **Schmitter P. C.** (2005) *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. Paper presented to the ECPR Conference, Budapest.
- **Schumpeter J.** (2003 [1943]) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.
- **Seligman A. B.** (2004 [1992]) *Pilietinės visuomenės idėja*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla.
- **Sinkevičius E.** (2002) Phare. G. Vitkus (sud.) *Europos Sąjunga: Enciklopedinis žinynas*. Vilnius: Eugrimas.

- **Sissenich B.** (2010) Weak states, weak societies: Europe's east-west gap. *Acta Politica* vol. 45, pp. 11–40.
- **Skaaning S. E.** (2010) Measuring the Rule of Law. *Political Research Quarterly* no. 63.
- **Skocpol T.** (1984) Sociology's Historical Imagination. T. Skocpol (ed.) *Vision and method in historical sociology*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- **Skocpol T.** (1999a) Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life. T. Skocpol, M. P. Fiorina (eds) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 461–509.
- **Skocpol T.** (1999b) How Americans Became Civic. T. Skocpol, M. P. Fiorina (eds) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 27–80.
- **Skrzypiński D.** (2006) Ogólna charakterystyka państw regionu. A. Antoszewski, R. Herbut (red.) *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: Perspektywa porównawcza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- **Słomczyński K. M., Wesołowski W.** (2010) Policy Preferences among National Elites Regarding Allocation of Tax-Revenues: Are Pro-EU Attitudes More Pronounced in Older Democracies? *Perspectives on European Politics and Society* vol. 11 no. 4, pp. 376–389.
- **Smismans S.** (2006a) (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar.
- **Smismans S.** (2006b) Civil Society and European Governance: From Concepts to Research Agenda. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar, pp. 3–22.
- **Smismans S.** (2006c) Civil Society and European governance: the interdisciplinary challenge of reflexive deliberative polyarchy. S. Smismans (ed.) *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham UK / Northampton USA: Edward Elgar, pp. 299–319.
- **Smismans S.** (2006d) Reviewing normative theories on civil society participation. *NEWGOV*. New Modes of Governance project. http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=11; 2010-01-30.
- **Smith K. E.** (2001) Western Actors and the Promotion of Democracy. J. Zielonka, A. Pravda (eds) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and Transnational Factors*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31–58.
- **Spurga S.** (2005) Lithuanian interest intermediation and communication of interest groups at the EU level. *Informacijos mokslai* T. 35, pp. 136–150.
- **Spurga S.** (2006) Evaluation of the Impact of European Integration on Civil Society of The Baltic States. *Lithuanian Foreign Policy Review* T. 1 (17), pp. 96–118.

- **Spurga S.** (2007) Europeanization of Civil Society in the Baltic States: Promotion or Constraint of Democratization? *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 22, pp. 57–68.
- **Spurga S.** (2008a) *Pilietinė visuomenė Europos Sąjungos valdyme*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- **Spurga S.** (2008b) Komunistinis įspaudas Vidurio Rytų Europos valstybių pilietinėje visuomenėje. *Darbai ir dienos* T. 49, pp. 235–250.
- **Sroka J.** (2000) *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- **Sroka J.** (2002) Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- **Staniszki J.** (1991) *The dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- **Stark D.** (1992) From System Identity to Organizational Diversity: Analyzing Social Change in Eastern Europe. *Contemporary Sociology* vol. 21 no. 3, pp. 299–304.
- **Stubbs P.** (1996) NGOs and the Myth of Civil Society. *ArkZin* no. 55, January. <http://framework.v2.nl/archive/archive/node/text/.xslt/nodenr-156815;2008-04-01>.
- **Stumbraitė E.** (2006) Nevyriausybinės organizacijos Lietuvos pilietinės visuomenės struktūroje. S. Šiliauskas (sud.) *Pilietinė visuomenė: politikos įplietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
- **Suleiman E.** (1999) Bureaucracy and Democratic Consolidation: Lessons from Eastern Europe. L. Anderson (ed.) *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press.
- **Sutartis dėl Konstitucijos Europai** (2004) *Europos Sąjungos oficialūs leidinys*. 2004/C 310/01, p. 1–465.
- **Szücs J.** (1988) Three Historical Regions of Europe: An Outline. J. Keane (ed.) *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London, New York: Verso, pp. 291–332.
- **Šaulauskas M. P.** (1999) Metodologiniai pilietinės visuomenės profiliai: pilietinė dorybė ir pilietinis visuomeniškumas. *Problemos* Nr. 55, pp. 83–91.
- **Tarschys D.** (2011) European Public Goods: Which Selection Criteria for the Multiannual Financial Framework? D. Tarschys (ed.) *The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out?* SIEPS.
- **Tocqueville A.** (1996[1835]) *Apie demokratiją Amerikoje*. Vilnius: ALK Amžius.
- **Tőkés R. L.** (2000) Transitology: Global Dreams and Post-Communist Realities. *Central European Review* vol. 2 no. 10.

- **Transparency International** (2010) *Corruption Perceptions Index 2010*. www.transparency.org; 2011-06-01.
- **Treaty of Amsterdam** (1997) www.eurotreaties.com/amsterdamtext.html; 2007-09-03.
- **Tremblay A.** (2007) Assessing the Quality of Democracy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* vol. 40 no. 4, pp. 1049–1050.
- **Uhlin A.** (2006) *Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States*. Abingdon: Routledge.
- **UNDP** (2008) *A Users' Guide Of Measuring Corruption*. United Nations Development Programme, Global Integrity.
- **USAID** (2011) *2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. www.usaid.gov; 2011-07-01.
- **USAID** (2011); **Anheier H. K.** (2004) *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan.
- **Van Rooy A.** (1998) Civil Society as Idea: An Analytical Hatstand. A. Van Rooy (ed.) *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan Publications, Inc.
- **Vanhanen T.** (1990) *The Process of Democratization: A comparative Study of 147 States 1980–1988*. London: Crane Russak.
- **Vanhanen T. A.** (2000) New Dataset Compared with Alternative Measurement of Democracy. H. J. Lauth, G. Pickel, C. Welzel (eds) *Demokratie-messung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- **Vilčinskis J., Vijeikis D.** (2007) Lietuvos grupių interesai Briuselyje: kelionėje be interesų grupių? *Politologija* T. 1 (45), pp. 95–143.
- **Vilpišauskas R., Nakrošis V.** (2003) *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas.
- **Vos H., Decock J.** (2003) Democratic legitimacy in the EU: the Role of National Parliaments. *European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2003 (8th), March 27–29*. Nashville, Tennessee. <http://aei.pitt.edu/473/>; 2010-01-15.
- **Wallace H. C., Young A. R.** (eds.) (1997) *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
- **Wallace H. C., Young A. R.** (1997) The Kaleidoscope of European Policy-Making: Shifting Patterns of Participation and Influence. H. C. Wallace, A. R. Young (eds) *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press, pp. 235–250.
- **Warleigh A., Fairbrass J.** (eds.) (2002) *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*. London: Europa Publications.

- **Warren M. E.** (ed.) (1999) *Democracy and Trust*. Cambridge, New York, Oakleigh, Madrid Cape Town: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- **Weber M.** (1997 [1905]) *Protestantizmo etika ir kapitalizmo dvasia*. Vilnius: Pradai.
- **Wedel J.** (1998) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989–1998*. New York: St. Martin's Press.
- **Weingast B. R.** (1997) The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review* vol. 91 no. 2, pp. 245–263.
- **Weßels B.** (2003) Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel-und Osteuropa: intermediäre Akteure, Vertrauen und Partizipation. D. Gosewinkel, D. Rucht, W. van den Daele, J. Kocka (Hg.). *Zivilgesellschaft – national und transnational*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- **Whitehead L.** (2002) *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- **Woll C.** (2006) Lobbying in the European Union: from *sui generis* to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy* vol. 13 no. 3, pp. 456–470.
- **Woolfson Ch.** (2010) “Hard times” in Lithuania: Crisis and ‘discourses of discontent’ in post-communist society. *Ethnography* vol. 11 no. 4, pp. 487–514.
- **Worldwide Governance Indicators** (2011) *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>; 2011-10-01.
- **Zakaria F.** (1997) The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* November–December no. 76.
- **Zakaria F.** (2007) *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton.
- **Zherebkin M.** (2009) In search of a theoretical approach to the analysis of the “Colour revolutions”: Transition studies and discourse theory. *Communist and Post-Communist Studies* vol. 42 Issue 2, pp. 199–216.
- **Zielonka J.** (2007) The Quality of Democracy after Joining the European Union. *East European Politics & Societies* vol. 21 no. 1, pp. 162–180.
- **Zinoviev A.** (1985) *Homo Sovieticus*. Boston, New York: The Atlantic Monthly Press.
- **Zmerli S., Newton K., Montero J. R.** (2007) Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy. J. W. van Deth, J. R. Montero, A. Westholm (eds) *Citizenship and involvement in European democracies – a comparative analysis*. London, New York: Routledge, pp. 35–65.
- **Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I.** (2006) *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, Versus Aureus.

DEMOCRATISATION AND CIVIL SOCIETY IN NATIONAL STATES AND THE EU: DEMOCRATISATION OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

SUMMARY

The monograph is composed of a foreword, preface, 3 parts and conclusions.

1. Part “Democracy, Democratisation, Civil Society and Interest Representation” presents a theoretical framework of the research and explains the main concepts used in the monograph.

The study begins with analysis of the recent developments in North Africa, the Arab Spring, which could be seen as part of the global democratisation process.

The theoretical part introduces the concepts of democracy, democratisation, civil society and interest representation. The word *democracy* derives from two Greek words: *demos*, meaning “people”, and *kratos*, meaning “rule”. Thus democracy can be defined as “popular government” or government by the people. There are two broad concepts of democracy: direct democracy (with the best known example of ancient Athens and other Greek cities) and representative democracy (the model used in many modern states).

Juan J. Linz and Alfred Stepan argue that consolidation of democracy occurs when democracy becomes “the only game in town”. They present three definitional prerequisites of a consolidated democracy: independent civil society; a political society with sufficient autonomy and a working consensus about procedures of governance; and constitutionalism and a rule of law. They also emphasize the importance of a bureaucracy usable by democratic leaders and an institutionalised economic society.

The revival of the term “civil society” in the West begins with the political dissent movement in the late 1970s. Writing not long before

the emergence of Polish Solidarity, a Czech émigré Jacques Rupnik characterised the situation in Poland as the rebirth of civil society. In their important work on the theory of civil society, Jean L. Cohen and Andrew Arato distinguish civil society from both a political society of political parties, political organisations and an economic society composed of organisations of production and distribution. Juan J. Linz and Alfred Stepan define civil society as an arena of the polity where self-organising and relatively autonomous groups, movements, and individuals attempt to articulate values, to create associations and solidarities, and to advance their interests.

A conclusion is made that vibrant civil society is vital in a democratic order. Civil society is an arena in which active and conscious citizens are nurtured and the values of society articulated. Civil society is formed of NGOs, movements and individuals which represent the interests of the citizens and participate in the governance of the state.

Interest representation is one of the functions of the NGOs in a democratic society. The NGOs participating in the consultations with the state institutions could be defined as interest groups. There are various types of interest groups active at the EU level: individual actors or companies, subnational, national associations, and Euro groups. Euro groups consist of members from different countries.

The section of the monograph studies the role of the state institutions in state-civil society relations. Decision-making without proper consultations with civil society - which is often a typical situation in the countries of Central and Eastern Europe (the CCEE) - diminishes the quality of democracy of the state and the legitimacy of decisions. Moreover, such a practice constitutes an impediment for countries to integrate into the EU system of multi-level governance. The weakness of the NGOs is often an argument of state institutions explaining why the NGOs are not included in decision-making.

For productive consultations with the NGOs in decision-making, however, both sides, the state institutions and the NGOs, should be properly prepared. The analysis by Theda Skocpol and Jonah Levy of the development of civil society in several Western countries has revealed the significance of the attitude of the state towards civil society:

the openness of the state institutions and the climate of toleration by the political elites, assistance programmes and well-defined and developed linkages of civil society with the other domains of the polity constitute favourable conditions for the development of civil society.

An impetus for the development of civil society could be provided by the formalisation of the collaboration between national state institutions and NGOs. Examples of such agreement are “Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England” and “Estonian Civil Society Development Concept (EKAK)”.

2. Part “Post-Communism and ‘The Period of Transition’: The Problem of the Quality of Democracy in the CCEE” explores the transition of the countries from communism to democracy and provides a comparison of some dimensions of the quality of democracy between the new EU member states from the CCE and the old member states, which are represented by the countries of Southern Europe (Greece, Portugal, Spain).

The analysis of this part of the monograph begins with the short characterisation of the rise and fall of communism: theory and praxis of Marxism - Leninism, the revolution led by Vladimir Lenin, the repressions and industrialisation of Joseph Stalin, the period of stagnation, the reforms of Mikhail Gorbachev, and the everyday life in the communist state.

It is a common perception that 20 years after fall of communism, the countries of Central and Eastern Europe (CCEE), even though they have joined the EU, belong to the group of the post-communist countries. Post-communism is defined as the period of transition to democracy in the former communist countries after the fall of communism. This period is characterised by a significant difference in the quality of democracy between the country in transition and mature Western democracies. Yet is it correct to assert that 20 years after fall of communism the communist past constitutes the most important factor determining the status of democracy of the CCEE, which have already joined the EU? Is it correct to assert that the CCEE are still in transition?

On the other hand, 20 years is quite a long time. One can ask, is it justified to call “transition” a period that lasts so long? If significant

differences in the quality of democracy between the CCEE, the former communist countries, and the mature Western democracies persist, it would be reasonable to assert that in the CCEE democracy of a distinctive nature has emerged. This means that there are significant differences in civilization and culture that prevail between the CCEE and mature Western democracies. When analysing the CCEE, known Western political and economic development models could not be fully applied.

The monograph analyses whether a clear distinction in the quality of democracy between the CCEE, which are the new Member States of the EU, and the old Member States, could still be made. The starting point of the research has been the acceptance that the group of old Member States of the EU is not homogeneous with respect to the quality of democracy. The analysis has been conducted by comparison of democracy indicators of the CCEE (Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, and Slovenia), the countries of Southern Europe (Greece, Portugal, Spain) and the Nordic countries (Denmark, Finland, Sweden). The countries of Southern Europe and the Nordic countries are the old members of the EU.

The comparison has been made in ten different areas, using ten sets of indicators, which are usually related to the quality of democracy: (1) the Economist Intelligence Unit's Index of Democracy, (2) the Democracy Ranking of the Quality of Democracy of Democracy Ranking Association – Förderung von Demokratiequalität (3) voter turnout in national and EU parliamentary elections, (4) citizen satisfaction with the way democracy works, (5) trust in the national parliament, the political parties, the national government and the national justice and legal system (6) the Worldwide Governance Indicators (Voice and Accountability, Rule of Law), (7) attitudes towards domestic affairs and politics, (8) participation in NGOs and voluntary organisations, (9) freedom of the press, (10) opinion on corruption and the Corruption Perception Index.

The research has revealed that scores of democracy indicators of the CCEE and the countries of Southern Europe do not differ significantly. In some cases, the scores of the group of the CCEE correspond to the better quality of democracy. The scores of democracy indicators of individual countries of the two groups overlap in most cases. However, the analysis has exhibited a considerable difference in the scores

of democracy indicators between the countries of Southern Europe and Nordic countries (the scores of Nordic countries in all cases correspond to the better quality of democracy), although the countries of these two groups belong to the group of the old Member States of the EU. Thus, the difference in the scores of democracy indicators inside the group of the old Member States of the EU is bigger than the difference between the CCEE and the countries of Southern Europe.

The research has found that there is no clear distinction in the quality of democracy between the CCEE, which are the new Member States of the EU, and the old Member States. With regard to the quality of democracy, there is no reason to distinguish the CCEE as a separate group with a different civilizational and cultural nature, because the scores of the democracy indicators of the CCEE and some old Member States of the EU overlap. The fast transition of the period, which is called “post-communism”, has ended, and separate states have different systems of government. The communist past is still an important factor, but only as one among many other factors, which impact on the development of the countries. The communist past is not a fatalistic imprint. Twenty years after collapse of communism, the responsibility falls on the decision-making institutions of the countries. The criteria of democracy, which are applied to the countries of mature Western democracies, have to be applied to the CCEE without any exceptions.

3. Part of the monograph “EU Governance and the Problem of the Democratic Deficit” begins with a short overview of the possible implications of the global financial crisis and the financial problems of the eurozone with regard to EU governance. The crisis of the eurozone can be viewed as a crisis of EU governance and raises the question: is common currency possible at all without a political union?

The EU has managed to achieve the original goal to prevent killing and destruction of the wars and to bring peace and security. Largely due to economic integration and growing trade European nations enjoy welfare and prosperity, which have encouraged democratic developments in many European countries. The European Community has been transformed from a common market of six countries into a Union of 27 with a population of over 500 million. It is the world’s largest

trading block. In the words of Andrew Moravcsik, “[t]he process of European integration that has produced the European Union (EU) is the most ambitious and most successful example of peaceful international cooperation in world history”. On the other hand, the EU, as a unique political system, encounters a kind of legitimacy and democracy problems, which are quite different in comparison with the nation states. The EU combines attributes of a state with those of an international organisation, yet it closely resembles neither. The EU has no government which could be compared to that of the nation states. According to Lynn Dobson and Albert Weale, “there is no one set of people we can point to as being accountable for what is decided in the EU, nor an opposition that can be elected in their place”. The Council of the EU combines legislative as well as government powers and represents the governments of the Member States. Another institution which dominates the EU’s institutional set-up, the European Commission, obviously lacks democratic legitimacy. From the very beginning of the establishment of the High Authority of the European Coal and Steel Community, a predecessor of the Commission, the importance of making the institution independent of the elected representatives has been stressed.

The concept of the democratic deficit refers to the belief “that the European Union and its various bodies suffer from a lack of democracy and seem inaccessible to the ordinary citizen because their method of operating is so complex” (*Europa Glossary*). From another perspective, the problem of the democratic deficit arises because the EU lacks sufficient democratic control: there is no EU government that can be held directly accountable for the EU’s actions. The EU, however, has been a successful project and has achieved many of its goals. The so-called output legitimacy has compensated in some way the lack of input or democratic legitimacy which is related to the proper popular representation and participation. The situation, however, began to change some years ago. This was marked with the forced resignation of the Commission in 1999, the results of Eurobarometer which showed that European citizens felt isolated from decision-making at the EU level, the outcome of the referenda on EU-related topics, etc.

In the research of the recent past on EU democracy, the notion departing, however, from the assumption that the EU is first of all an economic and regulatory community has gained a prominent position. Giandomenico Majone's starting point is his claim that the EU is essentially a "regulatory state". According to G. Majone, insofar as the EU is engaged mainly in policies of economic regulation rather than redistributive policies, what matters is the efficiency of the regulatory process. G. Majone distinguishes two meanings of the expression "democratic deficit". First and foremost, the majority of European voters are opposed to the idea of a European federation, while they support far-reaching economic integration. In this case politics and economics should be kept as distinctly separate as possible and European policy-making should be depoliticised. It means that Europe's democratic deficit is justified. The second meaning of the expression is used to refer to the legitimacy problems of non-majoritarian institutions. Majone argues that "[i]f one accepts the 'regulatory model' of the EC, then, as long as the tasks delegated to the European level are precisely and narrowly defined, non-majoritarian standards of legitimacy should be sufficient to justify the delegation of the necessary powers".

The notion of the EU's democratic deficit is also contested by Andrew Moravcsik. He rejects the notion of the "tyrannical bureaucracy" in Brussels. His argument is in line with G. Majone as he argues that the EU is not a nation-state in the making and therefore it ought not to be held to the same democratic standards as its Member States. The EU's legal scope remains essentially limited to a single project - the creation of a single market. A. Moravcsik concludes that in this case "[...] widespread concern about the EU's 'democratic deficit' may well be misplaced".

Most scholars, however, share the assumption that the EU has a democratic deficit. Andreas Follesdal and Simon Hix argue that the democratic deficit could be defined as involving the five claims. First and foremost, European integration has meant an increase in executive power and a decrease in national parliamentary control. Second, the European Parliament is too weak: "[i]n no sense is the EU's executive 'elected' by the European Parliament". Third, the European Parliament

elections are not really “European”, as parties and the media treat them as mid-term national contests. Fourth, the EU is simply “too distant” from voters. Institutionally, the electoral control over the Council and the Commission is too removed. Fifth, the EU adopts policies that are not supported by a majority of citizens in many Member States.

The problem of the EU’s democratic deficit is even more complicated, because one can notice a contradiction between effectiveness and democracy: more democratic procedures will probably complicate the decision-making process.

There are two forms of cooperation between the Member States of the EU: supranational and intergovernmental cooperation. The scope of representative democracy in the EU is mainly embodied in the powers of the European Parliament, which is the body of supranational cooperation. The powers of the European Parliament are rather limited because of the clearly stated intergovernmental cooperation of the EU. In the conditions of the EU, theoretical framework of complementation of representative democracy with the elements of participatory and deliberative democracy is elaborated. Participatory and deliberative democracies could be considered as forms of direct democracy.

In the past two decades the powers of the European Parliament have been significantly increased. The reinforcement of the powers of the parliament, which symbolizes democracy in the nation states, however, has its limits inasmuch as the EU has not become a federal state and every movement towards this direction raises contradictions and faces resistance. Many of the decision-making features of the EU are difficult to reconcile with democratic procedures which are common in the nation states. One of such features is its prevailing mode of “rule of technocracy”. However, the outcomes of the EU’s decision-making have been increasingly important to the everyday life of the EU citizens. E. g., about 80 percent of the legal documents having influence on the activity of the enterprises of the country are initiated by the EU institutions.

The concepts of democracy, which have been developed mainly within the framework of the nation state, have been undergoing a hard time while being adjusted to the context of the EU. The EU has declared democratising reforms focusing on a greater involvement of

civil society, participation and deliberation. The EU governance reform designates a greater role to consultations with civil society in the decision-making at the EU level. The Turin European Council in 1996 provided the Intergovernmental Conference negotiating the Treaty of Amsterdam with the mandate “to bring the EU closer to its citizens”. The guidelines of the European governance reform were presented in the European Commission’s White Paper “European Governance” in 2001. The White Paper provided for a significant role of civil society. Interest representation of NGOs at the European level is treated by the European Commission as the means of dealing with the problem of democratic deficit of the EU.

The lobbying of various interest groups was a common practice from the founding of the European Community. The rise of the activity of interest groups has been related with the Single European Act which came into force in 1987. The main institutions for interest representation at the EU level are the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission. The latter is considered the most important one with regard to interest representation.

In its consultation policy with the NGOs the Commission declares the principle of openness and states that everybody must be able to provide the Commission with input. The Commission, however, acknowledges that there are considerable differences in the relationship between NGOs and the Commission from one sector of policy area to another (environment, social affairs, etc.), there is a lack of sufficient information for NGOs, and internal Commission procedures are often complex. Beate Kohler-Koch points out that the system of consultations with the Commission can be characterised by unbalanced representation of societal interests, selectivity in the interaction between the EU institutions and interest representatives. The criteria of representativity of NGOs are not defined. This results in a situation wherein the most influential in the consultations with the Commission are interest groups which have greater resources, primarily producer associations.

By various accounts, there are 1300 to 2600 European interest groups: individual actors or companies, subnational, national associations, and Euro groups, which consist of members from different coun-

tries. Business interests constitute by far the largest part of the interest groups active at the EU level. They are the most influential.

The monograph explores the situation of society in the CCEE in times when the CCEE were left behind the “iron curtain”. The communist regime left an imprint on the social and economic development of the countries after the fall of the Berlin wall, also on the development of civil society.

One chapter of the monograph explores the impact of EU integration on civil society of the CCEE. Integration into the EU became one of the main goals of the CCEE after the collapse of communism. Eight countries from the CEE joined the EU in 2004, whereas Bulgaria and Romania in 2007. The process of integration into the EU has had a multiple impact on civil society of the CCEE and on its role in the representation of interests. The monograph analyses the impact of the political accession criterion of democracy and the rule of law, the programmes for democracy promotion and direct aid, as well as the process of socialisation and learning from the EU countries.

The political accession criterion of democracy and the rule of law.

The Copenhagen European Council in 1993 recognised the legitimacy of the CCEE desire to become members of the EU and laid down the accession criteria: the political, economic and the criterion of adopting the *acquis communautaire*. Countries with the accession perspective had to comply with the Copenhagen criteria before they were entitled to enter accession negotiations. The political criterion encompassed a stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities.

An important circumstance in exploring the impact of the political accession criterion is the fact that the elaboration of the accession requirements and the recommendation to the European Council to recognise that the applicant countries fulfill the Copenhagen political criterion (excluding Slovakia, which fulfilled the political criterion two years later, in 1999) were presented by the Commission in the same document, Agenda 2000, in 1997. In 1997-2002, the Commission issued yearly reports with recommendations for improvement for each applicant and candidate country. The reports provided evaluations by the EU concerning, *inter alia*, the state of democracy and the rule of

law. In the reports, numerous remarks were presented regarding such topics as the rule of law, civil rights, the role of political opposition, fight against corruption, and the situation of civil society. The remarks and recommendations however were not systematic, the clear indicators of the evaluation were not elaborated.

Bearing in mind that the requirements for civil society of the applicant and candidate countries have not been elaborated in detail by the European institutions, it is quite complicated to evaluate the impact of the implementation of political accession criterion on civil societies of the CCEE. Generally it could be stated that the CCEE have tried to react to every critical remark which has been presented by the European Commission on the status of democracy of the countries. The political accession criterion of democracy and the rule of law, however, has played a modest role in the Eastern enlargement process.

The EU programmes for democracy promotion and direct aid. The EU has developed the instruments for direct financial aid to promote democracy and develop civil society in the applicant countries. The EU has offered financial aid mostly through various programmes within the framework of Phare which was established in 1989 to assist Poland and Hungary but soon was expanded to other applicant countries and countries of the Western Balkans (until 2000). Phare has been designed to help the CCEE align their political, economic and legal systems with those of the European Union. In the first years of the programme, the assistance did not include specific aid for democratic consolidation. The EU's three multi-country programmes for democracy and civil society were set up in 1992, *the Phare Democracy programme*, *the Phare LIEN programme*, and *the Partnership programmes*. In 1999, the Commission replaced *the Phare LIEN programme* and *Partnership programmes* with *the Phare access programme* for the CCEE. *The Phare access programme* has aimed at strengthening civil society and preparing for accession the candidate CCEE. It was in operation in 1999-2002 with a total budget of about 20 million Euros.

The EU's budget for assisting democracy has formed only the small part of the total aid for the CCEE. Since one of the main objectives of Phare was strengthening public administrations and institutions, the

state institutions of the CCEE have received much more financial assistance than civil society organisations.

Moreover, it could be questioned if the EU has developed an appropriate strategy of assistance to civil society of the CCEE. Many NGOs and foundations were set up with the only purpose to receive EU and Western funds. The EU's democracy programmes have reached mostly highly educated people and the bigger cities where intellectual capacities were concentrated.

Direct, financial aid to civil society has formed only a small part of the financial assistance programmes in the CCEE. The democracy promotion programmes have lacked a clear purpose and more specified aims.

The process of socialisation and learning from the EU countries.

Socialisation or the process of internalisation of the norms, rules and values of the old EU members has been a significant factor for the development of civil society of the CCEE.

Many students of democratisation express quite a sceptical view concerning the idea of imposing democracy from abroad. Assistance of this kind from abroad, however, can be effective if the transition to democracy counts on local support and legitimacy. From this point of view, the CCEE have been advantageous recipients. The peaceful revolutions since the end of the 1980s were carried out under the slogan of "returning to Europe". The striving of the nations of the CCEE to join the EU has been consistent and has had broad support in the societies. In addition to historical and cultural reasons, the authority of the EU has been based primarily on the economic success and the advanced social system of the Western European states. In the CCEE there has been a perception that the success of the EU has been related to a democratic regime. Among domestic actors there has been a decisively broad consensus that democracy, pursuant to Juan J. Linz and Alfred Stepan, "is only game in town". The transfer of values from the West in the region has been regarded as a natural process. In the words of Ferenc Miszlivetz, "from an Eastern, Central European or Balkan point of view, Europe appears as a magnetic centre which represents a higher set of values with which one should identify". The aim to join the EU has been the top priority, and democracy has been seen as the main precondi-

tion for the membership. The role of the demonstration effect in these circumstances has been significant. As Kristi Raik points out, “[t]he EU has influenced domestic developments largely indirectly, by shaping visions and ideas about civil society, and by conditioning civic activity and especially its relations to the state”.

The EU has encouraged the governmental institutions of the CCEE to consult social partners and civil society. In the governance schemes, proposed by the EU, there was a recommendation to incorporate more participatory decision-making forums. In an independent evaluation of the Phare programme in Latvia it was stated that Phare support established co-operation among social actors and “sometimes has unintended impact of engaging civil society actors in establishing new institutions”. The report on Lithuania points out that the Phare projects resulted in the “transfer of EU best practices in local development and enhancement of local skills, strengthening institutional capacity and leadership in civil society for sustainable local development partnerships”.

To conclude, social learning and exchange of ideas and experiences have been an essential source for strengthening NGOs and civil society actors in the CCEE.

Conclusions

The monograph analyses three main issues.

The first issue is the meaning of democracy and its quality in a changing world. Related to this problem is the question of the role of civil society.

In the last few decades awareness has emerged that in the non-Western countries the regular, free and fair elections do not necessary mean the prevalence of liberal democracy. With regard to this one can ask what kind of regimes will come to power as a result of the Arab Spring? On the other hand, due to globalization and rapidly changing economic and social relations, democracy faces challenges even in mature Western democracies. Value based politics gives ground to technocratic governments, and influence of international corporations sometimes is greater than that of political parties or ministries. Confidence in representative democracy is diminishing. This is why new

interest has arisen in the various forms of participatory and deliberative democracy, which could complement representative democracy. The efficiency of participatory and deliberative democracy is usually related to the activity of civil society. The promotion of the role of civil society is a challenge for the CCEE, which lacks the tradition of involvement of civil society. On the other hand, civil society organisations have to play an important role in the reform of EU governance. The principles of participatory and deliberative democracy attract special attention of EU politicians and researches, because the scope of representative democracy at the level of the EU is rather limited due to the still mainly intergovernmental nature of the Union.

The second question is the question of the quality of democracy in the CCEE.

After the fall of communism, the CCEE started fast political, economic and social reforms establishing democratic institutions and the free market. Ten countries of the CCEE succeeded in becoming members of the EU in 2004 and 2007. Membership *ipso facto* was a recognition that these countries satisfied the main criteria of democracy of the mature Western democracies. However, 20 years after the fall of communism, these countries are still often labeled as post-communist. What is the meaning of the concept of post-communism after two decades of independent development of countries of the former communist bloc? There are 29 countries which could be named as post-communist, however, their political, economic and social situation is completely different. Among these countries are the democratic members of the EU, and countries like Uzbekistan and Turkmenistan. The latter have authoritarian regimes that are among the cruelest in the world. Post-communism is defined as the period of transition to democracy in the former communist countries after the fall of communism. During this period the quality of democracy of the countries in transition is lower, compared to countries of mature Western democracies. This concept is often the basis for comparison of the former communist countries, the new members of the EU, with the old EU members. The result of research of this kind usually is the endorsement of the concept of existing gap between the two groups of countries in the quality of democ-

racy. However, this methodological framework does not account that the group of the old members of the EU encompasses diverse countries with different experiences of democratic development. This group comprises the countries of Southern Europe, Greece, Portugal and Spain, which became democratic only in the 1970s. The economic problems of these countries, started with the global financial crisis, have also triggered some problems of democracy. The research of this monograph has been conducted by taking into account that the group of the old Member States of the EU is not homogeneous with respect to the quality of democracy. The indicators of the quality of democracy of the CCEE and the countries of Southern Europe are compared.

The third issue is EU governance reform and the problem of democracy at the level of the EU.

The European Commission and other European institutions acknowledge the problem of a democratic deficit of the EU. In the White Paper on European Governance issued in 2001, the Commission proposed “opening up the policy-making process to get more people and organisations involved in shaping and delivering EU policy”. The Commission implements the EU governance reform, aimed at making the voice of the citizens heard in Europe and consisting of the introduction of the framework for the consultations with the NGOs and interest groups. Consultations with the NGOs are generally guided by pluralist principles. This means that the Commission or the European Parliament apply the principle of openness and do not want to limit the consultations to the number of pre-selected organisations. One can argue, if this principle can ensure equal opportunities to represent the interests for business groups, which constitute by far the biggest part of the interest groups active at the EU level, and other NGOs of various interests. The same problem could be analysed with regard to the representation in the decision-making of the EU of the NGOs of the CCEE and the old Member States. Herewith, the impact of EU integration on democracy and civil society of the CCEE is explored.

Spurga S.

Sp67 DEMOKRATIJA IR PILIETINĖ VISUOMENĖ NACIONALINĖSE VALSTYBĖSE IR EUROPOS SĄJUNGOJE: VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS DEMOKRATIZACIJA. Monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidyba, 2012. 300 p.

Bibliogr. 259–283 p.

ISBN 978-9955-19-444-6

Šiais laikais „demokratija“ yra vienas iš dažniausiai skambančių žodžių, tačiau ši sąvoka prieštaringa, jos idealas – sunkiai pasiekiamas. Globalizacija ir pasikartojančios finansų krizės kelia demokratijai naujas grėsmes ir verčia dar kartą įvertinti jos reikšmę.

Monografijoje aptariamos problemos ir iššūkiai, su kuriais demokratija susiduria XXI a. pradžioje. Daugiausia dėmesio skiriama demokratijos raidai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, kurios palyginti neseniai, prieš du dešimtmečius, pasuko demokratizacijos keliu, taip pat demokratijos stokos problemai ES, analizuojamas pilietinės visuomenės vaidmuo demokratinėje valstybėje, atstovavimo interesams ir lobizmo reikšmė ES ir nacionalinėse valstybėse.

UDK 321.7(4-11)

Saulius Spurga

DEMOKRATIJA IR PILIETINĖ VISUOMENĖ NACIONALINĖSE VALSTYBĖSE
IR EUROPOS SĄJUNGOJE: VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS DEMOKRATIZACIJA

Monografija

Redagavo *Jurgita Karaba*

Maketavo *Daiva Šepetauskaitė*

SL 585. 2012 06 11. 16,62 leidyb. apsk. l.

Tiražas 200 egz. Užsakymas 14 721

Išleido Mykolo Romerio universitetas

Ateities g. 20, Vilnius

Puslapis internete www.mruni.eu

El. paštas leidyba@mruni.eu

Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“

Kareivių g. 13B, Vilnius

Puslapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt

Spausdino UAB „Vitaie Litera“

Kurpių g. 5–3, Kaunas

Puslapis internete www.bpg.lt

El. paštas info@bpg.lt