

LIETUVIŠKOS GEROSIOS PRAKTIKOS PERDAVIMO PRIELAIDOS IR RIBOS: EUROPEIZACIJOS NUOTYKIAI UŽ VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS RIBŲ

KLAUDIJUS MANIOKAS

Siekdama tapti šalimi donore ir padėti kitiems, Lietuva natūraliai remiasi savo patirtimi. Bene sėkmingiausia tokia patirtis yra susijusi su Lietuvos europeizacija. Kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse sėkminga europeizacijos istorija irgi yra bene pagrindinė plėtros eksporto prekė. Tokiose buvusios Sovietų Sąjungos šalyse kaip Gruzija, Ukraina ir Moldova į Lietuvą bei kitas Baltijos šalis dažnai žvelgiama kaip į perėjimo ir europeizacijos sėkmės istoriją. Tačiau perėjimas ir europeizacija Vakarų Balkanuose, kurie bando pakartoti Vidurio ir Rytų Europos kelią į ES, ir ambicingose Rytų kaimynystės šalyse, kurios jau buvo paminėtos, bandymai greitai europeizuotis kol kas nėra labai sėkmingi. Čia, nepaisant ES narystės perspektyvos, reformos vyksta lėtai ar net priešinga kryptimi, negu nori Europos Sąjunga. Tai perša mintį, kad šiose šalyse trūksta tam tikrų esminių prielaidų, kurios sudarė sąlygas greitai europeizacijai Vidurio ir Rytų Europoje ir konkrečiai Lietuvoje. Kaip tik į šitas prielaidas reikia atsižvelgti norint sėkmingai eksportuoti Lietuvos europeizacijos patirtį.

Šis straipsnis bus bandymas apibrėžti kai kurias europeizacijos prielaidas ir paskatinti tolesnę akademinę dėmesį lyginamosios europeizacijos

Dr. Klaudijus Maniokas – viešosios įstaigos „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (ESTEP) valdybos pirmininkas (el. paštas: kmaniokas@dei.gov.ba).

© Klaudijus Maniokas, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. lapkričio 19 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. gruodžio 10 d.

tyrimams naudojant Vidurio ir Rytų Europos (VRE) modelį. Čia bus trumpai nužymėti bandymai europeizuotis ir jų rezultatai Bosnijoje ir Hercegovinoje (BH) bei Gruzijoje ir keliamas europeizacijos prielaidų Lietuvoje klausimas. Straipsnis nepretenduoja į išsamų reformų proceso šiose šalyse aptarimą. Pavyzdžiai pateikiami ne kaip vieno ar kito teiginio įrodymai, bet kaip tam tikrų tendencijų atspindys.

Įvadas

Šis trumpas straipsnis atsirado reaguojant į du dalykus. Pirmas yra Lietuvos bandymas suformuoti ir vykdyti plėtros politiką. Siekdama tapti šalimi donore ir padėti kitiems, Lietuva natūraliai remiasi savo patirtimi. Bene sėkmingiausia tokia patirtis yra susijusi su Lietuvos europeizacija. Čia Lietuva – ne išimtis. Kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse sėkminga europeizacijos istorija irgi yra bene pagrindinė plėtros eksporto prekė. Tokiose buvusios Sovietų Sąjungos šalyse kaip Gruzija, Ukraina ir Moldova į Lietuvą bei kitas Baltijos šalis dažnai žvelgiama kaip į perėjimo ir europeizacijos sėkmės istoriją. Tačiau perėjimas ir europeizacija Vakarų Balkanuose, kurie bando pakartoti Vidurio ir Rytų Europos kelią į ES, ir ambicingose Rytų kaimynystės šalyse, kurios jau buvo paminėtos, bandymai greitai europeizuotis kol kas nėra labai sėkmingi. Čia, nepaisant ES narystės perspektyvos, reformos vyksta lėtai ar net priešinga kryptimi¹, negu nori Europos Sąjunga. Tai perša mintį, kad šiose šalyse trūksta tam tikrų esminių prielaidų, kurios sudarė sąlygas greitai europeizacijai Vidurio ir Rytų Europoje ir konkrečiai Lietuvoje. Kaip tik į šitas prielaidas reikia atsižvelgti norint sėkmingai eksportuoti Lietuvos europeizacijos patirtį. Maža to, eksporto prekė gali būti ne atskiri reformų modeliai konkrečiose viešosios politikos srityse, o pats europeizacijos prielaidų kompleksas.

Šis straipsnis bus bandymas apibrėžti kai kurias europeizacijos prielaidas ir paskatinti tolesnį akademinį dėmesį lyginamosios europeizacijos tyrimams naudojant Vidurio ir Rytų Europos (VRE) modelį. Čia bus trumpai nužymėti bandymai europeizuotis ir jų rezultatai

Bosnijoje ir Hercegovinoje (BH) bei Gruzijoje ir keliamas europeizacijos prielaidų Lietuvoje klausimas. Straipsnis nepretenduoja į išsamų reformų proceso šiose šalyse aptarimą. Pavyzdžiai pateikiami ne kaip vieno ar kito teiginio įrodymai, bet kaip tam tikrų tendencijų atspindys.

Šalių pasirinkimą padiktavo asmeninė autoriaus trejų pastarųjų metų darbo patarėju Europos integracijos klausimais Gruzijoje ir Bosnijoje ir Hercegovinoje patirtis. Šios šalys yra įdomūs atvejai lyginimui ir objektyviai. Bosnija ir Hercegovina yra „sunkiausia“ Vakarų Balkanų valstybė². Nors čia Europos Sąjunga ir tarptautinė bendruomenė turi didžiausius įtakos svertus, europeizacija šioje šalyje vysta sunkiausiai. BH tarsi paneigia daugumą europeizacijos teorijos ir praktikos tiesų. Nepaisant nei ES narystės perspektyvos, nei milijardinės paramos, nei kitų paskatų reformos čia vyksta ir ES sąlygos sudaromos sunkiai.

Gruzijos statusas radikaliai skiriasi. Ji priklauso vadinamosios Europos kaimynystės politikos (EKP) šalims, ir artimiausioje ateityje šios šalies narystės ES perspektyva labiau negu miglota. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad Europos kaimynystės politika iš esmės paremta plėtros instrumentais ir kad Gruzija bent jau deklaruoja savo siekį europeizuotis, lyginimas turi prasmę. Reikia atsižvelgti ir į tai, kad pastaraisiais metais reformų procesas Gruzijoje buvo labai dinamiškas, ir ši šalis turi galimybę būti pripažinta vienu sėkmingiausių Europos kaimynystės politikos poveikio pavyzdžių.

Straipsnis susideda iš keturių pagrindinių dalių. Pirmiausia Vidurio ir Rytų Europos kontekste bus trumpai aptarta Lietuvos europeizacija ir jos prielaidos. Toliau bus nagrinėjama europeizacija BH bei Gruzijoje. Tai padės sugrįžti prie VRE europeizacijos prielaidų ir europeizacijos ES valstybėse narėse. Pabaigoje bus bandoma atsakyti į pagrindinį klausimą dėl europeizacijos prielaidų ir nusakyti sąlygas, kurioms Lietuvos patirties eksportas turi prasmę ir pridėtinę vertę.

Europeizacijos mechanizmai, prielaidos ir narystės ES perspektyvos reikšmė

Reformų patirtis Vakarų Balkanuose ir Europos kaimynystės politikos šalyse rodo, kad europeizacijos VRE šalyse ir Lietuvoje konkrečiai sėkmė rėmėsi tam tikromis prielaidomis. Vakarų Balkanų ir EKP lyginimas iliustratyvus ir tuo, kad verčia suabejoti absoliučia ES narystės perspektyvos reikšme reformų apskritai ir europeizacijos konkrečiai sėkmei. Akademinė ir praktinė diskusija šiuo klausimu 2002–2003 metais dėl Vakarų Balkanų ateities baigėsi gana vienareikšmišku atsakymu: narystės ES perspektyva yra esminė greitų ir sėkmingų reformų gretimose šalyse sąlyga. Taip šią diskusiją vainikavo Tesalonikų ES Viršūnių Tarybos išvados 2003 metais, kurios Vakarų Balkanams suteikė narystės ES perspektyvą. Panašios diskusijos padarinyis buvo ir Rumunijos bei Bulgarijos narystė. Prielaida, kad ES narystės perspektyva turi esminę reikšmę, remiasi ir dabartinės ES kaimynystės politikos kritikai teigdami, kad būtina diferencijuoti kaimynes ir išskirti tas šalis, kurios siekia ir kurioms ateityje galima pažadėti ES narystės perspektyvą. Tarp tų išskirtinių kaimynių dažniausiai minimos buvusios Sovietų Sąjungos šalys Ukraina, Moldova ir Gruzija. Ne paslaptis, kad tokių EKP kritikų ypač daug naujosiose ES šalyse ir konkrečiai Lietuvoje.

Literatūroje apie europeizaciją Vidurio ir Rytų Europoje ES sąlygų veikimas nagrinėtas ne kartą³. Autoriai naudojami europeizacijos ES valstybėse narėse tyrimų įžvalgomis. Paprastas ir iš dalies tautologinis šių tyrimų pagrindas – vadinamoji institucinė ir politikos neatiiktis ir dėl jos atsirandantis spaudimas keistis⁴. Europeizacijos studijos senosiose ES valstybėse narėse parodė, kad jos rezultatai nėra vienareikšmiai ir priklauso nuo įvairių sąlygų. Viešojoje politikoje ES poveikis akivaizdžiausias⁵, tačiau sunkiai apibendrinamas. Europeizacijos mechanizmų analizė atskleidė pokyčių priklausomybę nuo ES spaudimo pobūdžio, kuris, savo ruožtu, priklauso nuo ES sprendimų pobūdžio⁶ ir nuo sprendimus blokuojančių bei palengvinančių

veiksnių. Galima išskirti privalomas ES sąlygas, susijusias su *acquis*, implikuojančias pozityviosios integracijos veiksmus, negatyvios integracijos priemones, daugiausia susijusias su kliūčių vidaus rinkos funkcionavimui šalinimu ir rekomendacinius veiksmus. Blokuojantiems veiksniams didžiausią įtaką daro vadinamųjų veto taškų gausa (jų daugiau federacinės sąrangos valstybėse), o palengvinantiems – vadinamųjų tarpinių institucijų gyvybingumas, organizacinė ir politinė kultūra, galios pokyčiai ir mokymosi gebėjimai bei sąlygos.

Europeizacijos VRE valstybėse studijos parodė, kad europeizacija čia vyko kitokiomis negu Europos Sąjungoje sąlygomis, tad ir rezultatai gerokai skiriasi. Spaudimas buvo didelis, plačiu frontu, ES narystės sąlygos buvo smulkiai išdėstytos, galios asimetrija irgi didžiulė, o ir valstybės kandidatės bent jau retoriškai nespriešino pokyčiams, bet žvelgė į juos kaip į valstybės reformų modelį⁷. Valstybės kandidatės kopijavo ES siūlomas taisykles ir institucines formas tikėdamos, kad jos garantuos ir narystę ES, ir greitą ekonominę gerovę bei saugumą.

Tai galima vadinti racionaliais skaičiavimais pagrįsta logika. VRE vyriausybės sutiko taikytis prie ES sąlygų todėl, kad narystės nauda pranoko adaptacijos sąnaudas. Teigiama, kad naudos ir sąnaudų santykio skaičiavimas priklausė nuo keturių veiksnių⁸: ES sąlygų apibrėžtumo, atlygio dydžio ir jo gavimo greičio, grasinimo ir pažadų patikimumo bei adaptacijos sąnaudų dydžio. Minėtų autorių analizė parodė, kad santykinė šių veiksnių svarba priklausė nuo ES sąlygų pobūdžio. Taigi su *acquis* perkėlimu ir įgyvendinimu susijusios sąlygos turėjo didesnę poveikį negu sąlygos, susijusios su demokratija.

Suabejoti jei ne narystės ES perspektyvos reikšme, tai bent jau jos pakankamumu verčia ir lėta pažanga daugelyje Vakarų Balkanų valstybių, ir dinamizmas tokiose šalyse kaip Gruzija. Tai taip pat skatina daugiau dėmesio skirti kitoms sėkmingos europeizacijos prielaidoms. Vakarų Balkanų europeizacijos patirtis skatina išskirti kelias jų.

Visuomenės ir politinis sutarimas

Pirma tokia prielaida galima laikyti visuomenės ir politinį sutarimą dėl neabejotinos narystės ES vertės. Ypatingą dėmesį reikia atkreipti į politinį sutarimą. Jis nebuvo kvestionuojamas, galima sakyti, nė vienoje VRE valstybėje ir dėl to politinio elito ir partijų elgsenai paaiškinti nebuvo skiriama ypatingo dėmesio. Politinė dinamika VRE valstybėse po stojimo į ES taip pat skatina grįžti prie šio klausimo ir jį patyrinti gerokai atidžiau. Vakarų Balkanuose politinis konsensusas geriausiu atveju yra retorinis, ir nemaža dalis politinių partijų atvirai deklaruoja savo sąlygišką paramą Europos integracijai. Tai ypač akivaizdu Bosnijoje ir Hercegovinoje, tačiau pastebima ir Serbijoje bei Makedonijoje.

Politinių partijų vaidmeniui Europos integracijoje ir europeizacijos procese skirta nemažai literatūros, tačiau daugiausia ji analizuoja partijų pozicijas ES atžvilgiu, jų dinamiką ir priežastis. Politinių partijų vaidmuo europeizacijos procese Vidurio ir Rytų Europoje deramo dėmesio susilaukė palyginti neseniai⁹. Politinis integracijos į ES palaikymas, politinių partijų sutarimas šiuo klausimu atrodė beveik akivaizdus ir nereikalaujantis ypatingų paaiškinimų. Išskyrus Mečiaro vyriausybę Slovakijoje¹⁰ ir kai kurias euroskeptiškas partijas Lenkijoje, Čekijoje bei keliose kitose VRE valstybėse, dauguma VRE valstybių pagrindinių partijų besąlygiškai palaikė integraciją į ES ir su tuo susijusias reformas.

Partijų pozicijos ES atžvilgiu VRE valstybėse iki narystės gali būti paaiškintos jų ideologija, o ES veiksnio svarbą partinėje VRE valstybių sistemoje lėmė buvusios komunistų partijos evoliucija. Vachudova ir Hooghe pagrindė teiginį, kad buvusios komunistų partijos evoliucijos greitis ir laikas lėmė euroskeptiškų partijų įtaką partinėse sistemose¹¹. Ten, kur buvę komunistai reformavosi greitai ir pradėjo palaikyti demokratijos bei rinkos ekonomikos kūrimo imperatyvus, politinis konsensusas susiformavo greičiausiai ir buvo stabiliausias. Lietuva taip pat priklauso prie šių šalių.

Empiriniai tyrimai taip pat patvirtina gana paradoksalią išvadą, kad ideologiniai motyvai partijų poziciją lėmė daugiau negu trumpalaikiai politiniai išskaičiavimai. Kaip tik čia, atrodo, ir ryškėja europeizacijos VRE ir Vakarų Balkanuose, konkrečiai Bosnijoje ir Hercegovinoje, prielaidų skirtumai. Nors vis dar trūksta aiškumo, kas politines partijas vertė orientuotis į ilgalaikę perspektyvą dažnai aukojant trumpalaikius politinius interesus¹², šis skirtumas gali būti susiję su tuo, kad pagrindines takoskyras, lemiančias politinių partijų konkurencijos ašis, VRE lėmė santykis su komunizmu, o Vakarų Balkanuose ir konkrečiai BH – etninio dominavimo klausimai. Šie dalykai neabejotinai verti tolesnių tyrinėjimų.

ES sąlygų legitimumas

Antra sėkmingos europeizacijos prielaida yra ES sąlygų legitimumas¹³. Jis buvo nekvestionuojamas Vidurio ir Rytų Europoje. VRE šalių strategija buvo tapti Vakarų Europos dalimi, pagrindinis europeizacijos instrumentas buvo ES sąlygų forma perimamo *acquis* ir „geriausios praktikos“ pavyzdžių kopijavimas bei imitavimas, o europeizacijos idelogija rėmėsi įsitikinimu, kad toks perėmimas greitai garantuos Vakarų Europos šalių saugumo ir gerovės lygį¹⁴. Vakarų Balkanų valstybės ir Europos kaimynystės šalys kvestionuoja ES peršamus modelius. Tai neabejotinai susiję su tuo, kad tie modeliai kuo toliau, tuo labiau nutolę nuo ES *acquis*. Kaip dar kartą patvirtino Europos Komisija savo 2007–2008 metų plėtros strategijoje, Vakarų Balkanuose būtina baigti esmines valstybės kūrimo, valdymo ir socialines ekonomines reformas, užtikrinti įstatymų viršenybę bei efektyvią kovą su korupcija. Strategijoje konstatuojama, kad be šių bazinių reformų ES *acquis communautaire* perėmimas bei įgyvendinimas neturi prasmės ir turi būti sąlygojamas fundamentalių reformų sėkmės. Bazinės įstatymo viršenybės užtikrinimo, demokratijos veikimo, valdymo reformos pabrėžiamos ir EKP veiksmų planuose, tik iš dalies dėl skirtingų priežasčių. Vakarų Balkanuose šį akcentą lėmė funkci-

nės priežastys – neveikiančios institucijos, korupcija, reformų imitavimas, o EKP šalyse funkcinis motyvus papildė siekis vengti tiesioginių referencijų į *ES acquis* ir taip neskatinti kai kurių EKP šalių aspiracijų būti pripažintoms kandidatėmis į ES nares.

Tačiau didėjantis ES dėmesys fundamentalioms reformoms ir problemoms vis aiškiau atskleidžia ES legitimumo stoką. ES gali referuoti tik į bendras vertybes ir vadinamąją gerąją praktiką. Ji labai įvairi ir sunkiai apibrėžiama. ES neturi nei paruoštų valstybės kūrimo, valdymo, kovos su korupcija receptų, nei jų diegimo patirties. Vakarų Balkanuose, ypač BH, vyrauja valstybės kūrimo ir etninės koegzistencijos imperatyvai, kurie nebuvo tokie svarbūs VRE valstybėse, tad ir čia galimi patirties šaltiniai riboti.

ES sąlygų, susijusių su fundamentaliomis reformomis, legitimavimo būdų ir šaltinių klausimas lieka atviras ir reikalauja tolesnių tyrinėjimų. Akivaizdesnė būtinybė glaudžiau bendradarbiauti su kitomis tarptautinėmis ar europinėmis organizacijomis, kaip antai Europos Taryba ar Pasaulio bankas. Būtinai papildomi metodiniai instrumentai, kurie padėtų aiškiau apibrėžti geriausią praktiką.

Centralizuota stipri valstybė

Ir pagaliau trečia sėkmingos europeizacijos prielaida, kuri VRE europeizacijos metu buvo laikoma savaimė suprantama, yra centralizuota valstybė. Europeizacija buvo tolygi centralizacijai, valstybės ir ypač jos centro, vyriausybės, stiprėjimui kitų valstybės valdymo lygmenų ir parlamento įtakos sąskaita. Reikia pasakyti, kad svarbus europeizacijos padarinys buvo ir nemažoritarinių institucijų, tik iš dalies priklausomų nuo vyriausybės, įtakos sustiprėjimas¹⁵. Vakarų Balkanų valstybės, ypač tos, kurioms ta pati ES iš dalies primetė decentralizuotą, etninių subjektų konsensuso pagrindu paremtą valstybės valdymo sąrangą (Bosnija ir Hercegovina, iš dalies Makedonija), atsilieka.

Vakarų Balkanuose ES susidūrė su aiškia vertybių ir sąlygų prieštaravimo dilema. ES sąlygos niekada nebuvo loginio vieningumo ir

nuoseklumo pavyzdys. Vidurio ir Rytų Europoje ES skatino stiprinti viešąjį administravimą, kurti naujas institucijas, didinti viešosios politikos apimtį kartu ragindama mažinti biudžeto išlaidas ir išlaikyti finansinę drausmę¹⁶. Tačiau šie prieštaravimai Vakarų Balkanuose tik sustiprėjo. Viena vertus, pagrindine stabilumo priemone šiame regione laikomas dėmesys kitoms etninėms grupėms bei mažumoms ir jų teisių garantavimui. BH konstituciją kūrė ne europiečiai. Tačiau Makedonijoje būtent ES spaudimas sąlygojo vadinamąjį Ohrido susitarimą, garantuojantį plačias albanų mažumos teises. Tačiau etninių grupių autonomija sąlygoja valstybės ir jos centro silpnumą. Kaip tik stiprus centras VRE valstybėms leido mobilizuotis reformoms ir jas įgyvendinti. Paskutiniaisiais pasirengimo metais VRE valstybės kiekvienais metais priimdavo šimtus teisės aktų ir kitų sprendimų, reikalingų narystės sąlygoms įgyvendinti.

Šios dilemos sprendimas nebus lengvas. Tai aiškiai rodo diskusija dėl konstitucinės reformos Bosnijoje ir nepavykusi reforma 2006 metais. Bosnijoje ES lyg ir pasirinko valstybės stiprinimo kelią. Tačiau jis įmanomas tik kartu sprendžiant etninių subjektų autonomijos ir teisių garantavimo problemą. Klausimas, ar įmanoma greita europeizacija federacinio tipo valstybėje, kurioje yra daugybė veto taškų, lieka atviras.

Europeizacija Vakarų Balkanuose ir Europos kaimynystės šalyse: Bosnijos ir Gruzijos pavyzdžiai

Šis straipsnis nėra skirtas moderniajai Bosnijos ir Hercegovinos bei Gruzijos istorijai, tačiau keletą nesenos praeities faktų reikėtų priminti, ypač apie BH. 1992–1995 metais šioje buvusioje Jugoslavijos respublikoje vyko karas. Jis baigėsi 1995 metų pabaigoje pasirašyta Daytono sutartimi. Dabartinė Bosnijos ir Hercegovinos konstitucija yra vienas šios sutarties priedų. Dabartinėje BH daug kas supranta, kad Daytono sutarties tikslas buvo baigti karą, o ne sukurti funkcionuojančią valstybę. Tačiau valstybės funkcionalumas pagal Daytono konstituciją lieka atviras klausimas. Nesena policijos reforma paro-

dė, kad politinis Bosnijos ir Hercegovinos elitas, ypač vienoje iš jos sudedamųjų dalių – Serbijos Respublikoje – siekia išlaikyti *status quo*. Ir atrodo, kad net narystės ES magnetas šio pasipriešinimo negali įveikti.

Bosnija ir Hercegovina yra labai silpna valstybė. Kai kurie autoriai ją net vadina virtualia¹⁷. Ji sudaryta iš dviejų junginių – bosnių ir kroatų federacijos bei Serbijos Respublikos. Pačią federaciją, savo ruožtu, sudaro 10 kantonų, turinčių savo parlamentus ir vyriausybes. Paveikslas nebus pilnas be Brčko miesto, kuris naudojasi atskiro junginio teisėmis. Taigi tai yra valstybė, turinti 14 parlamentų, vyriausybių, 144 ministrus ir daugybę įvairaus lygmens valstybės pareigūnų. Pagal Daytono konstituciją valstybės kompetencijos labai menkos ir apima tik užsienio politiką, prekybą ir kai kuriuos kitus aspektus. Per pastaruosius penkerius metus valstybės lygmuo buvo sustiprintas, daugiausia JT atstovo, kuris šiuo metu turi ir ES specialaus atstovo statusą, pastangomis – valstybei buvo perduotos gynyba ir kai kurios kitos sritys. Valstybės lygmeniu buvo sukurta nemažai naujų institucijų¹⁸, tačiau funkcijų perdavimas šioms institucijoms nebuvo besąlygiškas. Junginiai išlaikė galimybę faktiškai kontroliuoti, o dažnai ir sabotuoti valstybės institucijų veiklą. Valstybės sprendimų įgyvendinimas ir veiklos finansavimas priklauso nuo jos junginių.

Antra, tai valstybė, kurioje socialinis kapitalas, išreiškiamas socialiniu pasitikėjimu, yra nepaprastai menkas¹⁹. Ypač akivaizdus nepasitikėjimas tarp etninių grupių. Politinės partijos su nedidelėmis išimtimis veikia etniniu pagrindu, politinė konkurencija vyksta tik tam tikroje etninėje grupėje. Trečia, šioje valstybėje valdymas remiasi neformaliais tinklais, kuriais susiję politikai, verslininkai ir dažnai kriminalinės grupės²⁰.

ES sąlygos ir jų įgyvendinimas Bosnijoje

ES politiką ir jos instrumentus Vakarų Balkanuose daugiausia nulėmė VRE europėizacijos patirtis. Stabilizacijos ir asociacijos proce-

sas Vakarų Balkanuose formaliai pradėtas 1999 metais. 2001-aisiais jis sustiprintas narystės ES perspektyva. BH taip pat yra šio proceso dalis. 1998 metais buvo suburta ES ir BH konsultacinė darbo grupė. 2000 metų kovą buvo paskelbtas BH kelio žemėlapis. Jis buvo įgyvendintas 2003-aisiais, ir tų pačių metų pabaigoje Europos Komisija paskelbė dar vieną žemėlapi – šį kartą tai buvo 16 prioritetų programa. Jos įgyvendinimas buvo sąlyga pradėti derybas dėl Stabilizacijos ir asociacijos sutarties (SAA). Šie prioritetai buvo išplėtoti ir papildyti pirmojoje Europos partnerystėje BH, kuri buvo paskelbta 2004 metais ir formaliai įsigaliojo kitų metų pradžioje.

Tiek 2000 metų plano, tiek 2003 metų 16 prioritetų plano įgyvendinimą galima laikyti sėkmingu ES sąlygų įgyvendinimo pavyzdžiu. Plano įgyvendinimas BH leido 2005 metų pradžioje formaliai pradėti derybas dėl SAA. Jos truko visus 2006 metus ir faktiškai buvo sėkmingai baigtos tų pačių metų pabaigoje. Įgyvendinant pirmąjį planą valstybės lygmens ministerijų skaičius padidėjo nuo trijų iki šešių, buvo įkurta valstybės tarnybos agentūra ir nemažai kitų svarbių valstybės lygmens institucijų. Valstybės lygmens institucijos buvo kuriamos ir įgyvendinant 2003 metų 16 prioritetų planą. Per dvejus metus buvo įkurta dar daugiau valstybės lygmens agentūrų, ypač reguliavimo srityje. Taip atsirado valstybinės ekonominio planavimo, statistikos, maisto saugos, konkurencijos, žmogaus teisių ir kitos agentūros, o valstybės lygmens ministerijų skaičius nuo 6 padidėjo iki 9. Šiuo laikotarpiu prie valstybės lygmens Ministrų Tarybos buvo įkurtas ir Europos integracijos direktoratas.

2004 metų Europos partnerystėje BH buvo minimi šeši esminiai prioritetai. Jų įgyvendinimas buvo SAA pasirašymo sąlyga. Vienas jų buvo policijos reforma, kurios tikslas buvo sukurti vieną policiją visoje šalyje. Ši reforma buvo modeliuojama sėkmingos gynybos reformos pavyzdžiu. Gynybos reforma leido sukurti bendras BH ginkluotąsias pajėgas. Šios reformos sėkmė buvo pripažinta – BH pakviesta prisidėti prie NATO Partnerystės vardan taikos programos.

Tačiau galutinis politinis susitarimas dėl policijos reformos taip ir nebuvo pasiektas iki pat 2007 metų pabaigos²¹. 2006-ųjų pabaigoje vykę rinkimai sustiprino nacionalistinių politinių partijų pozicijas, politinio kompromiso paieškos beveik nutrūko. Nepaisant ES raginimų ir grasinimų izoliacija bei galimomis sankcijomis, sutarimas nebuvo pasiektas iki 2007 metų lapkritį Europos Komisijai paskelbiant naują plėtros strategijos ir pažangos ataskaitą. Tų pačių metų lapkritį parafavus ES ir Serbijos susitarimą dėl SAA, BH liko vienintelė valstybė Vakarų Balkanų regione, nesudariusi atitinkamos sutarties.

Galima klausti, kas lėmė skirtingą 2000, 2003 ir 2005 metų planų įgyvendinimą, ir taip nagrinėti ES sąlygiškumo politikos prielaidas BH. Visiems ES planams Bosnijoje ir Hercegovinoje būdingas tas pats elementas – naudojantis funkcionalumo ir geriausios praktikos argumentais stiprinti valstybės lygmenį. Tai ilgą laiką pavykdavo, tačiau policijos reforma parodė ES sąlygiškumo politikos ribas.

Atsakymas į klausimą aiškėja nagrinėjant ES sąlygų įgyvendinimo mechanizmus BH. Pasirodo, kad dauguma įstatymų, kuriais buvo įgyvendinamos ES sąlygos kuriant valstybės lygmens institucijas, buvo inicijuoti JT atstovo naudojant Bonos galias²². Ir ne visos įkurtos valstybės lygmens institucijos galėjo sėkmingai funkcionuoti, o tik tos, kurios naudojosi pakankamais įgaliojimais įgyvendinti savo sprendimus ir nepriklausė nuo bendradarbiavimo su kitais subjektais, pasiekė tam tikrų veiklos rezultatų. 2006 metais JT atstovas BH pasikeitė. Buvo paskelbta, kad naujasis atstovas Bonos galiomis nesinaudos ir kad iniciatyvos turi imtis vietinės institucijos ir kitos valdžios struktūros. Taip pat buvo paskelbta, kad tai bus paskutinis JT atstovas ir kad jį pakeis ES specialusis atstovas, kuris nebeturės Bonos galių primesti įstatymus ir pašalinti tuos valstybės pareigūnus, kurie trukdo įgyvendinti Daytono sutartį.

Taigi sėkmingo ES sąlygų įgyvendinimo prielaida buvo tarptautinės bendruomenės primetami sprendimai. Pasirodė, kad be jų, be nuolatinio tarptautinės bendruomenės įsikišimo, valstybė negali funkcionuoti ir toliau judėti Europos Sąjungos link. Atrodo, kad tolesnį

postūmį gali suteikti tik konstitucinė reforma. Tokia reforma būtų reikalinga ir tarptautinei bendruomenei vien tam, kad leistų jai pasitraukti. Šiuo metu kaip tik ji, JT įgaliotinis ir jo primetami sprendimai yra klijai, kurie laiko valstybę²³.

Konstitucinė reforma BH 2007 metų lapkritį tapo vienu iš devynių esminių naujosios Europos partnerystės BH prioritetų. Tačiau panašiai reformai 2006 metų pradžioje žlugus, tolesnių žingsnių sėkmė ir laikas tiek ES, tiek vietiniam BH elitui lieka neaiškūs.

ES sąlygos Gruzijoje

Gruzijos istorija po 2003 metų vadinamosios rožių revoliucijos gali būti laikoma sėkmingos endogeninės plėtros istorija. Pastaraisiais metais Gruzija sėkmingai išsprendė endeminės korupcijos problemą, sustiprino valstybės institucijas, sudarė prielaidas makroekonominiam stabilumui ir radikaliam pagerino verslo sąlygas. Padidėjusi geopolitinė Pietų Kaukazo reikšmė ir pokyčiai Gruzijoje lėmė, kad trys Pietų Kaukazo valstybės – Gruzija, Armėnija ir Azerbaidžanas – 2004 metais tapo ES Europos kaimynystės politikos dalyvėmis. Atitinkamai 2005 metais su šiomis valstybėmis prasidėjo derybos dėl EKP veiksmų planų. Jos buvo baigtos ir planai patvirtinti 2006 metais. Šie veiksmų planai yra pagrindinis ES sąlygų šaltinis, o bendra jų įgyvendinimo priežiūra – pagrindinis sąlygų įgyvendinimo instrumentas.

Narystė ES nėra EKP politikos tikslas. Tai priemonė sustiprinti ES ryšius su gretimomis valstybėmis siekiant jų stabilumo, demokratiškos vertybių ir įstatymų viršenybės įtvirtinimo ir ekonominių bei reguliavimo reformų sėkmės. Atlygis EKP valstybėms už sėkmingą veiksmų planų įgyvendinimą yra suartėjimas su ES ir finansinė bei techninė pagalba reformoms. Suartėjimas projektuojamas keliomis kryptimis: žmonių judėjimo skatinimu siūlant paprastesnio vizų režimo galimybes, prekybos skatinimu atveriant ES rinką ir ES išitraukimu sprendžiant kitas valstybių problemas. ES išitraukimas sprendžiant terito-

rinio integralumo problemas Gruzijoje buvo ir yra viena jai patraukliausių EKP politikos galimybių. Šis elementas vyravo Gruzijos pozicijoje derybose dėl EKP veiksmų plano ir yra pagrindinė paskata įgyvendinti veiksmų planą.

Žvelgiant į EKP veiksmų plano įgyvendinimą Gruzijoje²⁴ matyti, kad veiksmų planas įgyvendinamas ten, kur numatyti veiksmai sutampa su endogeniniais vyriausybės prioritetais. Ten, kur veiksmai tiesiogiai nesutampa, pažanga minimali. Tai ypač akivaizdu srityse, susijusiose su ekonominiu reguliavimu. Ekonominė Gruzijos vyriausybės politika remiasi minimalaus reguliavimo principais, kurių diegimą prižiūri ekonomikos reformų ministras ir jo biuras. Ši institucija sėkmingai priešinosi ES reguliavimo principų ir normų diegimui tokiose srityse kaip konkurencija, maisto sauga ir darbo teisė savo poziciją argumentuodama tuo, kad tai pakenks verslo sąlygoms Gruzijoje. Šio prieššinimosi nenusvėrė ir ES išitraukimo paskata, daugiausia dėl to, kad EKP veiksmų plano įgyvendinimas buvo paliktas vyriausybės prerogatyvai, o joje vyravo minimalaus ekonominio reguliavimo šalininkai; pati vyriausybė labiau rėmėsi techniniu, o ne politiniu mandatu.

Kaip tik tai nebūtinai skatina išvadą, kad EKP trūksta įgyvendinimo paskatų. Jos akivaizdžios, tačiau kad jos veiktų, reikia tam tikros vidinės galimybių struktūros. Tikėtina, kad tokia vidinė galimybių struktūra Gruzijoje susidarytų į veiksmų plano priežiūrą ištraukus toms valdžios institucijoms, kurios aiškiau mato politinio ES išitraukimo į Gruzijos ir Pietų Kaukazo reikalus vertę. Tokios institucijos Gruzijoje yra parlamentas ir prezidentas.

Išvados

ES, europeizuodama Vakarų Balkanus ir kitas gretimas šalis, įtrauktas į Europos kaimynystės politiką, naudojasi Vidurio ir Rytų Europos valstybių europeizacijos patirtimi. Sėkmingą ir greitą VRE valstybių transformaciją konsolidavę instrumentai, ypač ES sąlygos, perkeltami į kitus politikos kontekstus. Tas perkėlimas kol kas nėra

toks sėkmingas kaip tikėtasi. Net ES narystės perspektyva negarantuoja greitų rezultatų Vakarų Balkanuose. EKP šalyse reformų dinamiką lemia ne ES. Visa tai skatina daugiau dėmesio skirti europeizacijos VRE valstybėse sąlygoms. Atrodo, kad ES narystė nėra būtina ir pakankama europeizacijos sėkmės sąlyga. Europeizacijos magnetas veikia, kai tenkinamos tam tikros prielaidos. Straipsnyje jų buvo išskirtos trys: ES sąlygų legitimumas, visuomenės ir politinis konsensusas bei centralizuota valstybė ar bent jau centralizacinė dinamika. Sudaryti visas šias prielaidas tiek plėtos, tiek EKP šalyse nėra ir nebus paprasta. Išskirtinis dėmesys fundamentalioms įstatymo viršenybės ir valdymo temoms ir supratimas, kad be jų europeizacija negali būti sėkminga, tuo pat metu atskleidžia ir ES silpnybes. ES sąlygų, susijusių su fundamentaliomis reformomis, šaltiniai ir jų įgyvendinimo modeliai nėra apibrėžti. Taip ES sunku pagrįsti ir paaiškinti, kodėl, pavyzdžiui, iš Bosnijos ir Hercegovinos ji reikalauja valstybės lygmeniu valdomos policijos. ES teisė šio klausimo nereglamentuoja, o valstybėse narėse policijos valdymas dažnai yra decentralizuotas. Sunku suformuluoti, pagrįsti ir sukongretinti ir daugelį kitų bazinių reformų sąlygų, susijusių su valstybės kūrimu ir valdymu. Politinio sutarimo klausimas kai kuriose Vakarų Balkanų valstybėse komplikuojamas dėl to, kad daugiaetninėse valstybėse skiriasi esminės politinės konkurencijos sąlygos. Centralizuotos valstybės kūrimo imperatyvas dažnai prieštarauja etninių mažumų autonomijai, kurią ES remia.

Galima teigti, kad adaptacijos sąnaudos kai kuriose Vakarų Balkanų valstybėse tiesiog per didelės, kad juos atsvertų galima artėjimo prie ES ir galiausiai narystės ES nauda. Kitaip tariant, reikia įvertinti papildomas europeizacijos prielaidų sudarymo sąlygas. EKP valstybėse galbūt per maža suvokiamų EKP paskatų nauda. Tačiau tai nebūtinai reiškia, kas ES narystės perspektyva viską pakeistų.

Visų šių sąlygų veikimas VRE ir europeizacijos bei EKP valstybėse reikalauja tolesnio tiek politinio, tiek praktinio tyrinėjimo. Dėl VRE ir Lietuvos europeizacijos eksporto galima pasakyti du dalykus. Viena vertus, abejotina, ar tiesioginis tam tikrų sektoriinių reformų

technologijų perdavimas garantuos greitus rezultatus. Kita vertus, eksporto preke gali tapti patirtis, kaip sudaryti europeizacijos sąlygas. Per mažai dėmesio skiriama politinio sutarimo patirties perdavimui išnaudojant sukauptą politinių partijų patirtį. Daugiau dėmesio galėtų būti skiriama ir visuomenės informavimui bei atitinkamai patirčiai, sukauptai VRE valstybėse. Perduoti galima ir horizontalių sprendimų priėmimo mechanizmo reformų, kaip antai strateginio planavimo, Europos reikalų koordinavimo, vyriausybių centrų ir tam tikrų ministerijų stiprinimo, patirtį. Reikia tikėtis, kad tam daugiau dėmesio skirs tiek ES, tiek Lietuva, tęsdama savo plėtros politiką.

Nuorodos ir pastabos

¹ Žr. 2007 metų lapkričio 6 dieną Europos Komisijos paskelbtą Plėtros strategijos dokumentą // www.enlargement.eu

² Jei Kosovo kol kas nelaikysime valstybe.

³ A. Dimitrova (ed.). *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*. Manchester: Manchester University Press, 2004; A. Dimitrova, B. Steunenberg. *Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality* // *European Integration Online Papers*. 2007, vol. 11, no. 5; H. Grabbe. *Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process* // K. Fearherstone and C. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 303–31; F. Schimmelfennig and U. Sedelemeier. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005; M. A. Vachudova. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2005.

⁴ Nors kai kurie autoriai ir abejoja šio loginio pagrindo universalumu – kai kada veiksmui užtenka impulso iš ES. Žr. C. M. Radaelli. *Europeanisation: Solution or problem?* // *European Integration online Papers (EIOP)*. 2004, vol. 8, no. 16.

⁵ C. Radaelli. *Europeanisation: Solution or problem?*

⁶ Ch. Knill and D. Lehmkuhl. *How Europe matters: different mechanisms of Europeanization* // *European Integration Online Papers*. 1999, vol. 3, no. 7.

⁷ K. Maniakas. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2003.

⁸ F. Schimmelfennig and U. Sedelemeier. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*.

⁹ M. A. Vachudova. *Europe Undivided*; L. Hooghe and M. A. Vachudova. *Postcommunist Politics in a Magnetic Field: How Transition and EU Accession*

Structure Party Composition on European Integration. 2006 // www.unc.edu/%7Ehooghe/cv.htm#download.

¹⁰ Nors ir ji retoriškai skelbė įsipareigojimus Europos integracijos tikslui.

¹¹ L. Hooghe and M. A. Vachudova. Postcommunist Politics in a Magnetic Field.

¹² Geras tokio aukojimo pavyzdys Lietuvoje buvo konservatorių partijos elgesys 1999–2000 metais, kuris nemažai prisidėjo prie to, kad Lietuva pradėjo derybas dėl narystės. Tuomet buvo priimti nepopuliarūs sprendimai dėl Ignalinos atominės elektrinės pirmojo bloko uždarymo ir padėti fiskalinės drausmės bei strateginio planavimo pagrindai.

¹³ G. Noutcheva. Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans // CEPS Working Document. No. 274/July 2007.

¹⁴ K. Maniakas. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija.

¹⁵ Ten pat.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Foreign Policy Initiative. Governance structures in BiH: Capacity, ownership, EU integration, functioning state. 2007.

¹⁸ Ten pat.

¹⁹ C. Solioz. Turning-Points in Post-War Bosnia: Ownership Process and European Integration. Baden Baden: Nomos, 2005.

²⁰ Ten pat.

²¹ ES ir BH parafavos asociacijos sutartį tik paskelbus apie politinį partijų susitarimą dėl policijos reformos (2007 m. gruodžio pradžioje), tačiau sąlygų įgyvendinimas faktiškai nukeltas iki asociacijos sutarties pasirašymo.

²² Foreign Policy Initiative, Governance structures in BiH.

²³ Ten pat.

²⁴ Government of Georgia. Progress Report on the Implementation of the ENP Action Plan. July 2007.

Literatūra

European Commission. Communication to the European Parliament and the Council on Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, Brussels, 06.11.2007 COM (2007) 663.

Grabbe H. Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process // K. Feartherstone and C. Radaelli (eds.). The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 303–31.

Dimitrova A. (ed.). Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East. Manchester: Manchester University Press, 2004.

Dimitrova A., Steunenberg B. Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality // European Integration Online Papers. 2007, vol. 11, no. 5.

Foreign Policy Initiative. Governance structures in BiH: Capacity, ownership, EU integration, functioning state. 2007.

Government of Georgia. Progress Report on the Implementation of the ENP Action Plan. July 2007.

Hooghe L. and Vachudova M. A. Postcommunist Politics in a Magnetic Field: How Transition and EU Accession Structure Party Composition on European Integration. 2006 // www.unc.edu/%7Ehooghe/cv.htm#download

Knill Ch. and Lehmkuhl D. How Europe matters: different mechanisms of Europeanization // European Integration Online Papers. 1999, vol. 3, no. 7.

Maniakas K. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių išsijungimas į Europos Sąjungą. Vilnius: Eugrimas, 2003.

Radaelli C. M. Europeanisation: Solution or problem? // European Integration online Papers (EIoP). 2004, vol. 8, no. 16.

Noutcheva G. Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans // CEPS Working Document. No. 274/ July 2007.

Schimmelfennig F. and Sedelemeier U. The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.

Soliz C. Turning-Points in Post-War Bosnia: Ownership Process and European Integration. Baden Baden: Nomos, 2005.

Vachudova M. A. Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism. Oxford and New York: Oxford University Press, 2005.

SUMMARY

PRECONDITIONS AND LIMITS OF THE TRANSFER OF THE LITHUANIAN BEST PRACTICE: ADVENTURES OF EUROPEANIZATION OUTSIDE THE CENTRAL AND EASTERN EUROPE

The article deals with the main preconditions for the application of the EU conditionality. Difficulties of the application of the EU conditionality in Western Balkans and the ENP countries requires a re-assessment of the conditions for the quick and productive Europeanization in the Central and Eastern Europe (CEE). Western Balkan experience might suggest that an importance of the EU membership perspective could have been overestimated. Bosnia and Herzegovina (BiH) and Georgia are used as examples to illustrate the main line of the argument. While the BiH is a demonstration that the EU membership is not a sufficient magnet for the pursuit of reforms, Georgia might serve as an example of a country where reforms could be initiated without an encouragement of the EU perspec-

tive. Three main preconditions of the successful Europeanization in the CEE are identified. First, it is the societal and the political consensus about the unquestionable virtue of the EU membership. The second is the legitimacy that the EU conditionality enjoyed in the CEE. And the third is the centralized state, which made a quick Europeanization possible. All three pre-conditions are not fully satisfied in the BiH and, to some extent, in the other Western Balkan countries. They are present, however, in some ENP countries. Suggestions for further research are provided in the article to explore the importance of the domestic context in the application of the EU conditionality.