

KAKOVOST VLADANJA V STARIH IN NOVIH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Povzetek: Avtorja obravnavata problematiko kakovosti vladanja v državah Evropske unije, v povezavi z dejavniki, kot sta ekonomske performace in socialni kapital. Visoko raven kakovosti vladanja razumeta kot značilnost stabilizirane, visoko razvite demokracije. Kakovost vladanja sestoji iz treh komponent: obstojnosti sistema, inkluzivnosti in efektivnosti. Na podlagi tega modela opravita (s pomočjo indikatorjev iz izbranih mednarodnih raziskav) primerjalno analizo kakovosti vladanja med državami EU, pri čemer je poudarek na primerjavi med »starimi« (EU-15) in »novimi« (EU-10) članicami Unije. Očitno je, da nove članice EU glede kakovosti vladanja v splošnem še vedno zaostajajo za večino etabliranih evropskih demokracij. Ugotovljena je precejšnja stopnja premosorazmerne povezanosti med različnimi komponentami kakovosti vladanja ter med kakovostjo vladanja na eni strani in socialnim kapitalom in ekonomskimi performansami na drugi strani.

Ključni pojmi: kakovost vladanja, demokracija, ekonomske performace, socialni kapital, Evropska unija

386

Uvod

Ko analiziramo »vladanje«¹ (governance) v smislu njegove »kakovosti«, se je treba zavedati, da imamo opraviti z izredno kompleksnim družbenim fenomenom. To velja še posebej, če želimo »meriti« ta fenomen in primerjati različne enote preučevanja (v tem primeru države). Izraz »kakovost« namreč nikakor ni vrednotno nevtralen, to pa pomeni, da je povezan z vrednotami raziskovalca in/ali s širšim kulturnim kontekstom določene družbe. V tem okviru opredeljuje (ne)zaželenost določenih oblik vladavine. Glede na dejstvo, da je najina analiza osredotočena na situacijo v Evropski uniji, je očitno, da je demokracija kot etablirana politična ureditev zahodnega sveta tista, ki predstavlja referenčni okvir te analize.

* Dr. Matevž Tomšič, docent na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Dr. Urban Vehovar, docent na Pedagoški fakulteti, Univerza na Primorskem.

¹ Pojem »governance« je težko ustrezno prevesti v slovenščino. Če ga razumemo kot upravljanje, se lahko nanaša na različna družbena področja, na samo na področje politike – npr. v smislu korporativnega upravljanja (corporate governance). V našem primeru gre za politično upravljanje oz. upravljanje s političnim sistemom. Zato bova uporabljala izraz vladanje, ki pa je razumljeno v širšem smislu, ne zgolj kot delovanje osrednjih političnih organov, temveč (tudi) v smislu kakovosti regulativnega in pravnega okvira ter učinkovitega delovanja celotnega birokratskega aparata, s katerim tako ali drugače upravlja država.

Glavni namen članka je analiza različnih vidikov vladanja in demokratičnih performanc v državah t. i. »stare« Evrope (EU-15) kakor tudi v nekdanjih komunističnih državah vzhodne-srednje Evrope, ki so šele pred nedavnim postale članice Unije. V slednjih je bila po padcu komunističnih režimov vzpostavitev parlamentarne demokracije zahodnega tipa sprejeta z zelo širokim konsenzom. Te države so si postavile za cilj oblikovanje političnega sistema, ki bo utemeljen na normah in principih, kot so uveljavljeni v etabliranih zahodnih demokracijah, in ki bo deloval na način, primerljiv s državami z dolgoletno demokratično tradicijo.

Meniva, da je vladanje, ki ga lahko v širšem smislu opredelimo kot obvladovanje okvira, znotraj katerega ljudje delujejo in v katerem se odvijajo politični procesi (March in Olsen, 1995: 6), večdimenzionalen pojav, ki pa ga je kljub temu možno konceptualno zaobjeti in empirično oceniti. Različne komponente vladanja so namreč medsebojno povezane in prepletene. Ujemanje glede kakovosti posameznih vidikov vladanja je značilno predvsem za evropske države (pa tudi ostale zahodne države, vključujoč tiste, ki se navezujejo na evropsko civilizacijsko in politično ter institucionalno dediščino). V tem smislu je države mogoče razvrstiti v različne skupine (klastre) glede na njihove politične performance, merjene s pomočjo indikatorjev iz različnih mednarodnoprimerjalnih raziskav.

Poleg tega pa je možno tudi analizirati razmerje med kakovostjo vladanja in različnimi vidiki socioekonomskega razvoja. Z vladanjem je pomembno povezano vprašanje ekonomske učinkovitosti. Številne raziskave ugotavljajo, da je kakovost vladanja zelo povezana z ekonomskimi performancami, kot so višja raven družbenega dohodka na prebivalca ter hitrejša in stabilnejša gospodarska rast (IMF, *World Economic Outlook 2003*, 111-112). V pričujočem članku bova skušala pokazati, da ima visoka uspešnost na političnem področju velik vpliv na socialno in ekonomsko blagostanje družbe, bodisi neposredno bodisi prek nekaterih dejavnikov, kot je npr. socialni kapital. (Seveda pa tudi dejavniki, kot sta ekonomska razvitost in zaloga socialnega kapitala v družbi, vplivajo na raven kakovosti vladanja v določeni družbi.)

Kakovostno vladanje kot značilnost razvite demokracije

T. i. tretji val demokratizacije² (Huntington, 1993), ki se je začel v začetku 70. let 20. stoletja v južni Evropi, nadaljeval v 80. letih v Latinski Ameriki in dosegel svoj zaključni vrhunec ob koncu 80. in začetku 90. let z zlomom komunistični režimov v vzhodni in srednji Evropi, je privedel do večje razprostranjenosti demokracije, kot smo ji bili priča kdajkoli v zgodovini. Vendar obstajajo precejšnja razhajanja glede perspektiv razvoja demokracije. Medtem ko nekateri analitiki pojmujejo položaj po padcu komunizma kot problematičen, saj naj bi namesto do svetovne demokracije prišlo do »svetovnega nereda« (Jowitt, 1993), pa drugi trdijo, da dandanes demokracija nima enakopravnega tekmeca na globalnem nivoju (Plattner, 1991). Dejstvo je, da se je število formalno demokratičnih držav od začetka 70. let do danes več kot podvojilo (Diamond, 1999: 25). Vendar podatki iz različnih študij o stanju demokra-

² Za datum začetka tretjega vala se šteje 25. april 1974, ko se je na Portugalskem začela t. i. »revolucija nageljnov«, ki je odstranila z oblasti Salazar-Caetanov režim in s tem utrla pot uvedbi demokracije.

cije (npr. tistih, ki jih opravlja organizacija Freedom House) kažejo, da mnoge »nove demokracije« izpolnjujejo zgolj neke minimalne demokratične standarde (splošna volilna pravica, periodične volitve), medtem ko so drugi atributi svobodne in demokratične ureditve (neodvisnost pravosodja, svoboda medijev, avtonomija civilnodružbene sfere) relativno šibki. To navaja nekatere analitike k ugotovitvi, da je trenutno v vzponu določen tip »votle« (hollow) oz. »neliberalne« demokracije, ki ne ustreza demokratičnim standardom, kot so uveljavljeni na Zahodu (Diamond, 1999, Zakaria, 2003).

Vsekakor je moderne demokracija, tako kot vse ostale oblike politične ureditve, zgodovinski fenomen. Kot takšna je rezultat različnih zgodovinskih dejavnikov, značilnih za razvoj zahodnih družb, kot so relativna razpršenost politične moči v Evropi, ločitev duhovne (verske) avtoritete in posvetne oblasti, religiozni razcepi in iz tega izhajajoči verski pluralizem ter razmah kapitalizma, ki je ustvaril pogoje za nastanek ekonomsko močnega in od države neodvisnega meščanskega sloja. Ti dejavniki so bili povezani s kulturnimi spremembami, ki so privedle do individualizacije in pluralizacije družbe. V tem smislu je demokracija izrasla iz specifične kulturne podlage in je posledica razvoja, ki ga ni mogoče replicirati v nezahodnih okoljih. Tako je uspeh demokratizacije zelo odvisen ne le od izgradnje za to potrebnih institucij, ampak tudi od stopnje kulturne kompatibilnosti, tj. ujemanja prevladujoče kulturne klime v določenem okolju z demokratičnimi vrednotami (svoboda, moralna enakost, spoštovanje različnosti).

Pri vsem tem je treba izpostaviti, da je sam koncept demokracije zelo kompleksen, saj se nanaša tako na nekakšno družbeno stanje, za katerega sta značilnost popolna svoboda in enakost in kjer je oblast resnično v rokah ljudstva, kot na realno obstoječi tip politične ureditve, ki se ga običajno povezuje z razvitimi zahodnimi družbami. Vendar pa imamo, tudi če govorimo o demokraciji kot obstoječem sistemu, opraviti z različnimi definicijami njenega »obsega« (v smislu tega, kaj so njeni konstitutivni elementi). Mnogi teoretiki zagovarjajo minimalistični pristop v smislu schumpeterjanske opredelitve demokracije kot sistema, v katerem lahko državljani izbirajo med različnimi političnimi akterji oz. elitami, ki konkurirajo za njihovo naklonjenost (Schumpeter, 1996). V tem primeru je najpomembnejši obstoj institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo učinkovito politično tekmovanje (seveda z ustavno določenimi izjemami) in izbor želenih alternativ. Problem tega pristopa je v njegovi »plitkosti«, saj zaradi fiksiranosti na normativni nivo politike pogosto ne upošteva tega, kar se dogaja v političnem »zakulisju«, kakor tudi ne dejavnikov, ki sicer niso del političnega sistema in vendar pomembno vlivajo na njegov karakter.

Obstaja pa tudi drugačno, bolj »kvalitativno« pojmovanje demokracije, ki upošteva pogoje, potrebne za njeno zdravo delovanje. Tako Dahlov koncept poliarhije kot »realno obstoječe« demokracije vsebuje naslednje institucionalne dejavnike, ki so nujni za delovanje demokracije: izvoljeni nosilci oblasti, svobodne, poštene in relativno pogoste volitve, svoboda izražanja, alternativni izvori informacij, avtonomija asociacij in inkluzivno državljanstvo (Dahl, 1998: 85-86). Predvsem za obstoj alternativnih virov informacij lahko rečemo, da gre za »nepolitičen« dejavnik, saj je povezan z obstojem pluralnega medijskega prostora, ki sicer ne sodi v politični sistem, vendar pa je za njegovo demokratično delovanje nujen. Nekateri teoretiki

poudarjajo pomen institucionalnih dejavnikov, kot so razvita civilna družba, učinkovita pravna država, kompetentna in avtonomna državna uprava itd., brez katerih kakovostno delovanje demokratičnega sistema ni mogoče. Tako denimo O'Donnell poudarja potrebo po nadzoru nosilcev moči prek mehanizmov t. i. horizontalne odgovornosti (horizontal accountability), ki se nanaša na vzajemni nadzor med različnimi vejami oblasti (gre za princip »checks and balances«), pogoj za to pa je obstoj neodvisnih nadzornih institucij (O'Donnell, 1998, glej tudi Schedler et al., 1999).

Kljub zaželenosti tovrstne kvalitativne dopolnitve, je potrebno opozoriti na drugo skrajnost v smislu, da se pod oznako demokracije stlači vse, kar je po mnenju posameznega avtorja potrebno za blaginjo in srečo ljudi. Na ta način se namreč zabrišejo meje koncepta, s tem pa tudi njegove temeljne specifične značilnosti. Še bolj problematično pa je preveč obsežno in idealizirano pojmovanje v primeru komparativne analize, saj se glede na dejstvo, da je vsaka realno delujoča demokracija pomanjkljiva in s tem nepopolna kaj hitro izkaže, da se nobena realna demokracija ne sklada z idealom. To lahko privede raziskovalca v resignacijo in do prepričanja, da prava demokracija ne obstaja, s čimer zanemari razlike med različnimi stopnjami demokratičnosti posameznih družb. Kot pravita Karl in Schmitter (1996: 59), demokracija niti ni nujno bolj ekonomsko in administrativno učinkovita ter urejena, kot ostale oblike vladavine. Glede na to se lahko strinjamo s Huntingtonom, ko pravi, da so demokracije lahko »neučinkovite, korumpirane, kratkovidne, neodgovorne, obvladovane s strani posebnih interesov in nezmožne sprejemanja politik za doseganje javnih koristi. Takšne lastnosti naredijo oblast nezaželeno, ne pa nedemokratično« (Huntington, 1991: 259). K temu pa bi lahko dodali, da je zaradi takšnih lastnosti določena demokracija manj kakovostna.

Ta kakovost se odraža, kot bova pokazala v nadaljevanju, tudi na ekonomskih performansah, vsaj kar zadeva države EU, najverjetneje pa velja tudi za ostale razvite družbe. Tako Persson (2005: 22) trdi, da je oblika demokracije »bistvena za oblikovanje trgovinskih in regulatornih režimov« in da »ima pomembne posledice za sprejem strukturnih politik, usmerjenih v izboljševanje dolgoročnih ekonomskih performans« (ibid.: 1). Podobno Rigobon in Rodrik (2004) menita, da sta demokracija in vladavina prava pomembni za doseganje ekonomske uspešnosti in pri tem navajata celo vrsto analiz, ki izpostavljajo pomen kakovosti političnih institucij za ekonomski razvoj.

V svoji konceptualizaciji navezujeva pojem kakovostnega vladanja (good governance) na pojmovanje demokracije kot »razširjene poliarhije«. To pomeni, da se zavzemava za dopolnitev izvornega (Dahlovega) koncepta, ki se primarno nanaša na volilno dimenzijo političnega procesa (tj. procesa politične selekcije, utemeljenega na politični enakosti in svobodi političnega delovanja), z mehanizmi permanentnega nadzora nad nosilci moči prek institucionaliziranega ravnotežja moči različnih vej oblasti, kakor tudi prek vzajemnega nadzora državnih in civilnodružbenih akterjev na različnih političnih nivojih. Sistem »nadzora in ravnotežij«, nadgrajen z mehanizmi horizontalne odgovornosti, tako tvori institucionalni okvir kakovostnega vladanja.

Komponente kakovostnega vladanja

Iz navedenega je razvidno, da zajema najin koncept demokratičnega vladanja politiko v najširšem smislu, saj se nanaša tako na nivo izražanja in usklajevanja različnih interesov ter razmerij in odnosov med različnimi političnimi akterji (»politics« dimenzija) kot tudi na nivo oblikovanja politik na različnih družbenih področjih (»policy« dimenzija) oz. – v jeziku sistemske teorije – tako na »vhodno« (»input«) (impulzi iz okolja) kot na »izhodno« (»output«) (»produkti« političnega sistema, denimo zakonodaja, razni socialni sporazumi, proračun...) dimenzijo politike (Almond in Powell, 1966; Blondel, 1972). Nanaša se na institucionalni nivo, na nivo političnega delovanja in nivo političnih vrednot.³

Koncept kakovosti vladanja sestavljajo naslednje tri komponente: *obstojnost sistema, inkluzivnost in efektivnost*.⁴

Obstojnost sistema se nanaša na trdnost sistema in vztrajnost demokratičnih principov vladanja. Vsebuje tri ključne elemente: odsotnost groženj, legitimnost in stabilnost političnih institucij in procesov. Glavni pogoj za obstojnost katerekoli politične ureditve je njena »fizična varnost«, ki se izraža v odsotnosti aktivnosti, iniciranih bodisi s strani notranjih bodisi s strani zunanjih akterjev, ki so usmerjene v nasilno spremembo političnega reda. V praksi se tovrstne aktivnosti manifestirajo skozi politično nasilje in ostale oblike politične destabilizacije. Z vprašanjem (odsotnosti) groženj politični ureditvi je povezano tudi vprašanje njene legitimnosti, ki po Lipsetu predstavlja »zmožnost producirati in vzdrževati prepričanje, da so obstoječe politične institucije za družbo najprimernejše« (Lipset, 1969: 29). Legitimnost vodi v pristajanje na norme in principe političnega reda ter v njihovo prakticiranje s strani elit in tudi s strani množic (Beetham, 1991). Za to, da lahko demokratični politični sistem normalno deluje, pa je nujna določena stabilnost in kontinuiteta, kar pomeni, da morajo imeti politične institucije za izpolnjevanje svojih nalog na voljo zadosti časa in resursov.⁵

³ V tem smislu se v veliki meri ujema z modelom »governance«, kot so ga razvili raziskovalci Svetovne banke. Gre za empirično naravnan model, ki vključuje šest sklopov indikatorjev (Kaufmann et al., 1999; 2003; 2005). Več o tem modelu bo govora v empiričnem delu članka.

⁴ Za podrobnejšo konceptualno razdelavo teh treh komponent glej Tomšič (2002). Tam avtor uporablja koncept politične stabilnosti, ki pa se prekriva s kakovostjo vladanja, kot je razumljena v pričujočem članku.

⁵ *Obstojnost sistema je povezana s politično stabilnostjo, razumljeno v ožjem smislu, tj. v smislu trdnosti političnih institucij in principov izvajanja oblasti. Vendar pa je tudi v tem primeru potrebno opozoriti na ambivalentnost tega koncepta, še posebej, če za ugotavljanje politične stabilnosti uporabimo indikator pogostosti menjav vlad, ki je dokaj uveljavljen v tovrstnih raziskavah (glej Lane in Ersson, 1987; Sierman, 1998). Tako kot po eni strani nedvomno drži, da velika turbulentnost v smislu pogostih menjav vlad – se pravi nizka stopnja stabilnosti – ne vpliva pozitivno na kakovost političnega žitljenja in na splošen družbeni razvoj, pa po drugi strani odsotnost menjav oblasti, se pravi dolgotrajnejša »zacementiranost« ene politične grupacije na oblasti – torej visoka stopnja »stabilnosti« – prav tako ni produktivna. Pri politični stabilnosti v demokratičnem kontekstu gre torej za vprašanje »prave mere«, tj. za ravnotežje med reprodukcijo in cirkulacijo elit.*

Na tem mestu se sklicujeva na Etzionijevo razlikovanje med pojmom »effectiveness« in »efficiency«, pri čemer se prvi nanaša na stopnjo uresničenosti ciljev (organizacije), drugi pa na stroške, s katerimi so bili proizvedeni določeni rezultati (Etzioni, 1964: 4). V našem primeru je efektivnost širši pojem in se v veliki

Inkluzivnost v splošnem kaže na raven ujemanja aktualnih institucionalnih aranžmajev in političnih procesov s standardi poliarhičnega tipa demokracije. Gre za vključenost kar najširšega števila ljudi v politično odločanje, pri čemer se upošteva njihova individualnost in iz nje izhajajoča medsebojna različnost ter avtonomnost glede njihove vloge v političnem življenju. Njena glavna elementa sta participacija in kompeticija, ki predstavljata tudi temeljni dimenziji Dahlovega modela poliarhične demokracije (Dahl, 1971). S participacijo je mišljeno predvsem vključevanje državljanov v procese političnega odločanja prek bolj ali manj formaliziranih kanalov. Participacija se tako nanaša na vse aktivnosti, ki so na takšen ali drugačen način namenjene učinkovanju na delovanje in rezultate političnega sistema (Goel v Smith, 1980: 76). Najosnovnejši mehanizem politične participacije je (aktivna in pasivna) udeležba ljudi na volitvah na nacionalni ali lokalni ravni. Predpogoj za to je univerzalna volilna pravica, brez katere dandanes nobene države ni mogoče označiti za demokratično. Poleg volilne udeležbe obstajajo tudi druge, bolj kompleksne oblike politične participacije (npr. sodelovanje v okviru političnih strank, nevladnih organizacij, civilnih pobud), ki od državljana zahtevajo višjo stopnjo osebne zavzetosti. Vendar pa ima politična participacija pomen le v kontekstu političnega pluralizma, katerega glavni atribut je kompeticija, tj. tekmovanje različnih akterjev za podporo državljanov, kar vodi v obstoj realnih političnih alternativ vsakokratni oblasti. Za obstoj realne politične kompeticije so nujne določene institucionalne predpostavke, ki, prvič, omogočajo avtonomno organiziranje različnih družbenih skupin, in ki, drugič, zagotavljajo njihovo enakopravno obravnavo v politični in javni sferi.

V splošnem se *efektivnost* nanaša na sposobnost političnega sistema za doseganje razvojnih ciljev ter zagotavljanje stabilnega in vzdržnega razvoja družbe. Dva ključna elementa efektivnosti sta učinkovitost in transparentnost. Pri učinkovitosti politike gre za njeno sposobnost sprejemanja in implementacije ustreznih odločitev in njihove optimalne implementacije ter reševanja ključnih problemov, ki so postavljeni pred družbo. To vključuje na eni strani performance državnih/političnih institucij, kompetenco in avtonomijo državne uprave; na drugi strani pa zmožnost države, da zagotovi pogoje za optimalno funkcioniranje različnih družbenih področij v skladu z njim lastno sistemsko logiko. Predvsem na ekonomskem področju se to nanaša na relativno odprtost in odsotnost različnih diskriminatornih regulacij. Transparentnost (ki se deloma prekriva z učinkovitostjo) pomeni razvidnost odnosov med različnimi institucionalnimi akterji, zagotavljanje obnašanja v skladu s konsenzualno sprejetimi družbenimi normami pravičnosti na različnih sistemskih področjih in sankcioniranje kršitev teh norm. S transparentnostjo je povezan predvsem obstoj pravnega okvira in učinkovito delovanje institucij pravne države. Drug pomemben vidik transparentnosti se nanaša na vprašanje korupcije. Korupcija, ki bi jo lahko v splošnem opredelili kot zlorabo javnih resursov v zasebne namene (Friedrich, 1972; Thomas et al., 2000), je eden najočitnejših kazalcev šibke vladavi-

meri ujema z »effectiveness«, saj se nanaša na splošne razvojne cilje, medtem ko je pojem učinkovitosti bolj specifičen in se nanaša na sposobnost čim optimalnejšega uresničevanja omenjenih ciljev (tu so določene podobnosti z »efficiency«).

ne prava in neučinkovitosti državnih institucij. Velja pa tudi obratno, tj. sposobnost nadzora nad korupcijo predstavlja pomemben element dobrega vladanja.

Očitno je, da sta inkluzivnost in učinkovitost komplementarni in medsebojno podpirajoči se kategoriji. Slednje so različne empirične analize pogosto zanemarjale. Nekateri avtorji tudi zavračajo vključitev stabilnosti oz. obstojnosti sistema kot kazalca stanja demokracije (glej npr. Bollen, 1991). Kljub temu je dejstvo, da lahko le stabilen institucionalni sistem predstavlja okvir, v katerem se inkluzivna kot učinkovita politika sploh lahko razvije. Vendar pa je treba opozoriti, da sta lahko inkluzivnost in učinkovitost včasih v koliziji. Kot pravi Diamond (1990) v svoji znani tematizaciji paradoksov demokracije, se sodobna demokratična ureditev sooča s tremi vrstami napetosti (oz. nasprotij): med konfliktom in konsenzom, med vladljivostjo (governability) in reprezentativnostjo in med učinkovitostjo (efficacy) in pristankom (consent). Pri vseh treh je, da bi sistem optimalno deloval, potrebno vzpostaviti ustrezno ravnotežje. V tem smislu želiva posvariti pred pretirano idealizacijo politične participacije kot nekakšnega univerzalnega zdravila za vse probleme, ki tarejo sodobno demokracijo (v stilu: »Naj ljudje odločajo o vsem.«). Pretiran angažma ljudi lahko ob odsotnosti ali nerazvitosti ustreznih institucionalnih kanalov povzroči probleme v delovanju političnega sistema ali celo privede do njegove destabilizacije.

Ključni element kakovostnega vladanja, tudi v smislu generiranja socioekonomskega razvoja, je odgovornost (accountability) nosilcev politične moči (prim. Berg-Schlosser, 2003). Za vzpostavljanje in vzdrževanje odgovornosti pa sta potrebna »interni« nadzor, v obliki učinkovite pravne države in vzajemnega »gledanja pod prste« s strani avtonomnih državnih institucij, in »eksterni« nadzor, v obliki razpršenosti politične moči, vsakokratnega obstoja političnih protielit in societalnega pluralizma.

Analiza empiričnih podatkov

Opredelevitev in ocena različnih vidikov vladanja je težka naloga zaradi kompleksnosti predmeta raziskovanja, še posebej pa glede na dejstvo, da imamo v večji meri opraviti z dejavniki, ki se nanašajo na človekovo delovanje in jih je zato težko kvantificirati. Zaradi tega so analize vladanja ponavadi utemeljene na ti. »mehkih« podatkih, največ na podatkih iz raziskav javnega mnenja in na ocenah ekspertov. Ti podatki se nato uporabljajo kot posamični indikatorji ali kompozitni indeksi (ti se nanašajo na širše kategorije).

Težava s tovrstnimi podatki je v njihovi subjektivnosti, ki lahko privede do pristranih ocen. Nepravilno sestavljen raziskovalni vzorec lahko že sam po sebi privede do pristranosti. Lahko se zgodi, da podatki niso tako zanesljivi kot objektivni indikatorji, če v raziskavi sodelujejo le izbrane fokusne skupine, ki izražajo svoje lastne interese. Drug problem je problem prekomernega normativizma, ki lahko prav tako privede do pristranih rezultatov, če nimamo dostopa do izčrpnih informacij. Na drugi strani pa imamo lahko težave tudi s »trdimi« podatki. Metodologija zbiranja teh podatkov je lahko problematična. Poleg tega je na številnih področjih človekovega delovanja, vključno s poslovnim delovanjem, popolnoma

nemogoče pridobiti docela zanesljive informacije. Nekaterih področij sploh ne moremo preučevati s pomočjo trdih podatkov, medtem ko je kakovost pridobljenih podatkov na drugih področjih, npr. ko imamo opraviti s korupcijo, odvisna od učinkovitosti pravosodja in policije. Zanimivo je, da Kaufmann in sodelavci trdijo, da so ti »mehki« podatki – pri tem pa gre ravno za podatke, ki so bili uporabljeni v pričujočem prispevku – celo bolj zanesljivi kot »trdi« podatki (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2003).⁶

Analiza različnih vidikov kakovosti vladanja v »starih« (EU 15) in »novih« (EU 10) članicah Evropske unije in njihove povezanosti s socioekonomskimi performanca-mi v najinem primeru temelji na empiričnih podatkih, ki so jih skonstruirali Kaufmann in sodelavci⁷ (gre za raziskavo GRICS, tj. *Governance Research Indicators Country Snapshot*, cf. Kaufmann et al., 2005).

Analizo bova začela s splošnim opisom indikatorjev kakovosti vladanja, opisu indikatorjev bo sledil opis razvrstitev držav članic EU in analiza matrike njihovih medsebojnih korelacij. Izhajava sicer iz podatkov, ki jih je pridobil Kaufmann s sodelavci, in ki ustrezajo zgoraj povzetemu konceptu kakovosti vladanja. »Obstojnost vladanja« se tako prekriva z razsežjem »politična stabilnost in odsotnost nasilja«, »inkluzivnost« z razsežjem »participacija in odgovornost«, medtem ko vključuje »efektivnost«, ki je rezultat »učinkovitosti« in »transparentnosti«, ostala štiri razsežja raziskave GRICS. »Učinkovitost« sestavljata »učinkovitost vlade« in »kakovost regulative«, »transparentnost« pa »vladavina prava« in »nadzor nad korupcijo«.⁸

S pomočjo analize⁹ bova poskušala ugotoviti, ali obstaja povezanost med posameznimi razsežji kakovosti vladanja ter med njimi in z enim od najpogosteje uporabljenih indikatorjev, ki merijo socioekonomske performance družbe, tj. z višino bruto domačega proizvoda na prebivalca, izraženo v primerjalni kupni moči. Analizirala bova tudi povezanost med razsežji vladanja in posplošenim zaupanjem, kot enim od najpogosteje uporabljenih indikatorjev stopnje socialnega kapitala v družbi.¹⁰

⁶ Metodološki del članka je zelo zanimiv prav zaradi obravnave tovrstne problematike, poleg dela, ki zadeva kakovost vladanja.

⁷ Precej člankov na to temo je dostopnih na spletni strani Svetovne banke, uporabljajo jih tudi raziskovalci Mednarodnega denarnega sklada (cf.: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>).

⁸ Vrednost obeh je izračunana kot povprečje seštevka njunih sestavin, »transparentnost« je potemtakem povprečje »vladavine prava« in »nadzora nad korupcijo«.

⁹ V analizo je vključenih 22 članic EU: Finska, Danska, Švedska, Združeno kraljestvo (Velika Britanija), Nizozemska, Nemčija, Francija, Avstrija, Belgija, Irska, Španija, Italija, Portugalska, Grčija, Estonija, Slovenija, Latvija, Češka, Madžarska, Litva, Slovaška in Poljska. Iz analize so izključeni Ciper (podatki ne obstajajo), Malta (zaradi suma o nezanesljivost podatkov ter kulturne specifičnosti te družbe) in Luksemburg (specifična družba in gospodarstvo, ki je izrazil outlier in močno vpliva na statistične izračune).

¹⁰ Opozoriti velja na različne vidike socialnega kapitala. Collier (1998) tako razlikuje med dvema tipoma socialnega kapitala: institucionalnim socialnim kapitalom (*governmental social capital*), ki se pojavlja kot posledica učinkovitega delovanja državnih (političnih institucij), in civilnim socialnim kapitalom (*civic social capital*), ki izhaja iz civilnodružbene sfere. Generalizirano zaupanje, uporabljeno v najini analizi, predstavlja mero civilnega socialnega kapitala.

Indikatorji kakovosti vladanja

Članice EU lahko razporedimo glede na šest razsežij vladanja. Razsežje »participacija in odgovornost« (»voice and accountability«) vključuje indikatorje, ki merijo različne vidike političnega procesa, civilnih svoboščin in političnih pravic. Ti merijo obseg, v katerem lahko državljani sodelujejo pri izbiri vlad. Sem so vključeni tudi indikatorji neodvisnosti medijev. Razsežje »politična stabilnost in odsotnost nasilja« (»political stability and absence of violence«) vključuje indikatorje, ki merijo verjetnost, da bo vlada na oblasti destabilizirana ali da bo padla zaradi neustavnih ali nasilnih dejanj. To razsežje vključuje tudi pojmovanje, da nenadne menjave vlade vplivajo na kakovost vladanja, ker vplivajo na kontinuiteto vladnih politik, na globlji ravni pa spodkopavajo priložnosti za nenasilno izbiro in zamenjavo nosilcev oblasti. Razsežje »učinkovitost vlade« (»government effectiveness«) vključuje indikatorje, ki združujejo odgovore na vprašanja o kakovosti javnih služb, kakovosti birokracije, kompetentnosti javnih uslužbencev, neodvisnosti javnih služb od političnih pritiskov in verodostojnosti vladne predanosti lastnim politikam. Žarišče tega razsežja predstavljajo kapacitete, ki jih potrebuje vlada, da bi lahko izdelala in udeležila dobre politike in razdeljevala javne dobrine. Razsežje »kakovost regulative« (»regulatory quality«) vključuje indikatorje, ki so osredotočeni na same politike. Vključuje merila trgu nenaklonjenih politik, npr. nadzor cen in nezadosten nadzor bank ter percepcije bremen, ki jih vsiljuje prekomerna regulacija na področjih zunanje trgovine in poslovnega razvoja. Razsežje »vladavine prava« (»rule of law«) vključuje indikatorje, ki merijo obseg zaupanja in spoštovanje družbenih pravil. Sem spadajo percepcije pojavnosti kriminala, učinkovitosti in predvidljivosti sodstva in raven udejanjanja pogodbenih obveznosti. V seštevku merijo uspeh družbe pri razvoju okolja, v katerem tvorijo poštena in predvidljiva pravila osnovo ekonomskih in družbenih interakcij ter opredeljujejo obseg varovanja lastninskih pravic. Razsežje »nadzor nad korupcijo« (»control of corruption«) meri percepcije korupcije. Obstoje korupcije pogosto odraža pomanjkanje spoštovanja pravil, ki usmerjajo interakcije med tistim, ki korumpira (državljan ali podjetje) in skorumpiranim (javni uslužbenec ali politik) (Kaufmann et al., 1999; 2003; 2005).¹¹

Glede na posamezna razsežja vladanja (podatki iz leta 2004, vir: Kaufmann et al., 2005) so uvrstitve držav članic EU naslednje. Glede »politične stabilnosti in odsotnosti nasilja« so na prvih mestih Finska, Švedska, Irska in Danska, zadnja mesta pa zasedajo Španija, Francija, Grčija, Poljska in Italija. Slovenija, Latvija in Estonija so prve med »novimi« članicami EU in so tukaj ocenjene bolje od mnogih zahodnih demokracij, npr. od Velike Britanije, Španije, Francije, Grčije in Italije.

¹¹ Na osnovi navedenega je razvidno, da imamo opraviti s kompozitnimi razsežji oz. indeksi. Ko govorimo o GRICS-u imamo opraviti z enim od najkompleksnejših kompozitnih indeksov, ki vključuje vse najpomembnejše raziskave poslovnega okolja. GRICS vključuje podatke o 209 državah in ozemljih, indikatorje so izračunani na osnovi 37 različnih raziskav in analiz, ki jih oblikuje 31 različnih organizacij. Intervjuvanci in pisci analiz so menedžerji, ljudje, ki poslujejo ali sodelujejo s predstavniki različnih držav, ozemelj in podjetij ter eksperti in ekspertne skupine. Indikator »vladavina prava« tako sestavljajo odgovori iz 24 različnih raziskav in analiz (v primeru posameznih držav in ozemelj se število vključenih raziskav in analiz razlikuje, in sicer glede na število raziskav in analiz, ki so bile izvedene v posameznih državah in na posameznih ozemljih).

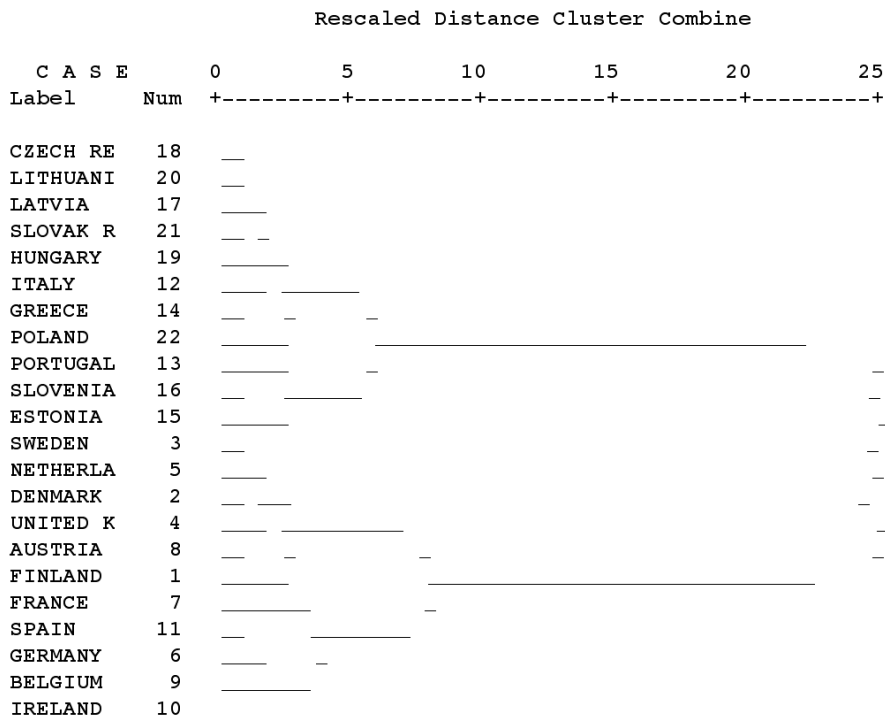
Pri razsežju »participacija in odgovornost« so najbolj ocenjene Danska, Švedska, Finska in Nizozemska. Med »novimi« članicami EU je na prvem mestu Madžarska, sledijo ji Estonija, Slovenija, Slovaška in Poljska (vse štiri z enako oceno). Od »starih« članic EU je le Grčija ocenjena slabše od vseh »novih« članic, Italija pa enako kot skupina, v katero spada tudi Estonija. Velja, da so vse ostale »stare« članice EU uvrščene pred novinkami. Vendar so razlike med ocenami posameznih držav prav pri tem kazalcu tudi daleč najmanjše.

»Učinkovitost vlade« je med državami EU najvišja na Danskem, sledita ji Finska, Nizozemska in Švedska, medtem ko je med starimi članicami najnižja v Italiji, kjer je nižja kot v vseh »novih« državah članicah, razen na Poljskem. Med novinkami je najvišja v Sloveniji in Estoniji, ki prehittevata tudi Portugalsko, Grčijo in Italijo.

Glede »kakovosti regulative« so najbolj ocenjene države EU Finska, Danska, Nizozemska in Irska. Estonija, kot najboljša med »novimi« članicami, je bolje ocenjena od velike večine (tudi »starih«) članic EU. Tudi druge »nove« članice, kot so Madžarska in Litva, so višje od nekaterih »starih«, Portugalske, Španije, Italije, Francije in Grčije. Tukaj je Slovenija uvrščena zelo slabo, za njo sta le Grčija in Poljska.

Graf 1: Razporeditev v skupine, glede na razsežja kakovosti vladanja (GRICS)

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Finska, Danska, Švedska in Nizozemska so najvišje med članicami EU glede »vladavine prava«. Slovenija je najvišje med postkomunističnimi članicami EU, sle-

dita ji Estonija in Madžarska. Slovenija, Estonija in Madžarska tudi prehitevajo Grčijo in Italijo, vendar pa vse ostale novinke zaostajajo za ostalimi »starimi« članicami.

Slovenija in Estonija sta tudi najmanj »skorumpirani« »novi« članici EU, ki prehitevata »stari« članici, Italijo in Grčijo. Vendar ostale novinke zopet zaostajajo za »starimi« članicami, z izjemo Madžarske, ki prehiteva Grčijo. Na vrhu so Finska, Danska, Švedska, Avstrija in Nizozemska.

S pomočjo zgoraj opisanih podatkov, z uporabo metode hierarhičnega razvrščanja, lahko razporedimo članice EU v različne skupine, v skladu z merili kakovosti vladanja. Pri tem nastaneta dve večji skupini (Graf 1). Članice prve skupine so Švedska, Nizozemska, Danska, Velika Britanija, Avstrija, Finska, Irska, Belgija, Nemčija, Španija in Francija. V tem primeru nedvomno lahko govorimo o državah, za katere so značilne najvišje ravni kakovosti vladanja. Članice druge skupine so Portugalska, Slovenija, Estonija, Češka, Litva, Latvija, Slovaška, Madžarska, Italija, Grčija in Poljska. V tem primeru imamo opraviti z državami, ki morajo izboljšati kakovost vladanja, če želijo ohraniti svoje potenciale konkurenčnosti in splošno raven blaginje prebivalstva.

Razvidno je, da so Portugalska, Italija in Grčija tri »stare« članice EU, ki se pridružujejo »novim« članicam, medtem ko ni med »novimi« nobene, ki bi se pridružila »starim«.

Ko nadaljujemo z analizo razvrstitve v skupine, lahko razberemo, da je vsaka od obeh skupin razdeljena na dve podskupini. Zagotovo lahko Švedsko, Nizozemsko, Dansko, Veliko Britanijo, Avstrijo in Finsko obravnavamo kot države, za katere je značilna izredno visoka kakovost vladanja. Za Irsko, Belgijo, Nemčijo, Španijo in Francijo velja, da dosegajo sorazmerno visoke ravni kakovosti vladanja, ki pa jih je potrebno izboljšati, če želijo ostati v skupini najkonkurenčnejših in ohraniti splošno raven družbene blaginje. V drugi skupini prednjačijo oz. predstavljajo njeno vodilno podskupino Estonija, Slovenija in Portugalska. Zanje velja, da so na pragu najrazvitejših, da pa morajo sprejeti ukrepe, ki bodo dovolj učinkoviti in premišljeni, da bodo vsaj ohranile korak s prvo skupino. Te države so v čakalnici držav, za katere so značilne najvišje stopnje kakovosti vladanja. Med države nizke kakovosti vladanja, ki morajo nujno preoblikovati svoj način vladanja, če želijo stabilizirati svojo politično ureditev in spodbuditi potenciale gospodarske rasti, pa spadajo Češka, Litva, Latvija, Slovaška, Madžarska, Italija, Grčija in Poljska. Vsaj za Italijo, Grčijo in Poljsko lahko rečemo, da je kakovost vladanja v teh državah izjemno nizka.

Nadaljnja analiza pokaže, da obstaja močna povezanost med šestimi razsežji kakovosti vladanja, saj so povezave med njimi brez izjeme statistično značilne, stopnje povezanosti pa zmeraj visoke ali celo izjemno visoke (glej Tabelo 1). Izjemno visoka je statistična povezava med »participacijo in odgovornostjo« ter »nadzorom nad korupcijo«, »vladavino prava« in »učinkovitostjo vlade«. Izjemno visoke so tudi stopnje povezanosti med »učinkovitostjo vlade« ter »nadzorom nad korupcijo« in »vladavino prava«. Še bolj to velja za stopnjo povezanosti med »nadzorom nad korupcijo« ter »vladavino prava«. Le »politična stabilnost in odsotnost nasilja« je šibkeje povezana z ostalimi razsežji, vendar so tudi tukaj stopnje statistične povezanosti visoke in lahko o nižji stopnji povezanosti govorimo le v kontekstu siceršnjih izjemno visokih penj.

Tabela 1: Matrika Pearsonovih korelacij med razsežji vladanja v letu 2004¹²

	POST	V & A	GEFF	REGQ	RLAW	CCOR
POST	1					
V & A	0,647**	1				
GEFF	0,664**	0,891**	1			
REGQ	0,756**	0,746**	0,787**	1		
RLAW	0,682**	0,910**	0,963**	0,775**	1	
CCOR	0,658**	0,906**	0,967**	0,769**	0,987**	1

** korelacija je statistično značilna na ravni 0,01

Na podlagi navedenega lahko sklepava naslednje: stopnja učinkovitosti vlade je tesno povezana s sposobnostjo nadzora nad korupcijo, stopnjo vladavine prava, stopnjo participacije in odgovornosti ter kakovostjo regulative. Pri tem velja, da lahko vlada neposredno vzpostavi pogoje, ki omogočajo nadzor nad korupcijo, da vzpostavlja pogoje delovanja provosodnega sistema, in da je odgovorna tudi za vzpostavljanje regulativnega okvira. Le pri politični participaciji gre za posredne učinke delovanja vlade in njenega upravnega aparata in za splošen odnos ter raven politične kulture. Posebno vprašanje je, koliko lahko vlada vzpostavlja pogoje za delovanje birokracij, ki nastopajo v okvirih državnega aparata, in v kolikšnem obsegu so same birokracije – kot avtonomne, specializirane in visokoprofesionalne organizacije – sposobne, da nadzirajo lastne outpute in se prilagajajo zahtevam, ki izhajajo iz njihovega okolja, tj. koliko prispevajo k stabilizaciji celotnega sistema.

Na drugi strani pa je stopnja učinkovitosti vlade v manj – vsaj relativno, v kontekstu siceršnjih izjemno visokih povezav – povezana s stopnjo politične stabilnosti. Na splošno ugotavljava, da so v dani matriki izražene najnižje stopnje povezanosti prav med percepcijami in merili politične stabilnosti ter participacije in odgovornosti, nadzora nad korupcijo, učinkovitosti vlade in vladavine prava. Stopnja politične stabilnosti potemtakem ni najtesneje povezana s politično participacijo, nadzorom korupcije, učinkovitostjo vlade in vladavino prava. Torej politična nestabilnost ne znižuje – vsaj ne v pomembnem obsegu – ravni politične participacije oz. inkluzivnosti, nadzora korupcije, učinkovitosti vlade in vladavine prava. Sistemi in države, ki so povezani z navedenimi področji, se torej vzdržujejo in delujejo dokaj avtonomno. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da so v vzorec vključene visokorazvite in visokodemokratske družbe (EU-15) ter družbe, ki se zgledujejo po njihovem vzorcu družbene, politične in ekonomske ureditve (EU-10), tako da ne moremo pričakovati, da bi v teh družbah prišlo do večje destabilizacije sistema, ki bi lahko privedla do razpada posameznih družbenih podsistemov ali opustitve politične participacije.

Predvidevava, da igra efektivnost – kot ena od treh sestavin demokratičnega vladanja, poleg obstojnosti sistema in inkluzivnosti – pomembno vlogo pri delovanju demokracij v razvitih družbah. Glede na to, da iz zgoraj navedenih podatkov izhaja,

¹² Naslednje okrajšave označujejo: V & A označuje participacijo in odgovornost; POST politično stabilnost in odsotnost nasilja; GEFF učinkovitost vlade; REGQ kakovost regulative, RLAW vladavino prava in CCOR nadzor nad korupcijo.

da obstaja zelo visoka stopnja povezanosti med »participacijo in odgovornostjo« ter »učinkovitostjo vlade« sklepava, da učinkovito delovanje vlade in državnega aparata spodbuja participacijo in obratno. Zanimivo bi bilo, če bi lahko ugotovili, kakšna je smer vplivanja, tj., če učinkovito vladanje oz. kakovost vladanja spodbuja državljane k sodelovanju v procesih odločanja, in če participacija prispeva k višjim ravnam vladavine zakona, nižjim ravnam korupcije in učinkovitosti vlade kot takšne. Predvidevamo lahko, da imamo opraviti s procesom medsebojnega součinkovanja.

Kakovost vladanja in socio ekonomske performance

Analiza pokaže, da so Pearsonovi korelacijski koeficienti med višino bruto domačega proizvoda iz leta 2004¹³ in razsežji kakovosti vladanja visoki, z eno izjemo (Tabela 2).

Tabela 2: Pearsonove korelacije med višino BDP-ja in razsežji kakovosti vladanja

OBSTOJNOST SISTEMA:	0,370
INKLUZIVNOST:	0,716**
UČINKOVITOST:	0,763**
TRANSPARENTNOST:	0,864**

** raven signifikantnosti je 0,01

Ponovno se je pokazalo, da so povezave statistično značilne in visoke, z izjemo obstojnosti sistema. Nekoliko nižja stopnja povezanosti ekonomskih performanc se tudi pokaže, ko imamo opraviti z inkluzivnostjo, a tudi tukaj je povezava visoka. Potemtakem velja, da višja kot je raven BDP-ja, višja je raven kakovosti vladanja, v tem primeru transparentnosti in učinkovitosti. Ni pa višina BDP-ja povezana z obstojnostjo sistema. Torej politična nestabilnost ne znižuje ravni blaginje prebivalstva. Ker iz zgoraj navedene analize posameznih področij kakovosti vladanja jasno izhaja, da so »stare« članice EU tiste, ki premorejo najkvalitetnejše vladanje, in so obenem tudi tiste, ki so ekonomsko najučinkovitejše, velja tudi to, da je kakovost vladanja »novih« članic nižja, nižja pa je tudi raven njihove ekonomske učinkovitosti.

Analiza posplošenega zaupanja kot približka socialnega kapitala¹⁴ in razsežij kakovosti vladanja prav tako razkrije visoke ravni korelacij (Tabela 3).

¹³ Kot približek splošne ocene ekonomskih performanc uporabljava podatke o višini bruto domačega proizvoda na prebivalca. Podatki o višini BDP-ja so povzeti iz zadnjega Poročila o razvoju sveta Svetovne banke. Višino BDP-ja je izražena v primerjalni kupni moči (World Development Report 2006, The World Bank, 2005).

¹⁴ Posplošeno zaupanje bi lahko definirali kot »prepričanje nekoga, da mu drugi ne bodo namenoma škodovali in da bodo ravnali v njegovo korist, če bo to le mogoče« (Delhey in Newton, 2005). Vir podatkov predstavlja raziskava World Values Survey, gre za delež pritrdilnih odgovorov na trditev »Večini ljudi lahko zaupamo.« Podatki so bili pridobljeni v raziskavah, ki so bile v sodelujočih državah izvedene v letu 1999 (vir: <http://www.worldvaluessurvey.org/>).

Tabela 3: Pearsonove korelacije posplošenega zaupanja in razsežij kakovosti vladanja

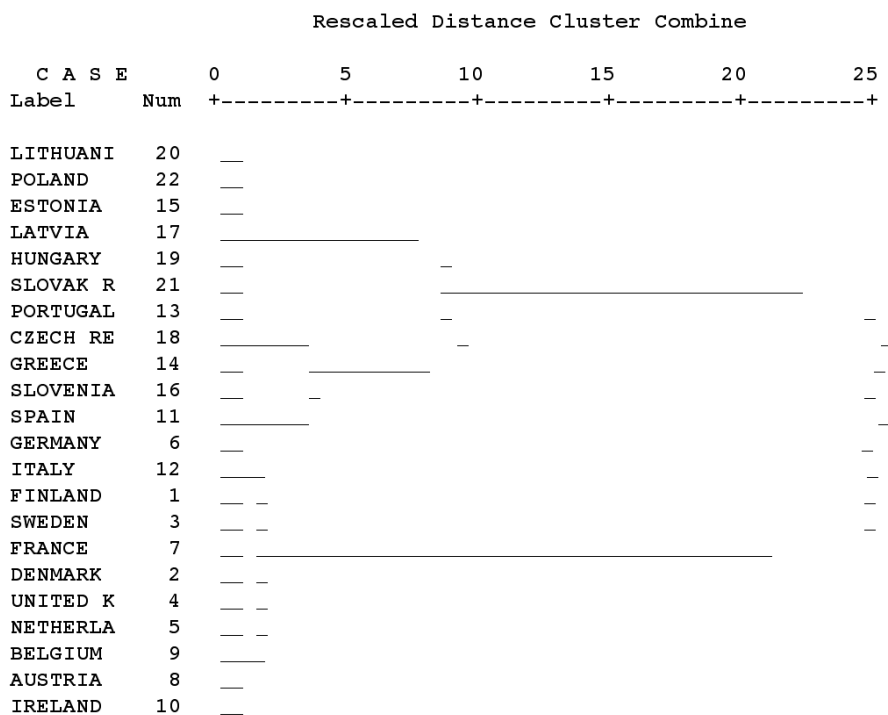
OBSTOJNOST SISTEMA:	0,605**
INKLUZIVNOST:	0,774**
UČINKOVITOST:	0,798**
TRANSPARENTNOST:	0,767**

** raven signifikantnosti je 0,01

Ponovno se srečujemo s povezavami, ki so statistično značilne in visoke. Razvidno je, da posplošeno zaupanje visoko korelira z učinkovitostjo, inkluzivnostjo in transparentnostjo, nekoliko manj pa z obstojnostjo sistema.

Graf 2: Razporeditev v skupine, glede na razsežja kakovosti vladanja ter ekonomske performanse in posplošeno zaupanje

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



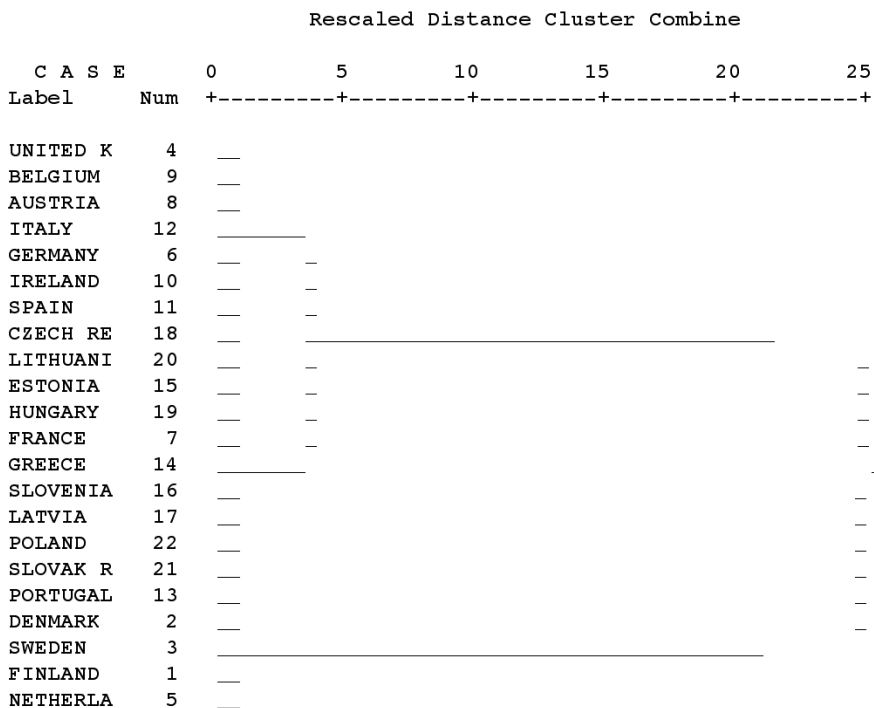
Pri razporejanju članic EU v skupine, glede na razsežja kakovosti vladanja, vključujoč raven BDP-ja, ter glede na razsežja kakovosti vladanja ter raven BDP-ja in posplošeno zaupanje, z uporabo hierarhičnega razvrščanja v skupine, nastaneta dve skupini. V obeh primerih je prva skupina sestavljena iz Nemčije, Italije, Finske, Švedske, Francije, Danske, Velike Britanije, Nizozemske, Belgije, Avstrije in Irske.

Druga skupina je sestavljena iz dveh podskupin, v prvi so Portugalska, Češka, Grčija, Slovenija in Španija, v drugi podskupini pa Litva, Poljska, Estonija, Latvija, Madžarska in Slovaška (Graf 2). Od »starih« članic se Portugalska, Grčija in Španija pridružijo »novim«, medtem ko ni »novih«, ki bi se pridružile »starim«. V vseh treh primerih imamo opraviti z državami, ki so se demokratizirale na začetku tretjega vala demokratizacije.

Pri razporejanju članic EU v skupine, glede na razsežja kakovosti vladanja in zgolj z vključitvijo posplošenega zaupanja, nastane nekoliko drugačna slika. Vse kaže, da predstavlja višina BDP-ja na osebo tako pomemben dejavnik, da zamegli sliko, vsaj v predhodnih primerih. V zadnjem primeru pa se izoblikuje majhna in različna skupina predvsem skandinavskih držav (Graf 3). Zanj je značilna izjemno visoka raven posplošenega zaupanja. To skupino sestavljajo Danska, Švedska, Finska in Nizozemska. Vse ostale tvorijo drugo skupino.

Graf 3: Razporeditev v skupine, glede na razsežja kakovosti vladanja ter posplošeno zaupanje

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Ugotavljava, da igra v skandinavskih družbah posplošeno zaupanje izjemno veliko vlogo. Posplošeno zaupanje tudi ni dejavnik, ki bi brez ostanka pozitivno koreliral z višino BDP-ja na osebo, izraženo v primerjalni kupni moči. Velja pa, da je visoka raven posplošenega zaupanja močno povezana v ravniho BDP-ja in razsežji

kakovosti vladanja. Sicer obstaja nekaj držav, ki ne premorejo tolikšne ravni posplošenega zaupanja, pa vendar jih zaznamuje visoka raven kakovosti vladanja. Skupino visoke ravni kakovosti vladanja sestavljata, poleg skandinavskih družb, tudi Velika Britanija in Avstrija. Potemtakem sta Velika Britanija in Avstrija dve državi oz. primera, ki kažeta, da visoka raven kakovosti vladanja ni neizogibno povezana z visoko ravni medosebnega zaupanja. Zato sklepava, da posplošeno zaupanje ni neizogiben pogoj kakovosti vladanja; do visoke ravni kakovosti vladanja lahko pride tudi v »neskandinavskih«, »neprotestantskih« družbah. Velika Britanija pri tem predstavlja izjemo, je »protestantska« družba z nižjo ravni posplošenega zaupanja oz. socialnega kapitala.

Domnevava, da je mogoče dosežati razvojne učinke, izražene v višini primerjalne kupne moči na prebivalca, tudi v »katoliških« družbah, in sicer z razumnim upravljanjem države, torej z zavestnim prizadevanjem in zavestno izgradnjo visoke ravni kakovosti vladanja. Razvrščanje v skupine glede na kakovost vladanja in višino BDP-ja je pokazalo, da tvorijo posebno skupino Nemčija, Italija, Finska, Švedska, Francija, Danska, Velika Britanija, Nizozemska, Belgija, Avstrija in Irsko. Institucionalni inženiring je torej mogoč in ima pozitivne učinke, zgodovinska odvisnost (path-dependence) v smislu neizogibne navezave in odvisnosti od civilizacijsko-kulturno-religioznega okvira pa ni omejujoč in opredeljujoč dejavnik. V tem sklopu predstavlja poseben problem Italija. Zanj je značilna nizka raven kakovosti vladanja ob hkratnem visokem BDP-ju. Morda lahko to specifično razložimo s tem, da vsaj za severni del Italije velja, da dosega visoke ravni BDP-ja.

Ocena položaja

Razporejanje članic EU v skupine, z uporabo hierarhičnega razvrščanja, nam omogoča, da opredelimo jedro EU, za katerega so značilne visoke ravni kakovosti vladanja, hkrati pa tudi visoke ravni bruto domačega proizvoda. Sestavljajo ga predvsem severno in zahodnoevropske države oz. družbe (skandinavske države, Velika Britanija, tudi Avstrija, Nemčija, Belgija, Irsko in Francija). Analiza razsežij kakovosti vladanja (GRICS) pokaže, da so Portugalska, Grčija in Italija, »stare« članice EU, v bistvu podobne »novim« članicam. Najbolj vprašljive »stare« članice EU so potemtakem mediteranske družbe, deloma tudi Španija, z izjemo Francije. Od teh so se Portugalska, Grčija in Španija demokratizirale relativno pozno, v tretjem valu demokratizacije. Verjetno je edini dejavnik, ki omogoča Italiji, da se prišteva med visokorazvite ekonomije, njen visok BDP na prebivalca. Od novih članic pa je zelo vprašljiva vsaj Poljska. Ker so »stare« članice veliko bolj razvite kot »nove«, če primerjamo BDP na prebivalca, izražen v primerjalni kupni moči, raven participacije in dejansko ekonomsko učinkovitost, je pridružitve jedrni skupini pogojena z uvedbo reform vladanja.

O reformah vladanja lahko razpravljamo tudi v povezavi z analizo posplošenega zaupanja kot približka socialnega kapitala. Vsaj v skandinavskih družbah igra posplošeno zaupanje izjemno veliko vlogo. Vendar obstaja tudi nekaj držav, ki ne premorejo skandinavskih ravni posplošenega zaupanja, pa je zanje vendarle značilna visoka raven kakovosti vladanja. Zato domnevava, da je mogoče dosežati razvoj-

ne učinke, ki so povezani z relativno visoko ravniyo kakovosti vladanja, tudi v državah oz. družbah z nižjo ravniyo socialnega kapitala. Zgodovinska odvisnost v smislu neizogibne navezave in odvisnosti od civilizacijsko-kulturno-religioznega okvira torej ni omejujoč in opredeljujoč dejavnik, institucionalni inženiring in reformni posegi pa so mogoči. V tem sklopu predstavlja poseben problem Italija, zanjo velja, da nima izgrajenih osnov za politično stabilnost niti za srednjeročno ekonomsko konkurenčnost.

Kar zadeva »nove« članice EU iz vzhodne-srednje Evrope, lahko rečemo, da so uspešno izvedle demokratično tranzicijo in so potemtakem vzpostavile osnovne institucionalne predpogoje demokratičnega razvoja. To so dežele z relativno konsolidiranim demokratičnim sistemom, to pa pomeni, da so vzpostavile ključne institucionalne mehanizme za uspešno delovanje demokracije (Adam et al., 2005: 102-103). Ostale države v tem pogledu precej zaostajajo za »novimi« članicami EU. Bolgarija in Romunija sta vzpostavili osnovne mehanizme parlamentarne demokracije, vendar šibkost in neučinkovitost političnih institucij ter razširjena korupcija omejujeta njihovo učinkovitost, medtem ko je konsolidacija demokracije za večino tranzicijskih držav bivše Sovjetske zveze in Balkana še zmeraj zelo oddaljen cilj.

Glede na precejšnje število političnih indikatorjev pa »nove« članice zaostajajo za večino najbolj razvitih svetovnih ekonomij. Od desetih »novih« članic EU se le Estonija in Slovenija uvrščata blizu državam, ki dosegajo srednje ravni kakovosti vladanja. Je pa raven posplošenega zaupanja v Estoniji in Sloveniji precej nizka. Glede na to, da predvidevava, da je mogoče preseči oviro, ki jo predstavlja odvisnost od civilizacijsko-kulturno-religioznega okvira, je njun nadaljnji razvoj odvisen predvsem od institucionalnega inženiringa in reformnih posegov.¹⁵ Vse pa kaže, da bo preteklo kar veliko časa, preden bodo celo najrazvitejše postkomunistične države dosegle raven demokratične stabilnosti, ki je primerljiva z ravniyo najrazvitejših demokracij oz. najrazvitejših članic EU.

Zanimivo je, da se razpon v ocenah med »starimi« in »novimi« članicami EU med obravnavanimi razsežji demokratičnega vladanja precej razlikuje.¹⁶ Članice EU iz vzhodne-srednje Evrope so najbližje državam iz jedra EU glede inkluzivnosti, medtem ko pri učinkovitosti in transparentnosti močno zaostajajo. Medtem ko so uspele vzpostaviti takšne demokratične standarde, ki so blizu tistim v etabliranih demokracijah, pa bodo morale še močno izboljšati performance institucij, predvsem institucij pravne države in splošno raven delovanja upravnega in regulatornega aparata. To zahteva več znanja in npora kot zgolj uvedba demokratičnih institucij, vendar je ključno za vzdržen razvoj modernih družb ter vzdrževanje stabilnih in sorazmerno visokih stopenj gospodarske rasti.

¹⁵ Slovenija naglo pada na lestvicah konkurenčnosti. O tem pričata Poročilo o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma ter Letopis svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj menedžmenta. Glede na podatke Inštituta za razvoj menedžmenta je bila Slovenija v letu 2002 uvrščena na 35. mesto, medtem ko zadnji podatki kažejo, da je padla na 52. mesto. Potemtakem je Slovenija v štirih letih izgubila 17 mest. Vse kaže, da se je Slovenija znašla v resni razvojni krizi, ki jo je mogoče preseči, vendar le s sistematičnimi, zavestnimi in strateškimi posegi vlade, ki bodo vključevali tudi prebivalstvo, tj. ki bodo utemeljene na dosegljivem, (vsaj) omejenem konsenzu.

¹⁶ Razpon v vrednostih ocen je najmanjši pri indeksu »participacije in odgovornosti« (od 0.91 do 1.59), največji pa pri indeksu »nadzora nad korupcijo« (od 0.16 do 2.53).

Razprava

Pričakovanje, da se je mogoče pri izgradnji učinkovitega institucionalnega okvira zanašati na spontanost, je naivno. Proces uvajanja reform mora biti sistematičen in skrbno voden. Do visoke stopnje kakovosti vladanja se ne pride »slučajno«. Kot pravita Kaufmann in Kraay (2002), lahko pridemo do učinkovitih institucij le z zavestnimi napori v smeri kakovostnega vladanja, pri čemer tudi visoka stopnja socialne in ekonomske blaginje sama po sebi ne prinese učinkovitih institucij. V skladu s tem skupina ekspertov Mednarodnega denarnega sklada meni, da lahko le učinkovite institucije omogočijo izvedbo ekonomskih reform in uvedbo razvojnih politik, medtem ko neučinkovite institucije zlahka spodkopljejo tovrstne napore (*World Economic Outlook*, 2003). Če govorimo o gospodarski rasti, je dejstvo, da visoka raven gospodarske rasti ne pogojuje visoke ravni kakovosti vladanja, prej velja ravno obratno, da kakovostno vladanje pogojuje višje ravni BDP-ja ter višje in vzdržne ravni gospodarske rasti (ibid.). Gospodarska rast ne more biti spontana, pač pa je posledica zavestnih ukrepov oz. kakovosti vladanja (Kaufmann in Kraay, 2002).

Kar je torej posebej pomembno poudariti, je pomen učinkovitosti političnih institucij. V tem smislu zagovarjava bolj realistično, oz. kot pravi Schmitter (1996), »postliberalno« pojmovanje demokracije, saj meniva, da nek vsestranski politični angažma državljanov v sodobni visoko kompleksni družbi (kjer so preokupirani z množtvom različnih vlog) preprosto ni možen, zato leži nadzor nad nosilci moči predvsem na ramenih različnih visoko specializiranih, profesionaliziranih in avtonomnih institucij. Vendar pa se pri tem postavlja klasično vprašanje: Kdo nadzoruje nadzornike? V tem smislu je nujen tudi nadzor s strani politične opozicije, množičnih občil in civilnodružbenih asociacij. Potreben je takšen institucionalni ustroj, ki zagotavlja kombinacijo mehanizmov vertikalne in horizontalne odgovornosti. Ti omogočajo boljše upravljanje ne samo na političnem, ampak tudi na ekonomskem področju.

Še en vir političnega nadzora je potrebno omeniti. V kontekstu Evropske unije služi njen nadnacionalni institucionalni okvir kot nekakšno »zunanje sidro« (external anchor), ki zagotavlja izvajanje demokratičnih norm in principov. Tako je bila za nekdanje socialistične države vzhodne-srednje Evrope vključitev v Unijo, ki je bila pogojena z implementacijo njene normativne strukture (vključno z demokratičnimi standardi), pomemben dejavnik konsolidacije demokracije (Tomšič, 2003). Vendar tudi ta tip zunanje kontrole ni brez pasti, saj lahko zanemarja lokalne specifičnosti in potrebe ljudi, poleg tega pa je možna zloraba teh mehanizmov s strani zunanjih centrov moči. Tudi pri tem je še kako potrebno ravnatežje moči ali vsaj njena razpršitev med različnimi političnimi nivoji in akterji.

LITERATURA

- Adam, Frane, Matej Makarovič, Borut Rončević in Matevž Tomšič (2005): *The Challenges of Sustained Development. The Role of Socio-Cultural Factors in East-Central Europe*. Budapest, New York: CEU Press.
- Almond, Gabriel in G. Bigham Powell (1966): *Comparative Politics*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. Houndmills: Macmillan.
- Berg-Schlosser, Dirk (2004): »The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratisation and Good Governance«. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20, 1, 28-55.
- Blondel, Jean (1972): *Comparing Political Systems*. New York: Praeger Publishers.
- Bollen, Kenneth A. (1991): »Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps«. In: Alex Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy*. New Brunswick, London: Transaction Publishing.
- Collier, Paul (1998): Social Capital and Poverty. Social Capital Initiative Working Papers No. 4., World Bank, 1-18
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven&London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven&London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dehley, Jan in Kenneth Newton (2005): »Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern of Nordic Exceptionalism?«. *European Sociological Review*, 21, 4, 311-327.
- Diamond, Larry (1990): »Three Paradoxes of Democracy«. *Journal of Democracy* 1, 3, 48-60.
- Etzioni, Amitai (1964): *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Friedrich, Karl (1972): *The Pathology of Politics*. New York: Harper and Row.
- Huntington, Samuel P. (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Jowitt, Ken (1993): *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley: University of California Press.
- Kaufmann, Daniel (2004): *Governance Redux: The Empirical Challenge, Global Competitiveness Report 2004–2005*, Geneva: World Economic Forum.
- Kaufmann, Daniel in Aart Kraay (2002): Growth without Governance, The World Bank, working paper, May 05
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray in Pablo Zoido-Lobadon (1999): *Governance Matters*, World Bank.
- http://www.worldbank.org/wbi/governance/working_papers.htm
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart in Mastruzzi, (2003): Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, Working paper (draft for comment), The World Bank, May
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, Working paper (draft for comment), The World Bank, May
- Lane, Jan-Erik in Svante O. Ersson (1987): *Politics and Society in Western Europe*. London: SAGE Publications.
- Lipset, Seymour M. (1959): *Political Man: The Social Bases of Politics*. Bombay: Vakils, Feffer and Simons.
- March, James in Johan Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- O'Donnell, Guillermo, (1998): »Horizontal Accountability in New Democracies«. *Journal of Democracy*, 1998, 9, 3.

- Persson, Torsten (2005): »Forms of Democracy, Policy, and Economic Development«. National Bureau of Economic Research, Working Paper 11171, March
- Plattner, Marc (1991): »The Democratic Moment«. *Journal of Democracy* 2,4, 34-46.
- Rigobon, Roberto in Dani Rodrik (2004): Rule of Law, Democracy, Oppeness, and Income: Estimating the Interrelationships, paper prepared for the Macro Seminar at the World bank, accessible via website of Dani Rodrik at Harvard University.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond in Marc F. Plattner (1999): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Phillippe (1996): »More Liberal, Preliberal, Postliberal?« In Larry Diamond and Marc Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe in Terry Lynn Karl (1991): »What Democracy is ... and Is Not«. *Journal of Democracy* 2, 3, 75-89.
- Sierman, Clemens (1998): *Politics, Institutions and the Economic Performance of Nations*. Cheltenham in Northampton: E. Elgar.
- Smith, David Horton et al. (1980): *Participation in Social and Political Activities*. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. (1996): *Capitalism, socialism and democracy*. London, New York: Routledge.
- Thomas, Vinod et al. (2000): *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- Tomšič, Matevž (2003): »Vključitev v Evropsko unijo kot dejavnik stabilizacije slovenske demokracije«, *Tretji dan*, XXXII, 4/5, 41-48.
- World Development Report 2006* (2005), The World Bank.
- World Economic Outlook* (2003), Institutions and Growth, IMF, April 2003 (a survey of the staff of the IMF).
- Zakaria, Fareed (2003): *The Future of Freedom*. New York & London: W.W. Norton & Company.