

EUROPOS SAJUNGOS PLĖTROS POLITIKOS KAITA: „TREČIOJO KELIO“ PAIEŠKOS

LAURYNAS KASČIŪNAS

Šiame straipsnyje siekiama išsiaiškinti, kokie veiksniai ES plėtros politiką nuosekliai transformuoja į nebaigtinį bei konkretų rezultatą – visavertę narystę ES – neorientuotą procesą (angl. *open ended process*). Analizuojamos priežastys, kurios lemia ES plėtros politikos alternatyvų, įvairių integracijos be narystės ES modelių svarbos didėjimą. Be to, nagrinėjama, kaip, funkcionuojant integracijos be narystės modeliams, veikia ES viduje sukurto integracijos modelio perkėlimas į išorinės europeizacijos instrumentus. Taip pat siekiama atsakyti į klausimą, kokios yra ES viduje sukurto integracijos modelio perkėlimo į integracijos be narystės instrumentus (pirmiausia, Europos kaimynystės politiką) neefektyvumo priežastys.

Autorius iškelia ir gina teiginį, kad integracijos be narystės modelių funkcionavimas pagal ES plėtros politikos logiką, t. y. didinant adaptacinį spaudimą ir į išorinės europeizacijos instrumentus perkeliant vis daugiau pozityvios integracijos elementų ir kartu taikant tradicinį „sąlygiškumo“ principą, bet nesiūlant visavertės narystės ES perspektyvos, sukelia integracijos anomaliją, t. y. išorinės europeizacijos instrumentai tampa neveiksmingi, o ES patenka į aklavietę.

Laurynas Kasčiūnas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: laurynas@rytugeopolitika.lt).

© Laurynas Kasčiūnas, 2008

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. liepos 11 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2008 m. gruodžio 3 d.

Ivadas

ES išorės santykių architektūra yra kompleksinė, tačiau gana nenuosekli. Akivaizdu, kad ES neturi standartinio santykių su trečiosiomis šalimis modelio, be to, nėra tiesioginės koreliacijos tarp ES išorės politikos instrumentuose įtvirtintų įpareigojimų trečiosioms šalims, sąlygiškumo principo¹ ir faktinės asociacijos su ES gylio².

Nepaisant to, įvairūs ES išorės politikos instrumentai – ES plėtros, stabilizavimo ir asociacijos (su Vakarų Balkanų šalimis), partnerystės ir bendradarbiavimo (su Rytų Europos valstybėmis), asociacijos susitarimai ir pan. – iš esmės remiasi tuo pačiu ES kaip normatyvinės galios pagrindu ir jau klasikiniu tapusiu sąlygiškumo („išankstinių sąlygų“) principu, o vienas nuo kito šie instrumentai skiriasi tik ES spaudimo stiprumu ir teikiama stimulais (t. y. integracijos į ES lygiu), kurie trečiosioms šalims siūlomi už europinių vertybių, normų ir standartų perėmimą³. Vis dėlto visi be išimties akademikai ir analitikai, nagrinėjantys ES išorės santykius, sutartinai tvirtina, ką ES plėtros politika, o tiksliau – narystės ES perspektyva, yra bene vienintelė efektyvi priemonė europeizuoti kaimynines valstybes, išplėsti Europos saugumo sistemą ir transformuoti kitus tarptautinio saugumo režimus. Nepaisant to, akivaizdu, kad po paskutinio 2004–2007 m. plėtros etapo ES plėtra, kuri būtų orientuota į visavertę kaimyninių valstybių narystę ES, gali sustoti.

„Svarbiausia ne greitis, o kokybė“ – principas, kuris, kalbant apie tolesnę ES plėtrą, tampa vis svarbesnis. Būtent dėl šio principo ES plėtros procesas artimiausiu metu bus linkęs lėtėti, nereikėtų at mesti ir laikino jo „šaldymo“ galimybes. Bene svarbiausias šią išvadą pagrindžiantis argumentas – ES nesugebėjimas susidoroti su naujų narių keliamais politiniais, ekonominiais ir administraciniais iššūkiais. Pasitelkus klasikinę ES plėtros ir integracijos gilinimo dilemos logiką galima teigti, kad ES plėtros tęstinumas, neatsižvelgiant į ES gebėjimą priimti naujas nares ir jų prisitaikymo prie ES laipsnį, gre-

sia išsiplėtusios ES vidinės integracijos krizė⁴. Ši krizė galėtų pasireikšti ES sprendimų priėmimo proceso neefektyvumu, kai kurių ES viešosios politikos sričių renacionalizacija ar net judėjimu „dviejų greičių“ Europos link.

F. Tassinari teigimu, plėtros ir integracijos gilinimo kaip dviejų skirtingų ES raidos vektorių susikirtimo padarinys – ES plėtros politikos alternatyvų, įvairių integracijos be narystės ES modelių, kurie veikia pagal ES plėtros politikos logiką, svarbos didėjimas⁵. Vis dėlto šiuo atveju nėra iki galo aišku, ar įvairūs integracijos be narystės modeliai – tarpinė „stotelė“ į ES ar „atskiriančios“ nuo ES, išorinės europeizacijos atmaina.

Atsižvelgiant į šį „probleminį lauką“, kyla klausimas: kaip, funkcionuojant integracijos be narystės modeliams, veikia ES viduje sukurto integracijos modelio (ES reguliuojamų politikos sričių plėtra, pozityvios integracijos⁶ atributais grindžiamos ES reguliavimo normos) perkėlimas į išorinės europeizacijos instrumentus? Kokios yra ES viduje sukurto integracijos modelio perkėlimo į išorinės europeizacijos instrumentus (ne)efektyvumo priežastys?

Straipsnyje siekiama iškelti ir teoriškai bei pasitelkus empirinius pavyzdžius apginti teiginį, kad integracijos be narystės modelių funkcionavimas pagal ES plėtros politikos logiką, t. y. didinant adaptacinį spaudimą ir į išorinės europeizacijos instrumentus perkeliant vis daugiau pozityvios integracijos elementų ir kartu taikant tradicinį „sąlygiškumo“ principą, bet nesiūlant visavertės narystės ES perspektyvos, sukelia integracijos anomaliją, t. y. išorinės europeizacijos instrumentai tampa neveiksmingi, o ES patenka į aklavietę.

Siekiant apginti šį teiginį, būtina: *pirma*, išsiaiškinti, kaip ir dėl ko kinta ES plėtros politika, *antra*, nustatyti šios kaitos išvestinės – integracijos be narystės ES modelių – funkcionavimo principus ir logiką, *trečia*, išnagrinėti, kaip integracijos be narystės ES modelių veikimą aiškina Europos integracijos ir europeizacijos teorijos, *ketvirta*, atsakyti į klausimą, kodėl ES plėtros politikos „įrankių rinkinio“ perkėlimas į integracijos be narystės ES modelius negali garantuoti

ES plėtros politikos sukuriama efekto, *penkta*, patikrinti išsikelto teiginio „apginamumą“ pasitelkus šiandien akademinėje ir analitinėje literatūroje ypač populiarias optimalaus Ukrainos integracijos be narystės ES modelio paieškas, ir *šešta*, įvedant pozityvios ir negatyvios integracijos sąvokas, pateikti rekomendacijas, koks ES ir Ukrainos santykių režimas turėtų būti sukurtas esant dviem sąlygoms: a) ES siekia išspręsti Ukrainos įtraukimo / atskyrimo dilemą ir b) ES negali suteikti Ukrainai visavertės narystės perspektyvos. Ši probleminių klausimų grandinė ir sudaro šio straipsnio struktūrą.

1. ES plėtros politikos kaita

Šioje straipsnio dalyje keliami tokie klausimai: kuo paskutinis plėtros etapas skiriasi nuo ankstesnių? Ar ES plėtros politika užleidžia vietą funkicinei „europinių taisyklių“ sklaidai, kurios išraiška – integracijos be narystės (arba „antros klasės narystės“) modeliai?

ES plėtra visada buvo efektyviausia Europos šalių politinių sistemų stabilizavimo, taikos ir ekonominio augimo užtikrinimo priemone⁷. Vis dėlto akivaizdžių skirtumų tarp plėtros praktikos ir sutartyse įtvirtintų ES plėtros metodų buvo nuo pat pirmojo ES plėtros etapo. D. Kochenovas pažymi, kad ES plėtros procesas visada balansuodavo tarp teisiškai įtvirtintų narystės sąlygų ir išimtinai politinių sprendimų. Tokia padėtis automatiškai užprogramavo kintantį plėtros metodo pobūdį ir leidžia kaskart (t. y. artėjant naujam plėtros etapui) padidinti adaptacinį spaudimą šalims kandidatėms⁸.

2004–2007 m. ES plėtros etapas nuo ankstesniųjų skyrėsi tiek valstybių kandidačių skaičiumi, tiek jų ekonominėmis, socialinėmis ir politinėmis raidos ypatybėmis, tiek paties ES plėtros metodo evoliucija.

Akademinėje ir analitinėje literatūroje išskiriami keturi nauji principai, kurie papildė ES plėtros metodą po 2004–2007 m. plėtros etapo. Šie principai leidžia prognozuoti ir tolesnes ES plėtros politikos tendencijas.

Pirma, išankstinių sąlygų arba „sąlygiškumo“ principo (angl. *conditionality*) plėtra. Pats išankstinių sąlygų principas nebuvo naujas, jis buvo taikomas ir ankstesniuose plėtros etapuose, tačiau būtent 2004–2007 m. etape gerokai išsiplėtė išankstinių sąlygų turinys: narystės ES sąlyga tapo ne tik ES *acquis* perėmimas, bet ir sutikimas su Kopenhagos kriterijais. Be to, ES pasiliko teisę lanksčiai interpretuoti išankstines narystės sąlygas (ir iš dalies keisti jų turinį) bei kelti papildomas sąlygas jau vykstant deryboms. Tai rodo, kad ES plėtra vis labiau tampa atviru, nebūtinai į galutinį tikslą – visavertę narystę ES – orientuotu procesu (angl. *open ended process*).

Antras išskirtinis paskutinio ES plėtros etapo bruožas – didėjanti galios asimetrija tarp šalių kandidačių ir Bendrijos. Valstybės kandidatės buvo priverstos automatiškai įsipareigoti prisijungti prie Šengeno ir euro zonų, kai tik atitiks jų reikalavimus. Akivaizdu, kad toks naujųjų narių „pasirinkimo laisvės“ apribojimas ir kartu jų prisitaikymo prie ES spartinimas gali būti interpretuojamas kaip mėginimas „homogenizuoti“ ES vidaus politinį ir ekonominį „landšaftą“, o kartu ir išsiplėtusioje ES vis labiau išsiskiriančius nacionalinius interesus⁹. Taigi, 2004–2007 m. plėtros etapo metu (palyginti su ankstesnėmis plėtros bangomis) šalių kandidačių įsipareigojimai iš kontraktinių susitarimų su ES, kai abi besiderančios šalys prisiima abipusius įsipareigojimus, virto išskirtinai vienašaliais, t. y. smarkiai padidėjo ES ir valstybių kandidačių galios asimetrija.

Trečias išskirtinis paskutinio plėtros etapo bruožas – šalių kandidačių diferenciacija, t. y. ES atsitraukė nuo grupinio plėtros metodo, vyravusio iki šiol, be to, sugriežtėjo individualus valstybių kandidačių pažangos vertinimas. Klasikiniu požiūriu, ES plėtros procesas turėtų susidėti iš dviejų etapų: valstybės kandidatės asociacijos su ES ir derybų dėl narystės. O paskutinio plėtros etapo metu tarp šių dviejų stadijų įsiterpė įvairių tarpinių stadijų, papildomų pereinamųjų etapų ir specifinių politikos instrumentų – „saugiklių“, leidžiančių atidėti kandidačių priėmimą¹⁰.

Ketvirtas labai svarbus ES plėtros politikos kaitą skatinantis veiksnys yra tai, kad po 2004–2007 m. plėtros etapo viena svarbiausių ES plėtros sąlygų tampa ES galimybės priimti naujas nares išlaikant esamą politinę, ekonominę ir socialinę struktūrą, t. y. šalia tradicinių Kopenhagos kriterijų ES plėtros politikoje *de facto* atsirado ir papildomas ES „absorbavimo pajėgumų“ kriterijus¹¹. Nors šis *de facto* naujas kriterijus pirmiausia yra orientuotas į vidinį ES funkcionalumą, visas šio kriterijaus krūvis iš esmės tenka šalims, siekiantiems narystės ES, t. y. atsiranda aukštesnis adaptacinis barjeras / spaudimas ES kandidatėms. Būtent todėl ES dabar yra suinteresuota, kad šalys kandidatės, jau prieš tapdamos jos narėmis, pasiektų tokį pasirengimo lygį, kuris atitiktų Bendrijos reikalavimus. Visa tai ES plėtros politiką transformuoja į atvirą ir nebūtinai į galutinį tikslą – visavertę narystę ES – orientuotą procesą, nes ES plėtra įmanoma tik tada, kai kandidatės bus pasirengusios priimti visą vadinamąjį integracinį paketą.

Visus šiuos konceptualius ES plėtros politikos pokyčius galima iliustruoti konkrečiais Rumunijos, Bulgarijos (valstybių narių), Turkijos, Kroatijos (šalių kandidačių) pavyzdžiais. Paskutinis plėtros etapas 2004–2007 m. išsiskiria dar ir tuo, kad netgi 2007 m. plėtra (antroji etapo dalis) skyrėsi nuo 2004 m. plėtros ir pasižymėjo dar stipresniu adaptaciniu spaudimu šalims kandidatėms. Bulgarijai ir Rumunijai buvo keliamas reikalavimas ne tik perimti ES *acquis communautaire*, bet ir užtikrinti efektyvų ir spartų jo įgyvendinimą, o Europos Komisija skyrė nepalyginti daugiau dėmesio šiems procesams stebėti. Taigi, ES *acquis* įgyvendinimo efektyvumas tapo išankstine ES narystės sąlyga.

Be to, naujieji integracijos „saugikliai“ suteikė galimybę valstybių narystę atidėti vieneriems metams (vienbalsiu Ministrų Tarybos sutarimu) tuo atveju, jei iškyla „rimta grėsmė, kad numatytu laikotarpiu šalys kandidatės nebus pasiruošusios narystei“. Be to, buvo numatyta galimybė vieneriems metams atidėti Rumunijos narystę, jei

„rimiti trūkumai įgyvendinat konkrečias politikas, susijusias su Šengeno erdvės reikalavimų įgyvendinimu, vidaus politika, išorės sienų kontrolės įgyvendinimu, teismų reforma, kovos su korupcija politika, policijos reforma, kt.“ taptų akivaizdūs¹².

Regis, kad iki šiol ES viduje vyravusi politinė linija „už plėtrą“ po 2004–2007 m. virsta pozicija „prieš plėtrą“. Paskutiniu politiniu sprendimu „už plėtrą“ laikytinas Rumunijos ir Bulgarijos priėmimas į ES (nepaisant plačiai nuskambėjusios nuomonės, kad viešojo valdymo požiūriu šios valstybės neatitiko Kopenhagos kriterijų). D. Phinnemore'as, nagrinėjęs paskutinį plėtros etapą, teigia, kad galutinis politinis sprendimas priimti Rumuniją ir Bulgariją į ES susijęs su tuo, jog šių šalių narystė užbaigė 2004 m. plėtros etapą, kuris buvo pradėtas dar plėtros optimizmo laikotarpiu¹³.

O štai Turkijos ir Kroatijos (valstybių kandidačių) atvejai leidžia prognozuoti, kokių naujų bruožų įgaus ES plėtros politika. Šių dviejų šalių derybose dėl narystės ES galima aptikti šių naujovių: galimybė ES suspenduoti derybas, pereinamieji etapai po narystės, ilgalaikės / nuolatinės išimties („antros klasės narystės“ atsiradimas), išankstinių sąlygų plėtra (pavyzdžiui, reikalavimuose Kroatijai numatytas ne tik ES *acquis* perėmimas ir efektyvus įgyvendinimas, bet ir visiškai nauja prielaida – būtinybė stiprinti Kroatijos vaidmenį regioninio bendradarbiavimo matmeniu, kurio tarp narystės sąlygų niekada anksčiau nebuvo). Visa tai reiškia, kad kintant ES plėtros metodui, atsiranda galimybė keisti / koreguoti iki šiol vyravusį pamatinį ES plėtros politikos principą: tapusios narėmis naujosios ES valstybės tampa lygios su senosiomis. Anot M. Emersono, po paskutinio plėtros etapo įsitvirtina tendencija, kad naujosios ES narės gali būti lygios tik tokiu atveju, jei jos yra visais atžvilgiais „vienodos“ (t. y. naujosios narės perima visas ES viduje sukurtas „žaidimo taisykles“), o valstybės, kurios negali tapti „vienodos“, turės tenkintis integracija be narystės arba „antros klasės naryste“¹⁴. Reikėtų pasakyti, kad integracijos be narystės modeliai nuo „antros klasės narystės“ pirmiausia skiriasi

tuo, jog šie modeliai – nuo institucinio dalyvavimo ES „atskiriančios“ išorinės europeizacijos atmaina, o „antros klasės narystė“ – tarpinė „stotelė“ į visavertę narystę ES.

Taigi, po paskutinio 2004–2007 m. plėtros etapo (t. y. atsiradus plėtros „nuovargiui“), sąlyga, teigianti, kad ES plėtra turi negriauti vidinės ES architektūros, lėmė tokių mechanizmų kaip galimybė ES suspenduoti derybas, pereinamieji etapai po narystės, ilgalaikės / nuolatinių išimtyų („antros klasės narystės“ apraiškos) atsiradimą. Šias naujas priemones galima vertinti kaip tam tikrą „saugiklį“ nuo vienkovių ar kitokių ES dezintegracijos tendencijų. Konceptualizuojant šias ES plėtros politikos naujoves galima teigti, kad šiuo metu kertinis ES plėtros poveikio ES vidinei integracijai „valdymo“ įrankis – adaptacinio spaudimo šalims kandidatėms ir valstybėms, dalyvaujančioms įvairiuose integracijos be narystės modeliuose, stiprinimas. Tai reiškia, kad valstybių išitraukimas į ES vidaus procesus (narystės arba integracijos be narystės pavidalu) iš esmės priklauso nuo jų gebėjimo iš anksto perimti ES viduje sukurtą integracijos modelį.

Šių naujovių, nukreiptų į adaptacinio spaudimo stiprinimą, poveikį ES plėtros politikai galima aiškinti kaip „atsakomybės“ perkėlimą ant šalių kandidačių pečių. ES kuriamą adaptacinį barjerą šalims kandidatėms įmanoma „perlipti“ įgyvendinant prisitaikymo prie ES politiką. Esminis motyvas perimti ES integracinį paketą – narystė ES, kuri ilgainiui turėtų leisti valstybei kandidatėi jau pačiai dalyvauti kuriant „europines taisykles“.

Kita vertus, nėra aišku, kaip adaptacinio barjero stiprinimas veikia integracijos be narystės ES modelių funkcionalumą. Juk integracijos be narystės modeliuose (pirmiausia, Europos kaimynystės politikoje) Kopenhagos (narystės ES) kriterijai faktiškai yra įtraukti į bendradarbiavimo darbotvarkę kaip bendradarbiavimo turinys, o ES plėtros atveju tai yra narystės (tiksliau, derybų dėl stojimo į ES pradžios) kriterijus. Todėl gebėjimas atlaikyti ES adaptacinį spaudimą yra narystės ES sąlyga, o, tarkime, Europos kaimynystės politikos (EKP)

kontekste tai yra bendradarbiavimo objektas¹⁵. Šiuo atveju kyla klausimas, ar mechaniskas plėtros politikos atributų (išskyrus esminio – narystės ES perspektyvos) perkėlimas į integracijos be narystės ES modelius garantuoja jų veiksmingumą?

Akivaizdu, kad „trečiasis kelias“ (įvairūs integracijos be formalios narystės modeliai) – priemonė spręsti vadinamąją ES plėtros ir integracijos gilinimo dilemą. Kitaip tariant, integracijos be narystės modeliai (specialūs santykiai, numatantys trečiųjų šalių dalyvavimą vieningoje ES rinkoje, supaprastintą vizų režimą ir pan.) – vidinių ES problemų, absorbuojant kaimynines šalis, sprendimo išraiška. Svarbiausias klausimas šiuo atveju, ar šie modeliai leidžia išspręsti kaimyninių valstybių, neturinčių aiškių visavertės narystės ES perspektyvų, įtraukimo / atskyrimo dilemą?

2. Integracijos be narystės ES modeliai: teorinės prieigos paieškos

Siekiant paaiškinti integracijos be narystės ES modelių funkcionavimo logiką, būtina išsiaiškinti vidinės ES integracijos tendencijų ir išorinės europeizacijos ryšį. Šių ryšių galėtų padėti atskleisti adaptuota diferencijuotos integracijos teorija, kuri savąją „kelių greičių“ ES logiką perkeltų „už ES institucinių ribų“ ir, pasitelkusi neofunkcionalistinės teorijos šerdį – politinio ir ekonominio „persilieјimo“ (angl. „spill-over“) procesą, – susietų ją su išorinės europeizacijos teorijomis, aiškinančiomis integracijos (europinių taisyklių) skvarbą į nacionalinės valstybės, neturinčios narystės ES perspektyvos, vidų¹⁶.

Europeizacija – tai europinio valdymo metodo sklaida. Europeizacijos teorijos dažniausiai apibrėžia šalių kandidačių santykius su ES, tačiau po Europos kaimynystės politikos inicјjavimo 2004 m. vis intensyviau plėtojama ir išorinės europeizacijos sąvoka. Integracijos be narystės ES modeliai šiuo atveju suprantami kaip vienas svarbiausių išorinės europeizacijos elementų.

Akademinėje literatūroje europeizacija dažniausiai nagrinėjama žvelgiant per europinių taisyklių sklaidos metodo prizmę.

Frank Schimmelfennig ir Ulrich Sedelmeier¹⁷ skiria tris europeizacijos metodus: *pirma*, ES skatinamą valstybės partnerės europeizaciją, vadovaujantis padarinių metodu, t. y. bausmių ir apdovanojimo principu, kuri politinėje praktikoje įprasmina išankstinių sąlygų arba sąlygiškumo (angl. *conditionality*) principo taikymas. *Antras* instrumentas – socialinio mokymosi (socializacijos) metodas, kai valstybė partnerė įtikinama perimti ES *acquis communautaire* dėl to, kad partnerė pati tapatinasi su Europa (vidinė valstybės partnerės motyvacija). *Trečiasis* metodas susijęs su prielaida, kad valstybė partnerė pati perima ES *acquis* kaip jau parengtą vidaus problemų sprendimą.

Michael Bauer, Christoph Knill ir Diana Pitchel¹⁸ taip pat skiria tris europeizacijos metodus arba taktikas: *pirma*, valstybių partnerių prisitaikymą prie ES (perimant privalomą, Bendrijos skatinamą ES *acquis*). Prisitaikymo metodas tiesiogiai susijęs su pozityvia integracija, t. y. ES reguliuojamųjų normų perėmimu. *Antras* europeizacijos metodas – valstybių partnerių reakciją į konkurencinį spaudimą ir natūralius politinius ir ekonominius poreikius. Šiame metode vyrauja negatyvi integracijos samprata, kai valstybė partnerė ir ES siekia tarpusavio integracijos naikindamos tarpusavio integracijos barjerus. Šiuo atveju europeizacijos varomoji jėga – rinkos jėgų spaudimas ieškoti būdų, kaip padidinti valstybių partnerių institucijų efektyvumą. Šis metodas dažniausiai numato prekybos, asmenų judėjimo bei kitų barjerų tarp ES ir valstybių partnerių panaikinimą¹⁹. *Trečiasis* metodas – ES ir valstybių partnerių komunikacija ir mainai: gerosios praktikos perėmimas bei socializacija.

C. Radaelli²⁰ išskiria šiuos europeizacijos mechanizmus: prievarta (angl. *coercion*), pamėgdžiojimas (angl. *mimetism*) ir reguliavimo konkurencija (angl. *regulatory competition*). Pirmasis – prievartos – mechanizmas ima veikti tada, kai ES reguliuojamosios normos (priskiriamos pozityvios integracijos sričiai) perkeliamos ant valstybės

kandidatės ar valstybės partnerės pečių. Taip valstybės patiria adaptacinį spaudimą, kurio apimtį lemia institucinės atitikties laipsnis (angl. *goodness of fit*)²¹. Pamėgdžiojimo metodas pasireiškia, kai valstybės turi galimybę rinktis perimti arba ne ES viduje sukurtą politikos modelį, bet jas gali paveikti ES kaip „gravitacijos centro“ traukos jėga. Trečiasis – reguliavimo konkurencijos – mechanizmas (angl. *regulatory competition*) siejamas su negatyviaja integracija, kai ES valstybėms kandidatėms ar valstybėms partnerėms nesuformuluoja konkretus modelis²².

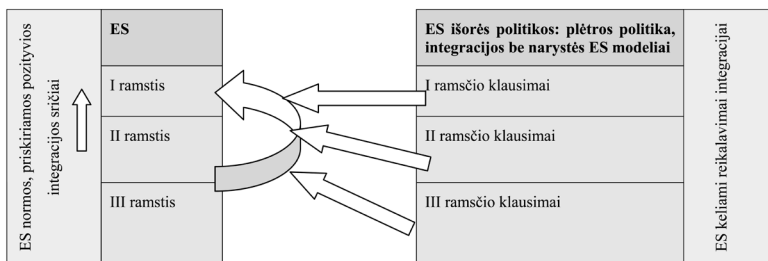
Tradiciškai diferencijuota integracija suprantama kaip ES valstybių narių galimybė turėti nevienodas teises ir pareigas įvairiuose ES viešosios politikos sektoriuose, kitaip tariant, diferencijuota integracija – tai netolygi integracija, suteikianti šalims narėms galimybę apriboti savo dalyvavimą tam tikrose ES politikose arba atvirkščiai – formuoti „pionierių grupes“, kurios būtų suinteresuotos glaudesne integracija viename ar kitame ES politikos sektoriuje²³. Kitaip tariant, diferencijuotos integracijos teorija traktuojama kaip „kelių greičių“ ES modelis. O štai bandant atrasti ryšį tarp integracijos be narystės modelių (t. y. išorinės europeizacijos) ir vidinių ES integracijos tendencijų, diferencijuotos / netolygios integracijos teorijos logiką (tą pačią „kelių greičių“ koncepciją) galima adaptuoti aiškinant „už ES institucinių ribų“ vykstančius integracijos procesus, o tiksliau – susieti išorinę europeizaciją su vidiniais ES integracijos procesais per koncentrinę integracijos ratų, žyminčių skirtingą integracijos gylį, sistemas. Tai reiškia, kad išorinę europeizaciją galima traktuoti kaip ES vidinių integracijos procesų išvestinę. Adaptuota diferencijuotos integracijos teorija susieja europeizacijos metodus su koncentriniais ES integracijos ratais, nagrinėdama juos kaip vientisą reiškinių, nes tarp ES koncentrinę integracijos ratų gali vykti ir vyksta metodų ir integracijos apimties „persiliejimas“. Šia analitine schema vadovaujasi ir A. Moravcsikas bei M. A. Vachudova. Jų teigimu, ES plėtra ir išorinė trečiųjų šalių europeizacija (t. y. specialūs santykiai, numatan-

tys trečiųjų šalių dalyvavimą bendroje ES rinkoje, supaprastintą vizų režimą ir pan., bet neturintys narystės ES perspektyvos) yra to paties proceso dalys ir metodo požiūriu remiasi ta pačia logika bei apima tuos pačius integracijos lygmenis (tik kitokia apimtimi ir gyliu)²⁴.

Vertinant europeizacijos metodu įvairovę, empiriniai tyrimai rodo, kad ES vis intensyviau taiko padarinių (išankstinių sąlygų arba sąlygiškumo) metodą²⁵. O štai ES plėtros politikos kaitos kryptis (adaptacinio spaudimo šalims kandidatėms stiprinimas) liudija, kad ir į išorinės europeizacijos mechanizmus perkeliama vis daugiau ES reguliuojamųjų normų, priskiriamų pozityvios integracijos sričiai („persiliejiimo“ efektas). Taigi, adaptuota diferencijuotos integracijos teorija leidžia teigti, kad ta pati logika (adaptacinio spaudimo stiprėjimas) galioja tiek ES plėtros, tiek integracijos be narystės ES modeliams.

Anot E. Tulmets, EKP, kaip vieno iš integracijos be narystės modelio, principų panašumas į ES plėtros politiką yra neatsitiktinis, nes formuluojant EKP buvo tiesiogiai taikoma penktojo ES plėtros etapo patirtis, taigi neatsitiktinai „bendrų vertybių“ diskursas EKP pakartoja Kopenhagos narystės kriterijus, o išankstinių sąlygų, dvišalių veiksmų planų, diferenciacijos ir stebėsenos principai – plėtros politikos mechanizmus²⁶.

Taigi remiantis adaptuotos diferencijuotos integracijos teorine prieiga galima teigti, kad gilėjant ES vidaus integracijai, ES reguliavimui plečiantis į naujas viešosios politikos sritis, daugėjant pozityvios integracijos atributų, visas šis paketas „persilieja“ į išorinės europeizacijos instrumentus. „Persiliejiimo“ efekto rezultatas – didėja adaptacinis spaudimas / barjeras ES kandidatėms arba šalims, dalyvaujančioms įvairiose integracijos be narystės ES iniciatyvose (žr. 1 pav.).



1 pav. Integracijos gilinimo ES viduje poveikis išorinės europeizacijos instrumentams

Vykstant ES plėtrai (čia pozityvios integracijos „persilieėjimas“ susijęs su narystės kriterijų griežtėjimu) adaptacinio spaudimo didėjimas užtikrina vidinį ES funkcionavimo nuoseklumą, šalys kandidatės gali peržengti šį adaptacinį barjerą perėmusios visą integracinį paketą (už tai joms pačioms, jau tapus ES narėmis, atsiranda galimybė dalyvauti kuriant „europines taisykles“), o integracijos be narystės ES modeliuose aukštas adaptacinis spaudimas yra neadekvatus, nes kyla klausimas: jei nėra narystės ES perspektyvos, kodėl valstybės partnerės turėtų būti suinteresuotos „perlipti“ šį adaptacinį barjerą? Kitaip tariant, Sąjunga, siekdama išspręsti ES integracijos gilinimo ir plėtros dilemą, generuoja narystės alternatyvas, tačiau inertiškas vadovavimasis plėtros politikos analogija menkina tokių alternatyvų veiksmingumą.

3. Ar ES plėtros politikos „įrankių rinkinys“ tinka integracijos be narystės modeliams?

Išorinės europeizacijos reiškinį nagrinėjantys autoriai sutartinai teigia, kad integracijos be narystės ES modeliai (pirmiausia, Europos kaimynystės politika, kuri turėtų išspręsti trečiųjų – kaimyninių šalių įtraukimo / atskyrimo dilemą) iš esmės remiasi ES plėtros politikos metodais²⁷.

Lentelė. EKP (kaip integracijos be narystės ES modelio) ir ES plėtros politikos panašumai²⁸

<i>Instituciniai ir turinio elementai</i>	<i>Plėtros politika</i>	<i>EKP</i>
Partnerėms keliami tikslai	Narystės kriterijai: 1. Institucinis stabilumas (funkcionuojanti demokratija, įstatymo viršenybės principas, žmogaus ir mažumų teisių užtikrinimas). 2. Funkcionuojanti rinkos ekonomika, gebėjimas konkuruoti ES rinkoje. 3. Pajėgumas adaptuoti ES pagrindinius norminius aktus (pranc. <i>acquis communautaire</i>) ir įgyvendinti politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslus. 4. „Gero valdymo“ (angl. <i>good governance</i>) sąlyga: administraciniai ir teisiniai gebėjimai ne tik internalizuoti, bet ir įgyvendinti ES teisės aktus. 5. Geros kaimynystės sąlyga. 6. Tvariosios plėtros principai	Įsipareigojimai bendroms vertybėms: <ul style="list-style-type: none"> • Saugumas • Stabilumas • Gerovė 1. Žmogaus ir mažumų teisių užtikrinimas. 2. Įstatymo viršenybės principo įgyvendinimas. 3. „Gero valdymo“ principas. 4. Draugiškų kaimyninių santykių užtikrinimas. 5. Funkcionuojanti rinkos ekonomika; tvariosios plėtros principai. 6. Pritarimas tam tikriems ES užsienio politikos tikslams
Nacionaliniai veiksų planai	Nacionalinės narystės partnerystės sutartys dėl teisės aktų įgyvendinimo, veiksų planai instituciniams ir teisiniams gebėjimams didinti	Bendrai rengiami veiksų planai, strateginiai konkrečios valstybės dokumentai, stebėseną ir įgyvendinimą
Kasmetiniai ar dvejų metų politikos ciklai	Derybų ciklai, paramos programavimas	Veiksų planų derybiniai ciklai trejiems–penkeriems metams, paramos programavimas naudojant Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentą (toliau – EKPI)
Gairės, dalijimasis gerąja praktika	Gairės nacionalinėse narystės partnerystės sutartyse susiejantys <i>twinning</i> susitarimai	Veiksų planuose numatytas gairės susiejantys <i>twinning</i> susitarimai ir TAIEX (Techninės pagalbos informacijos biuro susitarimai)
Komisijos įgyvendinimo ataskaitos	Reguliarios Komisijos ataskaitos; strateginis plėtros dokumentas	Komisijos ataskaitos dėl valstybių dalyvavimą EKP; Komisijos komunikatai Ministrų Tarybai

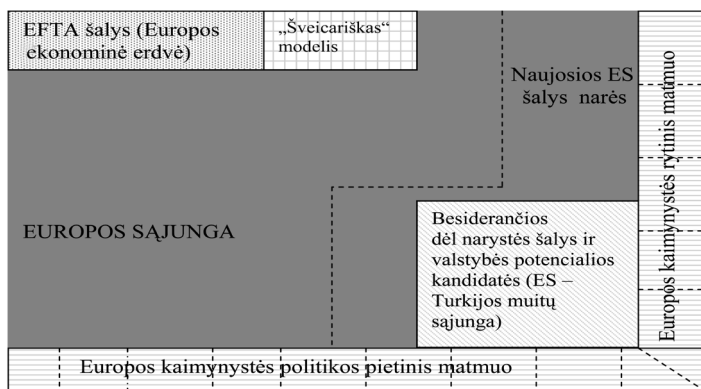
Tačiau kartu pripažįstama, kad esminis įvairių ES plėtros politikos alternatyvų trūkumas yra tai, jog šios iniciatyvos nenumato trečiašias šalis reformuotis (artėti prie ES standartų) skatinančio mechanizmo, t. y. šiuose modeliuose nėra numatyta visavertės narystės ES perspektyva. G. Meloni teigimu, integracijos be narystės modeliuose kertinis ES plėtros politikos „sąlygiškumo“ principas, pagal kurį ES turėtų suteikti išorines paskatas kaimyninėms valstybėms priimti europines taisykles, veikia neefektyviai²⁹. Taip susiformuoja „uždaras ratas“: nėra narystės perspektyvos, nėra ir motyvacijos reformuotis (artėti prie ES standartų), o tai neleidžia „perkelti“ šių valstybių bendradarbiavimo su ES į kokybiškai aukštesnį politinį, ekonominį ir institucinį lygmenį³⁰. Taigi, kyla klausimas: ar tas pats „įrankių rinkinys“ (pirmiausia, „sąlygiškumo“ principas), kuris buvo naudojamas ES plėtros politikoje, gali būti efektyviai pritaikytas ir integracijos be narystės ES modeliuose?

Adaptuotos diferencijuotos integracijos teorija teigia, kad vidinės ES integracijos metu yra sukuriamas valdymo ir reguliavimo modelis, kuris, pasitelkus išorinės europeizacijos instrumentus, yra perduodamas kitoms valstybėms. Visa tai reiškia, kad, gilėjant ES integracijai (pagal pozityvios integracijos logiką) ir jos rezultatus perkeliant į išorinės europeizacijos instrumentus, valstybėms, dalyvaujančioms integracijos be narystės modeliuose, prisitaikymo prie „europinių taisyklių“ sąnaudos smarkiai padidėja. Anot G. Gstohl, ES judant pozityvios integracijos linkme atsiranda tam tikras protekcionistinis / adaptacinis barjeras trečiosioms šalims³¹. Tarkime, ES vidaus rinkos gilinimas, grindžiamas ne tik kliūčių prekybai tarp valstybių narių šalinimu (negatyvia integracija), bet ir bendrų veiklos reguliavimo normų nustatymu (pozityvia integracija), sunkina prekybos su ES nepriklausančiomis šalimis liberalizavimą³². Tai reiškia, kad „sąlygiškumo“ principas (neturintis narystės ES perspektyvos) tampa tiesiog ES plėtros politikos simuliakru: adaptacinis spaudimas trečiosioms šalims didėja, tačiau paskatų jį priimti (narystės perspektyvos) – nėra.

Atsižvelgiant į tai, galima daryti dvi išvadas: *pirma*, ES plėtros politikos metodų pakartojimas riboja integracijos be narystės modelių funkcionalumą, ir, *antra*, ES viduje sukurto integracijos modelio (pagal pozityvios integracijos logiką) „perkėlimas“ į išorinės europizacijos instrumentus (vadinamoji „europinio“ metodo sklaida) neišvengiamai patenka į pačios ES susikurtus spąstus.

4. Europos kaimynystės politika – NVS erdvės kaitos šaltinis?

Šie spąstai dar labiau išryškėja, kai integracijos be narystės ES modeliai susiduria su kita integracine erdve, t. y. kai vyksta dviejų integracinių erdvių „persidengimo“ procesas. Iš visų 2 pav. įvardytų integracijos be narystės modelių, tik Europos kaimynystės politikos rytinis matmuo, apimantis Ukrainą, Moldaviją ir Pietų Kaukazo šalis, sąveikauja su alternatyviais integracijos projektais.



2 pav. Integracijos be narystės ES modelių „žemėlapis“³³

Įvairių NVS rėmuose funkcionuojančių ekonominės integracijos projektų (Bendra ekonominė erdvė, Eurazijos ekonominio bendradarbiavimo organizacija) sąveika su laipsnišku ES ekonominio reži-

mo „persiliejamu“ į Rytų Europą sukuria savotišką „struktūrų persidengimą“.

Be to, Europos kaimynystės politikos ekonominis matmuo, kuris bent jau teoriškai numato šiame ekstensyviame integracijos be narystės ES modelyje dalyvaujančių Rytų Europos valstybių išitraukimą į ES muitų sąjungą, gali veikti kaip NVS erdvę dezintegruojantis veiksnys. Remiantis EKP logika, mainais už politines, ekonomines, teisines reformas EKP rytiniame matmenyje dalyvaujančioms valstybėms ES yra pasirengusi pasiūlyti preferencines sąlygas dalyvauti ES vidaus rinkoje³⁴. EKP dokumentai (pirmiausia, ES–EKP partnerių veiksmų planai) numato ilgainiui pakeisti visą ES ir EKP partnerių prekybą į ES bendrąjį išorės muitų režimą. Tokiu atveju EKP rytiniam matmeniui priklausančių valstybių išorės muitų politika būtų formuojama kartu su ES valstybėmis. Tai reiškia, kad priklausomybė kitai muitų sąjungai, kurioje dalyvauja valstybės, neharmonizavusios savo muitų teisinės bazės, produkcijos standartų, sienų kontrolės sistemų su ES standartais (ir pan.), darosi neįmanoma³⁵.

Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad integracijos be narystės modelių funkcionavimas pagal ES plėtros politikos logiką, nesiūlant visavertės narystės ES perspektyvos, sukelia integracijos anomaliją, kyla klausimas, kokį NVS erdvės dezintegracijos potencialą iš tiesų turi ES išorinės europeizacijos instrumentai, sukonkretinti EKP iniciatyvose? Arba, kokį poveikį NVS dezintegracijos tendencijoms daro pozityvios integracijos atributų perkėlimas į ES išorinių santykių mechanizmus?

Atsižvelgiant į tai, kad ES viduje sukurto integracijos modelio „perkėlimas“ į išorinės europeizacijos instrumentus nesiūlant visavertės narystės ES perspektyvos padaro per didelį adaptacinį barjerą EKP rytiniame matmenyje dalyvaujančioms šalims, galima teigti, kad bene vienintelė galimybė išsiveržti iš šio „uždaro rato“ – negatyvia integracija grindžiamos ekonominės iniciatyvos, t. y. ES adaptacinio spaudimo mažinimas ir mažiausio „bendro vardiklio“ su EKP partnerėmis paieškos. Kitaip tariant, tik šio mažiausio „bendro vardiklio“

pagrindu EKP gali tapti funkcionali integracijos be narystės modeliu. Remiantis integracijos pakopų schema akivaizdu, kad mažiausias „bendras vardiklis“ šiuo atveju – laisvos prekybos erdvės režimas.

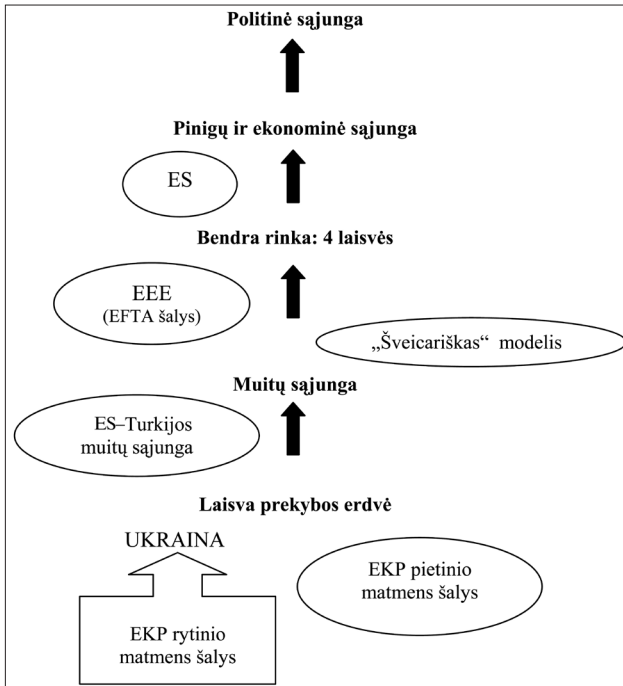
Kita vertus, kyla klausimas, ar „minimalistinis“ laisvos prekybos erdvės režimas yra pakankama struktūrinė priemonė EKP rytinio matmens šalims europeizuotis ir Rytų Europoje susiformavusiai „pilkajai buferinei zonai“ (dviejų integracinių erdvių „persidengimo“ padarinys) panaikinti? „Struktūrų persidengimą“ nagrinėjančių autorių teigimu, „sekli“ laisvos prekybos erdvė tarp ES ir EKP rytinio matmens šalių struktūriškai neužkirstų kelio šių valstybių dalyvavimui alternatyviuose ekonominės integracijos projektuose NVS erdvėje³⁶, t. y. formalus „struktūrų persidengimas“ neišnyktų. Visa tai reiškia, kad negatyvi integracija iš esmės gali tik palengvinti EKP rytiniame matmenyje dalyvaujančių šalių išitraukimą į ES ekonominių „koncentrinių ratų“ sistemą, bet nėra pakankama sąlyga „europinių taisyklių“ plėtrai ir skverbimuisi į valstybių, EKP partnerių, vidų. Tam reikia adaptacinio spaudimo ir ES pozityvios integracijos normų „perkėlimo“ į šių šalių vidaus politiką. Tai, viena vertus, sukelia dar vieną integracijos anomaliją, bet kartu brėžia optimalaus EKP, kaip integracijos be narystės, modelio gaires. Pagal šį modelį (tam tikrus šio modelio kontūrus galima aptikti Strateginių studijų centro parengtoje studijoje „Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės“), pradiniam etape (EKP partnerėms siekiant peržengti adaptacinį barjerą) EKP ekonominiame matmenyje turėtų vyrauti negatyvaus liberalizavimo (tarifinių kliūčių bei diskriminacijos prekyboje šalinimo) logika ir tik vėliau būtų pereinama prie pozityvios integracijos atributų: produktų standartų derinimo, reguliavimo normų diegimo, bendrų muitų sistemos ir pan.³⁷ Palaipsniui perėjus į muitų sąjungos lygį, EKP partnerių dalyvavimas alternatyviuose ekonominės integracijos iniciatyvose NVS ribose taptų neįmanomas, o „struktūrų persidengimas“ išnyktų.

5. Ukrainos integracija be narystės ES: tarp pozityviosios ir negatyviosios integracijos

Šiame straipsnyje ginamą teiginį, kad pradiniam ES santykių su EKP rytinio matmens šalimis etape (EKP partnerėms siekiant peržengti adaptacinį barjerą) ekonomikos sektoriuje turėtų vyrauti negatyvaus liberalizavimo – tarifinių kliūčių ir diskriminacijos prekyboje šalinimo – logika, galima pagrįsti tarpusavyje palyginti skirtingų integracijos be narystės ES modelių pritaikomumą Ukrainai. Ji pasirinkta pirmiausia dėl to, kad iš visų EKP rytiniame matmenyje dalyvaujančių valstybių yra toliausiai pažengusi santykių su ES stiprinimo srityje. Ukraina nuo 2007 m. kovo derasi su ES dėl naujojo sustiprinto bendradarbiavimo susitarimo (angl. *new Enhanced Agreement*), o tapus Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) nare jai atsivėrė galimybės, remiantis šiuo susitarimu, derėtis su Sąjunga dėl laisvos prekybos erdvės (angl. *free trade area*).

Šiame kontekste kyla klausimas, į kokią integracijos be narystės ES modelį turėtų būti orientuotas naujasis ES ir Ukrainos sustiprinto bendradarbiavimo susitarimas? Siekis suteikti partnerėms (šiuo atveju – Ukrainai) pačią „geriausią“ alternatyvą narystei dažnai tapatinamas su giliausio įmanomo integracijos be narystės modelio „perkėlimu“ į ES ir valstybės partnerės bendradarbiavimo mechanizmus. Taigi iš pirmo žvilgsnio viskas turėtų būti aišku: naujasis ES ir Ukrainos sustiprinto bendradarbiavimo susitarimas turėtų būti orientuotas į giliausiuose integracijos be narystės modeliuose – Europos ekonominėje erdvėje ar „šveicariškame“ santykių su ES modelyje – įtvirtintas nuostatas ir integracijos su ES apimtį (žr. 3 pav.).

Vis dėlto tokia ES viduje sukurto integracijos modelio perkėlimo į išorinės europeizacijos instrumentus logika neatsižvelgia į keletą specifinių veiksnių: *pirma*, „absorbavimo pajėgumų“ turi ne tik ES, bet ir ES partnerės, į kurias nukreiptas adaptacinis spaudimas (yra objektyvios ribos, nusakančios, kiek valstybė yra pajėgi perimti ES reguliavimą); *antra*, giliausi integracijos be narystės modeliai kaupia



3 pav. *Integracijos pakopos: ES ir integracijos be narystės modelių vieta*³⁸

didžiausią adaptacinį spaudimą, turi didžiausią pozityvios integracijos krūvį, o tai – didelis iššūkis besivystančioms ES kaimynėms, juo labiau kad galutinis rezultatas (glaudi integracija, tačiau be narystės) prasilenkia su geriausiai pasirodančių kaimyninių valstybių lūkesčiais ir nėra pakankama motyvacija įgyvendinti pozityvios integracijos reikalavimus.

Įvairūs integracijos be narystės modeliai apima skirtingas integracijos pakopas ir gylį. Nė vienas iš šių modelių nėra universalus (angl. „one size fits all“) ir negali būti laisvai perkeliamas į kitas valstybes. Integracijos lygį šiuo atveju dažnai lemia ne formatas *per se*, netgi atvirkščiai, valstybės adaptaciniai sugebėjimai ir valstybių partnerių motyvacija perimti ES normas tampa svarbiausiomis gilesnio integracijos be narystės modelio susiformavimo priežastimis.

3 pav. pateiktų modelių pritaikomumo galimybes atskleidžia jų analizė ir hipotetinis taikymas Ukrainai, remiantis keturiais pjūviais: *pirma*, modelio implikuojamas adaptacinis spaudimas valstybei partneriui / išankstinės sąlygos / pozityvios integracijos laipsnis, *antra*, galutinis modelio įgyvendinimo tikslas, *trečia*, valstybių partnerių motyvacija ir, *ketvirta*, valstybių partnerių adaptaciniai gebėjimai.

Europos ekonominės erdvės (EEE) modelis. Šio modelio implikuojamas adaptacinis spaudimas yra labai aukštas, nes tai labai plataus turinio ir, svarbiausia, – labai dinamiška bendradarbiavimo forma. Europos laisvosios prekybos asociacijos (EFTA) šalys – Norvegija, Islandija, Lichtenšteinas – turi perimti ne tik senąjį ES *acquis*, bet ir naująsias ES direktyvas. EEE numatomas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas, laisvas gamybos veiksnių (darbo jėgos ir kapitalo) cirkuliavimas, todėl EFTA šalims būtina perimti bendras konkurencijos taisykles, ES reguliavimo normas, bendrai su ES įgyvendinti horizontalias politikas (aplinkos apsaugos, socialinės politikos, vartotojų apsaugos, bendrovių teisė ir kt.), koordinuoti su ES šalutines politikas (mokslo ir technologijų plėtros, švietimo)³⁹.

Galutinis šio integracijos be narystės modelio tikslas – giliausia integracijos su ES forma, kokia tik įmanoma valstybėms ne narėms. Valstybių partnerių (EFTA šalių) motyvaciją dalyvauti šiame integracijos be narystės ES modelyje įprasmina galimybė įsitraukti į ES vidaus rinką išlaikant savo suverenitetą. EFTA valstybės teoriškai turi galimybę pasinaudoti išimties privilegija ir netaikyti ES reguliavimo savo politikoms. Be to, dalyvavimas EEE, o ne narystė ES yra valstybių partnerių (EFTA šalių), o ne ES sprendimas⁴⁰.

Šiame modelyje dalyvaujančių valstybių partnerių adaptaciniai gebėjimai yra dideli, visos EEE dalyvaujančios šalys yra pajėgios be išorinės ES finansinės ar techninės paramos formuluoti ir efektyviai įgyvendinti iš ES *acquis* kylančias politikos priemones. Be to, valstybių partnerių finansiniai ir instituciniai gebėjimai leidžia joms dalyvauti nustatant bendras su ES normas: tarkime, ES ir EFTA šalių stan-

dartizavimo agentūros bendradarbiauja tarpusavyje, o vyriausybės bendrai finansuoja standartų harmonizavimą – taigi turi galimybę daryti jiems įtaką (taip mažėja EFTA šalių santykių su ES asimetrija).

EEE yra iš esmės laisvosios prekybos susitarimas tarp dviejų blokų – ES ir EFTA. Kad toks modelis efektyviai funkcionuotų ir kurtų pridėtinę vertę, būtina stipri regioninė integracija (tokia, kokia yra tarp EFTA valstybių). Ukraina šiuo požiūriu yra „viena“ – NVS ar GUAM erdvė nėra tinkamas pagrindas panašiam tarporganizaciniam susitarimui. Iš anksto perimti jau susiformavusį ES reguliavimo krūvį visose integracijos srityse Ukraina neturi pakankamai pajėgumų, jau nekalbant apie dinamiškai besiplečiančio ES reguliavimo, grindžiamo pozityvios integracijos principais, adaptavimą⁴¹.

„Šveicariškas“ *santykių su ES modelis*. Šio sektorinio integracijos be narystės modelio adaptacinis spaudimas ES valstybei partnerei yra gana aukštas. 1999 m. numatytos septynios ES ir Šveicarijos bendradarbiavimo sritys. Norėdama jose dalyvauti, Šveicarija turi perimti ES reguliavimą: asmenų judėjimo laisvė, techninių prekybos kliūčių pašalinimas, viešųjų pirkimų rinka, civilinė aviacija, sausumos transportas, žemės ūkio produkcija, mokslo ir technologijų plėtra. 2002 m. ši sąrašą papildė dar 10 naujų sričių, tarp jų – maisto produktų prekyba, finansų paslaugų, turizmo, vidaus saugumo, gamtos apsaugos klausimai, kultūra, statistika ir kita. 2003 m. į šį bendradarbiavimo sąrašą įtrauktas paslaugų judėjimo liberalizavimas. Šveicarija turi galimybę rinktis sektorius, kuriuose jai paranku dalyvauti ES vidaus rinkoje ir kuriuose ji nusprendė perimti ES *acquis*⁴².

Šveicarija, perimdama ES normas, neperduoda Sąjungai savo suvereniteto, tačiau Šveicarijos pasirinkimo laisvė ribota: ji gali atsisakyti dalyvauti tam tikroje politikoje, antra vertus, ES gali neinicijuoti tam tikros Šveicarijai reikalingos integracijos. Be to, septynioms pagrindinėms bendradarbiavimo sritims galioja „giljotinos“ klauzulė: Šveicarijai pasitraukus iš integracijos viename sektoriuje, automatiškai nutraukiamas bendradarbiavimas visose srityse. Kadangi nėra

bendros konkurencijos politikos, Šveicarijos eksportui ES gali taikyti antidempingo priemones⁴³.

Galutinis šio modelio tikslas – dvišalė sektorinė ES ir Šveicarijos integracija. Sektorinė prieiga yra naudinga Šveicarijai, nes taip ji įgyja galimybę rinktis tas bendradarbiavimo su ES sritis, kurios teikia jai didžiausią pridėtinę vertę. Be to, šis modelis leidžia Šveicarijai dalyvauti ES vidaus rinkoje išlaikant suverenitetą.

Šveicarija tik renkasi ES *acquis*, tačiau nedalyvauja kuriant europines taisykles. Toks modelis tinka tik labai savarankiškomis, politiškai ir ekonomiškai išsivysčiusioms valstybėms, kurios jau turi gebėjimų perimti *acquis*, tačiau ne toms, kurioms santykių su ES gilinimą reikėtų pradėti nuo esminių institucijų kūrimo ir pozityvios integracijos pagrindu sukurtų ES reguliuojamųjų normų perėmimo. Esminė šio modelio pritaikomumo Ukrainai problema yra ta, kad Šveicarija renkasi tik tas sritis, kurios jai teikia didžiausią pridėtinę vertę, o ES adaptacinis spaudimas (dėl objektyvių Šveicarijos išsivystymo rodiklių) jos paprasčiausiai neveikia. Kitaip tariant, adaptacinis „slenkstis“ Ukrainai įgyvendinant šį integracijos be narystės ES modelį būtų per aukštas. Ukraina taptų visiškai priklausoma nuo ES diktuojamos darbotvarkės ir „giljotinos“ klauzulės, todėl tokio modelio įgyvendinimo efektas Ukrainai greičiausiai taptų panašus į EKP formato teikiamas ribotas galimybes.

ES ir Turkijos muitų sąjungos modelis. Adaptacinis spaudimas aukštas, tačiau muitų sąjunga yra tik antrinis jo šaltinis, nes Turkija taip pat yra ir šalis kandidatė. Bendrasis muitų tarifų paketas taikomas pramonės produkcijai, iš dalies – žemės ūkio produkcijai, tačiau ne paslaugoms ar viešiesiems pirkimams⁴⁴. Turkija smarkiai pralaimi dėl to, kad dalyvavimo ES vidaus rinkoje laisvė negalioja paslaugoms. Turkija perėmė bendrą ES išorinių muitų paketą ir *acquis* (techninių barjerų panaikinimas, konkurencijos politika, intelektinės ir privačios nuosavybės apsauga).

Galutinis šio formato tikslas – pereinamasis laikotarpis iki Turkijai tampa ES nare. O Turkijos motyvas dalyvauti šiame formate

grindžiamas siekiu išnaudoti tegu ir ribotą, tačiau egzistuojančią galimybę pasinaudoti dalyvavimo ES vidaus rinkoje pranašumais kol taps visateise ES nare.

Bendroji išorės prekybos politika formuojama beveik išimtinai ES, todėl Turkijai pereinamuoju laikotarpiu tenka visi neigiami jos negalėjimo savarankiškai formuoti išorės muitų politiką padariniai.

Vis dėlto negatyvius aspektus – ribotas galimybes dalyvauti formuojant ES išorės muitų politiką ir šalutinius *acquis* perėmimo ir įgyvendinimo rezultatus – stipriai amortizuoja du veiksniai, kurie bent jau kol kas nėra prieinami Ukrainai: *pirma*, aplinkybė, kad absoliuti priklausomybė sprendimų priėmimo požiūriu yra laikina ir baigsis tapus ES nare; *antra*, adaptacinį spaudimą lydinti ES techninė ir finansinė parama Turkijai yra didesnė ir kitokio pobūdžio⁴⁵ nei parama, tenkanti Ukrainai per Europos kaimynystės politikos instrumentą (EKPI). Be to, nesant narystės perspektyvos nėra aiškaus pagrindo, kodėl Ukraina turėtų pasirinkti milžinišku adaptaciniu spaudimu grįstą muitų sąjungą su ES (be narystės perspektyvos), o ne, tarkime, glaudesnę integraciją Bendros ekonominės erdvės formatu.

Taigi, anot įvairių integracijos be narystės modelių pritaikomumą Ukrainai tyrusios O. Shumylo, esminė muitų sąjungos modelio pritaikomumo šiai valstybei problema yra ta, kad, kitaip negu Turkija, kuri milžinišką ES adaptacinį barjerą tikisi „perlipti“ tapusi Sąjungos nare, Ukraina turėtų įgyvendinti konvergenciją su europiniais standartais dėl konvergencijos⁴⁶.

Išvados

Įvairių esamų integracijos be narystės ES modelių pritaikomumo Ukrainai analizė parodė, kad siekis suteikti jai pačią „geriausią“ integracijos be narystės alternatyvą (be narystės ES perspektyvos), kuri tapatinama su giliausio įmanomo integracijos be narystės modelio (šiuo atveju – tai EEE arba „šveicariškas“ kelias) „perkėlimu“ į ES ir Ukrainos santykių režimą, yra užprogramuotas nesėkmei.

Mechaniškas šių modelių nuostatų perkėlimas į ES ir Ukrainos santykius būtų neveiksmingas, nes EFTA šalių ir Šveicarijos integracijos su ES lygį determinuoja šių šalių išsivystymo lygis, kuris leidžia joms lengvai „perlipti“ ES adaptacinį barjerą. O Ukrainai, atsižvelgiant į šios šalies motyvaciją ir adaptacinius gebėjimus, šis „slenkstis“ būtų per aukštas.

Taigi galima daryti išvadą, kad kol Ukrainai nebus suteikta aiški narystės perspektyva, ES siūloma alternatyva šios šalies narystei turėtų remtis: *pirma*, transaciniu lygmeniu, t. y. prekybos, asmenų judėjimo bei kitų barjerų mažinimu, ir, *antra*, negatyvios integracijos metodu, kuris leistų Ukrainai lengviau peržengti adaptacinį barjerą ir taip patekti į ES vidaus rinką.

Kartu šios išvados leidžia apginti kertinį šio straipsnio teiginį, kurio esmė yra tokia: integracijos be narystės modelių funkcionavimas pagal ES plėtros politikos logiką, t. y. didinant adaptacinį spaudimą ir į išorinės europeizacijos instrumentus perkeltiant vis daugiau pozityvios integracijos elementų ir kartu taikant tradicinį sąlygiškumo principą, bet nesiūlant visavertės narystės ES perspektyvos, sukelia integracijos anomaliją, t. y. išorinės europeizacijos instrumentai tampa neveiksmingi, o ES patenka į aklavietę.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Sąlygiškumas ES išorės santykiuose suprantamas kaip finansinė / techninė parama, laipsniškos galimybės naudotis keturiomis laisvėmis, kitų privilegijų suteikimas mainais į ES *acquis communautaire* perėmimą ir įgyvendinimą.

² Ž. Dambrauskaitė, L. Kasčiūnas, V. Sirijos Gira. Naujasis ES ir Rusijos strateginis susitarimas: žvilgsnis iš Lietuvos. Analitinė studija, Rytų geopolitikos studijų centras. Vilnius, 2008 // http://www.rytugeopolitika.lt/multisites/rytugeopolitika/images/stories/rgsc_studija.pdf, p. 7–9 [žiūrėta 2008 m. gegužės 25 d.].

³ M. Emerson, S. Aydın et al. The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood. Centre for European Policy Studies (CEPS) // CEPS working document, Nr. 223, Brussels, 2005, p. 5.

⁴ J. Friedrichs, J. Mihov, M. Popova. Synergies and Tradeoffs in International Cooperation: Broadening, Widening and Deepening. European Integration online Pa-

pers, vol. 9, No. 13, 2005 // <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-013a.htm>, p. 3–4 [žiūrėta 2008 m. vasario 5 d.].

⁵ F. Tassinari. Variable Geometries: Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe. Centre for European Policy Studies, Working Document, No. 254/ November 2006 // <http://www.ceps.be>, p. 1–2 [žiūrėta 2008 vasario 5 d.].

⁶ Negatyvi integracija – bendrosios rinkos išplėtimas į tas sritis, kuriose ji dar neveikia ir kuriose vis dar taikomos nacionalinės taisyklės. Pozityvi integracija – tai po negatyviosios integracijos einanti pakopa, numatanti valstybėse narėse taikomų reguliacinių normų ir standartų harmonizavimą tose srityse, kuriose bendroji rinka jau veikia. Apie tai plačiau žr. Strateginių Studijų Centras. Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės. Santrauka. 2006 // [http://www.ssc-lietuva.lt/picture/upload/ssc_leps_santrauka_20061119\(1\).pdf](http://www.ssc-lietuva.lt/picture/upload/ssc_leps_santrauka_20061119(1).pdf).

⁷ E. Landaburu. From Neighbourhood to Integration Policy Are there concrete alternatives to enlargement? CEPS Conference „Revitalising Europe“ // http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/060223_el_ceps_en.pdf, p. 1 [žiūrėta 2008 m. gegužės 25 d.].

⁸ D. Kochenov. **EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?** European Integration online papers, 2005 // <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2005-006.pdf>, p. 4 [žiūrėta 2008 m. birželio 25 d.].

⁹ M. Emerson. Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union. CEPS policy brief, 2004, No. 61 // http://aei.pitt.edu/6582/01/1185_61.pdf, p. 1–3 [žiūrėta 2008 m. birželio 15 d.].

¹⁰ K. Maniokas. **Methodology of the EU Enlargement: A critical appraisal.** Paper presented at the conference “Changing Rules, changing institutions”, Bratislava, 29 September–2 October 2000 // <http://www.tspmi.vu.lt/files/leidpubl/str101.pdf>, p. 2–10 [žiūrėta 2008 m. birželio 26 d.].

¹¹ Išskiriami 6 svarbiausi „absorbavimo pajėgumų“ kriterijai: a) ES galimybės absorbuoti naujas valstybes nares prekių ir paslaugų sektoriuje, b) ES galimybės absorbuoti naujas nares darbo jėgos rinkoje, c) ES galimybės absorbuoti naujas nares perskirstomųjų politikų sektoriuose bei formuojant ES biudžetą, d) ES institucijų galimybės funkcionuoti su naujomis valstybėmis narėmis, e) ES šalių visuomenių galimybės absorbuoti naujas nares, f) ES galimybės, po naujo plėtros etapo, užsitikrinti savo strateginį saugumą. Žr. M. Emerson (et al). Just what is „absorption capacity“ of the European Union. Centre for European policy studies, 2006 // www.ceps.be.

¹² D. Phinnemore. The Changing Dynamics of EU Enlargement. Center for European Studies, Written version of presentation to the conference: South East Europe: The EU’s Next Enlargement, St. Antony’s College, University of Oxford, 29 April 2005 // <http://www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/phinnemore.pdf> [žiūrėta 2008 m. birželio 25 d.].

¹³ Ten pat.

¹⁴ M. Emerson. Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union, p. 1–3.

¹⁵ Strateginių studijų centras. Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės. Santrauka.

¹⁶ S. Andersen, N. Sitter. Differentiated Integration. ARENA working papers, ARENA and University of Oslo, 2006 // <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_05.xml> [žiūrėta 2008 m. gegužės 25 d.].

¹⁷ F. Schimmelfennig. Europeanization beyond Europe. Center for Comparative and International Studies, 2007 // <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-1/>.

¹⁸ Ten pat.

¹⁹ S. Ganzle. Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: Towards a Framework for Analysis, Conference “The EU as a Global Actor”, Dalhousie University EU Centre of Excellence 5–6 May 2008 // <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Gaenzle.pdf>, p. 7–13 [žiūrėta 2008 m. birželio 15 d.].

²⁰ C. M. Radaelli. Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration online Papers (EIoP), vol. 4 (2000), No. 8 // <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> [žiūrėta 2008 m. birželio 17 d.].

²¹ K. Maniakas. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 94.

²² Plačiau žr. M. Veromėjus. Europos Sąjungos poveikis Pietų Kaukazo valstybėms. Bakalauro darbas, VU TSPMI. Vilnius, 2006. P. 16.

²³ Francesco Milner, Alkuin Kolliker. “How to Make Use of Closer Cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration”, European Commission Forward Studies Unit Working Paper, Brussels: European Commission, 2000, 7 // <www.europa.eu.int/comm/cdp/workingpaper/cooperation.pdf>

²⁴ A. Moravcsik, M. A. Vachudova. National Interests, State Power and EU Enlargement, East European Politics and Societies, vol. 17, No. 1 // <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf>, p. 44–51 [žiūrėta 2008 m. birželio 15 d.].

²⁵ Frank Schimmelfennig. Europeanization beyond Europe.

²⁶ E. Tulmets. Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: The ENP as a Substitute to Enlargement? The European Union and its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities. 2006, p. 28–43.

²⁷ G. Meloni. The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation? European University Institute, December 2006 // <http://www.iue.it/LAW/Events/ENP/Papers/PaperMeloni.pdf> [žiūrėta 2008 m. birželio 19 d.].

²⁸ Elsa Tulmets. Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: The ENP as a Substitute to Enlargement?

²⁹ G. Meloni. The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?

³⁰ Strateginių studijų centras. Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės. Santrauka.

³¹ S. Gstohl. Political Dimensions of an Externalization of the EU’s Internal Market. EU Diplomacy Papers, Department of EU International Relations and Di-

plomacy Studies, 3/2007 // www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP%203-2007%20Gstohl.pdf, p. 7–10 [žiūrėta 2008 m. vasario 10 d.].

³² Strateginių studijų centras. Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės. Santrauka.

³³ F. Tassinari. Variable Geometries: Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe, p. 7.

³⁴ M. Vahl. A privileged partnership: EU–Russian relations in a comparative perspective. DIIS Working Paper, No. 3, 2006 // http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/3_m_vahl_privileged_partnership.pdf, p. 9–11 [žiūrėta 2008 m. birželio 20 d.].

³⁵ Ž. Dambrauskaitė, T. Gaidytė, L. Kasčiūnas (ir kt.). Nepriklausomų valstybių sandraugos raidos tendencijos: integraciją skatinantys ir ribojantys veiksniai. Strateginių studijų centras, VU TSPMI. Vilnius, 2007. P. 44.

³⁶ O. Shumylo. Ukraine and the European Neighbourhood Policy: Ensuring the Free Movement of Goods and Services. Centre for European Policy Studies, Working Document, No. 240/, March 2006 // http://pdc.ceu.hu/archive/00002873/01/Ensuring_the_Free_Movement_of_Goods_and_Services_between_EU_Ukraine.pdf; M. Vahl. A privileged partnership: EU–Russian relations in a comparative perspective. DIIS Working Paper, Nr. 3, 2006 // http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/3_m_vahl_privileged_partnership.pdf.

³⁷ Strateginių studijų centras. Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės. Santrauka.

³⁸ Ši klasikinė integracijos pakopų schema naudojama: G. Meloni. The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation? European University Institute, December 2006 // <http://www.iue.it/LAW/Events/ENP/Papers/PaperMeloni.pdf>.

³⁹ O. Shumylo. Ukraine and the European Neighbourhood Policy: Ensuring the Free Movement of Goods and Services. Centre for European Policy Studies, Working Document, No. 240/, March 2006 // http://pdc.ceu.hu/archive/00002873/01/Ensuring_the_Free_Movement_of_Goods_and_Services_between_EU_Ukraine.pdf, p. 31–34 [žiūrėta 2008 m. birželio 15 d.].

⁴⁰ Ten pat, p. 31–34.

⁴¹ Ten pat, p. 31–34.

⁴² Ten pat, p. 28–29.

⁴³ S. Gstohl. **Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market**, p. 12–13.

⁴⁴ Ten pat, p. 13–14.

⁴⁵ O. Shumylo. Ukraine and the European Neighbourhood Policy: Ensuring the Free Movement of Goods and Services, p. 26–28.

⁴⁶ Olha Shumylo. Free Trade between Ukraine and the EU: An impact assessment. International Center for Policy Studies. Kyiv, 2007 // http://www.icps.com.ua/doc/FTA_Impact_E.pdf, p. 52–56 [žiūrėta 2008 m. birželio 19 d.].

SUMMARY

THE TRANSFORMATION OF EU ENLARGEMENT POLICY: IN SEARCH OF THE THIRD WAY

The principle “pace follows quality” is gaining increasing importance in further EU enlargement. Exactly because of its increasing importance enlargement process is likely to experience a slow-down and perhaps a temporary suspension. One of the main arguments for such a suspension is inability of EU to deal with political, economic and administrative challenges that the previous and future enlargements inevitably pose. According to classical logic of the “enlargement *versus* deepening” dilemma it might be stated that further enlargement without proper consideration of EU capabilities to embrace new members and of their internal level of adoption of EU rules of the game pose a threat of internal crisis to EU-expanded.

Stagnation of EU enlargement implicates that policy alternatives to enlargement and various models of integration without membership become essential. Obviously it is the “third way” (development of integration models that do not grant formal membership) that is expected to resolve the “enlargement *versus* deepening” dilemma. Various models that pursue integration with EU without awarding formal membership are an embodiment of attempts to solve EU absorption capacity problems. This applies to a variety of special relationships that envisage participation of third countries in EU internal market, ease of visa regime and etc. Nevertheless, it remains unclear if such models of integration should be considered as an interim stage on the way to membership or a sort of external europeanization that intends to distinguish among those who have an EU prospect and those who will never have one.

Authors dealing with issues of external europeanization often conclude that models of integration without membership rely heavily on methods similar to enlargement methods. This applies especially to European Neighborhood Policy that intends to solve problems of inclusion/exclusion and involvement/security of the third countries. It is recognized, however, that alternatives to enlargement lack an essential mechanism, an incentive that would induce reform and approximation to European standards, i. e. these models do not provide a membership opportunity. Thus principle of conditionality that lies at the heart of such models fails without proper incentives to reform. Therefore a vicious circle emerges: with no membership opportunity there is no reform incentive and lack of reform hinders the possibility to transpose cooperation with EU to a qualitatively upper political, economic and institutional level. That raises a question if the enlargement “toolkit” (conditionality principle first of all) may fruitfully function in models of integration without membership.

Theory of europeanization proposes that internal EU integration produces certain modes of governance and regulation that are in turn transferred to third states through

instruments of europeanization. This means that with deepening of EU integration (in a mode of positive integration) costs of compliance with the European rules mount for third countries heavily. Thus as positive integration increases in EU, a protectionist/adaptation barrier arises towards third countries. Principle of conditionality that does not imply membership possibility turns into a simulacra of enlargement: the adoption pressure increases although incentives to its acceptance are absent.