

EUROPOS SĄJUNGOS POLITIKA VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALIŲ ATŽVILGIU: PASIRUOŠIMO NARYSTEI SAMPRATOS FORMAVIMAS

RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS

Straipsnyje remiantis integracijos teorijos teiginiais analizuojama ES politika Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalių atžvilgiu po Kopenhagos ES Tarybos sprendimų, kuriais išplėstos asociacijos politikos ribos ir pasiektas naujas etapas Esene patvirtinus VRE valstybių pasiruošimo stojimui į ES strategiją. Įvardinami veiksniai turėję įtakos ES politikos pobūdžio bei turinio pakitimui, kuriais remiantis, pateikiami apibendrinimai, susiję su galima ES politika VRE šalių atžvilgiu ateityje.

Įvadas

Europos Bendrijos politika Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalių atžvilgiu nuo 1989 m. iki šių dienų perėjo keletą etapų bei patyrė kokybinių pokyčių, įvykusių dėl vidinių ir išorinių veiksnių. Vienas iš svarbiausių šios politikos bruožų, mano nuomone, yra jos dinamizmas, raida, susidarius palankiai atitinkamų veiksnių kombinacijai. Jos turinys pri-

Ramūnas Vilpišauskas — Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto dėstytojas.

© Ramūnas Vilpišauskas, 1997

Straipsnis įteiktas redakcijai 1997 m. vasario 15 d.

klauso nuo to, kaip išsispredžia konfliktas tarp platesnių politinių ir ekonominių tikslų bei siaurų ekonominių interesų EB viduje, dėl išorinių jėgų spaudimo.

Taigi dinamiškas EB politikos pobūdis sudaro prielaidas pačią integraciją ar pasirengimą jai traktuoti kaip procesą, kurio atskirus etapus galima nesunkiai identifikuoti. Šiame darbe aš analizuosiu vieną EB politikos VRE šalių atžvilgiu formavimo etapą, kuris prasidėjo po Kopenhagos EB Tarybos sprendimų ir pasiekė kulminaciją priėmus pasirengimo narystei strategiją (*pre-accession strategy*). Mano nuomone, tai buvo naujas etapas EB politikoje VRE šalių atžvilgiu, po asociacijos politikos suformavimo. Šiame straipsnyje aš pateiksiu konkrečių politikos turinio ir pobūdžio pokyčių pavyzdžių. Tuo tarpu juos įtakojusių veiksnių analizė suteiks pagrindą tam tikriems teoriniams apibendrinimams bei prognozėms. Pagrindinis šios analizės tikslas yra VRE šalių pasirengimo narystei strategijos formavimą įtakojusių veiksnių atskleidimas bei bandymas paaiškinti EB politikos turinio kaitą.

Teorinis analizės pagrindas bei pagrindinės sąvokos, naudojamos šiame darbe buvo apibrėžtos aštuntajame *Politologijos* numeryje išspausdintame straipsnyje, analizuojančiame asociacijos sampratos formavimą ir jos kaitą įtakojusius veiksniai¹. Kadangi šiuo atveju bus naudojamas tas pats teorinis analizės modelis, o daugelis sąvokų yra paaiškintos minėtame straipsnyje, atskiroms sampratomis bus skiriama tik tiek dėmesio, kiek jo reikia, siekiant geriau suprasti aptariamus reiškinius.

Šiame straipsnyje remiamasi akademinio pobūdžio straipsniais bei knygomis, spaudos pranešimais ir oficialiais EB dokumentais. Be to, kaip jau esu minėjęs anksčiau, pati analizė netelpa į tarptautinių santykių disciplinos ribas; naudojamosi lyginamosios politikos bei politinės ekonomijos specialistų teiginiais.

1. Nuo Kopenhagos iki Eseno

1993 m. birželyje EB Tarybos susitikime Kopenhagoje priimti sprendimai liudijo EB politikos kaitą. Abipusis VRE šalių siekio tapti narėmis pripažinimas bei EB rinkos atvėrimo asocijuotų šalių produktams paspartinimas padėjo pagrindą kokybiškai skirtingiems EB ir asocijuotų šalių tarpusavio santykiams; asociacijos sutartys, buvusios alternatyva narystei, tapo pagrindine pasirengimo jai priemone. Tačiau, nesu-

menkinant simbolinės šių sprendimų reikšmės, pastebėtina, jog atskirųjų aspektai buvo kritikuojami², o retrospektyviai žiūrint, tai buvo tik ilgalaikės integracijos strategijos paieškų pradžia. Tolesnės paieškos bei atviresnė EB politika vystėsi, įtakojama daugelio veiksnių, kurie dabar bus aptarti detaliau.

Po Kopenhagos susitikimo sekęs laikotarpis pasižymėjo vis didėjančiu spaudimu iš asocijuotųjų šalių, kurių reikalavimai pirmiausia buvo susiję su aiškesnėmis narystės garantijomis bei spartesniu EB taikomų prekybos apsaugos priemonių panaikinimu. VRE šalyse vykstančios ekonominės transformacijos ir ūkio restruktūrizavimo socialinės pasekmės sąlygojo augantį nepasitenkinimą atitinkamose visuomenės grupėse. Pažymėtina, jog tik 1994 m. pirmą kartą per penkerius metus išaugo bendros VRE šalių gamybos apimtys. Tuo tarpu infliacija bei nedarbas visose VRE šalyse, išskyrus Čekiją, buvo didelis³. Be to, ir toliau didėjo VRE šalių prekybos su ES deficitas.

Viešosios visuomenės nuomonės pokyčiai politiškai atsispindėjo parlamento rinkimuose Lenkijoje 1993 m. rugsėjį bei Vengrijoje 1994 m. gegužę, kuriuose kairiosios partijos laimėjo daugumą vietų (Lietuvoje tai įvyko dar 1992 m. spalį). Beje, balsavimas už „ekskomunistus“ Lietuvoje, Lenkijoje ir Vengrijoje buvo ne tiek alternatyva prieš tai vykdomai politikai, kiek visuomenės nuomonės, kurią būtų galima nusakyti žodžiais „taip ilgiau negali tęstis“, išraiška. Laimėjusių partijų programose nebuvo reiškiamos socialistinės nuostatos, kalbama apie tolesnes reformas, jų lyderiai buvo už savo šalių narystę EB⁴. Ekonominių santykių su Vakarų Europa sėkmė vis labiau buvo siejama su sėkminga ekonomine VRE šalių transformacija bei laikoma svarbia pastarosios prielaida. Todėl ši visuomenės nuomonė suteikė stipresnį pagrindą pastarųjų šalių politikams reikalauti geresnio priėjimo prie EB rinkos. Iš kitos pusės, EB atstovams buvo sunku paneigti ryšį, egzistuojantį tarp integracijos proceso ir sėkmingos politinės bei ekonominės transformacijos, nes didžioji dalis šios organizacijos istorijos rėmėsi tokiu ryšiu. Dar vienas svarbus veiksnys, paskatinęs VRE šalių politinį elitą aktyviau siekti narystės EB garantijų, buvo Rusija, kuri 1993 m. viduryje pradėjo vis stipriau reikšti savo interesus šiame regione. Šio veiksnio svarba ypač padidėjo po 1993 m. rudenį Rusijoje įvykusių rinkimų (viena iš EB reakcijų į tai buvo ministrų susitikimui Madride Didžiosios Britanijos ir Italijos pateiktas pasiūlymas dėl specialių saugumo ryšių

tarp ES ir VRE valstybių išplėtojimo, siekiant pastarąsias tvirtai susieti su Vakaraais⁵).

Taigi apeliuodami į moralinius bei saugumo argumentus, grindžiamus ekonominės situacijos bei visuomenės nuomonės rodikliais, VRE šalių vadovai siekė išnaudoti kiekvieną tarptautinį forumą bei galimybę išreikšti savo pageidavimą, kad jų šalys būtų kuo greičiau priimtos į ES, o galiojantys prekybos apribojimai jų prekėms — ypač „jautrioje“ šakoje — būtų panaikinti⁶. Ekonomikos srityje vis dažniau buvo akcentuojamos ne pagalbos priemonės, bet tiesioginių užsienio investicijų skatinimas ir apribojimai, kuriuos užsienio investuotojai patirdavo dėl egzistuojančių barjerų įvežant VRE šalių santykinai pranašesnes prekes. Be to, VRE valstybės savo ketinimus tapti ES narėmis patvirtino formaliais pareiškimais. Juos pirmiausia padavė Vengrija ir Lenkija, atitinkamai 1994 m. kovo 31 d. bei balandžio 8 d.

Kopenhagos susitikime priimti sprendimai sukėlė atgarsį ir tarp ekspertų. Iš vienos pusės, nusivylimas ES nenoru plačiau atverti savo rinką VRE šalims paskatino kai kuriuos specialistus siūlyti alternatyvius būdus, kuriais šios šalys galėtų rasti savo eksportuojamiems produktams priėjimą prie pasaulio rinkų, ypač Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) bei Europos ekonominės erdvės (EEE) valstybių-narių⁷. Tačiau nepaisant svarių ekonominių argumentų, dėl politinių ir saugumo motyvų VRE šalių vadovai nepatikliai žiūrėjo į tokius pasiūlymus, kuriuos dažnai laikydavo tarpine integracijos stadija, galinčia užsietę neribotai ir labai atitolinti narystę ES. Iš kitos pusės, daugėjo literatūros, nagrinėjančios galimas VRE narystės ES formas, laiką ir kaštus — tiesa, dažniausiai pagrindu skaičiavimams imant situaciją ES bei analizuojant jos išplėtimo politinę ekonomiką atskirų valstybių-narių ar interesų grupių atžvilgiu⁸. Galima manyti, jog ekspertų diskusijos ir siūlymai darė poveikį Komisijos bei valstybių-narių vadovams ir prisidėjo prie ES formuojamos politikos modifikavimo⁹.

Pirmojoje 1994 m. pusėje Komisija vykdė politikos VRE šalių atžvilgiu analizę¹⁰. Diskusijos dėl politikos VRE šalių atžvilgiu vyko ir pačioje Komisijoje, ir tarp valstybių-narių. Tai suteikė galimybę Leonui Brittanui bei Hansui van den Broekui susitarti dėl politikos performulavimo ir poreikio suformuluoti VRE šalių pasiruošimo narystei strategiją¹¹. Tuo pačiu metu iniciatyvą rodė ir kai kurios ES šalys. Vėlgi galima paminėti Didžiosios Britanijos ir Italijos užsienio reikalų ministrų Douglaso Hur-

do ir Beniamino Andreatta iniciatyvą, nukreiptą į konkretaus asociacijos elemento — politinio dialogo — skatinimą, išplečiant jį į saugumo ir užsienio politikos bei teisingumo ir vidaus reikalų sferas. Graikijos pirminkavimo ES metu buvo nutarta, jog būtina stiprinti politiką VRE šalių atžvilgiu, tačiau tuo pačiu metu paaiškėjo, jog Prancūzijos ir Ispanijos vadovai gana didelį dėmesį kreipė į aktyvesnę ES politiką Viduržemio jūros regiono šalių atžvilgiu¹². Dėl skirtingų Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybių geopolitinių politikos preferencijų tarp šių šalių buvo susidariusi įtampa¹³, kuri atslūgo šalims susitarus, jog Prancūzija remis ES plėtimą Rytų kryptimi, o Vokietija — naujos ES politikos Viduržemio jūros regiono šalių atžvilgiu priėmimą. Tai galima laikyti vienu iš klausimų susiejimo (*issue linkage*) pavyzdžių, kuris dažnai naudojamas ES tarpvalstybiniams konfliktams spręsti bei susitarimams siekti. Šis kompromisas vėliau atsispindėjo Eseno EB Tarybos susitikimo išvadose, kuriose Prancūzijos dėka buvo numatyta, jog lėšos skirtos VRE šalims buvo „kompensuotos“ didesne finansine parama Viduržemio jūros regiono šalims. Ulricho Sedelmeierio ir Helen Wallace teigimu, tai padėjo pagrindą labiau apibrėžtai VRE šalių pasirengimo narystei strategijos sampratai.

1994 m. birželyje EB Taryba Corfu susitikime pakvietė Komisiją „kuo greičiau pateikti specifinius pasiūlymus dėl tolesnio Europos sutarčių bei EB Tarybos Kopenhagoje priimtų sprendimų vykdymo“ bei VRE šalių pasirengimo narystei strategijos apibrėžimo. Šis Tarybos sprendimas suteikė Komisijai bei jos atskiriems nariams galimybę jau liepos 13 d. pateikti pirmąjį pranešimą nurodytais klausimais. Iš dalies, nustatant pagrindinius strategijos principus, darbą lengvino neformalios Komisijos konsultacijos su prijauciančių valstybių vyriausybėmis, ypač Vokietija, kuri pačioje pirmininkavimo pradžioje leido suprasti, jog „konkretus progresas“ santykiuose su VRE šalimis bus vienas iš jos prioritetų. Tuo tarpu vėliau, liepos mėnesį, pastangas parengti konkretesnius, su atskiromis šakomis susijusius pasiūlymus apsunkino Komisijos vidiniai nesutarimai bei ilgos derybos, kuriomis buvo siekiama sutaisyti atskirų komisarų bei direktoratų pozicijas.

Komisija nurodė, jog pasirengimo narystei strategijos uždavinys turi būti „progresyvus asocijuotų šalių bei Sąjungos politinių ir ekonominių sistemų integravimas, taip pat užsienio bei saugumo politikos integravimas bei augantis bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus rei-

kalų srityse, siekiant įkurti labiau suvienytą erdvę“. Buvo pasiūlyta apibrėžti strategiją, apimančią dvi tarpusavyje susijusias sritis: „pilną struktūrinių santykių tarp asocijuotų šalių ir Sąjungos institucijų įgyvendinimą“ bei „integracijos ir regioninio bendradarbiavimo skatinimą, vykdumą Europos sutarčių pagrindu“. Komisija pasiūlė suaktyvinti struktūrinius santykius, kad ši bendradarbiavimo forma įgautų didesnę asocijuotų šalių pasitikėjimą (nuo Kopenhagos iki Corfu EB Tarybos susitikimų struktūrinis bendradarbiavimas ministrų lygiu apsiribojo tik dviem neformaliais susitikimais), taip pat „pagilinti bendradarbiavimą, kad pastarosios šalys pradėtų jaustis esančios Europos integracijos proceso dalimi“. Komisija įsipareigojo parengti Baltąją knygą, „nustatančią vidaus rinkos keliamų reikalavimų įvykdymo programą, kuria turėtų remtis kiekviena asocijuota šalis, o Sąjunga — kontroliuoti jos diegimą“. Rengiant Baltąją knygą turėjo būti atliktas „tolesnio plėtimo poveikio Sąjungos bendros politikos sritims tyrimas“. Šis pasiūlymas leidžia čia išvelgti naujo Sąjungos požiūrio į VRE šalis pradžią, kada pastarąsias imta vertinti ne kaip išorės valstybes, bet kaip galimas lygias partneres (buvo pasiūlyta, pasibaigus 1996 m. tarpvyriausybinei konferencijai, įvertinti Sąjungos plėtimo tvarkaraštį). Komisija taip pat pabrėžė konkurencijos ir valstybės pagalbos politikos, suderintos su taikoma Sąjungoje, diegimą VRE šalyse, kadangi tai leistų Sąjungai „palaipsniui sumažinti prekybos apsaugos priemonių taikymą“.

Pradėjus pirmininkauti Vokietijai, EB Taryba patvirtino Komisijos siūlomą plačią pasirengimo narystei sampratą. Po keleto susitikimų Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės susitarė Taryboje pritarti Baltosios knygos siūlymams, nors nesutarimai dėl teikiamų prioritetų ir akcentuojamų aspektų vis dėlto išliko. Pavyzdžiui, Vokietijai labiau rūpėjo ekonominiai tolesnių santykių kaštai ir nauda, tuo tarpu Prancūzija buvo susirūpinusi dėl finansinių ir institucinių kaštų. 1994 m. spalio pradžioje Taryba iš principo susitarė dėl „struktūrinių santykių“ ir pareikalavo Komisiją pateikti Baltąją knygą. Galima manyti, jog Helmuto Kohlio perrinkimas spalio mėnesį bei teigiami referendumo dėl narystės ES rezultatai Suomijoje sustiprino palankią Vokietijos poziciją VRE šalių atžvilgiu.

Po diskusijų Tarybos sesijų metu spalio ir lapkričio mėn. buvo nuspręsta leisti VRE šalims dalyvauti Eseno susitikime bei pritarta Komisijos plačiai pozicijai pasirengimo narystei sampratos atžvilgiu (nors šiek tiek ir pakoregavus ekonomines nuostatas). Daugumos valstybių-narių

vyriausybių, tarp jų ir Vokietijos, pozicijos buvo prieštaringos, tačiau tai galiausiai nesutrukdė pasiekti susitarimo, bei, spaudžiant Vokietijai ir Skandinavijos šalims, nutarti pasirašyti asociacijos sutartis su Baltijos valstybėmis, kurios tokiu būdu formaliai turėtų prisijungti prie kitų narystei ES besirengiančių šalių.

2. *Eseno ES Tarybos sprendimai*

ES Taryba Esene patvirtino ES Tarybų Kopenhagoje bei Corfu priimtus sprendimus, kad asocijuotos Vidurio ir Rytų Europos šalys, pareiškusios savo norą, gali tapti Europos Sąjungos narėmis tada, kai tik jos pajėgs įvykdyti būtinas sąlygas. Esene buvo nutarta paspartinti tolesnio asocijuotų šalių rengimosi narystei procesą bei priimtas sprendimas dėl „išsamios šių šalių pasirengimo priėmimui į Europos Sąjungą strategijos“. Politiškai pasirengimo narystei strategija turėjo būti įgyvendinta tarp asocijuotų šalių ir ES institucijų sukūrus „struktūrinius santykius“, kurie suteiktų galimybę diskutuoti visoms pusėms svarbiais klausimais bei, paverčiant tokio pobūdžio bendradarbiavimą „normalia vyriausybių ir parlamentų gyvenimo dalimi“, taptų svarbia pasirengimo narystei dalimi. Pagrindiniu strategijos elementu buvo numatytas laipsniškas VRE šalių „pasirengimas integracijai į Europos Sąjungos vidaus rinką, nuosekliai diegiant Sąjungos vidinės rinkos *aquis*“. Tai reiškia įstatyminių normų bei standartų harmonizavimą arba suderinimą su Sąjungoje egzistuojančiomis normomis. Buvo nuspręsta, jog finansškai integracija bus remiama Phare programos lėšomis, taip pat skatinama įvairiomis priemonėmis, susijusiomis su integracija infrastruktūros plėtojimo bei transeuropinio bendradarbiavimo srityse. Pastarosios detalios buvo išvardintos ES Tarybos išvadų IV priede, tarp jų buvo aplinkos apsauga, transportas, kultūra, švietimas; be to, ten pat buvo pateiktos ir priemonės, taikytinos atskirose srityse.

ES Taryba dar kartą pabrėžė regioninio bendradarbiavimo tarp asocijuotų šalių svarbą, skatinant jų ekonominį vystymąsi bei gerus kaimyninius santykius. Ji taip pat pavedė Komisijai imtis „visų būtinų priemonių užtikrinant“¹⁴, kad dar pirmininkaujant Prancūzijai, būtų sudarytos Europos sutartys su Baltijos valstybėmis ir Slovėnija, ir kad tokiu būdu šios valstybės būtų įtrauktos į besirengiančių narystei ratą¹⁵.

Esene priimti sprendimai ES politikos VRE šalių atžvilgiu yra svar-

būs keliais aspektais. Nors VRE šalims nebuvo suteikti jokie išankstiniai įsipareigojimai narystės ES atžvilgiu, tai reiškė politikos poslinkį laikyti šias šalis būsimomis lygiateisėmis partnerėmis. Sprendimai dėl struktūrinių santykių suteikė šalių konsultacijoms aiškesnį daugiašalį pobūdį bei padėjo pagrindą Baltojoje knygoje numatytoms priemonėms taikyti. Be to, šie sprendimai liudijo ES ketinimus pradėti rengti savo institucinę struktūrą bei pagrindines bendros politikos sritis naujiems nariams priimti nestabdant Sąjungos vidinės integracijos proceso. Rinkos atvėrimo prasme tai buvo dar vienas, nors ir ribotas žingsnis link tarpusavio prekybos liberalizavimo bei prekybos su asocijuotomis šalimis liberalizavimo tvarkaraščio suderinimo¹⁶.

ES Tarybos Esene priimtus sprendimus galima laikyti keleto veiksmų — ir derybų tarp Komisijos bei valstybių-narių, ir derybų pačių institucijų viduje, reaguojant į išorinį spaudimą (nors VRE šalių galia nebuvo išaugusi), ir politinio vadovavimo bei politinės inžinerijos, sugėbėjusios įveikti šakinių interesų grupių spaudimą bei turėjusios pakankamai laiko ilgalaikiai politikai parengti — tarpusavio sąveikos rezultatu. Šių sprendimų poveikis tapo akivaizdus vėliau, priėmus Baltąją knygą — pagrindinį pasirengimo narystei strategijos elementą. Jos turinį vertėtų paanalizuoti detaliau.

3. *Baltoji knyga*

Atsakydama į Eseno ES Tarybos kvietimą, gegužės 3 d. Komisija priėmė Baltąją knygą dėl asocijuotų šalių pasiruošimo integracijai į vidinę rinką. Baltojoje knygoje buvo numatytos pagrindinės priemonės kiekvienai ūkio sričiai, kurias VRE asocijuotos šalys turėtų įdiegti, ruošdamos savo ūkius prisijungti prie Sąjungos vidaus rinkos ir joje veikiančių taisyklių. Joje taip pat buvo pasiūlyta veiksmų seka, t.y. kokia tvarka kiekvienos šalies vidaus įstatymai turėtų būti suderinti su ES įstatymais, nenurodant konkretaus laiko grafiko¹⁷. Baltosios knygos priede buvo detalieji išdėstyti kiekvienos srities atitinkamų Bendrijos įstatymų pagrindiniai punktai, paaiškinantys įstatymų tikslus bei raidą kiekvienoje srityje, aprašantys struktūras, būtinas joms įgyvendinti bei įstatymų priėmimo kiekvienoje srityje seką. Buvo pabrėžta, jog „vien formalaus įstatymų priėmimo“ neužteks, bandant pasiekti norimų ekonominių rezultatų, ne mažiau svarbu yra „įsteigti adekvačias jų diegimo ir priežiū-

ros struktūras¹⁸. Asocijuotos šalys pačios turėtų prisiimti atsakomybę už įstatymų suderinimą su galiojančiais vidaus rinkoje bei pačios nusi-
statyti prioritetus atskirų sričių atžvilgiu. Buvo nuspręsta, jog ES, pir-
miausia per Phare programą, teiks paramą įstatymams derinti VRE šaly-
se.

Pažymėtina, jog būdama pasirengimo stojimui strategijos dalimi, „Baltoji knyga nėra derybų dėl narystės dalis ir nesąlygoja jokio šių derybų etapo, taip pat ir galimų pereinamojo laikotarpio priemonių“¹⁹. Derybos dėl priėmimo į ES apims visus Sąjungos įstatymus (*acquis communautaire*) bei visas politikos sritis, tuo tarpu Baltojoje knygoje akcentuojamos tos priemonės, kurios yra susijusios su vidaus rinkos kūrimu ir funkcionavimu.

Taigi VRE šalių ekonominės politikos suvienodinimas su ES politi-
ka atlieka daugiau nei vieną funkciją. Šiuo procesu sukuriamos taisyk-
lės, niekada anksčiau neegzistavusios VRE valstybėse; jos siekia toliau
nei Europos sutartys, harmonizavimo būdu lengvinant prekybą tarp VRE
šalių ir ES; galiausiai jų pagalba VRE šalys rengsis narystei Sąjungoje²⁰.
Kaip būdinga ir ankstesnei ES politikai VRE šalių atžvilgiu, Baltoji knyga
pasižymi įsipareigojimų asimetrija. Nors pasirengimo tempai ir prioritetai
palikti pačių VRE šalių nuožiūrai, jos dėlto yra priverstos prisiimti tam
tikrų įsipareigojimų, kai tuo tarpu ES lieka laisva nuo jų. Tai ypač akivaiz-
du, pasiliekant teisę taikyti protekcijos priemones bei skatinant VRE
šalis vykdyti ES konkurencinę politiką. Pasirengimo narystei etape vi-
sos priemonės VRE šalyse yra taikomos vienašališkai, ir tik prasidėjus
galimam pereinamajam laikotarpiui po priėmimo į ES, bus remiamasi abi-
pusių įsipareigojimų principu. Todėl vertinant VRE šalių rengimosi sto-
jimui strategiją labai svarbu, kada šiame procese bus pasiektas tas eta-
pas, kai nuo vienašališkų veiksmų bus pereita prie abipusių įsipareigo-
jimų, prasidėjus deryboms dėl narystės²¹.

Kitas svarbus strategijos aspektas yra įstatymų derinimo seka. Sie-
kiant, kad ES atsisakytų protekciniių priemonių bei suteiktų VRE šalių
prekėms besąlygišką priėjimą prie savo rinkos, VRE šalys privalo įdiegti
ES konkurencijos politiką bei valstybinės paramos kontrolę. Žiūrint į
perspektyvą, VRE šalims naudinga suderinti savo įstatymus su galio-
jančiais ES, kad sumažėtų tarpusavio prekybos netarifiniai barjerai. Ta-
čiau, siekiant užsitikrinti politinę paramą ekonominei liberalizacijai, būti-
na akivaizdi nauda artimiausiu metu. Šiuo atžvilgiu daugiausia sunkumų

kelia socialinė bei aplinkos apsaugos politika. Nors tam tikra aplinkos apsaugos taisyklių harmonizacija yra reikalinga, siekiant išvengti skirtingų standartų, galinčių atlikti netarifinių barjerų vaidmenį, bendras taisyklių harmonizavimo šioje srityje procesas gali pakenkti VRE šalių konkurencingumui. Čia pagrindinė problema yra ta, ar „vieningos rinkos politika ir ekonomika yra suderinamos su esminiais nukrypimais nuo reguliavimo proceso“²²; o sprendimai dėl to, koks turi būti priimtinas Vieningos Europos rinkos standartų laikymasis tam tikrose srityse (pvz., žemės ūkyje) politiškai gali būti labai sudėtingas. Nuo pat pirmųjų sprendimų ES politika VRE šalių atžvilgiu pasižymėjo politinių ir ekonominių interesų ir motyvų persipynimu.

Kaip pastebi Sedelmeieris ir Wallace²³, Baltosios knygos priėmimas taip pat sąlygojo politikos ir jos koordinavimo gravitacijos centro pasistūmėjimą: XV generalinis direktoratas, atsakingas už vieningos rinkos funkcionavimą, privalėjo prižiūrėti įstatymų derinimą, bendradarbiaudamas su IA generaliniu direktoratu bei atitinkamomis valstybių-narių įstaigomis. Buvo nustatytas aiškesnis ryšys tarp VRE šalyse taikytinų priemonių bei kaip tos pačios priemonės yra taikomos valstybėse-narėse, tuo stiprinant užsienio investuotojų pasitikėjimą VRE šalių teisine aplinka. Tačiau bendro ir koordinuoto darbo įgūdžiai turėtų plėtotis palaipsniui, o ryškesnė integracija bus pasiekta tik per vidutinį ar ilgą laikotarpį.

PASTABOS IR NUORODOS

¹ Vilpišauskas R. *Europos Bendrijos politika Vidurio ir Rytų Europos šalių atžvilgiu: asociacijos politikos formavimas ir vystymasis* // Politologija. — 1997. — Nr. 8. — P. 13–30.

² Pz. Sedelmeier U. *The European Union's Association Policy towards Central Eastern Europe*. The Working Paper No. 7. — Falmer: Sussex European Institute, 1994. — P. 23; Mastropasqua, C., Rolli, V. *Industrial Countries' Protectionism with Respect to Eastern Europe: The Impact of the Association Agreements Concluded with the EC on the Exports of Poland, Czechoslovakia and Hungary* / The World Economy. — 1994. — Vol. 17. — No. 2. — P. 166–168.

³ Commission of the EC. *The European Union and the World Trade 1994*. — Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities. — 1995. — P. 9–10.

⁴ Žr. Gebicki W., Gebicka A. M. *Central Europe: A Shift to the Left?* // Survival. — 1995. — Vol. 37. — No. 3. — P. 131–132. Beje, pažymėtina, jog

narystės EB siekimas buvo vienu iš nuoseklausių VRE šalių užsienio politikos išraiškų.

⁵ *Madrid Move Upset EU Growth Talks* // Financial Times. — 24 December, 1994. — P. 2. Taip pat žr. Kolankiewicz, G. *Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union* // International Affairs. — Vol. 70. — No. 3. — P. 477–495.

⁶ Pvz. jau 1993 m. liepos 20 d. Lenkijos užsienio reikalų ministras Bielecki vizito į Komisiją metu pabrėžė „Lenkijos vyriausybės susirūpinimą egzistuojančiais importo mokesčiais, taikomais Lenkijos žemės ūkio produktams, įvežamiems į Bendriją...“ (Commission of the EU. *EU Bulletin*. — 1993. — No. 7/8. — P. 74). Taip pat žr. Philip Morris Institute paper. *Is the West Doing Enough for Eastern Europe?* — Brussels, 1994; Klaus V. *So Far, So Good* // The Economist. — 9 July, 1994. — P. 45–46; *Czech Minister Accuses EC* // The Financial Times. — 3 July, 1993. — P. 3.

⁷ Žr. Brada J. C. *Regional Integration versus Integration into the World Economy: The Choices for Central and Eastern Europe* // The World Economy. — 1994. — Vol. 17. — No. 4. — P. 603–614; Peers S. *An Ever Closer Waiting Room?: The Case for Eastern European Accession to the European Economic Area*. // Common Market Law Review. — Vol. 32. — P. 187–213.

⁸ Baldwin R. *Towards Integrated Europe*. — London: CEPR, 1994; Baldwin R. *The Eastern Enlargement of the European Union* // European Economic Review. — 1995. — Vol. 39. — P. 474–481; Rollo J. *EU Enlargement and the World Trade System* // European Economic Review. — 1995. — Vol. 39. — P. 467–473.

⁹ Apie tai galima spręsti iš paties Jacque'o Delorso teiginių, jog aukščiau pateikta Baldwin studija (Baldwin R. *Towards Integrated Europe*. — London: CEPR, 1994) yra perdėm pesimistiška numatomo ES išplėtimo laikotarpio prasme Žr. Sutton M. *France and the European Union's Enlargement Eastwards* // The World Today. — August/September 1994. — P. 153–156; nepriklausomų ekspertų svarba politikos formavimui akcentuojama ir Sedelmeier U., Wallace H. *Policies towards Central and Eastern Europe* // Wallace H., Wallace W. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. — Oxford: Oxford University Press, 1996. — P. 374.

¹⁰ Sedelmeier U., Wallace H. *Op. cit.* — P. 378.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ *Something New out for Africa* // The Economist. — 16 July, 1994. — P. 31–32.

¹⁴ Commission of the EC. *Op. cit.* — P. 12.

¹⁵ Pažymėtina, kad Baltijos šalių atveju asociacijos sutartys buvo sudarytos 1995 m. birželio 12 d., t.y. — kaip ir buvo numatyta — pirmininkaujant Prancūzijai. Tuo tarpu ES derybos su Slovėnija buvo nutrūkusios dėl pasikeitusios Italijos politikos, įvykus pokyčiams vidiniame šios šalies politiniame gyvenime. Derybos buvo pratęstos tik suformavus Dini vyriausybę 1995 m. kovo 6 d., o asociacijos sutartis su Slovėnija buvo pasirašyta 1996 m. birželio 10 d. Žr. Bebler A. *Slovenia and Europe* // The World Today. — May 1995. — P. 96–99.

¹⁶ Maresceau M., Montaguti E. *The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A Legal Appraisal // Common Market Law Review*. — Vol. 32. — P. 1327–1367.

¹⁷ Commission of the EC. *White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into Internal Market of the Union*. — COM (95) 163 final. — 03.05.95. — P. 2.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Commission of the EC. *Op. cit.* — P. 5.

²⁰ Smith A., Holmes P., Sedelmeier U., Smith E., Wallace H., Young A. *The European Union and Central and Eastern Europe: Pre-accession Strategies: The working paper No. 15*. — Falmer: Sussex European Institute. — P. 3.

²¹ Smith A., Holmes P., Sedelmeier U., Smith E., Wallace H., Young A. *Op. cit.* — P. 2–3.

²² Ibid.

²³ Sedelmeier U., Wallace H. *Op. cit.* — P. 382.

Summary

EU POLICY TOWARDS CENTRAL AND EASTERN EUROPE: DEVELOPMENT OF PRE-ACCESSION STRATEGIES

The author continues the analysis started in the previous issue. The same analytical framework is used to discuss European Union's (EUs) policy towards the Central and Eastern European countries (CEECs) and its dynamics after the Copenhagen summit. The policy development was brought into a new stage during this period, and its main outcome was the pre-accession strategy designed for the CEECs that expressed the wish to become EU members. The main focus of the article is defining the main factors that seem to have influenced EU's policy and attempting to explain changes in the policy content. The Copenhagen Council decisions indicated the beginning of a long-term search for integration strategy on the part of EU decision-makers. This indicated that EU's policy towards CEECs started developing towards being outward oriented and pro-active rather than inward oriented and reactive. This was reflected by the decisions of the Essen Council. The continuous pressure on the part of CEECs leaders resulting because of the mismatch between their expectations and actual EU's policy, critique of EU policy coming from the expert community, initiative showed by some Commissioners and member states and two level bargains were important factors that influenced changes in the policy nature and content. The significant result of the policy change was the White book with a detailed list of measures to be implemented by CEECs seeking to join the EU. On the whole, the policy-making process was characterised by successive stages emerging as the outcome of partial bargains and compromises, reached under pressure of internal and external forces and commitments. The analysis illustrates that the negotiations process exposes a number of

diverging interests and preferences coming from the different levels of governments, the Commission, and interest groups. Therefore, in order to understand better the outcome of policy-making, one needs to examine both the technocratic consensus emphasised by neofunctionalism, and the domestic coalition building that liberal intergovernmentalism focuses on. The EU policy towards CEECs progressed mainly as a result of changing policy preferences within the Commission and the member states. The position of the Commission, as I showed before, was not coherent and stable. Its negotiating position was influenced by its administrative capacity, the number of competing priorities, as well as the leadership of certain commissioners. The positions of member states were dependent on a number of factors including domestic opinion, electoral commitments, interest groups, leadership, geographical proximity, and security and commercial interest in Eastern Europe. Therefore, the cleavage was not simply between supporters and opponents of the EU integrationist policy as a whole, but cut across the institutions and different policy areas. Thus, during the period under review *the policy-making process was characterised by a tension between the perceived necessity of integrative action towards CEECs based on a broader political and economic objectives and internal inertia coming from the restrictive economic interests*. The tension is resolved and *policy changes occur* when there is a certain combination of internal forces and a pressure from outside which change the balance in the internal compromise by adding weight to the previous minority view in the internal debate.