

Disertacija apie vidinės ES integracijos poveikį išorinei europeizacijai

2012 m. balandžio 20 d. Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute doktorantas Laurynas Kasčiūnas apgynė disertaciją „ES vidinės integracijos poveikis išorinei europeizacijai: Ukrainos ir Rusijos atvejų analizė“. Disertacijos gynimo tarybą sudarė: pirmininkas prof. dr. Ramūnas Vilpišauskas, prof. habil. dr. Evaldas Nekrašas, prof. dr. Gediminas Vitkus, prof. dr. Liudas Mažylis ir doc. dr. Vladas Sirutavičius. Oponavo prof. dr. Vytautas Radžvilas ir doc. dr. Mindaugas Jurkynas. Darbo vadovas – prof. habil. dr. Raimundas Lopata. Viešame disertacijos gynime dalyvavo instituto mokslininkai, bendruomenės nariai ir svečiai.

Pristatydamas savo disertaciją L. Kasčiūnas nurodė, kad ES plėtra vis labiau tampa atvira, nebūtinai į galutinį tikslą – visavertę narystę ES – orientuotas procesas (angl. *open ended process*). Dabar ES savo išoriniuose santykiuose yra linkusi šalims partnerėms siūlyti alternatyvą narystei – pirmiausia, galimybę dalyvauti ES vidaus rinkoje (per laisvos prekybos susitarimus). Atsižvelgdamas į tai, disertantas suformulavo tokį probleminį klausimą – ar be narystės perspektyvos suteikimo ES yra pajėgi suteikti pakankamai paskatų šalims partnerėms, kad jos perimtų ES taisyklės neplečiant Bendrijos institucinių ribų?

Disertantas pabrėžė, kad ES siūlomi integracijos be narystės modeliai (taikant formulę – „viskas, išskyrus institucijas“) yra projektuo-

jami pagal ES plėtros politikos analogiją, tačiau, nesant narystės ES perspektyvos, susidaro uždaras ratas: nėra narystės perspektyvos, nėra ir šalių partnerių motyvacijos artėti prie ES standartų. Ši „uždaro rato“ tezė dažniausiai yra įvairių išorinės europeizacijos tyrimų rezultatams bendra baigtinė išvada. „Uždaro rato“ tezė gali paaiškinti, kodėl Europos kaimynystės politikos, siekiančios išplėsti saugumo ir stabilumo zoną aplink ES sienas, rezultatai yra riboti, tačiau ši tezė negali niekuo padėti, siekiant išsiaiškinti, kodėl, ES siūlydama Ukrainai integracijos be narystės modelį (pirmąjį sustiprintą laisvosios prekybos susitarimą Rytų kaimynystės erdvėje) negali vadovautis pačios „geriausios“ alternatyvos narystei logika, t. y. suteikti Ukrainai giliausios įmanomos integracijos be narystės modelį. Pavyzdžiui, į asociacijos ir laisvosios prekybos susitarimą su Ukraina „perkelti“ Europos ekonominėje erdvėje – „norvegiškame“ santykių su ES modelyje – įtvirtintas nuostatas. Taigi, anot L. Kasčiūno, „uždaro rato“ ES išoriniuose santykiuose tezė brėžia išorinės europeizacijos studijų (ir jų aiškinamosios galios) ribas ir kartu sukuria erdvę tolesniems tyrimams.

Todėl vienas šios disertacijos tikslų – išsiaiškinti priežastinius ryšius, kurie lemia ES šalims partnerėms siūlomų integracijos be narystės modelių veikimo logiką (sudaromą prisitaikymo barjerą šalims partnerėms ir už tai siūlomą atlygį – įsitraukimo į ES vidaus rinką gyli). Taip siekiama conceptualizuoti vidinės Europos integracijos efektų poveikį integracijos be narystės modeliams.

Disertantas pabrėžė, kad integracijos be narystės modelius apibūdinanti „uždaro rato“ tezė yra savotiška juodoji dėžė. Ją šioje disertacijoje siekiama atverti ir įdėti analitinę schemą, kuri turėtų išplėsti išorinės europeizacijos studijų ribas. Taigi, pasitelkus ES derybų su Ukraina dėl sustiprinto laisvosios prekybos susitarimo atvejį, disertacijoje buvo siekiama išsiaiškinti veiksnius, kurie lemia išankstinių sąlygų principo funkcionavimą ES išoriniuose santykiuose.

Disertanto teigimu, ieškant priežastinių ryšių tarp ES vidinės integracijos ir išorinės europeizacijos būtina atsižvelgti į tai, jog, formuodama savo išorės santykius, ES siekia savo vidines taisykles ir

nuostatas perkelti į susitarimus su trečiosiomis šalimis. ES ir šalies partnerės tarpusavio laisvosios prekybos susitarimams įtaką daro ES vidaus rinkos ar atskirų jos šakų apsaugos laipsnis (protekcionizmas vs. laisvoji prekyba) ir ES viduje susiklostęs pozityvios ir negatyvios integracijos santykis. Pozityvios integracijos poveikis ES su trečiosiomis šalimis formuojamiems laisvosios prekybos susitarimams gali būti apibūdintas taip: pirmą – socialinių, aplinkosaugos standartų priderinimas ir tik tada – laisva prekyba. O negatyvios integracijos atveju išankstinė socialinių standartų harmonizacija nebūtų būtina sąlyga tarptautinei prekybai, nes pati prekyba ilgainiui turi tapti „paskata“ tarpusavio priklausomybei socialinių standartų srityje didėti.

Tad vienas iš disertacijos ginamųjų teiginių – Europos Sąjungos Ukrainai siūlomas integracijos be narystės modelis, kuris veikia pagal pozityvios integracijos logiką, taikant tradicinę išankstinių sąlygų principą neskatina šalies partnerės perimti europines taisykles ir verčia Ukrainą vadovautis selektyviu požiūriu ir iš integracijos su ES „išsirankioti“ tik tuos sektorius, kuriuose patekimo į ES vidaus rinką nauda viršys prisitaikymo prie ES kainą.

Kita problema – išankstinių sąlygų principą ES gali taikyti tik šalims partnerėms, kurios yra suinteresuotos naryste ES arba bent jau tarpinėmis integracijos be formalios narystės ES stadijomis. O šalių, kurios nėra suinteresuotos naryste ES ar tuo labiau įvairiais integracijos be narystės modeliais, atžvilgiu ES išankstinių sąlygų principas veikti negali. Tad, anot L. Kasčiūno, kyla klausimas, kokius instrumentus ar įtakos sklaidos svertus ES gali pasitelkti santykiuose su trečiosiomis valstybėmis, nepriklausomais galios centrais, kurių atžvilgiu ES negali taikyti išankstinių sąlygų principo?

Šiame analizės bare slypi teorinis vakuumas, nes išorinės europizacijos teorijos negali paaiškinti, kokiais principais ES remiasi santykiuose su šalimis, kurios nedalyvauja ES formuojamuose integracijos be narystės modeliuose ir nėra suinteresuotos naryste Bendrijoje. Šio teorinio vakuomo pripildymas praturtintų ES kaip tarptautinių santykių veikėją nagrinėjančių teorijų arsenalą ir galėtų pasiūlyti te-

orinį modelį, kuris išplėstų ES tarptautinio subjektiškumo analizę už europeizacijos studijų ribų.

ES ir Rusijos santykių modelis – dviejų integracinių erdvių sąveikos pavyzdys. Rusija nėra suinteresuota naryste ES ar integracija be formalios narystės, o tai reiškia, kad santykiuose su Rusija ES negali taikyti tradicinio išankstinių sąlygų principo. Kitaip tariant, ES turi ieškoti naujų įtakos darymo kanalų ir mechanizmų. Būtent šių kanalų ir mechanizmų paieška ir yra vienas iš šios disertacijos tyrimo objektų.

Disertanto teigimu, tyrimo metu siekiama išsiaiškinti, kaip ir kokiomis sąlygomis vidiniai Europos integracijos efektai gali veikti trečiąsias šalis, kurios patenka į naryste ES nesuinteresuotų valstybių kategoriją. Šio teorinio vakuumo užpildymas praturtintų ES kaip tarptautinių santykių veikėją nagrinėjančių teorijų arsenalą ir galėtų pasiūlyti teorinį modelį, kuris išplėstų ES tarptautinio subjektiškumo analizę už europeizacijos studijų ribų.

L. Kasčiūnas iškėlė ir antrąjį ginamąjį teiginį, kurio esmė yra tokia: ES galimybės santykiuose su trečiosiomis šalimis, kurios patenka į naryste ES nesuinteresuotų valstybių kategoriją, taikyti „šešėlinės“ integracijos principą (šio principo esmė yra ta, kad tuose sektoriuose, kur trečioji šalis „nori eiti į Europą“, ji turi perimti „europines taisykles“) tiesiogiai priklauso nuo vidinės ES integracijos modelio tose srityse, kuriose yra susiklostę ES ir trečiosios šalies tarpusavio priklausomybės ryšiai.

Kalbant apie disertacijos naujumą, ES ir Ukrainos atvejo analizė turėtų padėti atrasti priežastinius ryšius tarp vidinės ES integracijos procesų ir integracijos be narystės modelio. Ir kartu atsakyti į klausimą, ar gilėjant ir plečiantis ES vidinei integracijai kartu didėja ir išorinės europeizacijos – trečiųjų šalių priartinimo prie europinių normų – galimybės?

ES ir Rusijos atvejo analizė, anot L.Kasčiūno, leis išsiaiškinti, kaip ir kokiomis sąlygomis vidiniai Europos integracijos efektai gali veikti trečiąsias šalis, kurios nėra suinteresuotos naryste Bendrijoje ir

kurių atžvilgiu ES negali taikyti sąlygiškumo principo. Tai turėtų ne tik išplėsti ES tarptautinio subjektiškumo analizę už europeizacijos studijų ribų, bet ir rasti atsakymą į praktinį klausimą – kokių veiksnių kombinacija lemia ES įtakos Rusijai svertus, t. y., kas didina ar mažina ES galimybes daryti įtaką Rusijos politinės ir ekonominės raidos trajektorijai.

Ukrainos atveju tirti buvo pasitelktas F. Schimmelfennigo ir U. Sedelmeierio Išorinių paskatų modelis. Pagal šį modelį, valstybė priima ES taisykles, jei ES teikiamas atlygis viršija valstybės adaptacijos prie ES taisyklių vidines išlaidas. Anot F. Schimmelfennigo ir U. Sedelmeierio, šis išlaidų ir naudos balansas priklauso nuo: a) ES teikiamo atlygio dydžio, b) ES sąlygiškumo metodo patikimumui būtina, kad valstybė partnerė neturėtų kitų alternatyvių naudos gavimo šaltinių, galinčių pasiūlyti analogišką atlygį su mažesnėmis sąnaudomis, c) ES taisyklių adaptavimo kaina valstybės partnerės viduje: vidiniai galios centrai – ar pavyks juos „įgalinti“?

Tyrimas parodė, kad ES pirmenybę teikia ne tiek bendrosios rinkos išplėtimui į tas sritis, kuriose ji dar neveikia, kiek pozityviai integracijai, kuri numato reguliacinių normų ir standartų suderinimą. Tai „persilieja“ ir į išorinius santykius. ES siūlomas integracijos be narystės modelis yra grindžiamas pozityvios integracijos principais, pagal kuriuos Ukraina pirmiausia turi susiderinti su ES standartais ir tik tada gali pretenduoti į laisvąją prekybą su ES.

Laisvosios prekybos susitarimai turi atitikti ES ūkio struktūrą, todėl jie apima ne tik tarifinius klausimus, bet ir ne tarifinių barjerų naikinimą, paslaugų sektoriaus liberalizavimą, valstybės protekcionistinių priemonių, kaip antai valstybinės subsidijos, eliminavimą. Taip Ukrainai tenka „politikos perėmėjos“ statusas. Įgyvendinus ES reikalaujamas reformas, šalyje – „politikos perėmėjoje“ – turėtų keistis valstybės ir verslo sąveikos modelis.

Kalbant apie Ukrainos europeizacijos galimybes, ypač svarbu atsižvelgti į tai, kad Ukrainos politinės ir ekonominės sistemos taisykles formuoja ir palaiko oligarchizuotos verslo grupės. Būtent nuo

jų naudos ir išlaidų balanso priklauso Ukrainos integracijos į ES vidaus rinką dinamika. Mainais į laisvosios prekybos režimą Ukraina turės perimti ES reikalaujamą reformų paketą, numatantį valstybės dotacijų sistemos, protekcionistinių priemonių atsisakymą, kurį įgyvendinus Ukrainoje neišvengiamai turėtų keistis valstybės ir verslo „suaugimo“ modelis.

Įgyvendinant laisvosios prekybos su ES susitarimo nuostatas, teks reformuoti arba nutraukti subsidijavimą technologiškai atsilikusioms šakoms: žemės ūkiui, transportui, mašinų gamybos įmonėms. Priešintis integracijai su ES turėtų ir bankų bei finansų sektoriuose veikiančios verslo grupės, kurios yra labai jautrios užsienio kapitalo įmonių konkurencijai.

Kita vertus, į eksportą orientuotose ūkio šakose (pavyzdžiui, metalurgijos pramonė) veikiančios bendrovės gali būti suinteresuotos laisvosios prekybos erdve tarp Ukrainos ir ES, bet tik tuo atveju, jeigu tai padės sumažinti apribojimus jų produkcijai patekti į ES rinką.

Todėl kuo didesne apimtimi Ukraina įgyvendins ES standartus, tuo didesnė galimybė išplėsti Ukrainos ūkio sektorių, eksportuojančių į ES rinką, ratą. Kita vertus, ES standartų perėmimas savaime dar nereiškia eksporto sričių daugėjimo, jeigu kitos nuostatos apriboja galimybes palankesnėmis sąlygomis eksportuoti produkciją į ES.

ES į laisvosios prekybos susitarimus yra linkusi ne tik perkelti reguliacines normas, atspindinčias jos vidaus ekonominę sanklodą, bet lygia greta siekia apsaugoti ir importui jautrias savo ūkio šakas. Išimties dėl ES teisės taikyti importo muitus žemės ūkio, tekstilės ir plieno bei kai kurioms kitoms prekių grupėms įtvirtintos faktiškai visuose ES ir trečiųjų šalių prekybos susitarimuose. Nesant palankių muitų tarifų ir Bendrijai išlaikant protekcionizmą jautrioje ūkio šakose, į kurias patenka didelė dalis Ukrainos eksportuojamos produkcijos, ES negalėtų Ukrainai pasiūlyti motyvacinio mechanizmo peržengti ES adaptacinį barjerą.

Verslo grupės, kurios kontroliuoja į ES rinką orientuotas Ukrainos ūkio šakas, turėtų būti vertinamos kaip galimas Ukrainos „europeiza-

ciją“ skatinantis vidaus galios centras. Pristatymo prie ES taisyklių išlaidas gali kompensuoti tik patekimas į ES rinką, todėl europeizacija gali būti suinteresuotos tik į eksportą orientuotos verslo grupės, o tai reiškia, jog Ukraina savo integraciją su ES gali imti vertinti kaip selektyvų procesą, kuris būtų grindžiamas konkrečių sektorių gaunama nauda.

Nagrinėjant ES vidinės integracijos poveikį Rusijos europeizacijai, svarbu atsižvelgti į Rusijoje susiformavusios politinės ir ekonominės sanklodos bruožus: uždara ir išorinėms įtakoms atspari politinė sistema, politinio ir ekonominio elito „suaugimas“ bei biurokratinės korporacijos kontroliuojamos strateginės šalies ūkio šakos, kurios yra izoliuotos nuo tiesioginių užsienio investicijų. Rusija siekia išvengti „politikos perėmėjos“ statuso, todėl ES galimybės santykiuose su Rusija taikyti klasikinį sąlygiškumo principą yra labai ribotos.

ES ir Rusijos santykių analizei pagelbėti gali I. Mannerso koncepcija, pagal kurią „svarbu yra ne tai, ką ES daro, o tai, kas ji yra“. Tai „šešėlinis“ integracijos efektas, kurį galima apibūdinti taip: vidinė ES integracija neišvengiamai sukuria ir išorinį poveikį. „Šešėlinės“ integracijos efektas įmanomas tik tuose sektoriuose, kur jau yra susiformavęs ES integracinis modelis. Tik taip gali atsirasti sąlygos ES šių šalių atžvilgiu taikyti „vartų saugotojo“ (angl. *gate-keeper*) funkciją.

„Vartų saugotojo“ funkcija – iš vidinės ES integracijos kylantis adaptacinis krūvis, kuris veikia kaip saugiklis, galintis apriboti trečiosios šalies subjektų dalyvavimą ES vidaus rinkoje, jeigu ši nepristaikytų prie ES taisyklių. Idealų „šešėlinės integracijos“ veikimo modelį galima apibūdinti taip: trečiosios šalys perima „europines taisykles“ tose srityse, kuriose jos nori „eiti į ES“.

Rusijos energetikos sektoriaus monopolistės iš esmės gali laisvai investuoti į ES rinką (egzistuoja tik nacionaliniai valstybių narių, o ne ES lygmens apribojimai), o Rusijos strateginėse ūkio šakose yra įtvirtinti riboženkliai tiesioginėms užsienio investicijoms. Todėl pirminiame ES dujų sektoriaus pertvarkos variante EK pasiūlė užtikrinti

abipusiškumo principą – vienodai teisiškai reglamentuoti energetinių išteklių tiekimo, paskirstymo ir gamybos atskyrimą tiek ES, tiek trečiojoje šalyje. Priėmimą prie ES energetikos rinkos būtų gavusios tik savo rinkas atvėrusios šalys.

„Trečiųjų šalių“ straipsnis – sudedamoji trečiojo energetikos paketo, kurio paskirtis – liberalizuoti ES elektros ir dujų rinką, dalis. Todėl šio straipsnio turinys tiesiogiai priklausė nuo ES viduje pasirinkto bendros energetikos politikos modelio. Galutiniam direktyvos variante numatyta, kad ES šalys narės galės pasirinkti ir „kompromisinį“ vertikalių monopolijų išskaidymo variantą, pagal kurį: vertikalios integracijos bendrovės išlieka ir išlaiko perdavimo tinklus, o jos valdyti perduoda operatoriui, kurį prižiūrėtų specialios nacionalinės agentūros.

Šis „kompromisinis“ vertikalių monopolijų išskaidymo variantas „persiliejo“ ir į energetinių santykių su trečiosiomis šalimis reglamentavimą. Pagal dabartinį variantą, trečiųjų šalių investavimą į Europos energetikos rinką reguliuos specialūs nacionaliniai reguliuotojai. Taigi, vadovaujantis galutine reformų paketo versija nustatyta sertifikavimo sistema, kuri yra labiau pagrįsta nacionaliniu (nors ir sustiprintu), o ne europiniu reguliavimu. Tai reiškia, jog energetikos srityje liko ES integracijos modelio vakuumas, kuris užkerta kelią ES atlikti „vartų saugotojo“ funkcijas trečiųjų šalių atžvilgiu. Tai lemia ribotas ES galimybes primesti Rusijai savo žaidimo taisykles.

ES neturi svertų priartinti Rusiją prie savo žaidimo taisyklių, nes pastarosios eksporto struktūroje dominuoja produkcija, kuriai ES išorės prekybos politikos pokyčiai neturėtų jokio reikšmingo poveikio. ES negali svarbiausiems Rusijos politinės ir ekonominės sistemos žaidėjams pasiūlyti išorinių paskatų ir taip pasukti juos sau palankia linkme įgalinti svarbiausius Rusijos politinės ir judėti europinių taisyklių perėmimo linkme. Situacija galėtų pasikeisti tik tuo atveju, jei Rusija nuspręstų diversifikuoti savo ekonomiką.

Kodėl Rusija nediversifikuoja savo ekonomikos? Susiformavusi politinė vertikalė ir nusistovėjęs verslo ir politikos „suaugimo“ mo-

delis lemia, kad Rusijos politinė ir ekonominė sistema yra ypač jautri vidinėms problemoms: įvairiems įtakos sferų persiskirstymams, elito grupių tarpusavio konkurencijai.

Dabartinė Rusijos sistema gali funkcionuoti tik tuo atveju, jeigu šalies ekonomika yra centralizuota, o svarbiausios ūkio šakos yra valstybės kontroliuojamos. Tai „užkonservuoja“ šalies ekonominę sanklodą, nes struktūrinės reformos strateginiuose ūkio sektoriuose reikštų ne tik fundamentalią šalies ekonomikos pertvarką, bet ir „žaidimo taisyklių“ Rusijos politinio elito viduje peržiūrą. Susiformavusi politinė vertikālė ir nusistovėjęs verslo ir politikos „suaugimo“ modelis lemia, kad Rusijos politinė ir ekonominė sistema yra ypač jautri vidinėms problemoms: įvairiems įtakos sferų persiskirstymams, elito grupių tarpusavio konkurencijai. Dabartinė Rusijos politinė sistema gali funkcionuoti tik tuo atveju, jeigu šalies ekonomika yra centralizuota, o svarbiausios ūkio šakos yra valstybės kontroliuojamos.

Verslo ir politikos susilieėjimas „užkonservuoja“ šalies ekonominę sanklodą, nes struktūrinės reformos strateginiuose ūkio sektoriuose reikštų ne tik fundamentalią šalies ekonomikos pertvarką, bet ir žaidimo taisyklių Rusijos politinio elito viduje peržiūrą.

Atlikęs tyrimą, disertacijos autorius suformulavo tokias išvadas:

Net jeigu daugelyje į eksportą orientuotų pozicijų Ukraina gautų palankius muitų tarifus ir padidintas kvotas, visa tai išsigaliojūt tik tada, kai ji įgyvendintų brangiai kainuojančias taisykles. Tačiau net ir perėmus visą šį reikalavimų „paketą“, o ES atvėrus savo vidaus rinką Ukrainos produkcijai, abejotina, ar net į ES rinką orientuotos Ukrainos verslo struktūros norės keisti „žaidimo taisykles“ tokiose srityse kaip konkurencijos politika, valstybės dotacijos, viešieji pirkimai, t. y. ten, kur susilieja verslas ir politika.

„Šešėlinės“ integracijos modelis – būdas tirti ES santykius su valstybėmis, kurios nėra suinteresuotos naryste ES ir kurių atžvilgiu ES negali taikyti tradicinio išankstinių sąlygų principo. „Šešėlinė“ integracija geriausiai gali paaiškinti ES santykius su valstybėmis, kurių ekonomika, o per verslo ir politikos „suaugimo“ schemas ir visa

politinė sistema labai priklauso nuo vieno ūkio sektoriaus, kuriame tą šalį su ES sieja tarpusavio priklausomybė.

Ukrainos atveju ES vidinė integracija, kuri plėtojasi pagal pozityvios integracijos logiką, sudaro adaptacinį barjerą, kuris stabdo integracijos be narystės modelių funkcionavimą. Rusijos atveju vidinis ES integracijos modelis dujų sektoriuje, kuriame abi šalys susisaisčiusios tarpusavio priklausomybės ryšiais, yra būtina sąlyga ES taikyti „riboženklių“ modelį, jeigu Rusija neįgyvendins teisinio abipusiškumo.

Pristačius disertaciją įvyko vieša diskusija, kuriai pasibaigus politikos mokslų gynimo taryba slaptu balsavimu nutarė suteikti Laurynui Kasčiūnui socialinių mokslų srities politikos krypties daktaro laipsnį.

REDAKCIJOS INFORMACIJA