

Ne prasto 'porednoto
prisъedinjavane"
**Не просто „породното
присъединяване“**

politicheska ikonomija na

Политическа икономия
на разширяването на ЕС на Изток
razširjavaneto na ES na iztok

Džon ITUEL

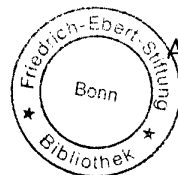
Джон Итуел

Майкъл Елман

Матс Карлсон

Д. Марио Нути

Джудит Шапиро



София, 1998

A 98 - 08315

Съдържание

Предговор към българското издание	i
Предговор	iii
За Европейския форум за демокрация и солидарност	v
За авторите	vii
1. Солидарност и национален интерес: Необходимостта от нов подход към разширяването на Европейския съюз	1
2. Икономиката на особения тип разширяване	21
3. Конкуренцията и рисковете пред разширяването	37
4. Последствия от членството в Европейския съюз	53
5. Изграждане на бъдещето на новия Европейски съюз	71
Литература	81

Оригинално издание на английски:

- EST © John Eatwell, Michael Ellman, Mats Karlsson,
D. Mario Nuti, Judith Shapiro. Not „Just Another Accession“.
The Political Economy of EU Enlargement to the East.
© Institute for Public Policy Research, London 1997

Издатели на български език:

Център за исторически и политологически изследвания,
София, 1998
Фондация „Фридрих Еберт“,
Регионално бюро „Балкани“, София, 1998
Превод: Стефан Филипов, Добрин Христов, 1998

Предговор към българското издание

През 1996 г. Центърът за исторически и политологически изследвания и Фондация „Фридрих Еберт“ издадоха на български език книгата „Трансформация и интеграция (За бъдещето на страните от Централна и Източна Европа)“. Тази разработка на Групата по икономическата програма на Европейския форум за демокрация и солидарност сложи началото на широки дебати и в България. Те имаха за цел да поставят акцент върху по-силното осъзнаване на социалните отговорности като ориентир на политиката и на тази основа да подпомогнат усилията за разработване на лев обществен проект от гледна точка на икономическата трансформация и европейската интеграция.

Сега на вниманието на българския читател е втората част на тази книга – „Не просто „поредното присъединяване“ (Политическа икономия на разширяването на ЕС на Изток)“. Като най-важна задача пред страните от Централна и Източна Европа се откроява разширяването на Европейския съюз, а проблемите на европейската интеграция придобиват приоритетно значение.

В България съществува консенсус по въпроса за интеграцията в ЕС. Липсва обаче съгласие върху общонационална програма за реформи, получила обществена подкрепа. Доминиращият неолиберален подход внушава идеята, че начинът на извършване на реформата няма алтернатива. Това е не само несериозно, но и опасно за неукрепналата демокрация. В същото време динамиката на обществените нагласи ясно откроява необходимостта от друга политика.

Алтернатива има. Тя е заложена в икономически по-ефективното и социално по-справедливото съчетаване на интересите на различните обществени слоеве при осъществяване на реформата. Дълг и отговорност на социално ориентираните сили в България е да обединят усилията си и да предложат на гражданите и обществото прагматична политическа оферта за реализиране на лявата алтернатива.

Издателите се надяват, че българският превод на книгата ще улесни обществените дебати в лявото пространство и от гледна точка на социалдемократическите принципи и ценности ще очертае пара-

метрите на една друга политика, отговаряща на обществените очаквания, на обективното разширяване на лявото пространство и на националните интереси на страната.

проф. д-р Нора Ананиева
Директор на Центъра
за исторически и
политологически
изследвания

София, март 1998

д-р Марк Майнардус
Директор на Регионално
бюро „Балкани“
Фондация „Фридрих Еберт“

Предговор

Настоящата разработка представлява доклад на Групата по икономическата програма на Европейския форум за демокрация и солидарност. Ние, петимата членове на групата, се събрахме през ноември 1993 г. по инициатива на Европейския форум за демокрация и солидарност. Помолиха ни да представим независим доклад върху алтернативите на прехода в страните от Централна и Източна Европа за периода средата – края на 90-те години. Този доклад бе публикуван през 1995 г. от Института за изследване на публичната политика под заглавие „Трансформация и интеграция. За бъдещето на страните от Централна и Източна Европа“ (Българският превод е публикуван под същото заглавие през 1996 г. от Центъра за исторически и политологически изследвания и Фондация „Фридрих Еберт“ – б.пр.). В съответствие с целта му той бе използван в семинари и дискусии по въпросите на публичната политика в практически всички страни в преход.

Тогава ние подчертахме необходимостта от много по-силно осъзнаване на публичните отговорности като ориентир на политиката. Това съзнание трябваше да осигури, да поддържа и да развива прехода към демокрация и социална пазарна икономика. Нашата позиция бе, че съществува възможност за избор на начините за извършване на реформата. Доминиращият дебат неосолиберален подход не бе единственото решение. Изборът на типа общество, което желаем, стана още по-важен, когато страните се изправиха пред следстабилизационния процес и пред комплекса от проблеми на трансформацията от второ поколение. Именно такъв дебат за трансформацията се води сега в цяла Централна и Източна Европа.

В момента Европа е поставена пред сериозен избор по въпросите на интеграцията. Несъмнено разширяването и задълбочаването на Европейския съюз са най-важните задачи в днешна Европа. Важно е Европейският съюз да успее колкото е възможно по-скоро в опита си да включи първа група от нови членове. Също толкова важно е, това да се направи в контекста на осигуряване на интеграция на цяла Европа и на създаване на нов Съюз, отговарящ на нуждите на хората. По такъв начин трансформацията и интеграцията са взаимно свързани. Интеграцията трябва да бъде изградена на обща основа, за да бъде успешно осъществена. Не

трябва да бъде пропилян историческият шанс да се промени цяла Европа и да се развие динамиката на все по-дълбоко сътрудничество.

За тази цел е нужно по-добро разбиране на политическата икономия на европейската интеграция. Ние бяхме помолени от Европейския форум да поставим тези въпроси с цел да се предизвика дебат по публичната политика. В този кратък доклад вероятно въпросите са повече отколкото отговорите. Дори и да е така, ние се надяваме да допринесем за широка дискусия за начините за постигане на бързо и успешно разширяване на Европейския съюз.

Ние дължим благодарност на много хора за идеите и критиките, отправени по време на нашата работа. С подкрепата на Европейския форум и на Парламентарната група на социалистите в Европейския парламент бе проведен един пръв семинар в Брюксел през август 1996 г. Някои от важните въпроси бяха сериозно разисквани от Нийл Кинък в една негова реч в Кембридж през февруари 1997 г. (вж. Kinnok, 1997). Вариант на този доклад бе обсъждан през април 1997 г. в Лондон на семинар, организиран с подкрепата на Стокхолмския институт за изследване на прехода и на източноевропейските икономики. Ние дължим особена благодарност и на много наши приятели в Централна и Източна Европа, които отделиха време за критика на първите варианти на този доклад.

*Амстердам, Лондон и Стокхолм
Април 1997*

Джон Итуел Майкъл Елман Матс Карлсон
Д. Марио Нути Джудит Шапиро

Европейският форум за демокрация и солидарност

Европейският форум за демокрация и солидарност е основан през 1993 г. по инициатива на западноевропейски социалдемократически партии. Целта му е да се създаде широка мрежа от контакти между европейските партии, организации и личности, които споделят социалдемократическите принципи и ценности.

Европейският форум е независима фондация, ръководена от борд и Управителен комитет. Ogлавява се от Хайнц Фишер, председател на Австрийския парламент. Седалището му е в Брюксел, Белгия. Европейският форум и дейностите му се финансират от западноевропейските социалдемократически партии, от парламентарната група на Партията на европейските социалисти в Европейския парламент и от редица западноевропейски фондации.

Все по-голям става броят на партиите, организациите и лицата в цяла Европа, които участват активно в дейностите на Европейския форум. Тези дейности включват широка гама от различни проекти, семинари, работни срещи, публикации на актуализирани справочни материали за страните-членки на Форума и на Бюлетин за предстоящи събития, обмяна на информация и опит. Една от първите дейности, предприети от Европейския форум, е разработването на програма за икономическата трансформация и интеграция на Централна и Източна Европа.

Активното включване и участие на много партии и личности от Централна и Източна Европа потвърди ползата от една такава независима структура. Европейският форум ще продължи да укрепва връзките между политиките, икономистите и много други специалисти от цяла Европа, които работят на доброволни начала в името на укрепването на демокрацията.

За контакти с Европейския форум се обръщайте на следния адрес:

European Forum for Democracy and Solidarity
c/o Group of the Party of European Socialists
European Parliament Montoyer 11.03
97-113 rue Belliard
1047 Brussels

Tel: (32 2) 284 30 69

Fax: (32 2) 284 90 57

Група по икономическата програма на Европейския форум за демокрация и солидарност

Джон Итуел

Президент на Куинс Колидж, Кембридж. Преподава икономика в Кембридж от 1970 г. насам. От 1985 до 1992 г. работи като икономически съветник на Нийл Кинък, ръководител на Лейбъристката партия. В периода 1994–1997 г. е и главен говорител на Лейбъристката партия по въпросите на финансите и икономиката в Камарата на лордовете.

Майкъл Еман

Професор в Амстердамския университет по икономически системи, специалист главно в областта на икономиките в преход. Има много публикации по икономическите системи, по съветската и руската икономика, по въпросите на прехода. Чуждестранен член-кореспондент (академик) на Руската академия на икономическите науки и предприемачеството, научен сътрудник в Института Тинберген и ХАКЕ, работил е като консултант по линия на различни агенции на ООН, ЕС и холандското правителство.

Матс Карлсон

Заместник-министър на шведското Министерство на външните работи; през 1991–1994 г. – съветник по външната политика на социалдемократическата парламентарна група; 1992–1994 г. – в канцеларията на Ингвар Карлсон и съпредседател на Комисията по глобалистика; преди това – главен икономист в Министерството на външните работи; съавтор на „Икономически обзор на балтийските държави“ (Pinter, 1992).

Д. Марио Нути

Професор по сравнителен анализ на икономическите системи в Римския университет „La Sapienza“; гост-професор в Лондонско-

то бизнес училище; преди това научен сътрудник на Кингс Колидж, Кембридж (1965–1979); директор на Центъра за изследване на проблемите на Русия и Източна Европа в Бирмингамския университет (1980–1982 г.); професор по икономика в Европейския университет във Флоренция (1982–1990); икономически съветник на различни международни организации, в т.ч. на Европейската комисия, Брюксел (1990) и на правителството на Полша (от 1994 нататък).

Джудит Шапиро

Старши преподавател по икономика в Голдсмит Колидж, Лондонски университет. Работила е като постоянен съветник по икономическата и социалната политика в Москва от 1993 г., първоначално в Отдела по макроикономика и финанси на Министерството на финансите на руското правителство, а понастоящем във финансираната от Програмата TACIS на ЕС руски Европейски център за икономическа политика. Автор е на ред трудове по въпросите на съветската и на руската икономика и социална политика.

1. Солидарност и национален интерес: необходимостта от нов подход към разширяването на Европейския съюз

Разширяването на Европейския съюз на Изток е една от най-важните точки в дневния ред на международната общност днес¹. Самият исторически императив е всеобщо признат. Съществуващият подход към разширяването обаче е твърде тесен и механичен и не дава възможност да се вземат напълно под внимание необходимите политически и икономически фактори. За да не се допусне провалът на европейската интеграция, тя трябва да бъде основана както върху националния интерес, така и върху солидарността вътре в нациите и между нациите. Ако не е базирана на националните интереси, тя няма да се осъществи. Съществуват прекалено много корпоративни интереси, готови да я блокират. Ако не е основана върху солидарност, тя няма да може да функционира. Непосредствените разходи по разширяването ще поставят непреодолими бариери.

Провал е възможен и той крие голям риск. И преди, и сега европейците са се оказвали уязвими спрямо проповядващите нетолерантност популисти, ксенофоби и расисти. Все още са живи в паметта ни жестоки войни, глад и лишения, геноцид и Гулаг. Дори сега, през тези последни години на века, когато разпадащи се стени откриха толкова много шансове за толкова много хора, тази податливост все още не е изчезнала. В етнически прочистените равнини на Балканите, в Северна Ирландия и в сегрегираните градове на Западна Европа отново оживява уязвимостта на човешкия дух по отношение на нетолерантността и насилието.

Европейският съюз се появи именно за да противостои на тези тъмни сили. Съюзът е в най-дълбокия смисъл на думата политически проект. Той е проект, който е доказал своята сила. Дългата история на военни конфликти между западноевропейците е намерила своя край. Когато в Гърция, Португалия и Испания започнаха да доминират демократите, тези страни бяха поканени да се присъединят към Общността, за да се засили устойчивостта на техните нови демократични институции. От Ирландия до Италия настъпи огромно подобрене на ежедневния живот за много хора

в продължение на десетилетия. Съюзът и неговите структури не се развива без противоречия между нациите или вътре в тях. Но Европа без Съюза би била по-нецивилизовано място за живеене. Сега този проект се сблъсква с нови задачи: да задълбочи сътрудничеството по все по-сложни въпроси и да постигне исторически безпрецедентно разширяване.

Ние вярваме, че разширяването на Европейския съюз ще се състои. Но отук нататък много неща остават несигурни – кой, кога, как. Въпреки многото тържествени декларации, въпреки бързите и положителни промени в страните-кандидатки, разширяването във всеки един отделен случай не е нещо сигурно. Нито потенциалните нови членове, нито сегашните членове не са поели надежден курс за справяне с проблемите на разширяването и на по-широката европейска интеграция, която то предполага.

Това не е сигнал за тревога. Налице са всички основания да вярваме, че са възможни значително разширяване на Съюза и по-добро сътрудничество между неговите членове. Но налице са и съществени проблеми, както и реални опасности. Опростеният подход може да доведе до неприятни изненади – и за кандидатите, и за сегашните членове, и за тези, които (най-малкото при първия тур) няма да станат членове.

Обосновани опасения и популистски заплахи

Нека първо да се обърнем към *страните-кандидатки*. В много кандидатстващи страни както политическите лидери, така и общественото мнение изглежда приемат разширяването като нещо сигурно. Сякаш е всеобщо мнението, че всяко друго решение би означавало измяна, нещо, което изглежда немислимо след края на „студената война“. В действителност *вътре* в страните-кандидатки могат да се случат много неща, които биха могли да отложат разширяването за неопределено време или да изключат някои или дори всички кандидати от дълбоката интеграция, към която те се стремят.

Възможно е, както при почти всички предишни присъединения, да съвпадат политически и специфично национални обстоятелства, които да породят сред населението мъртво въълнение от враждебност спрямо членството в Европейския съюз. Това може да изглежда като отдалечена перспектива за страни, където копнежат за сигурността и икономическите ползи от подновената „принадлежност към Европа“ е толкова силен. Въпреки това, след като комунистическото минало остане назад и вече не се възприема като непосредствена заплаха, и след като датата на същинското присъединяване е поставена далече в бъдещето, не е изключено да

възникнат по-негативни възгледи за Европейския съюз. Едно главно политическо малцинство често може да измести политиката в нежелани посоки. Затова е опасно да се възприема разширяването като нещо сигурно.

По време на първата фаза на прехода в страните от Централна и Източна Европа бе налице подкрепа за принципите на функциониращата пазарна икономика. Силна бе волята да се скъса с миналото. В момента обаче, когато това е вече факт и втората вълна на структурно преустройство започва да набира скорост, подкрепата на населението вече не може да бъде гарантирана. Хората ще започнат да задават критични въпроси по отношение на това, накъде водят трансформацията и интеграцията. И ще го правят с пълно право, тъй като с присъединяването са свързани реални проблеми. Популисти с различна окраска – от комунисти до крайната десница – лесно ще намерят въпроси, които да експлоатират. Ако по-отговорните партии не се занимават с тези проблеми, други ще го направят.

Политическите лидери трябва да покажат, че се грижат за интересите на своята страна. Това е единственият начин да се осигури за продължително време подкрепата на населението. Членството със сигурност ще донесе радикални промени – както положителни, така и отрицателни. Отрицателните последици от реформата често са по-ясно видими и бързо могат да ерозират подкрепата на гражданите. Положителните резултати могат да се появят по-бавно и макар да са съществени, може да се проявят само в ограничени сфери и поради това да се оценяват по-ниско, когато се прави някакъв избор – на референдум или по друг начин.

Когато се разберат по-добре икономическите механизми за привличане на страните от Централна и Източна Европа в Съюза, тогава ще стане ясно, че това не е „просто породното присъединяване“.² Досега по-голямата част от дискусиите по присъединяването бе насочена към необходимостта от реформиране на селскостопанската и на структурната политики на самия Съюз. Подобно внимание не бе отделено на икономическите и търговските интереси на кандидатите, на заплахите, които могат да възникнат, на обосноваването искания на кандидатите за недвусмислени условия за присъединяване и за преходни споразумения. Какво ще се случи с рентабилността на полските каменовъглени мини, когато се приложат стандартите на Европейския съюз за околната среда? Какво ще се случи с унгарското градинарство или със чешката стъкларска промишленост, когато конкуренцията на единния пазар ги засегне силно? Икономиката на разширяването от гледна точка на позицията на влизащите страни не е достатъчно разработена.

Освен това всяка държава вероятно има да се грижи и за ред свои легитимни икономически интереси. За Швеция например тези въпроси на национален интерес се простират от политиката на сигурност до употребата на тютюн за смъркане (който, съгласно законодателството на Европейския съюз, не е годен да се продава в рамките на Съюза). В Норвегия недоверие в селските райони спрямо идеята за „Съюз“ се оказа прекалено високо препятствие. На Дания, член от четвърт век, все още са разрешени изключения, като например във връзка с продажбата на вили на чужденци. Ще възникнат ли подобни проблеми по отношение на земята и собствеността например в Чехия, като имаме предвид наследството на съдетско-германския въпрос, или пък в Полша?

Това са интереси и проблеми, към които трябва да се подходи сериозно, независимо от това, дали подобни икономически интереси ще доведат до специфични изключения или до преходни споразумения за кандидатите или просто ще изискват водене на преговори с особено внимание и уважение от страна на преговарящите страни.

В настоящия момент обаче нагласата от страна на Съюза изглежда да е в посоката да не се допускат никакви изключения. А и силно желящите да се присъединят кандидати сега са на мнение, че не са нужни никакви изключения. Това самодоволство може да бъде опасно. Политикът, който явява, че неговата собствена страна няма такива проблеми, малки или големи, е загубил връзка с реалността. Дори и опитни политици могат да бъдат изненадани от това, което може да се появи от дълбините на техните общества. Затова политическите лидери трябва да се отнасят много внимателно към дебата за преговорите с Европейския съюз. Впечатляващо мнозинства в анкетите за общественото мнение могат да се изпарят за една нощ. А дори и силни негативни малцинства могат да създадат много политически трудности. Когато чешкият премиер Вацлав Клаус се забавляваше с евроскептична реторика, подмятайки, че Съюзът е някак си прекалено социалистически, той си играеше с огъня. Защото независимо поради каква причина, демоскопските изследвания сега показват едва 50 процента в полза на чешкото членство, и то няколко години преди момента, когато условията и последиците от членството ще станат ясни.

Наистина трудно бихме си представили, че точно общественото мнение ще попречи на членството на някоя от източноевропейските страни-кандидати. Важното в случая обаче е да се премине през преговорите и да се влезе в Съюза при висока степен на вътрешен консенсус. Това е в интерес както на настоящите, така и на бъдещите членове.

На следващо място ще разгледаме *настоящите членове*. Проблемите в навечерието на Междуправителствената конференция и придвижването към Валутния съюз поставят под натиск сегашните членове още преди да са взети предвид последиците от разширяването. Тези въпроси подчертаха недвусмислено факта, че всеки аспект от вътрешната политика на членовете вече се създава или се повлиява от решения, взети на равнище Европейски съюз. А това означава, че електоратът както никога досега е дълбоко загрижен за скоростта и за съдържанието на институционалните и икономическата реформа на ЕС, включително и за последиците от разширяването на Изток.

Коренно различното днес е, че европейските въпроси вече не могат да се решават само в кръга на дипломати и преговарящи екипи. Политиката на Европейския съюз вече не е „въпрос на международна политика“. Тя е част от главното направление на вътрешния политически живот. Това означава, че разширяването, както и други въпроси, не могат да бъдат решавани от европейските елити. Именно обикновените хора от Милано и Мalmö, от Манчестър и Мюнхен са тези, които трябва да бъдат убедени, че разширяването е нещо добро. Много от членовете на ЕС се сблъскват със силен европесимизъм. Вече в продължение на години безработицата продължава да бъде с двуцифрено измерение, което силно ерозира доверието на населението към политическата система. За много хора Европейският съюз остава отчуждена, неясна и заглеждана в себе си организация, която не полага никакви грижи за техните интереси. При тези условия разширяването се възприема със страх като конкуренция за достъп до фондовете на ЕС и като заплаха за работните места.

Тези, които желаят бъдеще за Европа, би трябвало да се стреснат, когато десните популисти на Йорг Хайдер в Австрия или Лео Пен във Франция участват на избори и побеждават с платформи против разширяването. Дори и разширяването да не бъде въпрос на референдум, очевидно е, че популистките сили в сегашните членове на ЕС имат възможността да създадат много неприятности. При положение, че безработицата не падне значително под сегашните си равнища и че Европейският съюз не стане по-открит и по-близък до нуждите на хората, може да бъде твърде трудно да се убедят сегашните членове, че разширяването с неговите бюджетни последици и с потенциалните си въздействия върху свободното движение на стоки, капитали, услуги и хора наистина е нещо добро.

Нека да разгледаме и *онези страни, които няма да станат членове на първия етап*. Те попадат в няколко групи. Първо, има страни, които вече са кандидатствали за членство, но за които не

е вероятно да се присъединят при първия тур (например България). Второ, има страни, които биха искали да се присъединят, но не са кандидатствали и чиито изгледи да бъдат предвидени за членство в близкото бъдеще са неблагоприятни (например Украйна и Босна). Трето, има страни, които не са кандидатствали за членство, но които са жизнено важни за икономическото и политическото бъдеще на Европа (например Русия). За всяка от тези три категории е нужна отделна стратегия. Днес такава стратегия все още няма.

Тези, които остават навън, трябва да имат структурирана връзка, която да не ги изоставя извън интегриращата се общност на европейските нации. Съюзът трябва да запази своята отвореност. Онези, които получат отговор „не“ от страна на Съюза, както и онези, които не са в състояние да представят отговор „да“ от собствения си народ, трябва да имат такова място в европейските структури, което да свежда до минимум рисковете от политически провал. Съюзът трябва да има предвид, че отхвърлянето на молба за членство може да има сериозни отрицателни последици (вътрешни и външни) за икономическото и политическото развитие на съответната страна.

Ако първият кръг на присъединяване се провали, втори тур няма да има в продължение на много години. Това означава, че интерес от успеха на първия кръг на разширяването имат не само сегашните членове и страните, които ще се присъединят с първия кръг, но и държавите, които се надяват да се присъединят на втория етап. Разширяването ще се постигне по-лесно, ако се възприеме концепцията за „гъвкава интеграция“. Нужна е и концепция, която ще направи по-поносимо възприемането на не-членството.

Разбираемо е, че страните-кандидатки изпитваха колебание да разработват устойчиви структури на не-членство. За тях членството в ЕС е прекалено важно, за да бъде минирано с дискусии за второто най-добро решение. Още повече, че подобни дебати биха предоставили удобен път за измъкване за онези в Съюза, които не са особени привърженици на разширяването. С наближаването на разширяването обаче трябва да се разгърне европейски дебат по въпроса, какво да се прави с не-членството. Този въпрос не трябва да остане табу. Особена отговорност да не се подминава този проблем пада по-специално върху онези кандидати, за които е по-вероятно да имат успех на първия етап.

Никоя страна не бива да попадне в положение да не може да влияе върху собствената си съдба. Именно поради това всички десет кандидати от Централна и Източна Европа би трябвало да започнат преговорите си едновременно и да бъдат разглеждани и оце-

нявани според ясни и обективни критерии. Ако страните бъдат изключени произволно, ще бъде ерозирано дисциплиниращото въздействие, което несъмнено оказват перспективите за членство по отношение на развитието на съвременна демократична култура и социално пазарно стопанство. Популистските опасности ще нарастват още повече, ако освен всичко това не се разработи и по-широка икономическа рамка, в която да се разглеждат оправданите опасения на изключените страни.

Осъществяване на разширяването

Влизането в Европейския съюз не означава просто да бъдеш допуснат в някакъв клуб, след като си изпълнил дадени статични критерии за членство и си се подчинил на определен брой от минимални общи правила. То означава нещо много по-динамично, а именно – да се задължиш постоянно да споделяш вземането на решения по все по-сложни проблеми в един непрекъснато задълбочаващ се Съюз.

Какво ще осигури стабилност и просперитет в един разширен Съюз? Какво ще направи възможна ефективната работа в съвместните институции – Съветите на министрите, Комисията и все по-важния Европейски парламент? Какво ще направи възможен консенсусът по огромния брой проблеми, с които се сблъскват европейската интеграция и европейските отношения с останалия свят? С други думи, какво ще направи възможен един по-ефективен Съюз?

Разширяването със сигурност ще постави на изпитание чувството за солидарност в Европа, и то във всички страни, независимо дали те вече са членове или са на път да влязат, и във всички сфери на публичния живот, независимо дали става дума за въпроси с очевидна значимост за цяла Европа или пък за такива само с непряко влияние.

За да може всичко това да стане реалност, нациите трябва да споделят ценностите, които са в корените на Съюза. Само на основата на споделени ценности е възможно да се очаква, че обществата, а не само държавите, ще бъдат в състояние да поемат съвместна отговорност и да отговорят на предизвикателствата, с които всички те се сблъскват.

Изясняването на тази основа от споделяни ценности ще е от полза за политическия живот в много страни. Тези общи ценности обикновено се изразяват (както е например в Парижката харта от 1990 г. или в Маастрихтския договор от 1992 г.) чрез четири комплекса от цели, които произтичат от тях:

- постигане на съвместна сигурност и пренасянето ѝ извън Съюза
- задълбочаване на демократичната култура и уважението на човешките права
- развитие на социално пазарно стопанство
- осигуряване на екологичната устойчивост

За да може да функционира, разширяването на Европейския съюз трябва да бъде изградено около тези задачи. За новите кандидати тази логика има особено измерение доколкото интеграцията с Европейския съюз е в неразривна връзка с трансформацията на техните собствени общества. Начинът за извършване на тази трансформация предопределя не само дали кандидатът ще спазва минималните критерии, поставени от Съюза. Той формира и идентичността на страната в момента на нейното влизане, която може да бъде много важен фактор при определянето на това, кой действително ще влезе и при какви условия. Сегашните членове естествено ще се интересуват, какво представлява това ново „животно“. Вероятно ще са много по-загрижени за дългосрочните последици от новите членства, отколкото за точните условия по време на влизането. Те ще искат да са сигурни и в бъдещата сплотеност и сила на Съюза, в неговата способност да взема трудни решения. Членовете по-скоро ще се интересуват не толкова за това, дали страната е достигнала определен предварително дефиниран етап от своята трансформация, колкото за това дали от дългосрочна гледна точка тя повече ще пречи, отколкото ще помага за задълбочаване на интеграцията. Въпросът, дали новият член ще допринесе за солидарността, е също толкова важен, колкото дали той е чист ползвател на бюджета. Съюзът е динамичен, а не статичен договор и най-важното за неговите членове е как той ще изглежда след двадесет и пет години.

Идентичността на дадена страна в момента на нейното влизане включва и готовността ѝ да допринесе за изпълнение на целите на Съюза. В това отношение за кандидатите биха се отразили положително доказани приноси към други международни организации (такива като ЦЕФТА, НАТО, мироопазващи операции, или пък ООН) и активното съпричастие към проблемите на другите кандидати. Подобен „плюс“ ще повлияе върху готовността на други членове да установят сътрудничество и да склонят към компромиси. Добрите препоръки ще увеличат шансовете на влизания да постигнат своите намерения вътре в Съюза.

От такава гледна точка осъществяването на разширяването в много голяма степен е не технократско упражнение, а политическа задача в класическия смисъл на думата. Необходимостта да се

формира последователна политика на трансформация и интеграция е причината, съображенията за разширяването, и по-специално за неговите икономически проблеми, да се базират на дискусия за трансформацията.

Последователна политика на трансформация и интеграция

Сега трансформацията на икономиките и обществата на Централна и Източна Европа се намира на жизненоважен етап. Извършването в момента избори на алтернативи са по-сложни от когато и да е било. Именно тази трансформация от второ поколение ще предопредели в какъв тип общества ще се превърнат новите демокрации и пазарни стопанства. Тя ще определи и курса на разширяването на ЕС на Изток.

В началото на революционния преход през 1989 г. непосредствените цели бяха съвсем очевидни. В областта на икономиката съществени стъпки бяха либерализацията на цените и на вътрешната и външната търговия, насърчаването на частните предприятия и началото на приватизацията, а също и финансовата стабилизация в случаите, когато бе заварен остър дисбаланс. Като се обърнем назад, става ясно, че следваната политика имаше висока цена и често бе неефекасна. Почти пълната либерализация на външната търговия, последвана от въвеждане на ограничени протекционистични мерки, бе безотговорна, неефективна, а понякога и деструктивна. Резките девалвации, съпроводени с незабавно въвеждане на конвертируемост и свободна търговия, стимулираха инфлацията. Преминаването в крайности бе генерирано от т.нар. стабилизационни планове, които номинално съчетаваха монетаристки и кредитни цели с подценяване на инфлацията. Трайни наследства от този период са високата безработица (в повечето страни) и съществените неравенства.

Несъмнено решенията, взети през ранния период на прехода, са разбираеми, като се има предвид политическия мотив за пречупване на гръбнака на старите структури. През 1989–90 г., когато бе започната радикална политика на територията, която сега се нарича „нови федерални провинции“ в Германия, а и в Полша, Съветският съюз все още съществуваше. Усещането за съветска заплаха играеше по това време важна роля при воденето на политиката.

Фундаменталната грешка на концепцията за шоковата терапия бе, че тя игнорираше процеса на формиране на институции, на ефективното фирмено управление, на създаването и прилагането на необходимите за пазарната икономика закони, на изграждането на модерна и ефективна публична администрация, на развити-

ето на адекватна социална политика, както и на други задачи, които неизбежно изискват повече време. Това са проблеми, по отношение на които неолибералният подход е слаб, лишен от далновидност и неизменно демонстриращ пълната си погрешност. Като поглежда към миналото, изпълнителният директор на МВФ, визиращ по-специално Русия, отбелязва: „Никой не изчисли истинската дълбочина на рухването на всички административни структури и на разпадането на държавата, които съпровождат краха на комунистическата система“³ (*Financial Times*, 10 January 1997).

Най-опасна е идеята за минималистски подход към публичната сфера. След като веднъж завигаги се освободим от посткомунистическата терминологична мания, би трябвало да стане възможно разглеждането на подхлъзватия роля на държавата, на публичния сектор и на социалната отговорност. Простите наглед лозунги от рода на „Никоя истинска пазарна икономика не се нуждае от прикрепени към нея прилагателни“ или „Най-добрата индустриална политика е липсата на такава политика“ подкопават легитимните задачи на публичната политика и елиминират важни аспекти на програмите за ефективно икономическо развитие.

Социален пазар или заграбен пазар?

Днес първостепенна задача в Централна и Източна Европа е да се формира доверие в публичната сфера. Поемането на отговорност за общото благо има последици за креативните и социалните задачи на държавата и изобщо на публичната сфера, включително гражданското общество и ролята на социалните партньори. Преведена на езика на страните от Европейския съюз, задачата е да се създаде социална пазарна икономика.

Идеята за социална пазарна икономика надхвърля просто наличието на сигурност за слабите или болните. Добре структурираната политика на социално обличаване и гражданско участие в действителност засилва икономическия растеж и цялостното развитие. Казано по-просто, справедливостта е ефективна. От идеологическа гледна точка това е разделителна линия между лявоцентризма, формиран и доминиран от социалдемократията, но включващ и някои отличителни белези на християндемократите и социаллибералите, от една страна, и десницата, доминирана от консерватизма и неолиберализма, от друга.⁴

От практическа гледна точка широка част от политическия спектър търсеше компромис около основните идеи на социалната пазарна икономика. Социалните пазарни икономики на Европейския съюз бяха създадени съвместно от социалдемократи и християндемократи. Такъв е опитът на сегашните членове на Евро-

пейския съюз, към които страните от Централна и Източна Европа искат да се присъединят.

Изглежда такъв е и раждащият се опит на много от страните от Централна и Източна Европа. Изборът, пред който те са изправени, не е между пазарна икономика и някакъв друг тип икономическа система. Този избор вече бе направен. Извън всяко съмнение е, че пазарната икономика дава на повече хора повече свобода, способност и възможност да създават по-добър живот за себе си, а с това косвено и за другите. Същият проблем днес в Централна и Източна Европа лежи другаде. Той се свежда до алтернативата да се знае как да се развива, успокоява и поддържа пазарът, като му се придаде социален и хумен характер, или пък да се остави пазарът да бъде завладян от елити от различен род с цел защита на собствените им корисни интереси.

Социалната пазарна икономика съчетава различни аспекти – силна институционална рамка за икономиката с цел ефективното ѝ функциониране; справедливост, за да имат всички достъп до нейните предимства; демокрация, за да даде на всички граждани глас при вземането на решения. Заграбената пазарна икономика може да бъде или свръхрегулирана, или недостатъчно регулирана, но тя при всички случаи се характеризира с огромен институционален вакуум; демонстрира крайни неравенства и изключване на големи части от населението от нормален икономически живот; контролирана е от елит, който е завладял икономическата и политическата власт. Една икономика може да отговаря на минималните стандарти за икономическа свобода и права на частна собственост, за да бъде наричана пазарна икономика, но въпреки това да бъде контролирана от обособени затворени групи. В резултат тя ще бъде с фундаментални дефекти, породени както от политическия морал, така и от икономическата устойчивост.

Необходимостта от такъв избор е налице във всички страни, които преживяват радикална трансформация. Тя става още по-остра при втория етап на реформата, идващ след стабилизациата. След като страните са поставили макроикономиката си под контрол, те изоставят свързаната твърде често с много разходи стабилизационна политика и си възвръщат свободата да избират своя собствена политика на структурно преустройство и да формират обществата, които искат да постигнат. Тогава те се сблъскват с комплексните проблеми, произтичащи от необходимостта от *микроикономическа трансформация* на техните икономики.

В някои формиращи се икономики този избор е особено остър – например Русия с нейната полуфеодална държава и преплитания в мафиотски стил между частния капитал и държавния апарат;

или наркоикономиките на Латинска Америка; или завладенията от клики икономики на Югоизточна Азия. Естествено е изживяващите драматични трансформации икономики да се сблъскват със значително по-големи рискове. При трансформацията на Централна и Източна Европа съществува достатъчен простор за икономическите и политическите елити да се съюзят за по-удобно поделение на плячката.

Трудностите, изпитвани при формиране на характера на пазарната икономика, имат последици и за конкуренцията в политическата сфера. Макар и демократичните правила формално да се спазват, съществуват много начини за издигане на бариери срещу нежелана опозиция, особено чрез финансирането на политическите партии и посредством собствеността и контрола над медиите. В крайни случаи загравването на пазара означава окупиране на политическата власт, което е твърде възможно по начин, съответстващ на минималните правила на пазара и на демократичната реформа. Очевидни примери в това отношение са Албания и Беларус. Но тази логика е от значение и за страните от Централна Европа.

От интервениращата държава към нова социална пазарна икономика

Предизвикателствата, с които се сблъскват страните от Централна и Източна Европа, са безпрецедентни. Развитието на модерните икономики изисква институционална рамка, способна да осигури по обем и структура необходимите за създаване на модерна индустриална държава инвестиции. При всички значими исторически примери тази рамка е създавана от публичния сектор. Но икономиките на Централна и Източна Европа вече бяха свърхиндустриализирани стопанства, при това индустриализирани в погрешна посока, управлявани от мощни, бюрократични и интервениращи държави. Поради това не е чудно, че ответната реакция доведе до друга крайност.

Структурата на държавния социализъм като причина на проблема бе разрушена, много аспекти на държавната намеса бяха изоставени, а пазарните сигнали (независимо дали те бяха реални, замъглени или просто ехо в системния вакуум) се издигнаха до ранга на безспорен механизъм за разграничаване между желаното и нежеланото. При това прекратено залагане на нерегулираните пазари като основни инструменти за преустройство на бившите държавни социалистически икономики се пропускат три решаващи факта:

- Първо, не е известен случай, когато дадена икономика е постигнала успешна модернизация, придвижвайки се бързо към високи равнища на доход на лице от населението в контекста на устойчив индустриален растеж, без да е била налице комбинацията от „свободно предприемачество“ и държавна намеса, по-специално типичната (макар и в различни варианти) държавна намеса във външната търговия, във финансовите институции, в инфраструктурните инвестиции и фирмената организация, дори и в процеса на вземане на решения на фирмите.⁵
- Второ, съществуват многобройни разновидности на „пазарни“ икономики. Институционалните структури на САЩ, Германия и Япония, на Великобритания и скандинавските страни се различават значително помежду си. Общото между тях е, че голямата част от стопанската дейност се води от гледна точка на печалбата и загубата, голямата част от производството се осъществява от частни компании, а разпределението на капитала и труда се определя от финансовите потоци в индустриите и между тях. В стабилните рамки на закона, традицията и социалните институции процесът на вземане на решения е децентрализиран. Различни са обаче финансовите системи на тези страни, техните структури на фирмена организация, както и ролята на държавата. Не съществува един единствен комплекс от пазарни импулси, който да може да въведе ефективна трансформация, защото не съществува една единствена пазарна икономика.⁶
- Трето, ефективната пазарна икономика изисква висока степен на самоорганизация и саморегулация. Съществена роля в ефективните пазарни икономики играят всички механизми, които осигуряват бързото разпространение на информация, които защитават потребителите и наемания труд от експлоатация, които осигуряват дългосрочни делови връзки и спазване на заключените договори. Пазарната икономика не е просто място, където се срещат продавач и купувач и се споразумяват за цената на еднократна сделка, а комплексна мрежа от социални и икономически отношения, за чието изграждане се изисква време, а за поддържането ѝ – постоянно институционално развитие.

От гледна точка на всичко това, специфичният проблем, с който се сблъскват икономиките в преход, е едновременно демонтиране на държавния апарат и на излишните структури на свърхиндустриализираните икономики и създаването на нова държава и на нова икономическа база, способна на конкуренция на световните пазари, поддържаща заетост и осигуряваща значително подобрене на жизнения стандарт за всички. Източникът на много от икономическите сътресения, които сполетяха Централна и Източ-

на Европа през последните седем години, е именно комплексността и противоречивостта на тази двойна задача на едновременно разрушаване и създаване.

Йежи Хаузнер (Hausner, 1996), главният икономически съветник на бившия полски финансов министър Грегорж Колодко, отбелязва необходимостта от избор между „императивен“ и „интерактивен“ път на трансформация. Първият е свързан с неолибералното налагане на „прехода“ отгоре надолу, а вторият – с диалог и широко включване на социалните сили (както социалните партньори на национално равнище, така и регионалните и местни власти). „Интерактивният“ способ е свързан и с признанието, че някои части от наследената социално-икономическа система са жизнеспособни, или могат да станат такива, или представляват важни социални ресурси.

Социалната пазарна икономика е ефективна

Как тогава всичко казано дотук може да се приложи при изграждането на социално пазарно стопанство? Разбира се, дори в Западна Европа социалната пазарна икономика не е нещо статично и не означава просто да се въведе комплекс от институции и политики и след това те да се поддържат непроменени. Подобно на всички жизнеспособни институции, социалното пазарно стопанство трябва да се приспособява към промените в околната си среда, независимо дали те са от икономически, социален, политически или технологически характер. Например вече изминаха почти двадесет години откакто Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) прокламира „кризата на държавата на благоденствието“. В много западноевропейски страни високите максимални данъчни ставки бяха намалени, придобивките на социалната сигурност бяха сведени на по-ниско ниво и бе ограничен достъпът до тях, като (същевременно) бяха положени големи усилия за намаление на бюджетните дефицити. Този процес все още продължава и формира нова рамка на социална отговорност между държавата и гражданите.

Новата социална пазарна икономика, която би осигурила ефективна трансформация и интеграция, трябва да съчетава две страни:

от една страна, политиката на предлагане да насърчава растежа и заетостта, а политиката на търсене да премахне цикличната безработица и да стимулира инвестициите и отговорната бюджетна политика,

от друга страна, финансирането или осигуряването от страна на държавата на образованието и здравеопазването, както и

въвеждането или запазването на системата от социални услуги, изразяваща общата принадлежност към държавата и солидарността и защитаваща бъдещето (подкрепяйки децата) в рамките на *поносима тежест от данъци и вноски за социално осигуряване*.⁷

Това може да изглежда като прекалено висока цел за страни в преход, които трябва да извършат радикални промени във всяка една област, при това в условията на жестоки финансови ограничения. Много коментатори, които по принцип симпатизират на социално-пазарния подход, си задават въпроса дали това е приоритетът сега и дали може да си го позволим. Отговорът е положителен. Крайно време е да се концентрираме върху по-дългосрочните цели на трансформацията. Като се решават социалните проблеми, които далеч не са просто бремe за икономиката, може да се повиши ефективността. Още повече, че съществува сериозна опасност от свличане към общество, изключващо свои граждани и генериращо социални напрежения.

Световната банка стигна до твърде близки изводи. В нейната публикация „От план към пазар“ (*From Plan to Market, World Bank, 1996*) се твърди, че „установяването на социален консенсус ще бъде решаващо за дългосрочния успех на прехода – международните сравнителни анализи показват, че общества, които се характеризират с голяма степен на неравенство по отношение на доходите и имуществата, клонят към по-голяма политическа и икономическа нестабилност и към постигане на по-ниски норми на инвестиции и растеж.“ Наистина този доклад няма отделен раздел за „социалните въпроси“, но третира тези аспекти като „инвестиране в растежа“.

Елементите на новата социална пазарна икономика, за която страните от Централна и Източна Европа би трябвало да работят, могат да се обобщят приблизително по следния начин:

1. Социалните интереси трябва да бъдат интегрирани в цялостната икономическа политика. Те не са някаква добавка, нито пък спирачка на растежа. Главната цел е да се разгърне потенциала на всички хора.
2. Социална политика без макроикономическа стабилизация е практически невъзможна. Инфлацията ще засегне и накаже несъразмерно повече бедните отколкото богатите.
3. Държавните финанси трябва да са здрави, за да позволяват свобода при избора на правилното равнище и структура на данъците. Публичната отговорност не може да бъде реализи-

рана без възможността да се събират ефективно и явно данъците.

4. Системите на социална сигурност, включително пенсите, трябва да са в рамките на възможностите и да са годни за приспособяване. Те трябва да осигуряват услуги за всички хора вместо просто да изграждат социална мрежа на ниско равнище. Те трябва да бъдат основани на принципите на социална и индивидуална отговорност на всички граждани. Съответно на това те трябва да излъчват стимули за труд и да не допускат възможности за злоупотреба. Всички социални системи трябва също да изхождат от принципа, че предпазването е по-добро от лечението.
5. Важно е постоянното внимание към институционалното развитие. Независимо дали става дума за ефективна държавна администрация, за независимо и коректно фирмено регулиране, за модерни системи за колективно договаряне, за ефективна местна власт или за добре финансирани и надеждни пенсионни фондове, ефективната пазарна икономика се характеризира с голямо количество институции, които трябва да бъдат създадени (ако вече не съществуват) и които трябва да са достатъчно гъвкави, за да се приспособяват към непрекъснато променящата се външна среда.
6. Здравото, образованието и отглеждането на децата са най-важните елементи на инвестирането в бъдещето.
7. Равенството между половете, както и правата и интересите на жените трябва да бъдат постоянна тема в целия спектър на водената политика. Социалната политика е важен инструмент за намаляване на натиска върху жените. Посткомунистическият обрат, който засегна жените, трябва да се посрещне с политически действия още на първа инстанция. Правата и гласът на жените, както и променените нагласи и разбирането на собствената роля на мъжете са революционни трансформации, които се постигат трудно, но са съществени за пълната реализация на човешкия потенциал.
8. Новата система на здравеопазване трябва да бъде предимно в публични ръце. Когато се появи нова социална класа с ресурси за заплащане на по-добри услуги, за нея може да изглежда естествено националната система да се базира на частна основа. Частният сектор наистина има роля в това отношение, но съществуват непреодолими фактори на икономическата ефективност в полза на реформирането (вместо на

разрушаването) на това, което в основата си е държавна система на здравеопазване.

9. Същото важи и за образованието. Най-важната реформа в образователната сфера е свързана по-скоро с качеството отколкото с количеството. Качеството, измервано с научаване на факти, бе добро в източната част на Европа. Но качеството, измервано със способността да прилагаш научените факти в нови ситуации, бе значително по-високо в Западна Европа.
10. Здравословният начин на живот, природната среда и условията на труд означават по-малко разходи за здравеопазване. Печалбите ще се измерват по крайния резултат. В някои страни трансформацията бе съпътствана от влошаване на здравословното състояние и от демографска криза. След 1991 г. смъртността в Русия нарасна рязко, като достигна най-висока точка през 1993–1994 г. За ОНД като цяло смъртните случаи над средната норма вероятно са надхвърлили 2 млн. за шестте години на периода 1990–1995 г. Много от тези смъртни случаи могат да бъдат свързани със злоупотребата с алкохол. Изобщо нездравословният начин на живот е бreme за индивидите, семействата и обществото. Не трябва да се подценява икономическото значение на превантивните действия дори и когато финансовите средства не достигат.
11. Най-важното е, че никоя социална политика не може да компенсира загубата на работни места. Най-добрата социална политика е икономическата политика, която поддържа пълна заетост в условията на нарастване на количеството работна сила.

Тези фактори поставят въпроси за избор, при това често твърде труден избор, който трябва да направят отговорните за политиката на трансформация в Централна и Източна Европа.

Проблемът с корупцията

Корупцията е широко разпространено явление както сред кандидатите, така и сред сегашните членове на ЕС. През последните години сред сегашните членове възникнаха множество шумни скандали за голяма корупция, както и голям брой по-дребни случаи на корупция. Въпреки това в класацията за корумпираност на Transparency International за 1996 г. десет от настоящите членове на ЕС бяха сред двадесетте най-малко корумпирани страни в света. Корупцията е сериозен проблем сред кандидатите. Нито един от кандидатите не бе сред първите двадесет от най-малко корумпираните страни. Тримата кандидати, включени в класацията, бяха Полша, Чехия и Унгария, които съответно бяха на 24-то,

25-то и 31-во място. Това обаче бе по-челна позиция от тази на двама сегашни членове на ЕС – Испания и Италия, които заемат съответно 32-ро и 34-то място. (Русия е на 47-мо място, дори след страни като Бразилия, Уганда, Филипините и Индонезия.) При всички случаи както разпространената представа за широка корупция, така и реалността на високи равнища на корупция в Централна и Източна Европа са сериозни пречки за влизането в ЕС.

Корупцията влияе сериозно върху ефективността, разпределението, социалните стимули и политическата култура. За цялостно успешна борба срещу корупцията е напълно възможна, както бе показано от такива класически примери като дейността на Независимата комисия против корупцията на Хонконг и на Митническия департамент на Сингапур. В книгата си Клитгаард (1988) описва елементите на успешната борба срещу корупцията (вж. също Eatwell et al., 1995, гл. 2).

Трансформация и интеграция

Сред страните на Европейския съюз в продължение на десетилетия с нарастваща интензивност се развива общо разбиране за важноста на социалната пазарна икономика. Това не стана без противоречия между страните или вътре в тях, както и между държавите, гражданското общество и социалните партньори. Във Великобритания, където неолбералите бяха на власт почти двадесет години, Консервативната партия неизменно отхвърля само то понятие за социално пазарно стопанство. Както се изрази веднъж Маргарет Тачър, за британските консерватори „не съществува такова нещо като общество“. В другите страни на ЕС се водеше дискусия по въпроса, не „дали“, а „как“ да се развива социалната пазарна икономика. Тази дискусия бе много интензивна и все още продължава, а самата концепция за социалния пазар непрекъснато еволюира. Днес тя е качествено различна от това, което беше преди двадесет години. Независимо от това, в центъра на политиката на ЕС и сега е ядрото от ценностите на социалната пазарна икономика. Такъв именно е Съюзът, пред когото страните от Централна и Източна Европа кандидатстват за присъединяване.

Ако трансформацията от второ поколение постигне успех при създаването на общества, изградени върху вътрешна солидарност и социално сближаване, тогава по-лесно ще се постигне солидарност сред европейските страни, независимо дали става дума за разширяване на ЕС или за нещо по-обхватно. Икономическият растеж ще бъде по-висок. Обществата ще бъдат по-стабилни. Те ще бъдат в по-голяма степен способни да посрещнат предизвикателствата, идващи от неограничената конкуренция вътре в Европейския единен пазар, което ще създаде по-големи възможности за свързване

на тяхната идентичност с тази на Европейския съюз. И съответно, кандидатите ще бъдат много по-благосклонно посрещнати.

Начинът, по който кандидатите формират собственото си общество, ще формира също готовността на техните народи да възприемат по-широка идентичност. Ако хората живеят в общество, където тежестите и рисковете са споделени, ще е по-лесно да споделят тежести и рискове и с някого извън своите граници. Повече хора ще могат да се обединят в името на по-големи постижения.

В последна сметка успешната трансформация и интеграцията са две страни на един и същ медал.

Заключение

Разширяването е политически проект, основан върху националните интереси на сегашните членове и на кандидатите, както и върху пан-европейската солидарност. То няма да се постигне лесно. Ще бъде спирано от користни интереси и популистски политики. Тези, които искат то да успее, ще трябва да развият нова политическа икономика за Европа, както за членовете, така и за не-членовете на Европейския съюз. Разширяването не е „просто поредното присъединяване“.

Желанието да се влезе в ЕС има важно въздействие върху продължаващата трансформация на икономиките и обществата на кандидатите. Те трябва да отстоят на силите, които искат да заграт пазарните им икономики, трябва да заместят интервениращата държава с нова ефективна социална пазарна икономика и да се справят с корупцията. Продължаването на трансформацията в тези посоки ще носи полза на самите кандидати, а същевременно ще ги прави и по-привлекателни партньори за Европейския съюз.

Бележки

1. Тази публикация третира специално разширяването на Изток и не съдържа идеята за приложение на изложените идеи към други страни.
2. В отговор на въпроса, дали подходът към разширяването на Изток трябва да бъде съществено различен от този при предишни разширения, висш служител на Европейската комисия сподели с авторите: „Не. Това е просто поредното разширяване.“
3. Това не само омаловажава труда на онези хора, които се занимаваха с тези проблеми (вж. Eatwell et al., 1995, chapter 2). То игнорира също и факта, че политиката, отстоявана от неговата собствена институция с нейния единствено акцент върху необходимостта от развитие на пазарен сектор и с нейното игнориране на нуждата да се запазят доходите и организационния

- потенциал в държавния сектор, допринесе за създаване на нерадостната ситуация, от която се оплаква сега.
4. Надигането в последно време на десния популизъм заплашва да внесе обезпокояваща промяна в тази картина.
 5. Разбира се, съществуват и случаи на следване на подобна стратегия на държавна намеса, при които някои държави не са успели да създадат модерна смесена икономика. Политика, която по характера си на пръв поглед изглежда твърде близка, бе много успешна за Германия през XIX век и за Япония и Южна Корея през XX век, но далеч не бе толкова успешна в Бразилия и Мексико.
 6. В САЩ и Великобритания поемането на контрола над фирми чрез принудително сливане е нормална практика, но в Япония и Германия буквално не са чували за нея. В някои страни съществуват корпоративни институции на трудовия пазар с важна роля на социалните партньори при определяне на макроикономическата политика, както и значителни обезщетения при безработица. В други страни самите понятия „социални партньори“ и „социално партньорство“ звучат странно, трудовото законодателство е твърде различно, а обезщетенията при безработица са много по-ниски. В някои страни централната банка е независима, докато в други страни паричната политика се определя в последна сметка от финансовото министерство.
 7. Където са наследени невъзможни за поддържане системи на социални разходи (например пенсионната система в много страните от Централна и Източна Европа), те трябва да се променят, дори и ако това е непопулярно и болезнено за много избиратели.

2. Икономиката на особения тип разширяване

Отношенията между Европейския съюз и десетте страни от Централна и Източна Европа, които изразиха желание да се присъединят към Съюза (България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения) се промениха коренно в сравнение с първите дни след краха на комунизма. През първите опияняващи дни, когато темата бе „изграждане на Нова Европа“, икономическата трансформация и интеграцията на държавите от Централна и Източна Европа се считаха за уникален икономически и социален проект. Уникалността бе демонстрирана със създаването на напълно нови институции, които преследваха нова политика. ЕС създаде Програмата ФАР, бяха развити нови Споразумения за асоцииране, възпелзващи концепцията за „асиметрия“ (ЕС трябваше да снижи своите търговски бариери по-бързо, отколкото асоциираните страни трябваше да намалят своите). Тези Споразумения по-късно бяха трансформирани в „Европейски споразумения“ и признати от срещата на върха на ЕС в Копенхаген (1993) за предшественици на пълноправно членство. Напълно нова институция бе учредена и в по-широк контекст, а именно Европейската банка за възстановяване и развитие, натоварена със задачата да бъде мотор за икономическа и политическа промяна.

Днес, почти десетилетие по-късно, е останало твърде малко от тази „уникална“ икономическа програма. ФАР се свежда до текуща административна дейност, която самата тя оценява като много успешна, но не претърпява по-нататъшно развитие. След първоначален скандал ЕБВР се превърна наистина в компетентна, но чисто комерсиална организация¹. Концепцията за асиметрията, която по начало бе изпльзвана по-скоро с риторика отколкото със съдържание, бе заместена от кредитото на пан-европейската свободна търговия². Чехия, Унгария и Полша се присъединиха към ОИСР. Всичко това води до изкушението да се счита, че най-малкото по отношение на икономическата организация процесът на преход е привършил.

Разбира се, все още е налице уникалната политическа програма. Присъединяването към Европейския съюз е главен елемент на

комплексния процес на създаване на нови параметри на европейската сигурност от Ирландия до Тихия океан. Ентузиазмът по отношение на членството се поддържа в много страни от Централна и Източна Европа по-скоро от политически императиви и от въпроси на сигурността, отколкото от икономически фактори. Образът на Европейския съюз като крепост на демократичните институции днес изглежда е по-убедителен отколкото имиджът му като „клуб на богаташи“.

Политическите фактори са важни и на Запад. Подкрепата на германското правителство в полза на бързото разширяване е отчасти резултат от трайните германски икономически, политически и стратегически интереси на Изток. Подкрепата на британската Консервативна партия за бързо разширяване пък определено е тласкана от вярата, че разширяването ще попречи на задълбочаването на интеграцията, ще обезсили „федералните институции на Съюза“ и ще доведе до превръщането на ЕС по-скоро в зона на свободна търговия.

Като оставим настрана деструктивните цели на британските консерватори, доминирането на политическите мотиви на Изток и на Запад води до принижаването на жизненоважни икономически проблеми. Икономическият дебат е доминиран от представянето на разширяването главно като скъпо струващо предизвикателство към Запада, изискващо реформа на Общата селскостопанска политика и на структурните фондове, за да не бъдат нарушени бюджетните ограничения на ЕС. По отношение на икономическите последици за Изтока разширяването в момента се разглежда като „просто поредното присъединяване“, което по принцип не се отличава от предишните присъединения на Гърция (1981), Испания и Португалия (1986) и дори от по-скорошните присъединения на Австрия, Швеция и Финландия (1995). Разбира се, доходът на човек от населението на Изток е нисък и разбира се, продължаващото развитие на ЕС поставя нови проблеми за бъдещето в сравнение с предишните присъединения. Съществува обаче определена рутина на присъединяването. Трябва да се определят преходни периоди. При двустранни преговори трябва да се признаят специфични национални особености. И при всички случаи трябва да е налице ангажмент за бърза интеграция в рамките на съществуващите *acquis communautaire*.

Този подход представлява сериозна икономическа грешка, която от своя страна може да доведе до значителни политически опасности, които лесно могат да торпилират позитивните политически цели на правителствата на Изток и на Запад. Бързото разширяване на Европейския съюз с цел обхващане на бившите комунистически страни от Централна и Източна Европа не е „просто поредното

присъединяване“, преминаващо по добре утъкани пътеки. Проблематични са не само въпросите за „цената“ и необходимостта от реформи на Общата селскостопанска политика и на структурните фондове. Почти пълното доминиране само на тези въпроси в дискусиата в ЕС е резултат на неговата самовлюбеност. Бързото присъединяване поставя огромни и безпрецедентни икономически и политически проблеми пред кандидатите. Ако тези предизвикателства не се посрещнат по ефикасен начин и разширяването доведе до сериозни икономически трудности или дори обедняване, тогава и най-добрата политическа воля няма да му осигури успех.

Разширяването не е „просто поредното присъединяване“, защото:

- Икономиките на Централна и Източна Европа извършват уникален преход от свръхиндустриализирани държавно управлявани икономики към новоиндустриализирани, отскоро предлагащи услуги, пазарни икономики. И за разлика от икономическата среда, в която успешно бе извършено възстановяването в следвоенна Западна Европа (а именно, благоприятни търговски отношения със САЩ, силен контрол над капиталите, активна роля на държавата при възстановяване на икономиката и насърчаване на растежа, както и разширяващи се социални програми), икономиките на Централна и Източна Европа се опитват да извършат цялостна трансформация в среда, която се характеризира с неблагприятни, високо конкурентни международни пазари, открити капиталови пазари, частично „отегляне на държавата“ и опит да се свият наследените социални програми.³
- За разлика от всички досегашни кандидати за присъединяване към Европейския съюз, икономиките на Централна и Източна Европа имат ограничен опит по отношение на конкуренцията на международните пазари; слабо развита и неопитна правна и търговска инфраструктура; малка и неопитна предприемаческа класа и зле скроени институции на трудовия пазар.
- За разлика от всички предишни присъединения (в т.ч. и последните присъединения на Австрия, Финландия и Швеция), новите кандидати се сблъскват с един ЕС, който изживява период на драматична институционална промяна. Новите кандидати трябва да приемат степен на интеграция, в т.ч. валутна интеграция, която е много по-висока от всичко случило се с предишните кандидати.
- За разлика от всички предишни присъединения, разграничението между тези, които влизат, и тези, които не влизат, може да

доведе до ново икономическо и политическо разделение в Европа, ако към него не се подходи по напълно нов начин.

Нито един от тези проблеми не е неразрешим. Но буквално всички те трябва да бъдат преодолени, за да се осъществи успешно икономическо развитие в Централна и Източна Европа, независимо дали има разширяване или не. По същия начин никой от тези фактори не трябва да представлява непреодолима бариера за икономическа интеграция на Европа. Важно е обаче да се осъзнае необичайния характер на разширяването на Изток и да се създаде напълно нова форма на стратегия на присъединяване, която да служи на икономическите интереси на страните от Централна и Източна Европа, а с това и на икономическите интереси на цяла Европа.

Тази нова икономическа стратегия трябва едновременно да благоприятства създаването на демократични социални пазарни икономики в Централна и Източна Европа и да стимулира трансформацията на техните икономики. Обвързана с изискванията на политическото развитие и на европейската сигурност, новата стратегия трябва да определи разширяването не като процес, при който кандидатстващите страни просят достъп до един контролиран ЕС, а като пан-европейско партньорство, при което сегашните членове и кандидатите съвместно изграждат нова икономическа и политическа инфраструктура за Европа.

Особен тип присъединяване

Присъединяването на страните от Централна и Източна Европа към ЕС ще бъде твърде различно от предишните присъединения. Като оставяме засега настрана въпроса за създаване на нови икономически и политически отношения, които да обхванат неуспешните кандидати, необичайният характер на това присъединяване произтича от сравнително ниското равнище на доход на човек от населението и от липсата на социално-пазарни институции в кандидатстващите страни; от факта, че присъединяването ще бъде в много голяма степен постепенно; от много по-дълбоката икономическа и политическа интеграция, която сега характеризира ЕС; от безпрецедентните последици от разширяването за сегашните политики на ЕС. Действието на всички тези фактори се усилва допълнително от бремето на институционалното наследство на кандидатите. Успешните кандидати са в процес на развитие на нови институции с цел да преодолее икономическите си проблеми и да осигурят изпълнението на икономическите и политическите предпоставки за присъединяване.

а) Сравнителната изостаналост на кандидатите

Съществува значителна разлика между потенциалните нови членове като относителен дял от населението на ЕС и като относителен дял на БВП на ЕС. Това може да се проследи в таблица 2.1.

Таблица 2.1: Последствия от поредните разширения на ЕС

Година	Разширяване и нови членове	Нарастване на населението на ЕО/ЕС (%)	Нарастване на БВП на ЕО/ЕС (%)
1973	От 6 на 9 (Дания, Ирландия, Обединено Кралство)	+ 33.4	+ 32.4
1981	От 9 на 10 (Гърция)	+ 3.7	+ 2.8
1986	От 10 на 12 (Испания, Португалия)	+ 17.7	+ 11.6
1995	От 12 на 15 (Австрия, Финландия, Швеция)	+ 6.2	+ 6.2
2003?	От 15 на 25 (България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения)	+ 28.3	+ 4.1 ^a
2003?	От 15 на 19 (Чехия, Полша, Унгария, Словения)	+ 16.4	+ 3.1 ^a

Забележка: а) Използвани са данни за БВП за 1995 г. по пазарни цени и валутни курсове. Ако бяха използвани данни за покупателната способност, тогава дисбалансът би бил съкратен, но пак би останала съществена разлика.

Източник: Приспособено от Lavigne (1996).

Причината за тази разлика обикновено е фактът, че БВП на човек от населението в потенциалните нови членове е значително по-нисък отколкото при сегашните членове. Отчасти това не отразява точно действителното състояние поради разликата между валутните курсове и покупателната способност. Големите различия остават обаче и когато използваме данните за покупателната способност. Според European Comparison Programme (1993) през 1993 г. БВП на лице от населението, изчислен по покупателна способност на най-бедния член на ЕС (Гърция), бе едва 56% от този на Австрия. Всички кандидати бяха по това време още по-бедни. За Словения данните показваха 48% от австрийското равнище, за Чехия – 44%, за Унгария – 31% и за Полша – 24%. Така през 1993 г. Полша, най-популярната от кандидатстващите страни и сериозен кандидат за първия тур на приемане, имаше БВП на лице от населени-

ето по-малко от половината от този на най-бедния член на сегашния Съюз. От десетте страни с Европейски споразумения през 1993 г. БВП на човек от населението, измерен по покупателната способност на най-бедния (Латвия) бе едва 16% от равнището на Австрия (Eurostat, 1996b).

Възможно е неформалният сектор при кандидатите да е сравнително по-голям отколкото при сегашните членове, така че разликата в „действителен“ БВП да е по-малка отколкото в традиционно изчислен БВП. Нещо повече, някои от потенциалните нови членове имат значително по-висок икономически растеж отколкото сегашните членове, така че ежегодно пропадта в БВП на лице от населението се стеснява. Независимо обаче от всичко това, дори и като се вземат предвид всички тези фактори, в началото на преговорите за присъединяване разликата между БВП на лице от населението на потенциалните нови членове и на сегашните членове ще бъде много голяма.

Това ще има последици за множество сфери на политиката, като се започне от бюджета на ЕС, мобилността на труда, мобилността на капитала и допълнителната конкуренция в резултат на прибавяне на нови членове към социалното и екологическото регулиране, както и ролята на държавата в икономиката. Необходимостта да се предвидят и да се вземат под внимание всички тези въпроси прави новите присъединения твърде различни от предишните.

Поради голямата разлика в равнищата на развитие новите присъединения са „интеграция на развитието“ (и в това отношение те са подобни на тези на Португалия, Испания, Гърция и Ирландия). За да е успешно присъединяването ще е необходимо да се определят преходни периоди и да се приемат съответни политики на ЕС, които да допринасят за развитието на новите членове и за свиването на ножицата между техните равнища на БВП на лице от населението и тези на сегашните членове.

б) Постепенно присъединяване

Вече е ясно, че новото присъединяване ще бъде постепенно. Очевидно е, че не всички десет кандидати ще бъдат допуснати до първия етап на разширяването. Най-вероятно е до първия кръг да бъде допусната малка група страни, а на останалите държави да се предложи възможност да се присъединят в по-късен срок. Изключително важно е решението за онези страни, които няма да се присъединят на първия етап, да бъде възприето като честно и обосновано и да са налице конкретни предложения за осигуряване на бъдещото им членство. За тази цел ще е необходимо да се разработят ясни съгласувани критерии за разграничение между

страните, които ще се присъединят при първия кръг, и тези, които няма да го сторят. Освен това от съществено значение ще е да се сключат удовлетворителни споразумения със страните, които не са в първата група. Необходимо ще бъде едновременно да се преговаря за присъединяване с някои кандидати и за добри отношения, които напълно ясно и недвусмислено сочат път за бъдещо присъединяване, с други кандидати. Тази специфика естествено ще направи предстоящите преговори по-сложни отколкото бяха преговорите за предишните присъединения. Налице е съществена разлика между сегашните и предишните присъединения.

в) Напредък в интеграцията на ЕС

ЕС, към който се стремят да се присъединят сегашните кандидати, е по-силно интегриран отколкото Европейската общност, към която се присъединиха предишните кандидати. Той завърши проекта си за единен пазар и е на път да изгради валутен съюз. Поради това задълженията, които трябва да поемат новите членове, са по-големи и отиват по-далеч отколкото беше преди това.

г) Последствия за сегашните политики на ЕС

Комплексността и продължителността на преговорите ще бъде, разбира се, умножена поради факта, че за разлика от предишните, тези нови присъединения вероятно ще предизвикат съществени изменения в основните икономически политики на ЕС и най-вече в Общата селскостопанска политика и в структурните и кохезионните фондове. Прилагането в сегашния им вид на Общата селскостопанска политика и на структурните фондове и на фондовете за сближаване спрямо икономиките на Централна и Източна Европа ще бъде свързано с високи разходи поради техния значителен селскостопански потенциал, относително ниското равнище на цените на селскостопанските им продукти, дела на селското стопанство в техния вътрешен продукт, а също и поради техните ниски равнища на БВП на човек от населението. Точният размер на цената е въпрос, по който оценките значително се различават. Последните оценки, които вземат под внимание и въздействието върху западните икономики от навлизането на източните пазари, показват, че бюджетните разходи ще възлезат на максимум 23 млрд. екю, като в същото време увеличението на реалните доходи за Запада ще възлезат на около 10 млрд. екю. По този начин крайният резултат може да се оцени на максимум 13 млрд. екю (Baldwin, Francois and Portes, 1997). Това са приблизително 15% от очаквания бюджет на ЕС за 1999 г.⁴

Каквито и да са действителните цифри, правителствата-членове не изглеждат склонни да извършат тези трансфери. Освен

това съществуват съмнения и за поглъщателната способност на кандидатите в случай на големи трансфери. Поради всичко това не е никак вероятно да се запазят трансферите, прилагани по настоящия режим на структурните фондове. Вместо това вероятно ще настъпят по-нататъшни промени в Общата селскостопанска политика, които ще скърят нейните разходи, както и промени в режима на структурните фондове с възприемане на горна граница, определен процент дял от БВП, разпределен върху сумата, която всяка страна може да получи, без значение колко нейният БВП е по-нисък от средното равнище за Съюза. Ерки Ликанен, отговорният за бюджета комисар, лансира идеята за лимит от 4 на сто от БВП (Grabbe and Hughes, 1996b).

Необходимостта да се извършат съществени промени в основните политики на ЕС преди присъединяването е важно различие между предстоящите и предишните присъединения. (Подобен характер има и необходимостта да се извършат промени в системата на вземане на решения в ЕС преди присъединенията). Освен всичко друго, това означава, че присъединяването противоречи на моментните материални интереси на (чистите) получатели на средства по Общата селскостопанска политика и от структурните фондове, което автоматично ще усложни процеса на преговорите. Не може да се очаква, че агробизнесът на ЕС, както и някои от получателите на средства от структурните фондове ще се стараят да облекчат преговорите по присъединяването.

Икономически и политически предпоставки

Поради специфичното институционално наследство на кандидатите и необходимият за промяната на процес на трансформация, през който те преминават, ЕС е поставил ред предварителни условия (на срещите на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. и в Есен през 1994 г.), които ще трябва да бъдат спазени от новите членове от Централна и Източна Европа. Някои от основните последиствия на тези условия бяха представени в *Бялата книга* на Европейската комисия (1995) за интеграцията на страните от Централна и Източна Европа във вътрешния пазар на ЕС. Към тях трябва да се добавят и други аспекти на *acquis communautaire*. Като се вземат предвид всички тези условия, изискванията спрямо кандидатите могат да се обобщат (Nuti 1994) по следния начин:

1. В политическо отношение кандидатите трябва да бъдат стабилни плуралистични демокрации, да са обвързани с принципите на правовата държава, да спазват човешките права и да зачитават правата на малцинствата.

2. В икономическо отношение те трябва да са изградени пазарни икономики.
3. Те трябва да са в състояние да се справят със силите на конкуренцията и с натиска на пазара вътре в Съюза.
4. Те трябва да подкрепят целта за изграждане на политически, икономически и валутен съюз. Това означава, че те трябва да са в състояние да поемат задълженията на членството, по-специално *acquis communautaire* (свободното движение на стоки, услуги, капитал и работна ръка; Общата селскостопанска политика; правилата в областта на политиката на конкуренция; бюджетна хармонизация; ангажмент спрямо развиващите се страни). Те трябва също да спазват всички решения и правни разпоредби откак съответните договори са влезли в сила.

Освен това вероятно ще бъдат взети предвид и изложените в Маастрихтския договор условия за членство в Икономическия и валутен съюз, макар че те не са формални изисквания за влизане в Съюза.⁵ Ясно е, че тези критерии, и по-специално изброените в точка 4, поставят по-строги изисквания спрямо кандидатите отколкото сега са спазени от някои от настоящите членове.⁶

Как ще могат да се справят кандидатите с тези условия?

Демокрация

Първото условие е политическо и то съвсем определено се свежда до необходимостта от преодоляване на политическото наследство от преди 1989 г. Подобен бе случаят с прехода от диктатура към демокрация в Гърция, Испания и Португалия. Важни критерии, които показват принадлежността към статуса на „стабилни плуралистични демокрации“, са признаването правата на опозицията, ротацията във властта на различни политически партии в съответствие с изборните резултати, свободата на религията, наличието на независими от държавата профсъюзи, независими медии и признаването на правата на малцинствата.

Подготовката за членство в ЕС не е само икономически феномен. За сериозните кандидати е важно да спазват демократичните норми, преобладаващи в ЕС. При сегашното положение съществува опасността поне един от кандидатите (Словакия) да бъде отхвърлен поради мнението на ЕС, че не е спазил тези условия. За да бъде успешна политическата подготовка за членство в ЕС, тя трябва да включва борба срещу „прехода от план към клан“, т.е. срещу елитите, които се съзавят един с друг и изключват другите, както и насоченост към изграждане на отворено общество със

силни независими организации (стопански фирми, профсъюзи, фермерски организации, църкви, политически партии и т.н.).

Изградна пазарна икономика

Второто условие е икономическо и то отразява факта, че ЕС е клуб на пазарни икономики. Икономиките на новите членове трябва да са такива, в които повечето производствени дейности се водят от фирми на частния бизнес, по-голямата част от селското стопанство – от частни стопани или истински кооперации, международната търговия – от частни фирми, а съществен дял от инвестиционната дейност трябва да зависи от решенията на фирмите и от капиталовия пазар. Разбира се, в ЕС фундаментална роля играе и широко множество от непазарни институции (иерархическите отношения вътре в организациите, споразуменията между фирмите на частния бизнес, споразуменията между социалните партньори, местното управление, държавното регулиране и т.н.). Но въпреки това повечето хора работят за частни фирми и за повечето хора „социалната заплата“ формира сравнително малка част от общия им доход.

Всички кандидати изминаха дълъг път в посока на изпълнение на тези прединтеграционни критерии. Въпреки това е съмнително, дали те са ги изпълнили напълно или дали ще го направят в близкото бъдеще.

Първо, в много от тях голяма част от производството и заетостта се пада на държавните фирми (и често държавният икономически контрол надвишава нормалното за страните на ЕС равнище). Кандидатите се различават значително по степента, в която са извършили приватизация. Например в Полша през 1996 г. 36 на сто от БВП се формираше от държавния сектор. Вероятно е към края на 1997 г. Чехия и Унгария да са привършили в общи линии приватизационните си програми, а Унгария да е направила съществен прогрес по отношение на реструктурирането. В Чехия държавният сектор формира около 25 на сто от БВП, а в Унгария – около 30 на сто (EBRD, 1996). В Чехия обаче, която възприе метода на масова понова приватизация, приватизацията не бе съпроводена както в Полша с реструктуриране и голяма част от необходимото реструктуриране предстои да бъде извършена.⁸

Второ, при кандидатите често са много слабо развити нормалните в страните на ЕС непазарни видове дейност като споразумения между социални партньори, държавно социално осигуряване, ефективно социално осигуряване на здравеопазването, ефективно събиране на данъци – дейности, които са основополагащи за функционирането на пазарните икономики от западноевропейски тип.

За да изпълнят икономическите критерии, кандидатите ще трябва да продължат процеса на институционална реформа. Това изисква продължаване на процеса на приватизация и подобряване събираемостта на данъци, както и засилване на ролята на публичния сектор при осигуряването на обществено необходими дейности. Това включва и укрепване на ролята на трипартистките консултации при определяне на заплатите и на макроекономическата политика.⁹

Конкурентност

Третото условие е решаващо и същевременно притежава експлозивен характер. Преди няколко години унгарският икономист Кьовеш (Köves, 1992, p. 99), коментирайки ситуацията в началото на 90-те години, стигна до извода, че

„икономиките на Централна и Източна Европа няма да са в състояние да издържат условията на конкуренция при ранно пълно членство. В повечето области фирмите на тези страни бързо ще бъдат изтласкани от конкуренти от ЕС не само от западноевропейските пазари, но и от техните вътрешни пазари с вероятния резултат икономическа криза и сериозно влошаване на платежния им баланс. Последният момент е основополагащ и много силен аргумент срещу незабавното и неограничено членство в ЕС за трите страни (Полша, Унгария, Чехословакия) от гледна точка на днешните условия. За полската или унгарската икономика незабавната и тотална либерализация посредством пълно членство със сигурност ще бъде крайна шокова терапия и ще има за резултат крах от типа на ГДР, при това без възможността от западногерманско финансиране.“

В началото на септември 1996 г. бившият германски канцлер Хелмут Шмидт потвърди това наблюдение:

„Ако аз бях полски предприемач, бих бил твърде безпокоен. Три месеца след присъединяването към ЕС Полша ще бъде съсипеана, защото в областта на маркетинга, производствеността и т.н. тя е далеч от възможността да се конкурира.“

(NRC Handelsblad, 2 September 1996)

Тези предупреждения са основани главно на опита на петте нови германски федерални провинции, където местната икономика бе засегната жестоко от влизането в ЕС. Независимо от масивните финансови трансфери, безработицата остава висока, високият първоначален следдепресивен растеж спадна на много скромно равнище, а признаци на самоподдържащ се растеж трудно могат да се открият. Ако на даден единен пазар съществува страна или

регион, където маркетингът, производителността и иновацията са значително изостанали в сравнение с другите страни от същия този единен пазар, тогава при липсата на специфични фактори (като значително по-ниска степен на разходи), относително изостаналата страна вероятно ще пострада сериозно. Това недвусмислено се показва от опита на бившата ГДР (и от опита на Южна Италия след обединението от XIX век до наши дни). Възможно ли е тази нерадостна съдба да сполети всеки нов член от Централна и Източна Европа?

На макроикономическо равнище съществуват ред фактори, които действат в обратна посока. За разлика от бившата ГДР, при влизането си в ЕС новите членове ще запазят (най-малкото докато се присъединят към Икономическия и валутен съюз) своите собствени валути. Съответните страни ще могат да се зачитават, когато това е целесъобразно, с помощта на девалвация.

Освен това крайната шокова терапия, която се стовари върху бившата ГДР, ще бъде заместена с крайната постепенност на един продължителен процес на присъединяване, който ще даде на съответните страни време за приспособяване. Старата система рухна през 1989 г. Преговорите за членство се очаква да започнат през 1998 г. – девет години по-късно. Преговорите може би ще бъдат твърде продължителни и сложни. При постигнато съгласие членството на първата група изглежда възможно да се осъществи някъде в периода между 2000 и 2005 г. Вероятно е да има преходен период, по време на който ще бъдат допускани някои изключения от строгите изисквания на пълното членство. Това означава, че новите членове ще бъдат изложени на дисциплиниращия ефект на пълната конкуренция на сегашните членове на ЕС от 2005 или 2010 г. Това ще бъде 16–21 години след краха на старата система, който може да е бил последван най-малкото в някои страни от продължителен период на икономически растеж, по-висок от този на сегашните членове, от приток на крупни чужди преки инвестиции и от продължителен период на излагане на либерализиран или частично либерализиран външнотърговски режим. Въпреки всичко не трябва да се надценяват преимуществата на този бавен преход поради огромната разлика в равнищата на БВП на лице от населението между повечето от кандидатите, от една страна, и най-бедните от сегашните членове, от друга. Дори ако Полша постигне растеж, значително по-висок от този на сегашните членове, ще са й нужни две или три десетилетия преди да достигне относителната позиция на Гърция днес. Успешното влизане през 2000–2005 г. *изисква успешна подготовка в междинния период.*

Това, което трябва да се направи по отношение на конкурентността, става ясно при разглеждане на икономическата ситуация на

отраслово, а не просто на широко макроикономическо равнище. Този въпрос е предмет на следващата глава.

Acquis communautaire

Четвъртото условие също може да предизвика проблеми. Причините за желанието на страните от Централна и Източна Европа да се присъединят към ЕС се различават от причините, довели сегашните членове до създаването на ЕС или до присъединяване към него. По думите на Кьовеш

„Присъединяването към Европа от гледна точка на Полша или Унгария не е просто присъединяване към дадена динамична форма на *регионална интеграция* (ЕС) на мястото на покойния СИВ, а интеграция в *международната икономика* след 40 години насилствено изключване от нея. За тези страни Европа е не толкова континент, различен от Америка или Азия, колкото един от центровете на глобалната икономика, затворена за тях от структурата на СИВ. Те искат да се присъединят към световната икономика и за да могат да го направят, трябва по географски причини да станат част от регионалната интеграция на ЕС. Наистина, друга алтернатива не съществува.“

(Köves, 1992, p. 93)

Тази различна гледна точка може да породри несъгласия по отношение на бъдещето развитие на ЕС. Например кандидатите, които съвсем неотдавна са възстановили своя суверенитет, могат да се поколебят да се откажат от своите валути. Унгария и Полша се отнасят евангелсконо към евентуалното си членство в Европейския икономически и валутен съюз. Но чешкият министър-председател Клаус застъпва ясна позиция, че иска да се присъедини към ЕС, но не иска да влезе в Европейския икономически и валутен съюз. Той разглежда валутната независимост на Чехия като нещо желателно и сега, и в бъдеще. Това поставя въпроса, дали Чехия под ръководството на Клаус ще изпълни четвъртото условие за членство. Към това, разбира се, трябва да добавим и необходимостта от приемане на условията на Социалната харта.

Разбира се, членството в ЕС не е необходимо условие за просперитет. ЕС е регионален клуб на страни, които се стремят към по-тясно сътрудничество, за да запазят мира между своите членове, да стимулират икономическото и социалното си развитие, като същевременно допринасят за развитието и стабилността в целия свят. Страни от региона, които не споделят тези цели, би трябвало да преговарят за друг тип отношение вместо за членство (свободна зона на търговия или митнически съюз например). И по-специално страни, които не поддържат целта за политически, икономи-

чески и валутен съюз, не би трябвало да кандидатстват за членство и ако го направят, могат да очакват отхвърляне на молбата им.

Заклучение

Поради всички тези причини, от икономическа гледна точка присъединяването на страните от Централна и Източна Европа не е „просто поредното присъединяване“. То ще порожи широка гама от трудни икономически въпроси. Те се разпростират от съдържанието на преходните споразумения и продължителността на преходния период до положителното или отрицателното отношение към насочването на крупни бюджетни трансфери към новите членове. Ще е необходимо да се избегне катастрофата от източноевропейски тип и да се създадат условия за специални отношения със страните, които не са приети при първия кръг. Ще бъде важно и да не се допусне доминирането на преговорите от страна на групи на интереси в сегашните страни-членки, които се стремят да защитят и разширят користните си интереси.

- Присъединяването не трябва да се превърне в едностранен диктат, при който ЕС поставя условия, които кандидатите са задължени да приемат. То трябва да бъде партньорство, което взема предвид интересите и стремежите на кандидатите.
- Процесът на присъединяване включва институционни промени от значително по-широк обхват отколкото бе изисквано при предишни присъединения. Ще е нужен относително продължителен преходен период, за да се извършат тези промени и да се повиши конкурентността на икономиките на кандидатите.
- Сегашните членове носят отговорност за съдействие на кандидатите в процеса на присъединяване. Те не бива да създават неужни препятствия за процес, който има потенциала да бъде важен принос за единството и просперитета на Европа.
- Като се има предвид обхватът на задачите за развитие в страните-кандидати, трябва да са налице ясно специфицирани недвусмислени предложения за съвместни усилия между сегашните членове и кандидатите, за да се засили икономическата мощ на кандидатите.
- Трябва да има специални споразумения за онези страни, които не са приети при първия кръг. Тези програми трябва да определят пътя към бъдещо членство.

Бележки

1. ЕБРР е парадоксална организация. Тя бе учредена именно от правителства, които са единствените и акционери, но защитава възгледа, че организациите с държавна собственост са неефективни. Тя се занимава с отпускане на кредити при комерсиални условия, но ако това е всичко, което прави, тя би се оказала излишна от гледна точка на широката и изключително динамичен международен капиталов пазар.
2. На практика асиметрията бе по-скоро компенсация поради факта, че търговските бариери на ЕС бяха първоначално по-високи от тези на икономиките на Централна и Източна Европа, така че ЕС при всички случаи изгубваше да направи по-големи отстъпки.
3. Понятието „дезертиране на държавата“ е дефинирано от Abel и Bonin (1993) като „рязката промяна във финансовото участие на държавата в социални и икономически дейности“. По такъв начин това понятие се отнася до оттеглянето на държавата от отговорността и за институционната и икономическата инфраструктура на икономиката, заедно с „дезертирането“ от важни области на социалните грижи като например здравеопазването, без преди това да се осигурят алтернативни начини за поддържане на тези услуги.
4. Използваната от Baldwin, Francois и Portes методика изобщо не взема предвид разходите за предизвикана от разширяването безработица на изток и на запад.
5. Фактът, че някои от икономиките в преход в момента спазват критериите за задължениост и дефицит (по-специално Словения и Чехия) е по-скоро израз на ограничената икономическа значимост на тези критерии взети сами по себе си, отколкото за икономическата готовност на страните за влизане в Съюза.
6. В някои публикации второто и третото условия са обединени в едно, в други условията са разчленени на осем, но всичко това засяга само формата, не и съдържанието.
7. Основополагащото предварително условие (3), а именно способността да издържиш на конкуренцията (т.е. да оцелееш от икономическа гледна точка) ще се разглежда само частично в тази глава. Следващата глава ще му бъде посветена напълно.
8. *Financial Times* от 11 април 1997 г. коментира, че „след анализа на досегашния опит става възможно да се открият съществени недъзи в масовата бонуса приватизация, както и отрицателните последици от нежеланието на министър-председателя да признае важността на добре регулирани и прозрачни финансови пазари“ и отбелязва „бавното придвижване на реструктурирането на голяма част от силно задължящата чешка индустрия“.
9. Фактът, че процесът на трансформация далеч не е привършил, бе подчертан от ЕБРР в нейния *Transition Report* от 1996 г.: „Въпреки впечатляващите постижения в пазарните реформи, предстоят бъдещи огромни предизвикателства в голяма част от региона, включително и в страните, които са се придвижили най-далеч в прехода си към пазара като тези, които станаха членове на ОИСР (Чехия, Унгария и Полша) и са очаквани бъдещи членове на Европейския съюз“ (с. 9).

3. Конкуренцията и рисковете пред разширяването

Разширяването на Европейския съюз на Изток разкрива благоприятни перспективи както за сегашните страни-членки, така и за потенциалните нови членове. За фирмите на сегашните членове то предлага възможностите на един по-голям и бързо растящ пазар, за инвеститорите – възможности за инвестиране, осигурява и източници за диверсифициране на доставките. Новите членове, от своя страна, ще получат достъп до един много голям и предизвикателен пазар, до гигантски източник на стоково предлагане, преки и портфейлни инвестиции, технологии и ноу-хау. Ако бъде добре направлявано, разширяването би могло да породи съществени изгоди за цяла Европа – Източна и Западна.

Едновременно с това кандидатите се изправят пред значителни рискове. Те могат да бъдат макроикономически (ефектът „Източна Германия“), промишлени и регионални (разорение на някои сектори и региони) и микроикономически (фалит на отделни фирми или загуба на работни места за определени групи от населението) рискове. Вярно е, че рискове съществуват и за двете страни (това подсказват дебатите относно тъй наречените „чувствителни стоки“ за сегашните членове на ЕС), но за новите членове те са много по-големи. Техните икономики са много по-бедни, в по-малка степен могат да издържат на различни видове сътресения и да се приспособяват към тях. Освен това, търговията на кандидатстващите страни с ЕС заема много по-голям дял в собствения им БВП в сравнение с дела, който заема търговията на сегашните членове с кандидатстващите страни в БВП, произвеждан на територията на ЕС. Конкурентният натиск върху икономиките на кандидатстващите страни вероятно ще бъде много по-силен в сравнение с въздействието на вече създадената в тях свободна пазарна среда.

Конкуренция

Предприятията от Централна и Източна Европа, които действат в първичния (селско стопанство и въгледобив), вторичния (преработваща промишленост) и третичния (банково дело и осигуряване) сектори на икономиката, са слаби и ще се нуждаят от помощ, за да се справят с предизвикателствата на конкуренцията.

Първичните отрасли

В областта на селското стопанство ЕС е превърнал своя предишен дефицит в търговията с Централна и Източна Европа в съществен излишък. Даже и такива традиционни износители на селскостопанска продукция като България и Литва сега имат дефицит в търговията със селскостопански стоки с ЕС (при 12 членове). Това е икономическа грешка, която на всяка цена трябва да бъде поправена.

Таблица 3.1: Търговия със селскостопански стоки^а между ЕС (12) и Централна и Източна Европа^б (млрд. еку)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^в
Износ от ЕС	1.0	1.3	1.4	1.9	2.1	2.3
Внос в ЕС	1.9	2.1	1.9	1.7	1.9	1.8
Търговски баланс на ЕС	-0.9	-0.8	-0.5	0.3 ^г	0.2	0.5 ^д

Бележки: а) SITC 0, храни и живи животни; б) България, Чехия, Унгария, Полша, Румъния, Словакия (страна от Централна и Източна Европа б); в) цифрите не съответстват напълно поради закръгляване; г) предварителни данни; д) през 1995 г. очакваното положително saldo в търговията със селскостопански стоки със страните от Централна и Източна Европа (СЦПЕ – 15, т.е. СЦПЕ – 6 плюс Естония, Латвия, Литва, Албания, Словения, Хърватска, Босна и Херцеговина, Югославия (Сърбия и Черна гора) и Бивша Югославска република Македония) бе 1,1 милиарда еку. Според предварителните данни за 1995 г., единствените страни от Централна и Източна Европа с положително saldo в търговията със селскостопански стоки с ЕС (12) са били Унгария (0.3 млрд.) и Бивша Югославска република Македония (0.1 млрд.).

Източник: Country profile: Central and Eastern European Countries, 1994. (Eurostat, Luxembourg, 1996, p.98) за 1990–94, за 1995 – Eurostat Comext.

Таблица 3.1 показва, че селскостопанското производство на ЕС е завоювало значителни допълнителни пазари в резултат на търговската либерализация в Централна и Източна Европа. Същевременно селското стопанство на Централна и Източна Европа не е успяло да спечели допълнителни пазари в ЕС. Въпреки че това частично е резултат от строгия контрол върху вноса, прилаган от ЕС и от дъмпинга, осъществяван от ЕС (чрез прилагането на износни субсидии) в съответствие с Общата селскостопанска политика (ОСП), то е донякъде следствие и от по-добрата преработка и опаковане на селскостопанските стоки в ЕС, както и от превъзходството в сферата на дистрибуцията и маркетинга в селскостопанското производство на ЕС. Фермерите, преработвателите, дистрибуторите, кооперациите и правителствата в кандидатстващите

страна трябва да развият организационни и маркетингови структури, които ще им помогнат да си възвърнат позицията на чисти износители на аграрна продукция, основаваща се върху изобилието от земя, големите ресурси от селскостопанска работна сила и потенциално доброто качество на произвежданите стоки.

Развитието на селското стопанство в кандидатстващите страни и тяхното превръщане от чисти вносители в чисти износители за страните – членки на ЕС, са разумни цели, които вероятно ще играят важна роля в процеса на преговорите за присъединяване към ЕС. Естествено е в тези преговори да присъстват две коалиции: едната – между потребителите от ЕС, стремящи се към намаляване цените на хранителните стоки; фермерите от кандидатстващите страни, търсещи достъп на равни начала до пазарите на ЕС; и правителствата на страните-членки на ЕС, чиито вноски в бюджета на Общата селскостопанска политика са по-големи от помощите, които техните фермери получават, поради което те се стремят да не допуснат по-нататъшното оскъпяване на Общата селскостопанска политика; другата – интересите на земеделските кръгове в сегашните членове на ЕС и правителствата на страните с положителен баланс по сметките им в рамките на Общата селскостопанска политика. Кандидатстващите страни трябва да определят потенциалните си коалиционни партньори и да създадат апарат за лобиране, който да е способен да съперничи на здраво бакиралото се земеделско лоби на сегашните страни-членки.

Една от възможните изгоди за селското стопанство на Централна Европа е допълнителната тежест, която ще придобие нейната позиция в преговорите за разрешаване на търговски спорове по линия на Световната търговска организация, благодарение на членството ѝ в такъв авторитетен участник в световната търговия, какъвто е ЕС. Например, през 1996 г. Унгария провеждаше сериозни дебати с други страни, изнасящи селскостопански стоки (Аржентина, Австралия, Канада, Нова Зеландия, Тайланд, САЩ), относно експортните си субсидии за селскостопански продукти. Като член на ЕС тя би трябвало да се подчини на правилата на Общата селскостопанска политика, но би могла да остави провеждането на преговорите за селскостопанските субсидии със Световната търговска организация на опитните и влиятелни чиновници от Брюксел и да се възползва от изгодите, произтичащи от силната позиция на ЕС в Световната търговска организация.

Възледобивът е друг първичен сектор на икономиката, който се нуждае от реструктуриране. Например, в икономиката на Полша той заема значително и важно място, но очевидно се нуждае от

усъвършенстване. Програма с такава насоченост вече се изпълнява. Независимо от това, полската въгледобивна промишленост би попаднала в сериозни затруднения в условията на един напълно либерализиран пазар на енергия. Подобни затруднения изпитва и въгледобивната промишленост на Германия, поради което тези проблеми трябва да се вземат предвид по време на преговорите за присъединяване.

Промисленост

Демократичните режими в Централна и Източна Европа наследиха промишлени сектори, които не са конкурентни в условията на отворител пазарна икономика (Eatwell *et al.*, 1995, стр. 109–115). Напоследък настъпиха някои подобрения. Съществуващите фирми бяха реструктурирани. Създадени бяха нови фирми. В резултат на чуждестранните преки инвестиции бяха въведени модерни технологии за производство и управление.

През последните години се наблюдава бърз растеж на производителността на труда в Централна Европа. Многонационалните корпорации, инвестиращи в създаването на нови производства, вече постигат равнища на производителност в Централна Европа, съответстващи на равнищата в страните-членки на ЕС. Независимо от това, *средната* производителност, обновяването и маркетингът все още значително изостават. Тази тенденция е силно изразена във фирмите, които са собствено на местни стопански субекти. Преодоляването на тези проблеми не е лесно в условията на ограничените възможности на държавата, на финансовия сектор и на конкурентния натиск, породен от отворения търговски режим. Страните от Централна и Източна Европа имат голям дефицит в търговията с промишлени изделия с ЕС и той нарасна значително по време на прехода (вж. Таблица 3.2). Въпреки бързия растеж на взаимния стокообмен, увеличаващият се дефицит на страните от Централна и Източна Европа се превърна в структурна особеност на търговията с промишлени изделия. Като се имат предвид тези трудности на страните от Централна и Източна Европа в промишления сектор, принципът на асиметрията, заложен в Европейските споразумения, се оказва съвсем навременен (въпреки че на практика приложението му бе ограничено). По време на преговорите за присъединяване би било полезно правителствата на кандидатите да бъдат поощрявани да подпомагат своите промишлени сектори със средства, прилагащи и от сегашните членове (мерки в инфраструктурата, подпомагане на инвестиционната дейност, обучение, подкрепа на изследователската и внедрителската дейности, регионална политика, техническа и финансова помощ за новосъздадени предприятия и т.н.)

Таблица 3.2: Търговия с промишлени изделия^a между ЕС 12 и Централна и Източна Европа^b (млрд. еко)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ЕС – износ	9.6	14.3	20.1	27.3	34.1	42.5
ЕС – внос	8.4	11.3	16.7	20.7	27.1	34.5
ЕС – търговски баланс	1.2	3.0	3.4	6.6	7.0	8.0

Бележки: а) SITC 5,6,7 & 8; б) До 1991 г. Полша, Унгария, Румъния, България, Албания и Чехословакия. От 1992 г. плюс Латвия, Литва, Естония, Словения, Хърватска, Босна и Херцеговина. От 1993 г. без Чехословакия, плюс Чехия, Словакия и Бивша югославска република Македония.

Източници: Country profile: Central and Eastern European countries, 1994, Eurostat, Luxembourg, 1996, p. 99; Eurostat (1996a).

Би било много разумно на новите членове да се даде възможност да прилагат специални мерки за стимулиране на развитието до края на техния преходен период. Преработващата промишленост трябва да има достъп до финансово подпомагане при благоприятни условия със съдействието на индустриална инвестиционна банка или подобна институция. Това не означава, че трябва да се подкрепят губещи държавни предприятия. То означава създаване на институция от вида, предложен от ОИРС за Унгария:

Създаването на нова банка за развитие може да се окаже полезно средство за реструктурирането. Тя трябва да е най-малкото частично притежание на държавата и да може да получава депозити от Агенцията за държавната собственост и Унгарската държавна холдингова компания (или от техния приемник в резултат на сливането им), от останалите банки и от други източници. Тя трябва да използва средствата за инвестиране в реструктуриращи се предприятия, като се вземат мерки да не се оказва по-нататъшна подкрепа за фирми, които не могат да бъдат направени жизнеспособни в разумен срок и при разумна цена. В дългосрочна перспектива тази функция ще бъде изпълнявана от обичайните частни институции, но за текущия момент това може да не бъде подходящо. На новата банка за развитие ще бъдат определени ясни критерии за отпускане на кредити на реструктуриращите се предприятия. Тези критерии трябва да се основават върху нормалните търговски принципи, но да се прилагат в условията на по-облекчени изисквания за обезпечение на кредитите в сравнение с изискванията на търговските банки, като се допуска уреждане на възникналите дългове чрез програми за тяхното консолидиране.

(OECD, 1995, pp. 146–147)

На 1 януари 1997 г. в Унгария бе създадена нова банка за развитие (MFB). Нейната дейност ще играе важна роля в изграждането на системата от ефективни институции на прехода.

За модернизирането на националната промишленост често се разчита главно на чуждестранните преки инвестиции. Няма съмнение, че чуждестранните преки инвестиции могат да играят важна роля в интегрирането на местните фирми в международни мрежи, осигуряващи увеличаване на производителността, подобряване на маркетинга и ускоряване на обновяването. Фактите показват, че 70% от промишления износ на Унгария през 1996 г. е бил осъществен от фирми, които са били чуждестранна собственост. Независимо от това, както се подчертава в изследването на ОИСР (1995, стр. 147) за промишлеността и промишлената политика на Унгария,

чуждестранното инвестиране не е заместител на националната политика за насърчаване на предприемачеството и инвестициите, защото най-вероятно е чуждестранните преки инвестиции да достигнат своя апогей при условия, които са привлекателни и за местните инвеститори.

Така че насърчаването на инвестициите е другата важна област за развитие на конкурентността чрез провеждане на подходящи политики. Само по себе си присъединяването към ЕС може да се разбира като политика, насочена към стимулиране на инвестициите, какъвто е случаят с Ирландия, Испания, Португалия (но не и Гърция). Колодко (1996, стр. 17) подчертава необходимостта от индустриална политика, „насърчаваща инвестирането предимно в сектори, характеризирани се с международно търсене, което е еластично по отношение на цената и дохода или с по-бързо нарастваща производителност на труда“. В разглеждания контекст важна роля играят и политиките, насочени към поддържане на: стабилна макроикономическа среда; конкурентен валутен курс при спазване на условията работните заплати да нарастват по-бавно от производителността на труда (това ще даде възможност инвестициите да се финансират от получаваните доходи); данъчна система, която насърчава инвестициите; растеж на частните спестявания и развитие на финансови институции; насочващи спестяванията към инвестиране.

Друг важен фактор за поощряване на инвестициите е въвеждането на подходяща система за управление на фирмите (Eatwell *et al.* 1995, глава 7). Проучванията на корпоративните структури в различни страни подсказват, че корпорациите, контролирани от своите акционери, се характеризират с по-ниски темпове на растеж (но имат по-висока доходност) в сравнение с корпорациите, където

по-силно са представени другите държатели на капитала (de Jong, 1995)

За да се даде възможност на страните от Централна и Източна Европа да постигнат международна конкурентност са необходими и бързи мерки за поощряване на износа. Те включват застраховане на износа, предоставянето на гаранции и кредити. Пловеч (1994) отбелязва, че в началото на 90-те години полските износители са били затруднени от липсата на институции за поощряване на износа. Не е имало застрахователна агенция с подходящи функции, почти са отсъствали кредити за финансиране на износа. Фирмите-износители на кандидатстващите страни трябва да получават, като минимум, такива облекчения за износа, каквито се считат за нормална практика в страните-членки на ЕС.

Банки и финанси

Банковият сектор в Централна и Източна Европа е слаб. Той е обременен с лоши дългове и не притежава достатъчен опит за действие в условията на пазарна икономика. Следователно той може да играе малка роля във финансирането на икономическото развитие. Станахме свидетели на редица грандиозни банкови крахове даже в страните с по-добре функциониращи системи (например в Чехия – банките Бохемия, Агробанка, Кредитна банка, Чешка банка). Тези фалити причиниха значителни загуби на вложителите, данъкоплатците и купувачите на банкови ценни книжа, както и огромни печалби за крадците и измамниците. През 1995 г. в Латвия и Литва се разразиха страховити банкови кризи. В България неплатежоспособността на банките изигра голяма роля в пораждаването на дълбоката икономическа криза през 1996 г. Бягството на вложителите от неплатежоспособните банки и обръщането на спестяванията в налични долари доведе до драматично обезценяване на лева, огромни темпове на инфлация и в комбинация с неблагоприятния ефект от затварянето на някои банки, превърна скромния икономически растеж от 1994–1995 г. в нова рецесия.

Общоприето е виждането за необходимостта да се укрепва банковата система (World Bank, 1996, глава 6; EBRD, 1996, глава 2). Свободната конкуренция с банките на страните-членки на ЕС може лесно да осигури доминираща позиция на чуждестранните компании в банковите сектори на кандидатстващите страни. Това може да има някои неблагоприятни ефекти и вероятно не би било политически приемливо. Впоследствие, както бе отбелязано от Икономическата комисия на ООН за Европа,

отварянето към международните финансови пазари и липсата на ефективни механизми за реализиране на законите може да

направи източноевропейските банки лесна плячка на измамнически схеми, разработвани от международните играчи.

(UN ECE, 1995, стр. 208)

Ето защо, важен елемент от стратегията за присъединяване на кандидатстващите страни трябва да бъде укрепването на техните банков сектори – както самите институции, така и правното регулиране, за да се отговори успешно на конкурентния натиск в условията на пълното членство.

В *Бялата книга* на Комисията на ЕС от 1995 г. бе изрично признато, че в процеса на присъединяване банковият сектор може да създаде особени трудности

в областта на финансовите услуги, чрез законодателството за вътрешния пазар се засилват дерегулацията и изискванията за благоразумно поведение. Ако бъде осъществена прекалено бързо, тази промяна в регулативните механизми може сериозно да отслаби финансовите институции в Централна и Източна Европа, тъй като повечето от тях все още трябва да се справят с наследените лоши дългове.

Горната теза е признание за това, че слабата балансова позиция на много банки може да ги направи нежизнеспособни. Например, през 1992 г. в Унгария влезе в сила нов закон за банките, с който бяха въведени система за оценка на дълговете и правила за определяне на капиталовата адекватност, близки до тези, прилагани в Банката за международни разплащания. Едновременно с това влязоха в действие и два други закона: първо, закон за счетоводството, който изискваше от фирмите да представят своите балансови отчети и други финансови документи в съответствие с международните стандарти; второ, закон за банкрутите, принуждаващ фирмите с непогасени дългове в течение на повече от 90 дни да започнат процедура за несъстоятелност. Въвеждането на тези нови регулативни мерки, всъщност една от които по принцип е разумна и желателна, трябваше да стане в момент, когато много банки и задължители предприятия едновременно се намираха в лошо финансово състояние и бяха все още държавна собственост. Възникнала ситуация принуди унгарските банки да поискат скъпо струващи държавни гаранции както през 1992 г., така и през 1993 г. (Mizsei 1995, Stark 1996). Наложи се също така в закона за банките големите държавни банки временно да бъдат освободени от прилагането на новите правила (съответстващи на практиката на Банката за международни разплащания).

Разбира се, кандидатстващите страни се характеризират със значителни различия в степента на финансова несигурност. Те са израз на различията в действието на редица фактори, като напри-

мер продължителността на действието на пазарно ориентираната банкова система, прилаганите стратегии за уреждане на лошите кредити и за приватизация на банките, както и ролята на чуждестранното участие в местния банков сектор.

В областта на застраховането позициите на страните от Централна и Източна Европа също са слаби. Финансовото състояние на местните компании обикновено е несигурно, техните ръководители често не разполагат с опит за работа в условията на пазарна икономика, в редица случаи те не отговарят и на изискванията за почтеност и честност, които са необходими в сферата на финансов бизнес. Компанията, която заема доминиращо положение в сферата на животозастраховането в Полша, е бившият държавен монополист PZU Zycie и се характеризира с лоша платежеспособност. Една от причините е, че според решението, възприето от полските съдилища, притежателите на договори за застраховка живот, сключени в миналото, имат право на ретроспективна индексация. Това е добре за споменатите притежатели на застрахователни полици, но естествено подкопава платежеспособността и жизнеспособността на самата застрахователна компания, която нямаше възможност да инвестира премияте в индексирани активи. Важна задача на страните в преход в настоящия момент е да подпомагат развитието на компании в областта на животозастраховането, защото чрез своята дейност последните ще могат да мобилизират дългосрочните спестявания на населението в полза на националното развитие (EBRD, 1996, глава 7). И в тази област съществуват силни различия между страните. Например, в Унгария пазарът бе изцяло превзет от фирми, които са собственост на чужденци.

Важен проблем за трансформиращите се страни е защитата на населението от измама. Прословутите случаи МММ в Русия, Caritas в Румъния и Grunasi в Албания бяха пирамидални схеми, които струваха на населението огромни средства и демонстрираха голямото закъснение на властите във въвеждането (стига то въобще да е било въведено) на ефективно правно регулиране. В Албания колапсът на пирамидите разруши цялата държавна структура и причини големи трудности. В ЕС компаниите имат право да действат на цялата територия на Съюза. Поради това е от съществено значение сериозните кандидати за членство да предприемат ефективни мерки за предотвратяване действията на измамниците или поне да предвидят възможности за бързо ликвидирание на измамнически схеми и за преследване на техните създатели. Това изисква създаване на редица предпоставки, като например: задължително и редовно публикуване на заверени финансови отчети; подходящи закони и тяхното спазване; предпазващи регулативни механизми; бдителни организации за защита на потребителите;

медии, готови да надживеят изкушението на бързите приходи от рекламна дейност; контрол върху финансирането на политическата дейност (т.е. държавно финансиране на политическите партии, и/или редовно публикуване от политическите партии и политиките на заверени финансови отчети)¹. И още нещо, атрактивността на условията, предлагани от пирамидалните структури, намалява в ефективно регулирана и стабилна макроикономическа среда, където е ясно кои депозитни институции са платежоспособни и се ръководят от способни и подходящи хора, и къде влоговете печелят положителни реални лихвени проценти.

Търговия и икономическа интеграция в пред-присъединителния период

Търговията между ЕС и страните от Централна и Източна Европа нараства бързо (вж. Таблица 3.3). Но, както бе посочено за селското стопанство и за промишлеността, фирмите от ЕС бяха по-бързи в намирането на пазари в страните от Централна и Източна Европа, отколкото обратното. Поради това ЕС поддържа голям общ търговски актив, който продължава да расте.

Анализът на търговските потоци между ЕС и страните от Централна и Източна Европа след рухването на комунизма (вж. EU, 1994; ECE, 1996a, 1996b; EUROSTAT, 1996a; Navlik, 1996) разкрива редица характерни черти, които показват потенциалните ефекти от членството в ЕС.

Както вече бе отбелязано, взаимната търговия нарастваше бързо, особено в сферата на преработените изделия. Делът на страните от Централна и Източна Европа в износа на ЕС-12 извън рамките на Общността се увеличи от 2.6 процента през 1988 г. на 8.4% през 1995². През същия период техният дял във вноса на ЕС-12 от страни извън рамките на Общността нарасна от 2.7 % на 7.2%. Този растеж показва, че атрактивността на страните от Централна и Източна Европа като търговски партньор на ЕС нараства. Поради това подробните изчисления подсказват, че освен чистите бюджетни трансфери присъединяването ще донесе малки, но важни изгоди за някои от сегашните страни-членки (CEPR и IEWS, 1996, стр. 81; Baldwin *et al.*, 1997). Същевременно, поради това че първоначалното равнище на търговия между ЕС и страните от Централна и Източна Европа бе твърде ниско, даже и след няколко години бърз растеж, абсолютната стойност на стокообмена между ЕС и страните от Централна и Източна Европа остава ниска. Например през 1994 г. търговията на ЕС със страните от Централна и Източна Европа-6 бе само около 70% от търговията на ЕС с Швейцария.

Таблица 3.3: Обща търговия между ЕС и страните от Централна и Източна Европа^а (млрд. еко)

	ЕС 12		ЕС 15		
	1994	1995	1994	1995	1996 ^б
ЕС – износ	40.3	49.3	47.9	58.2	31.7 (+13%)
ЕС – внос	33.9	41.7	39.0	47.1	23.1 (+1%)
ЕС – търговски баланс	6.4	7.6	8.9	11.1	8.5 (+66%)

Бележки: а) Полша, Чехия, Словакия, Унгария, Румъния, България, Албания, Латвия, Литва, Естония, Словения, Хърватска, Босна и Херцеговина, Югославия (Сърбия и Черна гора), БЮР Македония; б) само за първата половина на годината, в абсолютни стойности и процентно изменение за първата половина на 1995 спрямо първата половина на 1996. Данните за Австрия за периода април–юни 1996 г. не бяха на разположение.

Източник: Eurostat (1996a), External Trade: Monthly statistics, Eurostat, no. 8–9–10, 1996, p.17, and Eurostat Comext (за първата половина на 1996).

Особености на търговията

Търговията с ЕС има много по-важно значение за страните от Централна и Източна Европа, отколкото за ЕС. През 1993 г. над 50% от износа на промишлена продукция от Полша, Унгария, Чехия и Словакия бе насочен към ЕС. През същата година само 5.1% от износа на промишлени изделия от ЕС за страни извън Общността, бе насочен към страните от Централна и Източна Европа-6. Това означава, че в преговорите за присъединяване позицията на кандидатите ще бъде много по-слаба от тази на ЕС. Докато за кандидатите присъединяването към ЕС като пазар и като източник на доставки е от изключителна важност, то обратното не е вярно.

Основният търговски партньор на страните от Централна и Източна Европа в рамките на ЕС е Германия. През първите три тримесечия на 1995 г. Германия заемаше 30% от източноевропейския износ и 23% от източноевропейския внос. След Германия, но много по-назад, най-важните търговски партньори са Италия и Австрия (с търговски дялове между 5 и 7 на сто). Тази тенденция е важна част от обяснението на германския ентузиазъм по отношение на разширяването на ЕС на Изток. Особено положителен аспект от търговията на Германия със страните от Централна и Източна Европа е, че тя не се характеризира с голям структурен експортен актив за Германия. И действително, според националната статистика на страните от ЦЕЕСТ (Централноевропейско споразумение за свободна търговия – бел. прев.), през първите три тримесечия на 1994 година четирите страни-членки на тази организация имаха търговски излишък с Гер-

мания в размер на 0,5 млрд. долара. През първите три тримесечия на 1995 г. той се увеличи на 1,2 млрд. долара. Когато се вземат предвид и разходите на германските туристи в страните от ЦЕССТ, чистият принос на Германия за увеличаване на търсенето в страните от ЦЕССТ става още по-забележителен.

Продуктов състав на търговията

В началото на преходния период износът на страните от Централна и Източна Европа се състои от ограничен кръг селскостопански и промишлени изделия. С най-голям успех в ЕС първоначално се ползваха износните сектори на страните от Централна и Източна Европа, произвеждащи традиционни потребителски и ниско технологични изделия. Например облеклото, обувките и кожените изделия заемаха 19,5% от общия промишлен внос от страните от Централна и Източна Европа-6 през 1993 г., в сравнение с 14,8% през 1988 г. В сферата на облеклата страните от Централна и Източна Европа вече са установили малка, но не и незначителна пазарна позиция. До 1995 г. 18,2% от вноса на облекла в ЕС-12 идваше от страните от Централна и Източна Европа. През тази година страните от Централна и Източна Европа успяха да достигнат дял от 20% във вноса на ЕС-12 по три групи стоки с равнище на агрегация от два знака по Стандартната международна търговска класификация (SITC). Това бяха мебелите (39%), обувките (22%) и изделията от дърво и корк (21%).

Все пак, даже и най-успешно развиващите се износни сектори на страните от Централна и Източна Европа все още не са успели да завоюват значителен дял на пазара на ЕС. Нещо повече, там, където навлизането на страните от Централна и Източна Европа на пазара на ЕС е било най-забележимо, то често е било резултат от политиката и практиката на фирмите от ЕС да осъществяват търговия на основата на ишлемите – има се предвид производство на експортни стоки изцяло с вносни материали и дизайн. През 1994 г. дялът на ишлемето в общия износ на страните от Централна и Източна Европа-6 за ЕС достигна 18,5%, като текстилът и облеклото обхващат повече от 75% от износа на произвежданата на ишлеме продукция за ЕС. През 1994 г. дялът на страните от Централна и Източна Европа-6 в общия внос на ЕС на стоки, произведени на ишлеме в страни извън Общността, достигна 37%, а само на текстила и облеклото повече от 60%. Осъществяването на производство на ишлеме безплатно е изгодна форма на сътрудничество в краткосрочен план. То поддържа заетостта в страните от Централна и Източна Европа и осигурява приток на чуждестранна валута. Същевременно то до голяма степен се основава върху несъответствието в равнищата на работните заплати между страните от Централна и Източна Европа и ЕС, което бе най-сил-

но изразено в началото на прехода и може да се очаква, че постепенно ще намалее. Това вероятно би накарало фирмите от ЕС да прехвърлят своите поръчки в чужбина от страните, които се очаква първи да станат членове на ЕС към страни с още по-ниски работни заплати, т.е. към страните от бившия СССР. Освен това производството на ишлеме поражда ефект на отслабване или прекъсване на връзките между производителите на дрехи и техните местни доставчици – текстилните предприятия. Така се изостря спадът в местното текстилно производство и се разслабва обратната връзка между производителите на текстил и на облекло, която би могла да стимулира ефективността и качеството на текстилното производство (ECE, 1995а, глава 5). Все пак, през първата половина на 1996 г. бе постигнато изменение в продуктовия състав на търговията с продукция, произвеждана на ишлеме, като в нея бе увеличен дялът на машините и оборудването.

Характерно е, че износът на страните от Централна и Източна Европа включва предимно трудопоглъщащи и енергопоглъщащи стоки и изделия, чието производство се основава върху собствени източници на естествени ресурси. Същевременно техният внос се състои предимно от машини и промишлени потребителски стоки. Например, през 1995 г. 39% от износа на ЕС-12 за страните от Централна и Източна Европа се състои от машини (SITC 7), а 35% – от други промишлени изделия (SITC 6 и 8). Отрасловата структура на вноса на ЕС от страните от Централна и Източна Европа е по-сходна с тази на вноса на ЕС от средиземноморските страни, отколкото със структурата на вноса от други групи страни (Югоизточна Азия, Северна Америка, Япония). Изглежда, че бързото увеличение на вноса на ЕС от страните от Централна и Източна Европа в началото на прехода е ставало за сметка на доставките от средиземноморските страни. Само част от влошаването на позицията на средиземноморските страни на пазара на ЕС се дължи на разпадането на бивша Югославия.

Силните и слабите места

По отношение на конкуренцията между износа от страните от Централна и Източна Европа и износа от страните – сегашни членки на ЕС, тенденциите в текущата търговия показват, че страните от Централна и Източна Европа са потенциални конкуренти на страните от Южна Европа, по-специално на Португалия (Gros and Steinherr, 1995, p. 501). Някои страни от Централна и Източна Европа се представят по-успешно от други на пазара на ЕС. Полша, Чехия и Словакия най-много увеличиха присъствието си на пазара на ЕС, докато България и Румъния не успяха да увеличат своите дялове в търговията на ЕС. Анализът на данните за развитието на търговията даде основания на Ландесман (1995)

и Хавлик (1996) да предположат, че някои страни от Централна и Източна Европа (по-специално Унгария и Чехия, но също Полша и Словакия) вероятно са започнали продължителния процес на настъпването, докато други изостават далеч назад. Чехия има относително силна и диверсифицирана износна база в електро-техническите продукти и моторните превозни средства, мебелите и стъкларските стоки, но е слаб износител на хранителни продукти с изключение на напитки. България и Унгария, от своя страна, имат относително високо равнище на специализация в износа на храни. Унгария заема и позиция над средното равнище като доставчик за ЕС на телекомуникационно оборудване, енергетични машини и мебели. Износът на Полша за ЕС обхваща предимно стоки, основаващи се върху експлоатацията на местни естествени ресурси, както и ниско технологични промишлени изделия.

Главните търговски партньори на ЕС сред кандидатите (по данни за ЕС-12 за 1995 г.) се подкрепят както следва – Полша, Чехия, Унгария и Словения. Като се използват същите данни, но разделени на броя на населението, подкрепянето на главните търговски партньори е следното – Словения, Чехия, Унгария, Словакия и Естония. За търговията с промишлени стоки е характерно, че през 1994 г. стоковата група SITC 7 (машини и транспортно оборудване) заемаше най-голям дял в износа за ЕС в сравнение с останалите стокови групи по първия знак на SITC (CEPR and IEWS, 1996, стр. 74–76) само на две страни (Словения и Унгария) от общо десетте кандидати за членство в ЕС.

През 1995 г. търговията на ЕС-12 със Словения, Чехия, Унгария и Словакия имаше предимно вътрешно-отраслов характер (стойностите на индекса на Грубел–Лойд, отразяващ продуктивния състав на търговията, достигнаха съответно 68, 65, 60 и 57³). Същевременно стокообменът на ЕС-12 с другите кандидатстващи страни през 1995 г. имаше преобладаващо междоотраслов характер. Например стойността на същия индекс за търговията с Полша бе 48, България – 41, Румъния – 37, Литва – 34, Естония – 26 и Латвия – 23. Сравнението на значенията на индекса за 1994 и 1995 г. показва съществени подобрения за някои страни (особено за Словакия и Литва). Все пак разглежданият индекс не може да се счита за достатъчно надеждна мярка за структурните тенденции в търговията между ЕС и страните, кандидатстващи за членство. Например той е чувствителен към степента на агрегиране на статистическите данни (пресмятането на индекса чрез използване на данни до четвъртия знак по SITC показва значително по-ниски стойности).

Изводи

Ясно е, че процесите на трансформация са довели до значителни подобрения в икономическото развитие на някои страни от Централна и Източна Европа, но то продължава да се характеризира със значителни слабости в структурно отношение. Те се проявяват както в широката комплекс от причини, пораждащи влошаване на търговския баланс на страните от Централна и Източна Европа с ЕС, така и в преобладаването в износа на страните от Централна и Източна Европа на трудопоглъщащи и енергопоглъщащи стоки и изделия, в чието производство се използват собствени естествени ресурси; същевременно техният внос се състои предимно от машини и промишлени потребителски стоки. Слабостите на националните производствени структури намериха израз и в значителната роля на ишлемето в развитието на взаимните търговски отношения. Успешното или неуспешно навлизане на страните от Централна и Източна Европа на пазара на ЕС може да се използва от ЕС като обща мярка за конкурентните възможности и интегрираност с цел да се направи разграничение между страните, които ще бъдат приети, и тези, които няма да бъдат приети в ЕС при първия кръг.

Постигането на необходимата конкурентност е третото важно условие от подготовката на кандидатите за присъединяване към ЕС. Неговото изпълнение ще бъде продължителен процес, поради което сега е жизнено важно да продължи подкрепата на техните усилия чрез различните програми за подпомагане от страна на ЕС, като например програмата ФАР. Като участник в процеса на присъединяването ЕС трябва да поеме своята отговорност и да даде приноса си за реструктуриране на икономиките на кандидатстващите страни и за подобряване на техните управленски възможности (чрез ЕИБ, ЕБВР, ФАР, структурните фондове и фондовете за сближаване, двустранните програми за техническо съдействие, включително и чрез ролята на ЕС в програмите на организации като ОИСР, Световната банка, МВФ и специализираните агенции на ООН). Върху ЕС и сегашните му членове лежи голямата отговорност да подпомагат процеса на трансформиране и да го водят напред.

Подобна подкрепа трябва да бъде предоставена и чрез институционалните структури, предназначени за страните, които няма да се присъединят към ЕС при първия кръг на разширяването.

Бележки

1. Ясно е, че не всички тези условия са налице във всяка страна-членка.

2. За 1988 г. в групата на страните от Централна и Източна Европа са включени Полша, Чехословакия, Унгария, Румъния и България. За 1995 г. всички страни, посочени в таблица 3.3, бележка а.
3. Стойностите на този индекс може да варират между 0 (което означава, че цялата търговия е междутраслова) и 100 (което означава че цялата търговия е вътрешнотраслова).

4. Последствия от членството в Европейския съюз

След преходния период е възможно да възникне широка гама от отношения между кандидатите и сегашните членове на Европейския съюз.

Словения, която има само два милиона население, би могла да се присъедини към ЕС без всякакви проблеми. И сега нейната икономика е почти продължение на икономиките на Австрия и Италия. Тя има относително висок БВП на лице от населението, не би се нуждала от продължителен преходен период и към момента на приключване на преходния период би трябвало да е постигнала адаптация към ЕС, подобна на Каталония или на Фландрия. През септември 1996 г. Словения се нареждаше на 34-о място в света в класацията на *Euro money* по кредит на доверие и бе далеч по-напред от всички останали страни от Източна и Централна Европа. По подобен начин Естония, чието население възлиза само на един и половина милиона и има силно развити отношения със северните страни, би трябвало да се присъедини към ЕС без всякакви икономически трудности.

Пред Полша, която има най-голямо население сред кандидатстващите страни и относително нисък БВП на глава, се разкрива широк кръг от възможности. От една страна, подобно на Ирландия, тя би могла да стане динамична част от ЕС – в резултат на ниските производствени издръжки, големите вътрешни инвестиции, чуждестранните преки инвестиции, фискалната дисциплина и относително квалифицираната работна сила. От друга страна – подобно на Мезоджорно – тя би могла да се превърне в тежест за Общността поради ниската производителност, непродуктивните фискални трансфери, относително малкия брой конкурентни фирми, неефективната държавна администрация, както и поради ефекта на увеличаване на разходите, произтичащ от членството ѝ в съюз с по-напреднали страни. В процеса на преговорите за присъединяване следва да се направи опит за реализиране на първата и за изключване на втората възможност.

ЕС трябва да направи предложения, които да подпомогнат развитието на кандидатстващите страни и да не изострят техните проб-

леми. Важно е правителствата на кандидатстващите страни ясно да осъзнават собствените си икономически интереси в случаите, когато се правят предложения, нанасящи им вреди. Атмосферата на преговорите трябва да бъде такава, че кандидатите да могат да отстояват своите позиции. Като пример може да се посочи едно неотдавнашно интервю на холандски журналист с полски премиер В. Чимошевич (*NRC Handelsblad*, 31 октомври 1996):

Журналистът: „Полша има висока безработица и висока инфлация. Няма ли да се изострят тези проблеми в резултат на изискванията на ЕС към Полша?“

Чимошевич: „Да, в случай, че приемем тези предложения без изменения. Ако ЕС изисква от нас веднага да освободим цените на нефта или на стоманата, тогава ние ще имаме проблеми. На някои страни са им били необходими четиридесет години, за да модернизират стоманопроизводството. Ние го правим за шест.“

Кандидатстващите страни имат трудна задача. Те трябва да защитават собствените си интереси от атаките на не винаги заинтересованите или даже неинформирани критици, както и от враждебните корпоративни интереси, като в същото време продължават да провеждат отговорна политика и да еволюират в посока към ЕС.

Европейските споразумения и подготовителният период

Европейските споразумения бяха полезна крачка по пътя към европейската икономическа интеграция. Те осигуриха премахването на всички количествени ограничения и мита върху преобладаващата част от промишления износ на кандидатстващите страни (с изключение на тъй наречените „чувствителни стоки“) за ЕС в рамките на предварително определения десетгодишен период. До 1996 г. ЕС премагна всички количествени ограничения върху вноса от страните от Централна и Източна Европа-6, с изключение на текстилните изделия и вългичата. На 1 януари 1995 г. бяха премахнати митата върху нечувствителните промишлени стоки, внасяни в ЕС от Унгария, Полша, Румъния и България. От 1 януари 1996 г. това обхваща изделията от желязо и стомана. По отношение на изделията от стомана и желязо от Чехия и Словакия митата ще бъдат отменени в началото на 1998 г. За съжаление се стигна до забавяне на либерализацията на чувствителните промишлени сектори, до запазване на практиката на непредвидените протекционистични действия и до изключване на селското стопанство от ангажимента за либерализацията на търговията. Поради тяхното съчетание с по-високата конкурентност на фирмите от ЕС, търговията

с ЕС допринесе за високите равнища на безработица в много от кандидатстващите страни. (Това не се отнася за Чехия, където държавната политика по отношение на работните заплати, наемите и промишлеността – влизаща в крещящо противоречие с риториката за либерализиране на пазара – осигуриха поддържане на ниски равнища на регистрираната безработица).

Първоначално Европейските споразумения бяха насочени към премахване на барьерите пред търговията с промишлени изделия, а не към евентуално членство в ЕС. Последното се превърна в реална възможност едва след срещата на Европейския съвет в Копенхаген (1993), когато бяха формулирани изискванията за присъединяване и на практика бе поставено началото на подготовителния процес, без да бъде определено самото разписание за присъединяването.

Стратегията на ЕС относно подготовката за присъединяване бе критикувана за това, че бе формулирана твърде бавно, че вниманието бе съсредоточено върху измененията, изисквани от кандидатстващите страни и се пренебрегваха необходимите промени в самия ЕС, както и за отсъствието на ясно разписание за присъединяването (Grabbe and Hughes, 1996a, стр. 2). Независимо от това, днес подготовителният процес е в своя разгар. Повечето от кандидатстващите страни са създали специални държавни управления или агенции за подготовка на присъединяването и разработка на предложения за изменение на техните закони, институции и политики с оглед това да стане възможно. Полша подготви национална стратегия за присъединяване, която провокира национални дебати.

Колкото до сегашните членове, важна крачка напред бе направена през декември 1994 г. на Съвета на ЕС в Есен. Шест от асоциираните страни (страните от Централноевропейското споразумение за свободна търговия плюс Румъния и България, т.е. страните от Централна и Източна Европа-6 бяха поканени на срещата. След това Комисията разработи Бяла книга за подготовка на асоциираните страни за интегриране в системата на единния пазар. През май 1996 г. всички кандидатстващи страни получиха дълъг въпросник, включващ 23 глави (в съответствие с броя на директоратите на Комисията), чиито отговори трябваше да бъдат представени до края на юли 1996 г. Целта бе да се осигури достатъчно информация на Комисията за подготовка на нейното мнение относно това кои от кандидатстващите страни отговарят на изискванията за членство. Този въпросник бе лошо предзнаменование за начина на водене на преговорите. Той възбуждаше доминиращия тон на еднопосочно отношение между ЕС и кандидатите, като същевременно наблюдаваше върху подхода на центристренителната двустранност (bilateral „hub and spoke“ approach – двустранен под-

ход от типа „главина – спица“, т.е. – двустранен, в смисъл, че ЕС преговаря с всяка страна поотделно – бел. прев.). Това породило разделение между кандидатстващите страни и ги постави в ситуация да провеждат помежду си „конкурси за красота“ (Baldwin, 1994). Освен това много от кандидатстващите страни намериха някои от въпросите за абсурдни, а времето, което им бе дадено за отговор, бе твърде кратко. Очаква се преговорите за присъединяване да започнат в началото на 1998 г.

Големият и нарастващ търговски дефицит

В каква степен трябва да се счита за проблем големият и нарастващ търговски дефицит на страните от Централна и Източна Европа спрямо ЕС? Очевидно той трябва да се третира като положителен индикатор в степента, в която е причинен от комбинацията от финансова подкрепа на ЕС за преходния период, чуждестранните инвестиции в централноевропейските икономики, по-високите темпове на растеж в страните от Централна и Източна Европа, отколкото в ЕС, увеличението на потреблението в Централна Европа. Незатихващият приток на капитал към страните от Централна и Източна Европа естествено причинява продължителни дефицити по текущата сметка на платежния баланс на страните от Централна и Източна Европа (така например се случи по време на бързото развитие на САЩ в края на деветнадесети век).

Ключовият въпрос е дали това равнище на приток на капитали (получаване на заеми) ще се запази за много години или в определен бъдещ момент ще застави страните от Централна и Източна Европа да забавят икономическото си развитие и да увеличат безработицата с цел да намалят вноса и да насочат приходите си от износ към плащане на лихвите и главниците по техните дългове. По този въпрос се счита за общоприето мнението, че по принцип основания за тревога няма.

Първо, данните на търговската статистика не трябва да се приемат за абсолютна истина. Върху тях оказва силно влияние използваната методология и самият обект на измерване. Използваната методология в отделните страни и между тях се различава, а степента на обхвата е под сто процента. Например през 1992 г. според митническите данни на статистическата служба в Полша е бил реализиран търговски дефицит от 2,7 млрд. долара, а според данните на Централната банка за същественияте разплащания налице е бил актив в размер на 0,5 млрд. долара. Една от причините за това несъответствие, имащо особено важно значение за Полша, но съществуваша и другаде, са феномените на крайграничната търговия и на другите видове нерегистриран износ (ECE, 1995a, стр. 43).

Според възприетия начин за измерване, текущата сметка на платежния баланс на Полша за периода 1994–96 г. показва дефицит през всяка година, възлизащ общо на 6,7 млрд. долара, но в резултат на корекцията на нейната текуща сметка с цел да се отрази в нея и нерегистрираният износ се установява излишък за всяка година от 1994 до 1996, а общият актив за целия период възлиза на 6,8 млрд. долара (EBRD, 1996, стр. 201).

Второ, често видимите търговски дефицити частично се компенсират от излишци по статията на услугите (например по статията на туризма – според преценките той поражда 4–5 процента от БВП на Чехия и около 13% от целия чешки износ на стоки и услуги). Други източници на невидими приходи по текущата сметка са транспортните услуги и преводите на работещи в чужбина, които за някои страни са важен източник на доходи (ECE, 1996a, стр. 6).

Трето, дефицитите по текущата сметка се финансират (на практика даже се образува излишък) от притока на капитал. Често се привежда следният аргумент: „Защо да се тревожим от ненадеждната статистика за платежния баланс, когато страни като Полша, Чехия и Унгария имат големи и нарастващи валутни резерви, а дефицитите по текущата сметка са необходимо следствие от инвестициите на ЕС в трансформирането на страните от Централна и Източна Европа? Със сигурност може да се каже, че през последните няколко години страните от ЦЕЕСТ са били в по-благоприятна ситуация от гледна точка на търговските си дефицити и икономическия растеж в сравнение с Русия, където големите търговски активи се съчетават с продължителен икономически спад?“

Въпреки че в този аргумент има много здрав разум, все пак налици са и причини за тревога.

Първо, в някои случаи дефицитите по текущата сметка вече са достигнали равнища, изискващи прилагането на пакет от дефлационни мерки. Пример в това отношение дава Унгария през 1995 г. Възможно е в други страни също да възникне подобна ситуация.

Второ, мерките за осигуряването на голям приток на капитал с цел да бъде финансиран дефицитът по текущата сметка може да доведат до значителни текущи разходи за съответната страна. Големият приток на ликвидни активи често надхвърля текущите потребности. Централните банки обикновено се опитват да стерилизират нежелания приток на валута с цел да предотвратят увеличаването на местното парично предлагане и инфлацията. Като се има предвид голямото несъответствие между местните и международните равнища на лихвите, което обикновено е характерно за

страните от Централна и Източна Европа, това налага местните облигации да се продават при високи лихвени проценти, а нежеланата чуждестранна валута да се инвестира в чуждестранни държавни ценни книжа, носещи ниска лихва. Произтичащата загуба от лихви може да се окаже съществен товар за икономиката. Например в един доклад на ОИСП (1996, стр. 100) за икономиката на Чехия бе отбелязано, че „в края на 1995 г. централната банка вероятно е понасяла загуби от порядъка на около 2% от БВП годишно, които продължават да се увеличават – в разрез със собствените ѝ (макар и не напълно) интереси. В Полша възникна подобна ситуация. През 1995 г. стерилизирането на нежелания капиталов приток вероятно е струвало на полската централна банка около 1 процент от БВП (Nuti, 1996). Това бе един абсурден и ненужен трансфер от националната икономика в полза на чуждестранните финансови кръгове. Алтернативните политики, чрез които може да бъдат предотвратени тези трансфери, включват прилагането на изисквания за високи резерви уравнилия по депозитите, притежавани от чужденци, ограничения за покупката на държавни ценни книжа от чужденци или поддържането на по-ниски национални лихвени равнища.

Трето, упованието в притока на капитал може да се окаже неоправдано в средносрочна перспектива. Възможно е чуждестранният капитал да спре да приижда и дори да започне да се оттегля в резултат на изменения в пазарните настроения, лихвените равнища или поради други фактори, както ясно показа мексиканската криза от 1994 г. Освен това, част от капиталовия приток включва доходи от приватизацията. Те се получават еднократно в определен момент и ще бъдат изчерпани като източник след продажбата на основните държавни активи.

Четвърто, във всички страни от Централна и Източна Европа се стигна до реално поскъпване на националната валута, което ще продължава и в бъдеще. Това ще се отрази неблагоприятно върху тяхната конкурентност.

Поради тази причина е необходимо да се предприемат мерки за предотвратяване на възможността дефицитите в платежните им баланс да причинят забавящ ефект върху техните икономики. Възможните мерки включват подходящо данъчно облагане на печалбата на фирмите (с цел да се поощрява инвестирането), реформа на пенсионните системи (за да се разшири обхвата на участниците в тях и да се намалат държавните разходи), контрол върху наемането на работна сила (чрез въвеждане на приемливи от международна гледна точка критерии за поощряване на износа с произтичащия от това ефект върху размера на номиналните работни заплати), постигане на обществено съгласие за намалява-

не растежа на паричните работни заплати, осъществяване на девалвация или въвеждане на режим на пълзящо привързване (както е в Унгария) на националната валута. Необходимо е също да се вземат мерки за предотвратяване на внезапните изтичания на капитали, които може да породят сериозни дестабилизиращи ефекти. Един от начините за постигане на тези цели е чуждестранният капитал да се насочва към влагане в дългосрочни, а не в краткосрочни активи. Например в Словения съществува изискване да бъдат депозирани безлихвено в централната банка 40% от всеки заем в чуждестранна валута, предоставян на местен бенефициент за срок, по-кратък от пет години (тази практика е аналогична на отрицателните лихви, които се плащаха в миналото в Швейцария с цел да се отблъсне нежелания приток на горещи пари). В хода на преговорите за присъединяване кандидатстващите страни трябва да си извоюват правото да запазят онези инструменти на икономическата политика, които са им необходими, за да се предпазят от възникване в състояние на нисък растеж и безработица под натиска на по-високата конкурентност на фирмите от ЕС и на евентуалното бягство на капитали.

Трансферите от ЕС

В резултат на присъединяването си към ЕС съществува голяма вероятност новите членове да получат значителни парични трансфери по линия на Общата селскостопанска политика на структурните фондове и фондовете за сближаване, независимо от това каква ще бъде съдбата на последните.

Тези фондове е важно да се използват с цел да се подобрява инфраструктурата и околната среда, да се реструктурират проблемните сектори и региони, и като цяло да се стимулират инвестициите. Те не трябва да се праросват или да се използват така, че да породят неблагоприятни ефекти. Като примери за подобни негативни явления може да се посочат: бавното осъществяване на необходимите фискални, институционални и политически промени поради това, че в резултат на паричните трансфери те започват да изглеждат по-малко належащи; неблагоприятните макроикономически фактори (като например прекалено високото равнище на реалния валутен курс), които притискат сектора, произвеждащ международно търгувани стоки („холандската болест“); корупцията, която съпровождаше някои от трансферните програми на ЕС.

Възможно е трансферите от ЕС да са оказали негативни макроикономически ефекти върху Гърция (Alogoskoufis, 1995). Но не така изглеждат нещата, когато става въпрос за Ирландия, Португалия и Испания (въпреки че в Испания равнището на безработица е

много високо). Различията в опита, натрупан от тези четири страни при използването на паричните трансфери, както и обуславящите ги причини, трябва внимателно да се анализира от сегашните членове на ЕС и от кандидатстващите страни. Това може да помогне на кандидатстващите страни да избягнат негативните въздействия и да реализират само позитивни резултати.

Валутен съюз

Маастрихтският договор и напредналият стадий в подготовката за Икономическия и валутен съюз (ИВС) пораждат съществено различие между предстоящите и предшестващите присъединявания на нови страни към ЕС. Новите кандидати са длъжни да приемат целта за създаването на валутния съюз. Това поражда редица важни въпроси:

Сроковете за намаляване на инфлацията до равнището в ЕС

Кандидатстващите страни, естествено, трябва да се стремят към намаляване на инфлацията до европейското равнище. Поради това звучи съвсем разумно целта, поставена от бившия финансов министър на Полша Грегорж Колодко, да бъде намален годишният темп на инфлация от около 19% през 1996 г. до около 5–7 процента в 2000-та година. Независимо от това, в преговорите за присъединяване кандидатстващите страни трябва да получат уверения, че от тях няма да се изисква да свеждат инфлацията до предвиджаните от ИВС равнища с по-бързи темпове от тези, които те са планирали, изхождайки от собствените си съображения. Ускоряването намаляване на инфлацията може да бъде постигнато за сметка на производството и е много трудно да се съчетае с бързата структурна промяна. При обсъждане на сроковете за намаляване на инфлацията кандидатстващите страни не трябва да поемат никакви обременителни ангажменти, като едновременно с това признаят изгодите за себе си от постигането на нисък инфлационен темп.

Фискални критерии за присъединяване

а) Бюджетни дефицити. При сегашните условия по-голямата част или почти всички кандидатстващи страни би трябвало да не се натъкват на големи проблеми при изпълнение на ограничението на ИВС за бюджетния дефицит. (През 1996 г. вероятно само Унгария ще реализира дефицит, по-голям от 3%). Освен това, някои от кандидатите, нечленували в ЦЕССТ, като балтийските държави, също имат стабилни бюджетни позиции (това важи по-специално за Естония).

Таблица 4.1: Общ баланс^а на държавните бюджети на страните от ЦЕССТ

	1994	1995	1996 ^б
Чехия	0.9	0.4	0.0
Полша	-2.0	-3.5	-2.9 ^в
Унгария	-8.2	-6.5	-4.0
Словакия	-1.1	3.2	-1.5
Словения	-0.2	-0.03	-0.4

Бележки: а) Общи пасиви/активи на държавните бюджети като процент от БВП; б) прогнози; в) официална прогноза на Полша. Поради счетоводни причини е възможно тя да е неспоставима с данните на ЕБВР (поради различното третиране на приходите от приватизацията).

б) Националният дълг. При сегашните условия съществува вероятност повечето от кандидатстващите страни да изпълнят без каквито и да е затруднения Маастрихтския критерий за националния дълг. Причината е, че в резултат на предшестващата инфлация и преоформянето на дълговете бе намален до приемливи равнища техният национален дълг като процент от БВП. Изключение вероятно прави само Унгария поради големия брутен външен дълг. Нещо повече, в момента по този критерий всички кандидати са в по-добра позиция в сравнение с някои сегашни членове на ЕС като Белгия, Италия и Гърция.

Във връзка с направените изводи е важно да се имат предвид думите „в сегашните условия“. Ако в резултат на по-тясната интеграция със страните от ЕС се образуват големи и нарастващи външни дефицити, би могло да се стигне съответно и до големи и нарастващи бюджетни пасиви, с което ще се подкопае сегашната благоприятна ситуация.

Валутно-курсът механизъм

Вероятно ще се наложи още преди присъединяването си към ИВС новите членове на ЕС да включат своите валути във валутно-курсния механизъм (ВКМ). Това поставя на дневен ред два проблема – за избора на равнище на валутния курс и за жизнеспособността на валутно-курсния механизъм като система.

Във връзка с проблема за равнището на курса бяха много показателни преговорите през ноември 1996 г. относно връщането на Италия във ВКМ. Те показаха, че в стремежа си да предпазят постигнатото национално равнище на заетост от външната конку-

ренция, страните, участващи във ВКМ, са склонни да настояват новите участници да избират по-високи равнища на курса, отколкото последните биха предпочели. Поуката за кандидатстващите страни от това е, че те трябва да са подготвени за подобен натиск като настояват да им се предостави възможността да изберат такова равнище на валутния курс, което би предпазило вътрешната икономическа активност.

Валутно-курсов механизъм с тесен коридор (2,25 процента) на колебанията не би бил жизнеспособен (*de Grauwe, 1994, глава 5*). Така че, ако кандидатите се присъединят към ВКМ е целесъобразно той или да запази сегашните широки граници (на допустимите колебания – бел. прев.), или да се прилагат гъвкави централни валутни курсове, когато условията налагат да се предприеме пренастройване (на техните равнища – бел. прев.). Добре би било, когато централноевропейските страни се присъединяват към ВКМ първоначално да им се предостави възможност за допускане на колебания на пазарния курс в границите от 15% под и над централното паритетно равнище. За потенциалните участници във ВКМ, които понастоящем фиксират своите валути спрямо кошницата от валути, е препоръчително още сега да заместят тази кошница с екуто. Друга разумна стъпка е да се поощрят фирмите да издават фактури в еку.

Парична политика

Според Маастрихтския договор „основната цел на Европейската система на централните банки ще бъде да поддържа ценовата стабилност“. Без включването на тази формулировка бе нищожна вероятността Германия да се съгласи на ИВС и по този начин ИВС да стане реалност. Независимо от това, ако ИВС стане реалност, ще отпадне и възможността да се провежда парична политика като средство за преодоляване на икономически сътресения, за регулиране на циклите или за реализиране на структурни изменения. Тази ситуация е съвсем различна от положението в САЩ, където Федералната резервна банка контролира не само инфлацията, но и равнището на икономическата активност, а правителството може да компенсира всеки неблагоприятен ефект на паричната политика.

В условията на паричен съюз е естествено валутният курс да отпадне като инструмент за провеждане на икономическа политика в рамките на Съюза. Това означава, че за целите на стабилизацията страните в Съюза трябва да се уповават, първо, на вградените стабилизатори, в които намира израз действието на тяхната данъчна система и на системата за обществено осигуряване; второ, на самостоятелната си антициклична данъчна политика – доколкото тя е възможна от гледна точка на политическите им съображе-

ния и на конкретната ситуация в сферата на бюджетния дефицит и държавния дълг. Във връзка с провеждането на самостоятелна (discretionary) антициклична данъчна политика, трябва да се има предвид, че ECOFIN (Европейският съвет на финансовите министри) осигурява добри възможности за координация на равнището на ЕС. Фискалното приспособяване се осъществява много по-ефективно, когато се координира в рамките на ЕС в сравнение с провеждането му в национално обособена форма. Причината е големият дял на взаимната търговия на страните от ЕС в техния БВП.

Независимо от това, даже и координирането в рамките на ЕС или на ИВС на фискалното приспособяване ще бъде ограничено от политическите възгледи на правителствата на страните-членки, от техните първоначални фискални и дългови позиции, както и от Пакта за стабилност. Колкото до преодоляването на структурните дисбаланси, в рамките на ИВС новите членове от Централна и Източна Европа ще трябва да разчитат на относително ниските си работни заплати, на възможностите за настигане, произтичащи от сегашната им относителна изостаналост, на вътрешните и чуждестранните инвестиции, на достъпа до огромния пазар на ЕС, на мобилността на работната сила, на структурната политика на ЕС и политиката му в сферата на сближаване. Регионалният опит, натрупан в развитието на Гърция и Южна Италия, подсказва, че ефективността на такива механизми често е на незадоволително равнище. Все пак, чрез използването на подобни механизми, Република Ирландия напоследък успя съществено да намали предшните големи различия между своите показатели за равнището на БВП на лице от населението и средното равнище на ЕС.

Във връзка със структурната политика и политиката на ЕС в сферата на сближаване трябва да се има предвид естественият стремеж на правителствата на страните-членки на ЕС, чиито плащания във фондовете на Общността са по-големи от получаваните от тях насрещни трансфери, да търсят начини за намаляване на своите разходи. Кандидатстващите страни очевидно са заинтересовани да постигнат споразумение за получаване на пакет от структурни фондове и фондове за сближаване, в чийто рамки ЕС да финансира разходите в сферата на инфраструктурата и опазването на околната среда на всяка страна, в която БВП на глава от населението е значително под средното равнище за ЕС или безработицата надхвърля определени показатели.

В процеса на преговорите за присъединяване кандидатстващите страни трябва да настояват да бъдат отчетени интересите им в сферата на паричната политика, която ще бъде провеждана от Европейската централна банка (ЕЦБ). Паричната политика на ЕЦБ

ще се основава върху общите условия в участващите страни. Те може значително да се различават между страните. Важно е да се избегне придаването на прекалено голяма тежест на ситуацията в някои големи страни. Всичко това вероятно ще придобие важно значение, тъй като кандидатстващите страни и вероятните първи членове на ИВС не образуват оптимална валутна зона⁴ (и всяко ново присъединяване прави ЕС все по-малко оптимална валутна зона) и между тях съществуват съществени различия в много отношения.

Сегашните членове очевидно ще отстояват тезата, че основната тежест на интеграцията трябва да легне върху кандидатстващите страни. Те ще трябва да намалят своите инфлационни равнища до европейските и да адаптират структурата на икономиката си към тази на ЕС. Това естествено е вярно. Независимо от това, важно е сегашните членове да поемат ангажимент чрез политиката на ЕЦБ да се оказва съществено влияние върху развитието в (потенциалните) нови членове и това да се взема под внимание при нейното формулиране.

Съществува опасност комбинацията от фискална и парична политика, изисквана при (подготовката за) членство в ИВС, да окажат неблагоприятно въздействие върху икономическия растеж в новите членове (Coricelli, 1996). Както отбелязва Сорос (1996, стр. 10–11),

ЕС може да стане жертва на икономическата ортодоксалност, любимец на централните банкери, които ще упражняват голямо влияние в новата обстановка. Дочува се също така и обезпокоителното ехо от междувоения период, когато, според думите на Кейнс, икономиката на Великобритания е била пожертвана на олтара на златния стандарт.

Кандидатстващите страни трябва да бъдат предпазливи, когато се ангажират бързо да изпълнят всички критерии, включени в Пакта за стабилност.

Мобилност на труда

Едно от предимствата, които кандидатстващите страни се надяват да спечелят от членството си в ЕС, е правото на техните граждани да търсят работа навсякъде в Съюза. В разрез с това сегашните членове и техните профсъюзи най-вероятно ще се опитат да отлагат въвеждането на свободно движение на работна сила дотогава, докато е възможно, както чрез забавяне на присъединяването на новите страни, така и чрез настояване за продължителен преходен период преди да започне свободното движение на работна сила.

Свободното движение на труда е важен приспособителен механизъм в рамките на валутния съюз. Би било съвсем абсурдно да се очаква кандидатстващите страни да се присъединят към паричния съюз, без да им се предостави възможност за свободно движение на работната сила. Нещо повече, притокът на млади работници, които продължително време ще правят вноски за обществено осигуряване, временно би подпомогнал поддържането на равнището на пенсиите в страни с бързо застаряващо население като Германия и Италия (CERP and IEWS, 1996, стр. 9).

В действителност изглежда малко вероятно неограничената миграция между сегашните и потенциалните нови членове на ЕС да доведе до големи миграционни потоци. Приблизителни оценки показват, че емиграцията от Полша през 90-те години е по-малка в сравнение с 80-те години.

През 90-те години чистата емиграция от Чехия, Словакия, Унгария и Словения най-вероятно е незначителна.

В преговорите за присъединяване сегашните членове на ЕС вероятно ще упражнят натиск върху кандидатстващите страни да въведат незабавно същите строги ограничения за имиграция от трети страни, които самите те прилагат. Във връзка с това кандидатстващите страни трябва да имат предвид, че въвеждането на ограничения за навлизането на временно работещи и на икономически активни имигранти вероятно ще окаже неблагоприятно въздействие върху икономическия растеж и равнището на работната заплата. Следователно то не отговаря на икономическите интереси на кандидатстващите страни (въпреки че техните правителства и народи може да смятат, че то отговаря на политическите и културните им интереси.)

Социална политика

Правителствата и профсъюзите на сегашните страни-членки на ЕС вероятно ще упражнят натиск върху кандидатстващите страни да предприемат бързи мерки за увеличаване на работните заплати и на социалните разходи, както и за регулиране на националните трудови пазари в съответствие с възприетата практика в собствени им страни. Това не е в интерес на кандидатите за членство. Те трябва да настояват за запазване на своите предимства, дължащи се на ниските разходи за труд и за продължителни преходни периоди при прилагането на неблагоприятните мерки за хармонизиране. Много важно е да се избегне политиката на унищожаване на работни места чрез равнището на работната заплата, която западногерманските профсъюзи приложиха в новите източногермански области.

Буди тревога следната формулировка, включена от Европейската комисия в параграф 3.8 на Бялата книга от 1995 г.:

Социалната сфера е важен елемент на вътрешната пазарна политика. Това е ясно формулирано в договора. Нещо повече, голяма част от социалното законодателство е обусловено от съображения, отразяващи потребностите на вътрешния пазар. Прилагането на нееднакъв подход в националното законодателство, отнасящо се до правата на работниците или до здравето и безопасността им на работното място, биха могли да породят нееднакви разходи за икономическите субекти и да окажат деформиращо въздействие върху конкурентността.

(Еср 1995)

В преговорите за присъединяване сегашните членове на ЕС вероятно ще се опитат да натрапят високи социални разходи на кандидатстващите страни. Това би причинило загуба на работни места в същата степен, в каквато все още съществува значителна разлика в производителността между сегашните членове и кандидатстващите страни. Поради тази причина е необходимо въвеждането на високите социални разходи да бъде предшествано от продължителен преходен период, като същевременно се осъзнава, че в дългосрочен период хармонизирането на социалната политика нагоре към стандартите на ЕС е естествено условие за членство в Съюза. Държавата на благоденствието трябва да е резултат от усилията на местните обществени и политически сили в подходящи икономически условия, а не нещо наложено върху дадена страна от другите с оглед да се подрони нейната конкурентност.

Понякога се предлага (например *Sachs and Warner, 1996*) кандидатстващите страни да предпочетат да не участват в социалните политики на ЕС (вероятно, в замяна на забавяне въвеждането на свободното движение на труда). Това изглежда напълно несъстоятелно поради две причини, едната от които е политическа, а другата – икономическа.

Първо, изглежда съвсем невероятно сегашните членове да приемат подобно нещо. Те вече имаха предостатъчно грижи с опцията за неучастие на Великобритания. В рамките на ЕС единствените приемливи видове дългосрочна конкуренция са в областта на неценовите фактори като обновяване, качество, обслужване, икономии от мащабите, специализация, маркетинг, и т.н., и в произтичащите от тях ценови различия. Конкуренция чрез намаляване на заетостта и социалните стандарти е неприемлива за социалдемократите, християндемократите и за преобладаващата част от населението в сегашните членове. Кандидатите, които отказват да признаят това, могат да поставят под съмнение възможността за членство.

Второ, добре подготвените социални програми пораждат съществени икономически изгоди (*Barr, 1992, 1993; Glyn and Miliband, 1994*). Те дават възможност за подобряване на ефективността и климата на социалната справедливост. Естествено, ако са лошо направени, те могат да бъдат разорителни и несправедливи. Винаги трябва да се държи сметка за поведенческите реакции по отношение на данните и вноските, необходими за тяхното финансиране, и на изгодите, произтичащи от тяхното реализиране.

Във връзка с това изглежда, че най-разумната реакция на кандидатите по отношение на социалните програми на ЕС се свежда до следното:

- Да признаят факта, че добре изградените социални политики и програми имат положително значение за подобряване на ефективността и отношенията на справедливост и представляват една от изгодите, които населението на новите членове на ЕС се надява да получи в резултат на членството. Следователно опция за неучастие в социалните политики не трябва да се иска.
- Да получи признание фактът, че някои социални политики и програми са скъпо струващи и ако бъдат веднага приложени в страна с ниска производителност, те може да намалят нейната конкурентност и заетост. Ето защо, трябва да се поиска превръщането на скъпо струващите мерки в задължителни да бъде предшествано от продължителен преходен период.
- Да започне, колкото е възможно по-скоро, адаптиране на местните социални политики и програми към тези, които ще се изискват при членство в ЕС. Особено важно е приспособяването на съществуващите пенсионни системи (*Earwell et al, 1995, глава 4; Kornai, 1996; Sachs and Warner, 1996; World Bank, 1996, глава 4; EBRD, 1996, глава 7*), които често са много скъпи и нежизнеспособни. Едновременно с оказването на необходимото внимание към потребностите на възрастните и към техните трудности в условията на революционните икономически промени, става целесъобразно да се развива такава пенсионна система, която не налага твърде голям товар върху работещото население, не съдържа стимули за ранно пенсиониране и се характеризира като жизнеспособна в предвидимите демографски условия. Във връзка с това правителствата на кандидатстващите страни могат да извлекат полза от преговорите за присъединяване, тласкайки напред реформите на националните пенсионни системи, които са непопулярни, но необходими.
- Накрая, да не се забравя, че жизнеспособността на държавата на благоденствието се определя от нейната способност посто-

янно да се приспособява към промените в средата – било тя икономическа, демографска, международна или технологична. В някои държави от ЕС напоследък е налице реална адаптация на държавата на благосъстоянието към новите условия. Когато станат членове, кандидатстващите страни трябва да упражняват натиск, този необходим процес на адаптация да продължава както на национално равнище, така и в рамките на ЕС.

Екологична политика

Населението на кандидатстващите страни може да извлече големи изгоди от членството в ЕС чрез прилагане на неговите екологични стандарти и политики с оглед да се подобри качеството на въздуха и водата, безопасността на тяхното енергопроизводство и тежка промишленост и опазването на флората и фауната. Независимо от това, кандидатите трябва да бъдат предпазливи при приемането на екологични стандарти, които са свързани с изразходване на значителни средства в краткосрочен период. Възможно е върху тях да бъде упражнен натиск за прилагане на много по-високи стандарти в сравнение със стандартите, които сегашните членове са спазвали, когато техният БВП на лице от населението е бил на текущото равнище на този показател в кандидатстващите страни.

В случай, че ЕС настоява за по-високи екологични стандарти, отколкото биха прилагали кандидатите при отсъствието на присъединителен процес, последните трябва да настояват сегашните членове да финансират (изцяло или частично) разходите във връзка с повишаването на екологичните изисквания. Може да се наложи създаването на специален фонд на ЕС за финансиране на екологичните подобрения в страните членки, чието равнище на БВП на лице е под определен процент от средното равнище за общността. Съществува и друга възможност – част от структурните фондове и фондовете за сближаване, които ще бъдат отделени за кандидатите, да бъдат предназначени за мерки по издигане на екологичните стандарти.

Кандидатстващите страни трябва остро да се противопоставят на схващания от типа, че след тяхното присъединяване към ЕС по-старите членове трябва да имат право да въвеждат мита срещу вноса от новите членове, за да елиминират ценовите предимства, произтичащи от прилагането на по-малко екологични методи за производство (*CEPR and IEWS, 1996, стр. 34*). Новите членове трябва да приемат целта да издигат екологичните стандарти до равнището на ЕС, както и разумните срокове за нейното осъществяване, но да отхвърлят всякакви намерения за дискриминация на износа им заради наследените от тях лоши екологични условия.

Провеждането на стабилна екологична политика в кандидатстващите страни, особено по отношение ефективността на енергопотреблението, може да осигури тласък в развитието на конкурентността. Страните от Централна и Източна Европа трябва да изискват чуждестранните инвестиции да отговарят на най-високите екологични стандарти.

Изводи

- ЕС проявя определена активност в намаляването на ограниченията в търговията с промишлени изделия. Но подходът му към разширяването бе бавен и колеблив.
- Страните, кандидатстващи за присъединяване, трябва да запазят онези инструменти на икономическата политика, които са им необходими за избягване на дефицитите на платежния баланс или на бягството на капитали, застрашаващи икономиката с дефлация.
- И сегашните, и потенциалните членове на ЕС трябва да прилагат опита на страните, ползвали услугите на фондовете за сближаване, за да осигурят разумно използване на паричните трансфери, което да не поражда натиск върху сектора, произвеждащ международно търгувани стоки.
- Членството в ИВС ще има фундаментални последствия за местната парична и фискална политика, за местната и европейската стабилизационна политики и за институциите на трудовия пазар. Кандидатстващите страни трябва да имат това предвид, когато се съгласяват за сроковете на присъединяване към него. Те трябва да се противопоставят на натиска да приемат правилата на Пакта за стабилност на ИВС преди да са готови за това.
- Кандидатите не трябва да искат опция за неучастие в социалните политики на Съюза. Вместо това те трябва да положат усилия за осигуряването на подходящ преходен период.
- Необходимо е колкото се може по-скоро да започне приспособяване на местната социална политика и на програмите към тези, които ще се изискват в условията на членство в ЕС. Особено важно е приспособяването на пенсионните системи.
- Поне една част от разходите за издигане на екологичните стандарти до равнищата на ЕС трябва да се платят от другите страни от ЕС, например – чрез структурните фондове и фондовете за сближаване. Износът на кандидатстващите страни не

трябва да бъде дискриминиран на основание, че се използват екологично несъобразени производствени методи.

Бележки

1. В тези два случая ЕС наистина призна основателността на позицията на полското правителство. През декември 1996 г. ЕС обяви, че ще даде възможност на Полша да продължи прилагането на своите мита върху вноса на стоманени и нефтени продукти през следващите две години. Същевременно ЕС се съгласи да продължи с три ил пет години периода, през който реструктурирането на полското стоманопроизводство можеше да бъде субсидирано от държавата.
2. Не е ясно дали гъвкавостта на централния курс – която бе характерна черта на ВКМ преди 1987 г. – все още съществува като възможност в настоящия момент. Отварянето на капиталовите пазари засили склонността на правителствата, отнасящи се неблагоприятно към рисковете, да предпочетат фиксирания централен паритет.
3. Последните данни от Eurostat показват, че доходът на глава от населението в Република Ирландия доближава средното равнище в ЕС, като надхвърля дохода на глава във Великобритания.
4. Оптималната валутна зона се характеризира като група от страни, които са достатъчно хомогенни и добре интегрирани, за да могат всички да имат изгода от функционирането на единната валута. Има се предвид това, че за различните страни въвеждането на единна валута поражда както изгоди (например елиминиране на разходите по обръщането на пари и премахване на валутно-курсния риск в рамките на валутната зона), така и разходи (например лишаване от определени инструменти на макроикономическата политика, като например възможността за провеждане на независима парична и валутна политика). Тъй като страните се различават твърде много и може все още да не са напълно интегрирани, това, което за определена група държави може да бъде много изгодно, за друга група може да бъде много неизгодно.

5. Изграждане на бъдещето на новия Европейски съюз

Между 1989 г. и 1991 г. политическата карта на Европа се промени завинаги. През тези осем години от изборното поражение на комунизма в Полша и падането на Берлинската стена бе постигнат изключителен напредък. Вече не е фантазия перспективата за нова ера на сигурност, демокрация и просперитет в една интегрирана Европа. Тази Европа може да се докосне.

Но Европа все още не е създадена.

Конфликтът на Балканите и етническите напрежения на други места в Европа са остатъци от по-тъмната страна на европейския характер. Дори и там, където цари мир, демокрацията все още не винаги е сигурна. А политическата нестабилност в Русия пречи на пълното премахване на политическото наследство на ерата на „студената война“.

Икономическите трудности на прехода означават, че за много европейци все още са откъд хоризонта дори и скромните равнища на икономическо благосъстояние, да не говорим за просперитет. В някои източноевропейски страни възстановяването все още не е започнало. Бърз процес на възстановяване започна в Централна Европа. Но и тук много хора все още не се почувствали ползите от промяната. Всички печалби и загуби бяха разпределени крайно *неравномерно*, което засили неравенството и бедността.

В Западна Европа, макар и на съвсем различно ниво, безработицата, несигурността и загубата на перспектива разделя общества и обхваща нации, които досега бяха убедени в постигнатия от тях изключителен прогрес през последните петдесет години. Ерозирано бе доверие, което лежи в основите на нова Европа. Парадоксално е, че моделът на социалната пазарна икономика, който беше фундаментът на успеха на Западна Европа, днес се поставя под въпрос точно в момента, когато той е основата, върху която може и трябва да се базират процестът на прехода и интеграцията на Европа.

Тази ситуация се дължи на злощастното съвпадение на засилването на несигурността вследствие на конкуренцията в съвременната

глобална икономика и на тежкия и изтощителен процес на изграждане на Икономически и валутен съюз. Рестрикциите на действащия маастрихтски процес силно ограничават присъщата гъвкавост¹ и потенциала на развитие на модела на социална пазарна икономика (Европа на пълната заетост би изпълнила маастрихтските критерии). Но този модел не е обезсилен. Напротив, точно той е моделът, който ще осигури по най-добър начин ефективния преход към динамична пазарна икономика в страните от Централна и Източна Европа, както и успешната интеграция на тези страни в Европейския съюз (вж. *Eatwell et al., 1995*).

Успешното разширяване на Съюза е от огромно значение за икономиката и сигурността. В това отношение еднакво жизненоважни са и яснотата, и обхватността, и скоростта. Същото се отнася и за здравата икономическа основа. Първият кръг на разширяването трябва да заработи и да подготви пътя за следващите вълни. Подготовката на този път означава задълбочаване на отношенията между разширения Съюз и другите европейски страни.

Подходът към интеграцията, който я третира като „просто поредното присъединяване“ – подход, който изглежда е възприет днес от Европейския съюз – крие съществени опасности. Ако разширяването се оприличава на допускането на първа група от страни, които отговарят на механично изградени критерии, с недостатъчна гъвкавост и само по обичайните процедури на преход и с простото изключване от Съюза на неуспешните кандидати, тогава разширяването по-скоро ще доведе до разделение отколкото до обединение. То ще доведе до разделение в сегашния Съюз, като превърля разходите по разширяването върху по-слабите членове, докато силните се възползват от ползите. То ще доведе до разделение вътре в разширения Съюз, като превърля извънмерни тежести върху новите членове. То ще доведе до разделение и вън от Съюза като отдели тези, които са „вътре“ от онези, които са „вън“. Опасността в крайна сметка е от възход на популизма в сегашните страни на Съюза или в страните-кандидатки, който по някакъв непредвидим в момента повод ще торпилира процеса на интеграция.

Затова само политическата икономия на курса на разширяването ще изгради бъдещето на Европа. От императивно значение е кандидатите да не се третират като молители, а да бъде признато, че ЕС и десетте кандидати са ангажирани в процеса на създаване на напълно нова рамка на икономически и политически институции в целия континент. Този процес ще има успех, само ако представлява партньорство. Това означава включването на всички страни в процеса дори и в случай, че определени страни не се присъединят към Съюза при първия кръг. Тези страни трябва да бъдат привър-

зани към Съюза чрез нови споразумения, които чертаят политическия и икономическия курс към членството и съдържат ангажимент от страна на всички членове на Съюза да осигурят успеха на това начинание.

В националните интереси на сегашните членове на Европейския съюз е разширяването да не бъде извършвано по начин, който ще има разрушителни ефекти върху икономиките на Централна и Източна Европа. Настъпването на подобен разпад ще доведе до рязко спадане на подкрепата на избирателите на Запад в полза на процеса на разширяване.

В националните интереси на кандидатите е разширяването да засили техния икономически потенциал.

За постигането на тези цели процесът на разширяване трябва да е резултат на политическия и икономическия *партньорство* между страните от Централна и Източна Европа и Европейския съюз – партньорство, посветено на успешно изграждане на социална пазарна икономика в цяла Европа. Това партньорство трябва да очертае ефективни институции за разширения Съюз, включващ както кандидатите, така и по-широкия контекст на икономическите отношения в континента като цяло.

По отношение на успешните кандидати това изисква развитие на нова форма на преход, която включва икономическите и институционните потребности на прехода като логична част от процеса на разширяване. Като се имат предвид ползите, които сегашните членове ще получат от разширяването, в техен национален интерес е да инвестират в този двоен процес.

По отношение на неуспешните кандидати е необходимо да се предефинира концепцията за Европейското икономическо пространство или по-скоро да се създаде нов вариант на Европейско икономическо пространство, съответстващ на потребностите на днешна Европа. Сегашното Европейско икономическо пространство (обединяващо ЕС и проспериращите демокрации на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия) включва както икономически, така и политически споразумения. Създаването на нещо като Европейско икономическо пространство, което да включва онези страни от Централна и Източна Европа, които не са членове на ЕС, ще изисква ново дефиниране на икономическите и политическите задължения както между не-членовете на ЕС и ЕС, така и между самите не-членове на ЕС. Определяща характеристика на тази нова организация (отличаваща я от настоящото Европейско икономическо пространство) би била целта за осигуряване в последна сметка на членството на кандидатите в ЕС.

Успешното разширяване изисква също настоящите членове на Европейския съюз да се ангажират с конкретна програма за *предварителна* реформа по-специално на Общата селскостопанска политика, на структурните фондове и на политическата организация на Съюза. Не би било добре да се навлиза в детайлни преговори с потенциални членове без ясна представа за това, какво им се предлага и за какво се задължават самите те.

Избягване на „капана“ на традиционната дипломация

Голямото разнообразие и присъщите трудности на новите въпроси, включени в разширяването на ЕС към Централна и Източна Европа, подсказват, че преследването на тази цел чрез средствата на традиционната дипломация може да се окаже „капан“, криещ възможността от неопределено във времето закъснение и от краен политически неуспех. По самата си природа дипломатията изисква детайлни преговори по множество от потенциално значими проблеми. Но в страните и на сегашните членове, и на кандидатите, е налице изключително голямо количество от корисни интереси, които при сега действащите норми ще получат достатъчен простор да торпилират преговорите или най-малкото да доведат до протакането им за много повече години отколкото се предвижда в момента. Нещо повече, широко разпространеният европесимизъм и несигурността, подклаждани от високите равнища на безработица, могат да попречат на правителствата да предложат разумни срокове за присъединяване.

Нужен е способ, който ще позволи да се избегне този „капан“ по отношение на комплекса от проблеми, засягащи сегашните членове, успешните кандидати при първия тур и тези, които не са имали успех на първия тур. С други думи, нужен е вестрастен подход, който да решава проблемите и същевременно да не допуска минирането от продължителни дипломатически процедури на подходящия момент за промяна.

Европейският съюз притежава две потвърдени от времето средства за осигуряване на прогрес по важни въпроси. Едното е използването на програми с точно определени срокове, другото – използването на доклади (Harrison, 1995). Самият Римски договор бе базиран на Доклада на Комитета Спаак, който анализираше с ясни понятия проблемите, възникващи от стремежа за създаване на истински общ пазар в Европа. Като резултат Римският договор всъщност бе програма за прилагане на практика на Доклада Спаак. Подобен бе случаят през 1985 г. с Бялата книга на Комисията за въвеждане на вътрешния пазар (Докладът Кокфийлд), която доведе до Единния европейски акт и до определения за 1992 г. срок

за завършване на Единния пазар. Докладът Делор за Икономическия и валутния съюз очерта триаплатната програма, която намери място в Маастрихтския договор.

Програмата е политически ангажимент. И за разширяването е нужна Програма, подобна на тези, които бяха използвани толкова ефективно от Съюза в миналото. Програмата ще бъде по същество установяване на проблемите, с които предстои да се сблъскаме, на средствата, с които те могат да бъдат решени, и на последователността на решаването им във времето. На мястото на вече остарелите Европейски спазумения новите програми ще третират проблемите на разширяването и ще показват как в условията на партньорство Европейският съюз и кандидатите ще работят за решаването им.²

Важността на подобен Доклад и на Програма произтича от факта, че динамичният потенциал на трансформацията на европейския континент като цялост може най-добре да бъде овладян именно по този начин. Необходимо е да се вземат предвид не само спецификите на отношенията между кандидатстващата страна и ЕС, но и регионалните ползи за цяла Централна и Източна Европа и за сегашните членове. Нужно е също така да се използва изгодния момент. Ако удобният момент се изпусне и ако в Централна и Източна Европа се стигне до разочарование в икономически и политическо отношение, преимуществата от предишните години ще бъдат загубени.

През юни 1997 г. Комисията трябва да представи своя отговор на десетте кандидати от Централна и Източна Европа³ (и Кипър). След това вече няма да могат да бъдат отлагани пълният дебат и като последица политическият избор за извършване на европейското разширяване. Сегашните членове обещаха да започнат преговори с кандидатите след края на Междуправителствената конференция, най-вероятно през първата половина на 1998 г. *Периодът между получаването на отговора и откриването на преговорите е жизненоважен*. Той дава възможността да се поправят слабостите на досегашния подход към разширяването и евентуално да се приложи „подходът чрез Доклад“, който е бил толкова важен в историята на развитието на Европейския съюз.

Доклад и Програма

Комитет ad hoc трябва да се натовари с подготовката в рамките на една година на Доклад до 25-те правителства на сегашните членове на ЕС и на кандидатстващите страни. Този Комитет ad hoc трябва да се председателства от известна личност, която може да разчита на доверие в цяла Европа (или пък да има двойно предсе-

дателство – и от Запад, и от Изток), а членовете му трябва да бъдат излъчени както от членовете, така и от кандидатите. Докладът ще очертае устройството и начина на действие на партньорството, нужно да се осигури успешно разширяване с ясно посочени срокове. Той също ще определи как да се изпълнят задачите по координацията, необходима за успешното разширяване – координация между сегашните членове, координация между кандидатите и координация между кандидатите и ЕС.

Комитетът ad hoc трябва да бъде изграден като междуправителствен комитет. Предимството от това ще бъде естествено в имплицитната политическа ангажираност с Доклада и с по-голямото доверие в процеса като цяло. Основният недостатък ще бъде натискът, упражняван върху всяко едно правителство на кандидатстващите страни от необходимостта да се конкурира с другите кандидати. Трудно ще бъде да се намери общ език между най-подготвените и най-неподготвените кандидати. Съответно Комитетът може да бъде принуден да изработи Доклад според най-ниския общ знаменател, при който скоростта на разширяването се определя от най-бавния, най-слабо подготвения кандидат.

Другата възможност е Комитетът да бъде изграден като автономен орган, позволяващ на членовете да водят по-независима линия и осигуряващ по-пряк и амбициозен подход към проблемите. Недостатък в случая може, разбира се, да бъде по-ниското политическо равнище на един независим Комитет.

Комитетът ще получи мандат да определи процеса на разширяването на ЕС и интеграцията на цялостна Европа. За тази задача той би могъл да разгледа следните съществени проблеми: пан-европейската инфраструктура и комуникации; парични, банкови и платежни отношения на не-членовете със зоната на Европейския икономически и валутен съюз и еврото; енергетика; околна среда; политика на конкуренция; селско стопанство и т.н. На този етап е невъзможно да се предвиди точно каква структура ще възникне, каква форма ще придобие партньорството, какви срокове могат да се сметнат за подходящи. Докладът специално ще трябва да отчете динамиката на процеса на разширяване, както по отношение на осигуряване на първия кръг, така и на начините, по които ще се присъединят по-късно първоначално неуспешните кандидати. Важно е формата на партньорство, която трябва да възникне, да бъде развита колективно (а не наложена отгоре от ЕС) и да са налице ясни срокове, показващи как ще бъде приложен на практика ангажиментът за партньорство.

Програмата трябва да определи конкретно какви стъпки да бъдат предприети от сегашните членове и от кандидатите преди начало-

то на преговорите за пълно членство и как тези стъпки да бъдат координирани. Това по необходимост ще изисква включването на срокове за завършване на вътрешните икономически и политически реформи, без които е немислимо да започнат съдържателни преговори.

Труден икономически проблем ще бъде реформата на Общата селскостопанска политика. Големите финансови трансфери вътре в Съюза са свързани с изключително мощни национални и частни интереси. Тези користни интереси естествено ще бъдат враждебно настроени към реформата и при промяна на Общата селскостопанска политика ще искат компенсационни мерки. Размерът на договорената компенсация ще бъде решаващ фактор в икономиката на разширяването. Ако сегашните членове настояват за компенсация, които да са приблизително равни на трансферите по Общата селскостопанска политика, няма да са налице ресурси за поддръжка на структурни фондове за инвестиции в Централна и Източна Европа. Ако компенсацията е скромна и ако от Общата селскостопанска политика се освободят значителни ресурси, тогава чувствително ще се подобрят перспективите за инфраструктурни инвестиции и индустриално развитие в кандидатстващите страни.

Сред важните политически проблеми ще бъде бъдещата вътрешна организация на разширения Съюз, по-специално въпросите за гласуване с квалифицирано мнозинство, съставът и структурата на Комисията и управлението на институциите на Съюза, в т.ч. и институциите на Икономическия и валутен съюз. Тези проблеми надхвърлят обхвата на настоящата публикация.

Комитетът ще трябва да реши как най-добре да определи характера на стъпките, които кандидатите трябва да направят преди присъединяването към Съюза. Задачите, които им предстоят, бяха разгледани във втора и трета глава.

И както бе посочено в първа глава, той трябва да определи целите, които трябва да са общи и за членовете, и за кандидатите. В съвместна работа те трябва да формулират нова последователна рамка за икономическо и политическо развитие в цяла Европа. В това отношение не бива да се подценява опасността от политически неуспех.

Поради значително по-ниските норми на доход на лице от населението в кандидатстващите страни в сравнение с членовете на ЕС, сегашните членове трябва да се ангажират с помощ за развитието на всички кандидати. Трябва да се обърне внимание и на формата на преходните споразумения, както в общ план, така и на двустранно равнище (където това е необходимо). Важно е преходните

периоди да са част от общото задължение на сегашни и нови членове да предприемат икономическите стъпки, които ще направят възможен успеха на разширяването.

Използването на срокове в Маастрихтския договор снижи репутацията на програмите. Очевидният проблем на програмите с точно определени срокове е, че в момента, когато настъпят сроковете, неочаквани събития могат да направят осъществяването на планираните мерки по-трудно или дори безсмислено. Независимо от всичко това, за да се избегне капана на дипломатията, програмите, дори когато са по-гъвкави, са средство с доказана ефективност.

Комитетът със задачата да подготви Доклад трябва да бъде създаден скоро, кратко време след края на Междуправителствената конференция. Комитетът трябва да определи сроковете за различните фази на разширяването, да начертае точния Курс към Интеграцията на Европа.

Обобщение

На някои може да изглежда неподходящо да се предлага Доклад на този етап на развитие. По-специално може да се породят страх, че нов Доклад би бил средство за забавяне на европейската интеграция. В действителност обаче такъв Доклад е нужен:

- а) за да включи широкия спектър икономически и политически проблеми, разгледани в първите четири глави, които в много голяма степен надхвърлят характеристиката на разширяването като „просто поредното присъединяване“;
- б) за да се избегне забавянето, което е присъщо на „капана“ на дипломатията и свързания с това риск от пропиляване на тази историческа възможност.

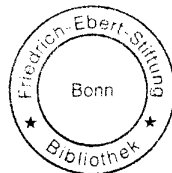
Най-важно от всичко е новият Комитет и Доклад да бъдат средствата за изграждане на взаимно доверие и уважение, необходими за успешното развитие на нова обединена Европа.

Бележки

1. Днес „гъвкавост“ често се използва като кодова дума за „laissez faire“. Но в нейното буквално значение като „способност да се реагира на променени икономически условия“ гъвкавостта има най-добра почва в икономиката, в които работниците имат осигурен достъп до квалификация и преквалификация – белези, по-характерни за модела на социална икономика отколкото за „англо-саксонския“ модел на пазарна икономика.
2. Този подход е напълно в съзвучие с традиционния подход на Европейския съюз, идващ от неговото самовъзприемане като ЕИО. Когато през 50-те го-

дини бе създаден Общият пазар, никой не започна първоначално със съставянето на списъци на печелившите и губещите от интеграцията. Ако го бяха сторили, цялата идея щеше да бъде блокирана от корисни интереси и никога нямаше да се реализира. Вместо това отправната точка беше простият фундаментален въпрос, как може да бъде създадена единна икономическа общност, която да повиши жизнените стандарти и да подобри конкурентоспособността на Европа на световните пазари. Едновременно с отговора на този въпрос на ясно формулираните стотина страници на Доклада Спаак бяха предложени и правилата, процедурите, сроковете и институциите на Общия пазар. Всичко произтичаше от основната предпоставка, че индивидуалните пазари във всяка отделна европейска страна трябва да бъдат обединени. Първо дойде целта, а подробностите последваха по-късно. Излишно е да подчертаваме, че това противоречи на традиционните модели на дипломатия.

3. Очаква се Комисията да представи през юни 1997 г. четири комплекта от документи: 1) мнението на Комисията по молбата за членство на всяка страна с оценка на готовността на страната за членство; 2) документ с оценка на последиците от разширяването за сегашните членове и за ЕС като цяло; 3) бюджетните последици за ЕС; 4) обобщена оценка със заключения от трите комплекта документи.



Литература

- Abel I and Bonin J (1993) „State desertion and convertibility: the case of Hungary“, in Szekely I and Newbery D *Hungary: An Economy in Transition*, CUP, Cambridge.
- Alogoskoufis G (1995) „The two Faces of Janus: institutions, policy regimes and macroeconomic performance in Greece“, *Economic Policy*, April.
- Baldwin R (1994) *Towards an integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Baldwin R, Francois J F and Portes R (1997) „The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe“, *Economic Policy*, April.
- Barr N (1992) „Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation“, *Journal of Economic Literature*, vol XXX, June.
- Barr N (1993) *The Economics of the Welfare State*, 2nd edition OUP, Oxford.
- CEPR and IEWS (1996) *Coming to Terms with Accession*, Forum report on the economic policy initiative, no. 2, CEPR and IEWS, London.
- Coricelli F (1996) *Fiscal Constraints, Reform Strategies and the Speed of Transition: The Case of Central and Eastern Europe*, CEPR discussion paper 1339, London.
- de Grauwe P (1994) *The Economics of Monetary Integration*, 2nd edition OUP, Oxford.
- de Jong H (1995) „European capitalism: between freedom and social justice“, *Review of Industrial Organization*, vol. 10, no. 4.
- Eatwell J, Ellman M, Karlsson M, Nuti DM and Shapiro J (1995) *Transformation and Integration: Shaping the Future of Central and Eastern Europe*, IPPR, London.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1996) *Transition Report*, 1996 EBRD, London.
- EC (European Commission) (1995) *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, White Paper, European Commission, Brussels.
- ECE (Economic Commission for Europe) (1995a) *Economic Bulletin for Europe*, 47, UN ECE, New York and Geneva.
- ECE (Economic Commission for Europe) (1995b) *Economic Survey of Europe in 1994-1995*, UN ECE, New York and Geneva.
- ECE (Economic Commission for Europe) (1996a) *Economic Bulletin for Europe*, 48, UN ECE, New York and Geneva.
- ECE (Economic Commission for Europe) (1996b) „Foreign trade“, chapter 3.5 in *Economic Survey of Europe in 1995-96*, UN ECE, New York and Geneva.
- EU (European Union) (1994) „The economic interpenetration between the European Union and Eastern Europe“, *European Economy*, Reports and Studies no. 6.
- Eurostat (1996a) „European Union (EU) trade with central and Eastern European countries (CEECs)“, *Statistics In Focus: External Trade*, no.7 Eurostat, Luxembourg.

- Eurostat (1996b) „Purchasing power parities for central and eastern Europe: a comparison in real terms of GDP for 39 countries“, *Statistics in Focus: Economy and Finance*, no. 4 Eurostat, Luxembourg.
- Glyn A and Miliband D (eds) (1994) *Paying for Inequality*, IPPR, London.
- Grabbe H and Hughes K (1996a) *Eastward Enlargement of the European Union*, RIIA, London.
- Grabbe H and Hughes K (1996b) „The Impact of Enlargement on EU Trade and Industrial Policy, European Programme“, Working Paper 1, RIIA, London. To be published in J Redmond and G Rosenthal (eds) *Enlargements of the European Union: Past, Present and Future*, forthcoming.
- Gros D and Steinherr A (1995) *Winds of Change*, Longman, Harlow.
- Harrison D (1995) *The Organisation of Europe*, Routledge, London.
- Hausner J (1996) „Jaki ustoj?“, *Gospodarka i Przyszłość*, April.
- Havlik P (1996) *CEECs' Export Competitiveness in the Manufacturing Industry*. Paper presented at IASA workshop, 5-7 December IASA, Laxenburg, Austria.
- Kinnock N (1997) „Wider Still and Deeper“ A lecture given by the Rt. Hon. Neil Kinnock to the Cambridge European Trust, 6 February 1997.
- Klitgaard R (1988) *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Kolodko GW (1996) Poland 2000. *The New Economic Strategy*, Poltext, Warsaw.
- Kornai J (1996) *The Citizen and the State: Reform of the Welfare System*. Discussion paper 32, Institute for Advanced Study, Budapest.
- Köves A (1992) *Central and East European Economies in Transition*, Westview, Boulder.
- Landesmann M (1995) *The Pattern of East-West Economic Integration: Catching-up or Falling Behind?* WIIW Research Report no.212, January, Vienna.
- Larre B and Torres R (1991) „Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece“, *OECD Economic Studies*, no.16 Spring OECD, Paris.
- Lavigne M (1996) *The European Union and the Central and East European Countries: the Pre-Accession Process*. Paper prepared for the Congress of the International Studies Association, San Diego, California, April 16-20.
- Miszei K (1995) „Lessons from bad loan management in the east central European economic transition for the second wave reform countries“, in Rostowski J (ed) *Banking Reform in Central Europe and the Former Soviet Union*, Central European University Press, Budapest.
- Nuti DM (1994) „The impact of systemic transition on the European Community“, in Martin S (ed) *The Construction of Europe*, Kluwer, Dordrecht.
- Nuti DM (1996) *Exchange Rate and Monetary Policy in Poland, 1994-96*, mimeo, London.
- OECD (1995) *Review of Industry and Industrial Policy in Hungary*, OECD, Paris.
- OECD (1996) „The Czech Republic“, *OECD Economic Surveys 1995-1996*, OECD, Paris.
- Plowiec U (1994) *Polish Foreign Trade Problems in the 1990s*, Warsaw, Foreign Trade Research Institute, discussion paper no.59.

- Sachs J and Warner A (1996) *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, Working paper 116, Stockholm Institute of East European Economies.
- Soros G (1996) „Can Europe work?“ *Foreign Affairs*, September-October.
- Stark O (1996) „Networks of assets, chains of debt: recombinant property in Hungary“, Frydman R et al (eds) *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, vol 2 Central European University Press, Budapest.
- World Bank (International Bank for Reconstruction and Development) (1996) *From Plan to Market*, Oxford University Press, Oxford and New York, (for the World Bank).