

© 2002 г.

Я. ДЕЛЕЙ

ВЫИГРАЮТ ЛИ НОВОБРАНЦЫ ОТ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС?

ДЕЛЕЙ Ян - сотрудник исследовательской группы "Социальная структура и социальный мониторинг" Берлинского научного центра социальных исследований.

Политики и граждане будущих членов ЕС надеются, что вступление в эту организацию позволит улучшить условия жизни и, — по крайней мере, в перспективе — выровняться со странами Западной Европы. Догоняющая модернизация менее продвинутых стран-членов ЕС также "официальная" цель политики этой организации. Но мнения

экспертов о перспективе успеха, однако, весьма различны. Оптимисты считают, что масштабный и устойчивый рост экономики достаточно быстро выведет более продвинутых кандидатов на вступление за пределы нынешнего уровня наименее процветающих стран ЕС и что "другие посткоммунистические страны пойдут этим путем" [12, p. 54]. В том же духе Морита [11] полагает, что интеграция в ЕС принесет с собой динамичное развитие и разрыв быстро сократится. Пессимисты считают конвергенцию разных экономических и социальных регионов Запада и Востока трудной, поскольку у ЕС сейчас нет общего плана руководства этим процессом [см.: 5, S. 43]. Даже с помощью сообщества разрывы между обоими регионами "могут скорее расти, чем уменьшаться" [10, p. 12].

В своей короткой статье я утверждаю, что членство в ЕС - это рамка, помогающая выравниванию. Общая модель влияния политики ЕС на качество жизни в менее развитых своих членах уже представлена [2], и можно извлечь некоторые уроки из предшествующих расширений членства в ЕС.

1. Влияние членства в ЕС на качество жизни:

общая модель

Качество жизни - оптимальная концептуальная рамка анализа последствий членства в ЕС. Различают три аспекта качества жизни: материальные условия, общее качество общества, субъективное благополучие. Хотя сообщество по праву считается, прежде всего, экономическим предприятием без планов развития благосостояния, касающихся всех и каждого, через ряд инструментов разной логики применения членство в ЕС прямо или косвенно влияет на качество жизни и тем самым на шансы выравнивания (см. рисунок). Три основных "канала" влияния - региональная политика, адаптация институтов (*institutional adjustment*) и экономическая интеграция.

Региональная политика

Наиболее действенна *региональная политика* (синонимы: *структурная политика* и *политика сплочения*). Финансовая поддержка инфраструктуры, защита окружающей среды, развитие человеческих ресурсов и инвестиции в производство улучшают конкурентоспособность наименее развитых регионов и стран, усиливают потенциал устойчивого роста, создающего рабочие места. Этот начальный толчок в экономике предназначен для снижения разрывов уровней развития. В ЕС различают разные степени потребности ("очереди"), согласно которым наибольшую поддержку - две трети Структурного фонда - получают "первоочередники". Это регионы, "которые стоят перед самыми серьезными трудностями в плане доходов, занятости, системы производства и инфраструктуры" [5, см. также таблицу]. Все регионы с душевым ВВП ниже 75% среднего уровня по Содружеству автоматически имеют право на эту помощь независимо от уровня жизни в стране. В отличие от Структурного фонда право на получение средств из Фонда сплочения связано со средними национальными показателями. Порог здесь - 90%. В период 2000-2006 гг. 275 миллиардов евро (в ценах 1997 г.) выделяются на региональные мероприятия - против 200 миллиардов евро за 1993-1999 гг. Получая эту поддержку, менее развитые страны явно выигрывают финансово от членства в ЕС, поскольку получают больше, чем отчислят в бюджет Сообщества. Поддержка укрепляет экономический потенциал стран и тем самым улучшает условия жизни населения, как показывают эконометрические модели [5]. Будущим странам-членам ЕС помощь в размере 7 миллиардов евро предоставляется до их присоединения к Сообществу, помогая подготовке к членству и созданию инфраструктуры. Однако статус члена гораздо более привлекателен, чем статус кандидата в члены ЕС в финансовом отношении, так как в бюджете 2000-2006 гг. выделены 45 миллиардов евро для новых государств-членов. Вследствие того, что в странах-

Структурная политика по плану на 2000-2006 гг.

Структурные фонды			
Региональный фонд	Социальный фонд	Европейский фонд управления сельским хозяйством (EAGGF)	Финансовые инструменты управления рыболовством (FIFG)
Первая очередь	Отставшие в развитии регионы (серьезные трудности в плане доходов, занятости, системе производства, инфраструктуре) (критерий: душевой доход в регионе ниже 75% от среднего в ЕС)		
Вторая очередь	Помощь в экономической и социальной реструктуризации		
Третья очередь	Человеческие ресурсы: адаптация и модернизация образования, системы подготовки к труду и найма		

Фонд сплочения

Охрана окружающей среды, улучшение транспортной инфраструктуры (критерий: душевой доход в стране ниже 90% среднего по ЕС)

новобранцах в целом уровень доходов намного ниже 15 стран ЕС, многие из них подпадут под категорию "первой очереди" для всей своей территории. Однако финансовая поддержка будет менее щедрой, чем в ЕС при пятнадцати странах-членах. Поскольку ЕС не планирует наращивать за пределами нынешних 34% общие суммы расходов, уровень расходов на региональную помощь в результате расширения можно суммарно представить как несколько более крупный пирог (более крупный из-за вклада в бюджет ЕС новобранцев), раздаваемый большему числу нуждающихся регионов (рисунок).

Адаптация институтов

В целом позитивный результат, но намного менее контролируемый и видимый, - вытекает из институционального регулирования, необходимого при вступлении в ЕС. Новые члены Сообщества должны отвечать определенным стандартам своих политических, экономических, управленческих и правовых институтов и гражданского общества. И они должны быть способными взять на себя обязательства члена сообщества, то есть адаптировать и применять весь корпус нормативных документов и правовых стандартов ЕС (именуемых *Acquis Communautaire*). Эти институциональные критерии мягко применялись при прежних расширениях ЕС. Но теперь при решениях они - под названием Копенгагенские критерии - применяются жестко к новым членам. Поскольку менее продвинутые страны часто отличаются более слабыми демократическими, рыночными и правовыми институтами [см.: 6], шаги по адаптации, которые им предстоит предпринять перед вступлением в ЕС, вероятно, принесут заметные улучшения (качество общества). На всемирной шкале 170 стран 14 из 15 нынешних стран-членов ЕС находятся среди 30 стран с наиболее высоким качеством институтов. Из стран-новобранцев лишь Венгрия находится в первом квинтиле, большинство во втором, Болгария и Румыния в третьем, Турция в четвертом. Поскольку адаптация - требование для вступления, некоторые ожидаемые улучшения происходят уже на стадии подготовки к вступлению. Кроме того, адаптация институтов, вероятно, вызовет позитивную цепную реакцию роста экономики и в социальной ткани. В недавних исследованиях Всемирного Банка приведены серьезные доказательства того, что качество институтов и управления (по индикаторам качества функционирования демократии): эффективное управление, власть закона, политическая стабильность и низкий уровень коррупции, - приносят заметные долгосрочные дивиденды экономического и социального развития [8]. Но следует отметить, что некоторые требования ЕС



вызывают неоднозначные последствия, например, регулирование рынков труда согласно Европейской социальной хартии. С одной стороны, крепнет позиция рабочих в ряде аспектов, улучшаются условия труда, но, с другой, рост расходов при найме, использовании и увольнении работников может сдерживать формирование структур в бизнесе [см.: 6, p. 161f.].

Экономическая интеграция

Согласно теории внешней торговли *экономическая интеграция* постепенно снижает экономические разрывы между затронутыми странами [см.: 13]. Главными движущими силами этого процесса считаются рост внешней торговли, перевод капиталов, обмен технологиями и опытом управления.

Прямые иностранные инвестиции особо значимы для процесса выравнивания, даже если их иногда считают скрытой формой "колонизации" [7]. Полный эффект конкуренции также накладывает определенное бремя на экономику присоединяющихся стран. Например, неконкурентоспособные фирмы закрываются. Чем лучше готова экономика страны выдержать конкуренцию ЕС, тем меньше будут возможные негативные моменты ее недостатков. Шансы таковы, что интеграция стимулирует рост экономики, но прибыль и убытки не будут равномерно распределены среди стран, регионов, секторов экономики. В 1990-е годы открытие бывших стран с плановой

экономикой привело к росту торговых связей с Западной Европой. Страны, подавшие заявки на вступление в ЕС, за последние десять лет привлекли 94 миллиарда долларов прямых иностранных инвестиций. Тем не менее, критики считают, что постепенная интеграция в европейскую и глобальную экономику привела к превращению экономики этих стран в периферию, поскольку сильная экономика стран Запада использует экономику переходных стран как место размещения в основном низко-производительных отраслей [4]. Полное членство в ЕС, однако, двинет вперед дальнейшую экономическую интеграцию. Но "условия для успеха конкуренции с более развитыми странами ЕС во многих секторах будут неблагоприятны" [7, р. 25] (рисунок).

В сумме, интеграция в ЕС непосредственно влияет на материальные условия жизни и общее качество общества менее продвинутых стран (см. Рисунок). Более того, институциональные улучшения, можно считать, косвенно влияют на условия жизни. Три "канала" влияния следуют разной логике действия: логике *распределения* (региональная политика), *регулирования* (адаптация институтов) и *эффективности* (экономическая интеграция). Действие региональной политики явно позитивно, а влияние адаптации институтов позитивно в целом. Экономическая интеграция может содействовать процессу выравнивания, но содержит и риски. Третий компонент благосостояния - субъективное благополучие - напрямую не находится под влиянием политики ЕС. Субъективная оценка, можно утверждать, обретает то же направление, что и развитие объективного благополучия, хотя и с некоторым запаздыванием.

2. Перспективы вновь вступающих стран

В прошлом фактор качества жизни принес дивиденды менее продвинутым странам. Анализ процессов в сфере благосостояния так называемых "вступающих" стран - Ирландия, Греция, Португалия, Испания показал, что членство в ЕС не гарантия догоняющей модернизации, но оно помогает догонять других [см.: 2]. Особенно Ирландию считают примером успешного развития в ЕС.

Оправдывается ли членство в ЕС и для вновь вступающих стран? Хотя обстоятельства расширения отличаются от прежних расширений [см.: 1, S. 116], можно с уверенностью утверждать, что, как минимум, в перспективе вступление в клуб даст преимущества для выравнивания по некоторым аспектам качества жизни и странам, ныне готовящимся к вступлению. Помощь по региональной политике не будет столь щедра, как в 1990-е годы. Тем не менее, она будет достаточна, чтобы помочь в выравнивании. Выгоды институциональной адаптации во вступающих странах будут сильнее, учитывая вышеназванный дефицит качества институтов во многих посткоммунистических странах. Экономическая интеграция (включая присоединение к евро-зоне через несколько лет после вступления) будет содействовать успеху курса "догнать", по меньшей мере, в некоторых странах.

Новые страны будут нагонять других с разной скоростью, в значительной мере зависящей от собственного потенциала роста стран и созданного богатства. Лучшие перспективы стран с конкурентоспособным промышленным сектором, мелким производительным сельским хозяйством, хорошо обученной, образованной рабочей силой, хорошим управлением, макроэкономической стабильностью, действенным социальным государством - мотором экономического роста, успешным привлечением прямых иностранных инвестиций. Вероятнее всего, география также сыграет свою роль: страны, граничащие с нынешними членами ЕС, скорее выиграют больше. Учитывая список условий успеха, каждая из стран-кандидатов имеет свои шансы на успех.

3. Заключение: уроки предыдущих расширений

Опыт предыдущих расширений ЕС позволяет сделать следующие заключения:

1. Членство в ЕС не гарантирует выравнивания, *но облегчает этот процесс.*

Прежние расширения дают больше показателей (как минимум, частичных) успеха, чем неудачи.

2. Конвергенция - *цель долгосрочная*, и менее продвинутым странам нужна большая выдержка. Даже Ирландии потребовалось 25 лет, чтобы выровняться с другими. В большинстве аспектов присоединяющимся странам предстоит долгий путь.

3. Процесс конвергенции *не обязательно непрерывен*, есть периоды стагнации и даже откаты, иногда попытка догнать оказывается неразрешимой.

4. Экономическая интеграция может вести к еще большему отставанию, если экономика слишком слаба конкурентно. Из опыта Греции можно извлечь урок, что *преждевременное вступление - экономический риск*.

5. Хотя политика ЕС стимулирует развитие, успех в большой мере зависит от *внутреннего потенциала* конкретной страны. Одни и те же рамки помощи и регулирования могут вести к весьма разным результатам в плане социальной защиты. Здесь Ирландия и Греция самые яркие примеры.

Хотя частичная конвергенция достижима, полное выравнивание, то есть достижение "премьер-лиги" богатых, постиндустриальных стран Европы трудная вещь. Вступающие в ЕС страны могут выиграть от членства, но, тем не менее, им нужно готовиться к одному-двум поколениям пребывания в роли периферии - в лучшем случае, при лучшем сценарии. Региональная политика ЕС с ее сильным акцентом на реструктуризацию в направлении постиндустриального, основанного на знании общества может ускорить процесс. Но путь будет долг. Об этом говорит опыт прежних расширений ЕС.

(Перевод Н.В. РОМАНОВСКОГО)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Benz B. Wettbewerb mittels wirtschaftlicher Integration und sozialer Segregation - die Europa ische Union vor der Osterweiterung / Sozialraum Europa. Okonomische und politische Transformation in Ost und West (B. Benz, J. Boeck and E.-U. Husler, eds.). Opladen: Leske + Budrich. 2000, S. 45-117.
2. Delhey J. The Prospects for Catching Up. Lessons for the Accession Countries to the European Union from Previous Enlargements. Working Paper FS HI 01 - 403, Social Science Research Center Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin). 2001.
3. European Commission (1997): Impact Study. The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe. Brussel (Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda-2000/impact/>, Version from 09 January 2001).
4. Hopfmann A. Transformation und Weltmarktintegration. Perspektiven der Reformla'nder Mittel- und Osteuropas in der internationalen Arbeitsteilung // Prokla, 2000, V. 25, № 4, S. 541-564.
5. Huster E.-U. Sozialraum Europa: von der Einheit zur Spaltung / Sozialraum Europa. O konomische und politische Transformation in Ost und West (B. Benz, J. Boeck, E.-U. Huster, eds.). Opladen: Leske + Budrich. 2000, S. 17-44.
6. IMF. World Economic Outlook. Focus on Transition Economies. International Monetary Fund (IMF), Washington. 2000.
7. Juchler J. Global Processes, The Transformation in Eastern Europe and European Unification // Dialogue and Universalism, 2000, № 1, p. 1-28.
8. Kaufmann D., Kray A., Zoido-Lobaton P. Governance Matters. Policy Research Working Paper 2196. The World Bank, Washington. 1999.
9. Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brussel, Dokument KOM 24. 2001.
10. Mencinger J. Convergence? A Skeptical View from the East//Transition, 1999, V. 10, № 5, p. 11-12.
11. Morita T. The Hidden Growth Potential of EU Candidates // Transition, 1999, V. 10, № 5, p. 9-11.
12. Rose R. Another Great Transformation // Journal of Democracy. 1999, V. 10, № 1, p. 51-56.
13. WIFO. Reifegrad der Mittel- und Osteuropaischen EU-Beitrittsbewerber. Osterreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Wien. 1999.