

ПОДГОТОВКА ЗА ПРЕГОВОРИ ЗА ЧЛЕНСТВО НА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

**Някои уроци от процеса на разширяване
на Европейския съюз
Предизвикателства в подготовката на България
за преговорите за членство в Европейския съюз**



Публикувано със съдействието на Делегацията на Европейската комисия в България

CSD АНАЛИЗИ/REPORTS:

1. България и структурните фондове на Европейския съюз. С. , 1999.
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство. С. , 1999.
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз. С. , 1999.
ISBN 954-477-052-6
4. **Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз. С. , 1999.**
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии. С. , 1999.
ISBN 954-477-054-2
6. Капиталовите пазари в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз. С. , 1999.
ISBN 954-477-058-5

Редакционен съвет:

Бойко Тодоров
Огнян Шентов
Мария Йорданова
Александър Стоянов

ISBN 954-477-056-9

© **Център за изследване на демокрацията**
Всички права запазени.

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София
тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

НЯКОИ УРОЦИ ОТ ПРОЦЕСА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ; ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПОДГОТОВКАТА НА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	5
1. КОНТЕКСТЪТ НА ПЕТОТО РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС	7
2. МЕТОДЪТ НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ОБЩНОСТТА	9
3. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ПРИ КЛАСИЧЕСКИЯ МЕТОД НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС	12
4. ОПИТЪТ ОТ ДОСЕГАШНИТЕ РАЗШИРЯВАНИЯ	15
5. НЯКОИ СПЕЦИФИЧНИ УРОЦИ ОТ ПОСЛЕДНОТО РАЗШИРЯВАНЕ	17
5.1. ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ ПРИ ЧЕТВЪРТТОТО РАЗШИРЯВАНЕ	19
5.2. ЕФЕКТЪТ ОТ РАЗШИРЯВАНЕТО ПРЕЗ 1995 Г.	22
6. ОСНОВНИ ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО ВЪРХУ НОВИ СТРАНИ-ЧЛЕНКИ	24
7. ИЗТОЧНОТО РАЗШИРЯВАНЕ КАТО ПОРЕДНО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО	28
8. НЯКОИ ПРАКТИЧЕСКИ УРОЦИ В КОНТЕКСТА НА УСПЕШНОТО ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕС.....	33
ПРИЛОЖЕНИЯ	41
МЕХАНИЗЪМ НА ПРЕГОВОРИТЕ	43
СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ.....	44
БЕЛЕЖКИ.....	45

Центърът за изследване на демокрацията благодари за бележките и предложенията на:

Димитър Ганчев, Пълномощен министър, Постоянно представителство на Република България към ООН и Международните организации в Женева;

Станислав Даскалов, Председател на Управителния съвет, Европейски институт;

Тодор Чуров, Посланик на Република България в Държавата Кувейт.

НЯКОИ УРОЦИ ОТ ПРОЦЕСА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ; ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПОДГОТОВКАТА НА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Изключителната динамика на процеса на европейска интеграция през втората половина на 90-те години наложи редица различни по своята дълбочина и обхват адаптации в асоциираните страни от Централна и Източна Европа (АСЦИЕ) – кандидатки за членство в Европейския съюз. За някои от тях тези процеси се развиха по-бързо от очакванията и споменатите адаптации имаха реактивен характер в стремеж да не се изостане от общия процес на сближаване на Централна и Източна Европа към Европейския съюз. В тази динамична среда, когато интеграционният процес протича успоредно и на места съвпада с процеса на политически и икономически трансформации, съпътстващи прехода към демократично общество с функционираща пазарна икономика и в стремежа да се стигне по-бързо до целта – пълноправното членство в Европейския съюз, е особено трудно, но и в същото време много важно, да се отчетат полезните уроци от миналото и опитът на предишните разширявания на ЕС.

Целта на настоящата разработка е да се фокусира вниманието върху някои от типичните предизвикателства, свързани с преговорите за членство в Европейския съюз в краткосрочна и средносрочна перспектива, което би могло да помогне при подготовката на България за преговори за членство. Вниманието е концентрирано върху модела на преговорите, различните принципи, по които те ще протекат, необходимата подготовка за воденето им, организационни и други аспекти на успешното им провеждане. В връзка с това значително място е отделено на уроците от последното – четвърто разширяване на Европейския съюз.

Преговорите за присъединяване към ЕС ще протичат в определен контекст, който ще влияе върху тяхната динамика и ще определи техния успех. Контекстът има своето външно и вътрешно измерение, като първото е свързано с промените и готовността на самия Европейски съюз, а второто с подготовката на страната – кандидатка. С оглед целта на настоящата разработка вниманието е фокусирано върху адаптациите, необходими във вътрешен план, а не толкова върху процесите в самия Европейски съюз, по които вече съществува значителна литература.

Историческите уроци, теоретичните и практическите постановки, които са описани в първата част на разработката и препоръките към подготовката на България, формулирани във втората част, са направени на базата на анализ на съществуващите разработки, студии, документи и материали по тези процеси, както и в резултат на някои наблюдения върху хода на процеса.

Препоръката на Европейската комисия за започване на преговори с България, съдържаща се в доклада за степента на готовност за членство от октомври 1999 г.¹ прави особено актуално прецизирането на цялостната подготовка на страната с оглед осигуряването на необходимите условия за провеждането на преговорите. От тази гледна точка формулираните изводи следва да се разглеждат като практически препоръки за по-успешната подготовка на България за членство в Европейския съюз. Събраният материал би могъл да послужи и като референция за някои от типичните проблеми и подходи, използвани при решаването им.

1. КОНТЕКСТЪТ НА ПЕТОТО РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС

Поредното пето разширяване на ЕС на Изток изглежда критично за бъдещето на европейската интеграция, като поставя на дневен ред фундаментални въпроси, свързани с целите и самия процес на европейската интеграция. Поради основните разлики в нивата на развитие основният въпрос се свежда до допустимата степен на разнообразие, без да се измени самата устойчивост и характер на ЕС. Броят на кандидатите говори за почти удвояване на броя на членовете на Общността.

Сред качествените разлики **на първо място** може да се отбележи, че ако при предишните разширявания дискусиата е била фокусирана върху проблемите на отделни страни-кандидатки или на определени политики, то днес дискусиата не може да не засегне и по-фундаментални въпроси на цялата система на европейска интеграция. Променена е изцяло средата, в която ще протича това разширение, когато елементите на биполярна Европа от епохата на Студената война вече не съществуват, когато системата на международните отношения в Европа е обогатена с толкова нови механизми и инструменти, когато основна характеристика на днешния и утрешния ден става процесът на глобализация. В тези условия възниква въпросът дали европейската интеграция може да продължи да се гради върху общите цели и исторически опит само на ядрото западноевропейски държави.

На второ място следва да се има предвид, че присъединяването към ЕС предполага извършването на някои политически и икономически адаптации. Досегашният опит от предишни разширявания показва, че успешното интегриране на една нова страна-членка в ЕС зависи в най-голяма степен от нейното собствено желание да извърши фундаментални промени, отколкото от специфичните условия на членството, договорени в процеса на присъединяване. Ако декларираното желание на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за бързо присъединяване се подкрепя постоянно и от адекватни действия, то ще има всички шансове да бъде по-скоро успешно, отколкото неуспешно разширяване. Следователно всяка от страните-кандидатки следва да си изясни въпроса дали иска присъединяване към ЕС на всяка цена, както и да намери отговор на въпроса как да преведе политически мотивираните си действия на езика на реформите и адаптациите, очаквани от ЕС.

Трето: петото разширяване ще протича в условията на една кратка по история (само през 90-те години), но богата по съдържание институционална рамка на отношенията – ЕС – АСЦИЕ. Европейските споразумения между ЕС и АСЦИЕ, които успешно се изпълняват през 90-те, са едно важно средство за задълбочаване на политическите и икономическите връзки със страните-кандидатки. Но това само по себе си не е достатъчно като адаптация – те са ограничени по своя обхват и пълното им прилагане не води автоматично до членство в ЕС. Еволюционният характер на тези споразумения, заложен в разпоредбите им, е в известна степен лимитиран от сложните процедури по всяка тяхна промяна, свързана с ратификация. Това лишава този инструмент от възможности за гъвкави адаптации, което представлява проблем в динамично променящата се среда.

Четвърто: за успешното разширяване е необходимо и провеждането на фундаментални реформи на ЕС, свързани с институционалните аспекти, общата селскостопанска политика, структурните политики, цялостния финансов пакет 2000–2006 г. и др. Ходът на тези реформи ще бъде определящ за запазването на баланса в самия Европейски съюз, което за страните-членки е вероятно по-важно от самото разширяване. В същото време страните-кандидатки не могат да влияят върху процеса на реформи в ЕС, те ще разполагат с ограничена информация за неговия ход и всъщност ще останат наблюдатели на постигането на споразумение относно тяхното собствено място в бъдещия разширен ЕС – както по отношение на позициите им като цяло в институциите, така и по отношение на възможните финансови помощи, на които те разчитат.

Пета важна характеристика на днешните условия е, че със създаването на Единния вътрешен пазар (ЕВП) и Икономическия и валутен съюз (ИВС) се покачва прага за новите кандидатки, което е съществена разлика в сравнение с досегашните разширявания. Повишените изисквания и степента на дълбочина на интеграцията наред с по-слабата готовност като системна адаптация на АСЦИЕ, ще направят петото разширяване един сложен и нееднозначен процес.

Шесто: в различни периоди от развитието на ЕС акцентът е бил поставян върху разширяването или задълбочаването. Успехът на разширяването винаги е зависел от благоприятната икономическа обстановка. За динамиката на интеграцията най-важно е развитието на съюза в дълбочина. От самото начало се признава, че идеята на интеграцията не бива да се изолира от европейския контекст, и ако тя е успешна сама по себе си, ще генерира импулси към ново разширяване. Въпреки че критериите за приемане в ЕО често пъти са били сложни и противоречиви, този основен ангажимент открива вратата за един непрекъснат процес на разширяване. Търсенето на баланса между разширяването и задълбочаването винаги е било в основата на динамиката на ЕО. Поради това и разширяването винаги се е осъществявало тогава, когато са били минимизирани рисковете от разводняване на процеса чрез обвързването на разширяването с нови проекти за задълбочаването му и чрез искане на нови гаранции за характера на процеса от бъдещите държави-членки. От тази перспектива днешната ситуация се характеризира, от една страна, както с осъществяването на един от най-смелите проекти за интеграция в дълбочина – въвеждането на единната европейска валута, така и, от друга страна, с толкова мащабно разширяване, което цели запълването на 50-годишна пропаст и има много по-голяма политическа значимост, от което и да било досега. И отново ключовата дума е запазването на баланса, към което и двете страни следва да подхождат с разбиране.

И накрая въпросът за терминологията. За разлика от досегашните разширявания на ЕО(ЕС), когато се говори за присъединяването на нови членки към Общността (ЕС), то днес изглежда много по-удачно този процес поради историческата му значимост да бъде наричан не просто поредното пето разширяване, а по-скоро процесът на „реинтеграцията на Европа“.

2. МЕТОДЪТ НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ОБЩНОСТТА

В основата на метода на разширяване, разработен още от Жан Моне, стои стремежът да се идентифицират онези области, където взаимозависимостта на страните-членки поражда стремеж за по-тясно сътрудничество. Успешната интеграция сама ще доведе до необходимостта от по-координирана политика, усъвършенстване на механизма за вземане на решения, развитие на институциите и т. н., като областите непрекъснато ще се разширяват. Въпреки че често пъти този метод води до политика, базирана върху най-малкото общо кратно, все още страните-членки не са разработили по-добра алтернатива и именно по този метод ще протече и петото разширяване на ЕС.

Класическият метод на разширяване на ЕС

Всички досегашни разширявания следват един и същи модел, както по отношение на формалните процедури за разширяването, така и по отношение на принципите, прилагани в хода на преговорите. Основна **характеристика** на модела е ясното определяне в самото начало на преговорите какви следва да бъдат основните резултати – интегрирането на нови членки в клуб, с постоянно разширяващо се общо законодателство. **Целта** на преговорите е не толкова бъдещото споразумение между страните, а начинът, по който едната страна ще прилага правилата и законите на клуба. Поради това съществуващите различия често пъти се оставят да се решат впоследствие, след като страната стане член на клуба и има пълни права по вземането на решения и гласуването.

Рамката на преговорите за присъединяване, т. е. кой може да участва в тях, се определя в чл. 237 на Римския договор, която според новото си звучене в Договора за Европейския съюз, включващ съгласие от страна на Европейския парламент, звучи като член „О“ по следния начин: „Всяка европейска страна може да кандидатства за членство в ЕС...“².

Преговорите за присъединяване следват междуправителствените процедури (свикват се междуправителствени конференции) и се водят от Съвета, за разлика от преговорите с трети страни, където те се водят от Европейската комисия по мандат от Съвета. Причината е, че тези преговори не са между „нас“ и „тях“, а за „бъдещите отношения между нас“³. Поради това чувствителността на взаимното адаптиране е по-голяма, отколкото в конвенционални преговори на ЕС или например многонационалната среда като Световната търговска организация (СТО).

Решението за кандидатстване за членство в ЕС е важно политическо решение. За да бъде то кредитбилно, следва да почива на вътрешен политически консенсус. По време на цялата подготовка и преговори за членство той следва да се препотвърждава. Една от възможните прояви на този консенсус, която е широко използвана при досегашните разширявания, е провеждането на референдум след успешното провеждане на преговори, за да се знае точно при какви условия става присъединяването. Наличието на вътрешнополитически консенсус е важен аспект, който може да бъде използван от преговарящите при обсъждането на някои области, които са особено чувствителни. В българското общество съществува широк консенсус по отношение на крайната цел на интеграционния процес – пълноправното членство в ЕС. Този консенсус е бил заявяван многократно от българския парламент и всички български правителства през 90-те години. Въпросът е как да се поддържа този консенсус по време на преговорите, когато не са изключени и временни неуспехи, и да се разработи организационната схема за въвличането на различните фактори на гражданското общество по време на целия преговорен процес, в който водеща роля да има администрацията, която отговаря за успешното провеждане на преговорите.

Какви са стандартните процедури на Съвета за воденето на преговорите. Съществува модел, който е утвърден. На базата на опита на предишните разширявания този модел според един от водещите изследователи на ЕС Кристофър Престън има следните осем елемента:

- Преговорите за присъединяване се водят от ЕС по еднакви процедурни правила с всички кандидати.
- Съветът отговаря за определянето на общата позиция на ЕС, въпреки че КОРЕПЕР (Комитетът на постоянните представители) също може да определя общи позиции.
- За да се гарантира съблюдаването на тези общи позиции, комисията има право на инициатива по всички въпроси, възникващи в хода на преговорите, свързани с договорите. След влизането в сила на Договора от Маастрихт председателството заедно със страните-членки и Европейската комисия може да прави предложения по въпроси на „втория стълб“ (Обща външна политика и политика на сигурност) и „третия стълб“ (Правосъдие и вътрешни работи).
- В съответствие с чл. 151 от ДЕС (Договора за Европейския съюз) КОРЕПЕР носи отговорността за подготовката на работата на Съвета по отношение на общите позиции.
- Преговорните сесии между ЕС и страните-кандидатки се председателстват от страна на ЕС от действащото председателство на Съвета.
- Общите позиции на ЕС се представят от председателството или с решение на Съвета и от Комисията, ако засягат съществуващи политики на ЕС.
- Правилата посочени в т. 5 и 6 се прилагат и при преговори, които се водят на ниво КОРЕПЕР.
- Когато се засягат общи политики, Съветът възлага на Комисията задачата да намери решения на проблемите със страните-кандидатки и да ги докладва на Съвета за по-нататъшни инструкции.⁴

Тази рамка, определяща водеща роля на Съвета, ще бъде запазена и при настоящото разширяване, като ролята на Комисията формално ще се ограничи до тази на „честен посредник“.

Становището на Европейската комисия по молбата за членство не е юридическо изискване за откриване на преговорите, но винаги е играло огромна роля за цялата дискусия по присъединяването на дадена страна и потвърждава голямата роля на Европейската комисия в този процес. Времето за подготовката на становище варира от четири месеца (в случая на Норвегия) до три години (Турция, Малта и Кипър), като за АСЦИЕ средната продължителност бе около една година. Становището се приема от Европейската комисия на ниво комисари с мнозинство, след което се изпраща в Съвета на министрите за окончателно решение.

Проблематичните кандидатури имат отрицателно влияние върху другите страни-кандидатки, свързани с „проблемната страна“, но обикновено те не могат да сторят много, за да се „откачат“ от даден пакет. Становището на Комисията може да бъде отхвърлено от Съвета, както бе случаят с Гърция, по политически причини, в резултат, разбира се, на активно лобиране. По отношение на АСЦИЕ Европейският съвет в Люксембург прие изцяло предложените от ЕК становища, но разработи такава рамка, която позволи едновременното откриване на процеса на разширяване на ЕС през март 1998 г.⁵ Очакванията са, че на базата на успешното изпълнение на критериите за членство от страна на България, Европейският съвет в Хелзинки ще вземе решение за откриването на формалните двустранни преговори за членство и с нашата страна.

След вземането на решение за откриване на преговорите Съветът свиква „конференция за присъединяването“ с всяка една от страните-кандидатки и конференцията провежда срещи, като правило на ниво посланици, но във встъпителната, както и заключителната фаза тя често заседава и на ниво министри. В процедурно отношение конференциите са отделни, без връзка помежду им, но на практика често пъти се търсят общи решения. Както Съветът, така и Комисията и страните-кандидатки формират групи от висши официални представители, които се занимават пряко с преговорния процес. Обикновено в страните-кандидатки тези групи са в рамките на министерствата на външните работи, но могат и да докладват директно на министър-председателя. ЕК сформира група по разширяването (Task Force for

Enlargement Negotiations), която координира работата на генералните дирекции по подготовката на общи позиции за Съвета.

Проучвателната фаза

Първата задача на конференцията е да определи областите за преговори, като дейностите се структурират по глави. Преговорите се делят на проучвателна и съществена фаза. Първата фаза, която в голяма степен се води от Комисията при консултации със страната-кандидатка, включва подробен преглед на законодателството с цел определяне кое вторично законодателство може веднага да бъде прилагано след присъединяването и къде ще бъдат необходими технически адаптации на актове на Общността или на националното законодателство.

Съществената фаза

За ЕС тази фаза е необходима, за да се състави общ поглед за страната-кандидатка, преди да бъде предложена обща позиция на Съвета. От гледна точка на кандидата този период е свързан с наблюдение и изчакване за завършването на вътрешното съгласуване в рамките на ЕС, като често пъти съгласуването на тази вътрешна позиция между страните-членки заема основната част от времето на преговорите. В същото време и страната-кандидат се поканва да представи проект за решение по проблемния въпрос, в който тя преценява, че *acquis communautaire* – „съвкупността от правни норми на Общността – нормативни актове, споразумения и съдебни решения“⁶, не е директно приложима и предлага искане за временни мерки, преходни периоди или др. (Този въпрос е разгледан и в т.5, виж и Приложение №1.) При достигането на съдържателната фаза ЕС определя крайна дата (като цел) за тяхното завършване. Тук се включва и времето, необходимо за ратификации, с оглед встъпването на новите членки от 1 януари, за да се избегнат бюджетни усложнения. Това подпомага намирането на решения. Обикновено за края се оставят най-деликатните въпроси, като се започва винаги с по-лесните. За намирането на решения, които устройват както кандидатките, така и ЕС, без да се нарушава *acquis communautaire*, е необходимо политическото решение на основните страни в ЕС. На финала обвързването на кандидатурите помежду им може да се окаже фатално. Връзката например при последното – четвърто разширяване, е очевидна – Норвегия приключи преговорите си по рибите три седмици, след като всички останали бяха приключили преговорите и по този начин се оказа натиск за бързото финализиране на целия пакет.

Преди започването на ратификационните процедури в страните-членки Европейският съвет следва да одобри споразумението, след което се изчаква приключването на процедурата от страната-кандидат, с оглед на избягването на изненади на края. Според процедурата на съвместно решение, възприета в ДЕС, и Европейския парламент дава становище. Страните-членки прилагат парламентарна процедура за ратификацията, референдум или и двете.

Особеност на източното разширяване е, че съществената фаза за страните от първата група започна в някои области, преди да е завършена проучвателната фаза във всички области. По този начин ЕС демонстрира желанието си за успешно приключване на формалния процес.

3. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ПРИ КЛАСИЧЕСКИЯ МЕТОД НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС

Долуизброените принципи са прилагани при четвъртото разширяване и в голяма степен ще бъдат приложени или вече се прилагат по отношение и на петото разширяване. Те са формулирани от изследователите на четвъртото разширяване, но с оглед пълнотата на изложението биха могли да се споменат и тук:

Принцип 1

*Страните-кандидатки следва да възприемат изцяло **acquis communautaire**. Не се допускат постоянни изключения.*

Този принцип е валиден от самото начало на съществуването на ЕС. Какво включва *acquis* се определя в началото на преговорите. То включва задължително съдържанието, принципите и политическите цели на Европейския съюз. За асоциираните страни при откриването на аналитичния преглед на **acquis communautaire** (скрининга) бе определен ясно неговият обект:

- съдържанието, принципите и политическите цели на досега сключените договори, вкл. и Договорът от Амстердам;
- приетото в приложение на договорите и юриспруденцията на Европейския съд законодателство;
- приетите в рамките на ЕС декларации и резолюции;
- общите действия, позиции, декларации, заключения и други актове в рамките на общата външна политика и политика за сигурност;
- общите действия, общите позиции, подписаните конвенции, декларации и другите актове, съгласувани в рамките на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи;
- международните договори, сключени от Общността, и тези, сключени от страните-членки помежду им в областите на дейност на ЕС⁷.

Въведеното от Де Гол през 1963 г. твърдо убеждение, че новите членки се присъединяват към един вече изграден клуб, запазва своето фундаментално значение и днес. Въпреки ясното формулиране на този принцип всяка страна-кандидатка винаги смята, че нейният случай е особен, поради което следва да има специално третиране. Практиката показва, че ЕС рядко признава това. Допускането на изключения от принципа винаги рискува да подкопае внимателно изработен по-голям компромис между страните-членки, поради което е още по-трудно приемливо.

Принцип 2

Преговорите по присъединяването се концентрират изключително върху практическите аспекти, свързани с възприемането на законодателството от страна на кандидата.

В рамките на чувствителни преговори Общността избягва радикални политически нововъведения. Поради това преговорите се фокусират върху ограничени във времето преходни периоди за изравняване на политиката към трети страни.

Някои от адаптациите могат да бъдат много сериозни. Така например при последното разширяване се въведеха практически изменения в правилата на Общността. Създаването на нов структурен фонд по „Цел 6“ за североизточните райони на базата на гъстотата на населението, а не на БНП на глава от населението, е точно такъв пример за адаптация на ЕС. Друг пример е съгласието новите страни-членки да запазят за четиригодишен период по-високите си стандарти в областта на опазването на околната среда, като през този период ЕС ще се стреми към възприемане на нови, по-високи стандарти. Независимо от стремежа тези адаптации да бъдат на базата на обективни, универсално приложими критерии, а не на отчитане на специфични национални проблеми и интереси, прилагането им неминуемо ще благоприятства повече едни страни-членки от други. С оглед на специфич-

ния контекст и мащаб на петото разширяване възможностите за сериозни адаптации са ограничени, поради което вниманието следва да се концентрира върху временните мерки и преходните периоди.

Преходният период, обвързан с изпълнението на конвергентните цели, ще запази своето значение като основен инструмент и характеристика на разширяването. Той гарантира първия принцип и осигурява известна гъвкавост, която позволява да се отчита спецификата на кандидатите.

Принцип 3

Проблемите, произтичащи от разнообразието на разширения ЕС, се решават чрез създаването на нови инструменти на политиката, които допълват или се припокриват със съществуващите, като не се правят фундаментални реформи на несъвършенствата в съществуващите инструменти.

Нереалистично е да се очаква, че ЕС ще рационализира законодателството при всяко разширяване. Винаги разширяването е сделка, в която има много компоненти и компромиси и от двете страни. В досегашните разширявания обаче никой от тези компромиси не е засегнал структурните проблеми на Общата селскостопанска политика. Въпреки това преди петото разширяване се налага радикална реформа именно на тази политика, което може да бъде отстъпление от този принцип, тъй като реформата ще бъде извършена в контекста на вече протичащите преговори по разширяването.

Логиката на принципа следва от прилагането на първия и втория. Той се доказва от досегашната практика и представлява важен елемент при конструирането на пакетни решения.

Принцип 4

Новите страни-членки се интегрират в институционалната структура на ЕС на базата на ограничена адаптация, която се подпомага от обещания, че фундаменталният преглед и евентуални реформи ще бъдат проведени след разширяването.

Всяко разширяване предизвиква голяма дискусия за процедурите на вземане на решения, ефективността на институциите и отчетността. Съществуваха са опити да се изследват промени в институциите успоредно с разширяването, като ясното обвързване на отделни проблеми винаги се е избягвало. Участието на нови страни в работата на институциите винаги се базира на изчисляване на пропорции и гласове, съобразно съществуващите критерии. Това особено пролича по време на юнската среща на върха през 1992 г. в Лисабон, когато бе решено преговорите по разширяването със страните от ЕАСТ да стане именно на тази основа, като институционалната реформа се остави на междуправителствена конференция през 1996 г. (МПК). Самата МПК доказа, че не е в състояние и за 16 месеца, посветени на дискусии именно по институционалната реформа, да намери политически приемливо решение и остави въпроса за следваща междуправителствена конференция, която ще предшества и по всяка вероятност допълнително ще забави петото разширяване. Европейският съвет в Кьолн взе решение за откриването на тази конференция през 2000 г.⁸ Независимо от това следва да се отчита, че политическото решение и ангажимент на ЕС към петото разширяване създават допълнително напрежение и ще ускорят съгласуването на институционалната реформа, което може и да се окаже отстъпление от досегашната практика.

Този принцип е тясно свързан с втория принцип и подпомага намирането на компромиси и фиксирането на реалистични преходни периоди. Следва да се има предвид, че той ще остане важен инструмент на ЕС при преговорите, в които той ще се стреми да ни убеди, че независимо от трудностите, създадени от действащия механизъм за вземане на решения, в областите, където може би няма да успеем да получим подкрепа за своята позиция в Съвета, след присъединяването ще имаме истинско влияние и реална възможност за участие в процеса.

Принцип 5

Общността предпочита да преговора с група страни, които вече имат тесни отношения помежду си.

От досегашните четири разширявания три са били със страни, които вече са имали установени тесни търговски и политически връзки помежду си. За ЕС това е по-удобно, тъй като позволява паралелно водене на конференциите по присъединяването на тези страни, с оглед на факта, че тези страни често пъти повдигат едни и същи въпроси на преговорите, т. е. съществуват както практически причини – успоредното водене на конференциите по присъединяването, така и политически причини – обвързване на някои въпроси. Общите решения намаляват и разходите по разширяването. От гледна точка на страните-кандидатки това обвързване е нежелателно.

С изключение на Гърция този принцип е доказан от практиката. Самостоятелни преговори едва ли ще се водят, тъй като петото разширяване изисква намирането на трудни политически решения по бъдещото присъединяване, а досега ЕС не е провеждал успоредни преговори с повече от четири кандидата едновременно. Една от задачите на България по време на преговорите несъмнено ще бъде задълбочаването на контакта и диалога със страните от първата група, които вече водят двустранни преговори.

Принцип 6

Страните-членки използват разширяването, за да интернационализират някои свои вътрешни проблеми, които автоматично ще станат проблеми на ЕС.

На основата на изисквания консенсус при всяко разширяване много страни се опитват да получат на края компенсации срещу своето съгласие. Например Гърция е получила средства по интегрираните програми за Средиземноморието срещу оттеглянето на блокирането на иберийското разширение. Разширяването може да се използва и за решаването на политически въпрос, който буксува от доста време – например рибната тема е била открита отново в началото на 70-те при перспективата към ЕО да се присъединят още няколко страни-членки. Общата политика в областта на риболова е пример за това как Великобритания и Испания успяха, но Норвегия не успя, когато става дума за много чувствителен въпрос. По много други по-маловажни въпроси са постигнати компромиси при пакетни решения.

Този принцип следва да се разглежда и в друга плоскост. Общото съгласие на всички страни-членки по присъединяването на страната-кандидатка е сбор от съгласието на всяка една от тях, т. е. всяка от страните-членки има своя собствена позиция по отношение на кандидатурите и двустранните отношения на страната-кандидатка следва в периода на преговорите максимално да отчитат тактическите предимства за преговорната позиция, които дава решаването на двустранни въпроси.

Петото разширяване, главно поради своите количествени и качествени измерения, ще затрудни прилагането на принципа от страна на кандидатките. Но в една или друга форма те ще внесат своите проблеми в ЕС и въпросът се свежда до състоянието на тези конкретни проблеми и перспективите за решаването им.

Гореизброените принципи са извлечени от практиката и като цяло се спазват. Винаги, когато разширяването е на дневен ред, започва дискусия за фундаментална реформа на институциите, политиките и т. н., което да позволи на ЕС да функционира в условията на повече членки. Но това досега не се е случвало в контекста на разширяването. Един от най-големите проблеми при всяко разширяване е свързан с необходимостта страните-кандидатки да адаптират своите очаквания за ЕС, да обмислят дефинирането на националния интерес и да идентифицират нови възможности за влияние в рамките на ЕО.

4. ОПИТЪТ ОТ ДОСЕГАШНИТЕ РАЗШИРЯВАНИЯ

Първото разширяване – присъединяването на Великобритания, Ирландия и Дания, продължава от 1961 до 1973 г. и е най-продължително като процес. Поради твърде отдалечения етап и специфичните политически проблеми, свързани с това разширяване, от него могат да се извлекат ограничени поуки и практически уроци за нас.

Второто разширяване – присъединяването на Гърция представлява определен интерес не само поради географската близост, но и поради спецификата, свързана с нивото на икономическо и политическо развитие, разминаващо се със средното за ЕС. Гърция прави ясен избор в полза на ЕС при алтернативата ЕАСТ като модел на икономическо развитие още с подаването на молбата през 1959 г. Членството е поставено като дългосрочна задача. ЕО обхваща и основния за Гърция сектор – селското стопанство. От страна на ЕО мотивите са изцяло политически. Като член на НАТО Гърция е от голямо значение за формулиране на политика на сигурност в Средиземноморието, която да обхване и Турция. Проблемите около политическото и икономическо положение в Гърция (замразяването на преговорите след военния преврат през 1967 г. и ограничаването на прилагането на споразумението за асоцииране) доведоха до идеи за предприемачески период, които в крайна сметка бяха отхвърлени от Съвета.

Съветът влезе в съществени преговори едва след приключването на работата по техническите досиета. Връзката между политическите и техническите въпроси бе много пряка. Две години след започването на преговорите ЕК все още не бе представила позицията си по селското стопанство, което изисква изцяло политическо решение. Наред със селското стопанство други чувствителни въпроси бяха свободното движение на хора, преходните периоди, вноската в бюджета на Общността, механизмът за трансфер на ДДС и др. Базата за гръцката стратегия за преговорите, продължили общо 34 месеца, са уроците от първото разширяване. Централен въпрос в гръцката стратегия е скоростта, като основният национален интерес е получаване на правата от членството, колкото е възможно по-скоро, при компромис по отношение на защитата на специфични национални политически позиции. Важно значение имат и аспектите на геополитическата стабилизация. За ЕО Гърция е важна като натиск за продължаване на разширяването към Средиземноморието, един вид преговорите са репетиция за следващите разширявания в тази посока (Испания, Португалия).

Гръцкият опит показва, че класическият метод на преговори с акцент върху законодателството и преходните периоди може да се прилага и в условията на нестабилност и несигурност. Един от негативните уроци е интернационализирането на структурни гръцки икономически проблеми, преди ЕО да е намерила адекватни инструменти за решаването им.

Третото разширяване (Испания и Португалия) започва, преди да е завършило гръцкото присъединяване. То представлява проблем за ЕО както като специфични секторни политики като селското стопанство, така и за отделни страни-членки, но и като цялостно ново разширяване, което може да измени характера на Общността. Отново се поставя въпросът за степента на развитие, за хетерогенността, за съотношението между разширяване и задълбочаване.

Сред проблемните области за Испания са премахването на митата, съкращаването на държавните помощи, въвеждането на ДДС, реструктурирането на селското стопанство с цел избягването на големи регионални дебаланси, риболовната промишленост и свободното движение на работници. Регионални проблеми също възникват от конкуренцията, която възниква на френско-испанската граница. Силната конкурентоспособност на Испания в Средиземноморието се оценява, че ще има лош ефект върху страните от региона, които не са членки, като се преценява, че ще са нужни адаптации във външната политика на ЕО по отношение на този регион.

Португалия влиза в преговорите като искаща страна. За разлика от Испания много малко от секторите в нейната промишленост представляват

проблем за ЕО. Основното ѝ искане е да получи подкрепа за реструктуриране на цялата си икономика. Негативите на този подход са известна пасивност при преговорите и естествена уязвимост.

Иберийското разширение е най-продължителното (Испания – 80 месеца, а Португалия – 36 месеца) и най-проблематичното от досегашните. Независимо от проблемите в области като стоманата и някои проблеми на адаптацията например в областта на риболова, като цяло испанската икономика е била силна и диверсифицирана. Общественото мнение се обединява около тезата, че Испания ще бъде един от елитните членове на клуба и към членството се подхожда като към въпрос на политическо самоуважение и национална гордост. Португалия следва линията на Гърция и Ирландия, при което и цената на разширяването е относително ниска. Основна цел на испанците при преговорите е да се получи признание за законните интереси и място на Испания в Общността. В Договора за присъединяването има много въпроси, които подлежат на последващо уточняване.

5. НЯКОИ СПЕЦИФИЧНИ УРОЦИ ОТ ПОСЛЕДНОТО РАЗШИРЯВАНЕ

Доколкото четвъртото разширяване е най-близо до нас по време и много от механизмите за неговото осъществяване, както и някои от проблемите, са логично свързани със следващото разширяване, то би представлявал интерес един по-подробен поглед към преговорите по присъединяването на страните от ЕАСТ.

Групата на страните от ЕАСТ имаше редица общи характеристики, които я правеха подходящ и желан член на ЕС. Сред потенциалните проблеми за разширяването на тази група страни бяха характерни:

- значителният скептицизъм в обществата на тези страни към ЕС и водещата роля на правителствата в процеса на присъединяване;
- фактът, че страните от ЕАСТ субсидираха своето селско стопанство повече, отколкото самият ЕС, което на фона на тенденциите в ОСП и преговорите в рамките на Уругвайския кръг на ГАТТ, представляваше проблем;
- решението на страните от ЕАСТ да встъпят в преговори за членство в ЕС представляваше поврат в политиката на всяка една от тях. Дълго време страните от ЕАСТ се противопоставяха на членството в ЕС или имплицитно чрез принадлежността си към алтернативната групировка, или експлицитно чрез референдум (норвежкият отказ от 1972 г.) или дори чрез ЕИП (в случая на Швейцария).

Основна особеност на четвъртото разширяване бе, че то протече в условията на вече договореното Европейско икономическо пространство между ЕС и ЕАСТ, което като форма на интеграция превъзхожда споразуменията за търговия и сътрудничество и асоциацията, и непосредствено предхожда пълноправното членство в ЕС.

ЕИП е по-стабилна връзка, но в нея липсва равенство и по принцип тя е непълна в някои важни направления. От самото си начало ЕАСТ е замислена като прагматична алтернатива на членството в ЕС или по-скоро на реагиране на ефекта от разделянето на Западна Европа след образуването на ЕО. Членството в ЕАСТ се мотивира в много голяма степен от политически фактори, в частност отношението на страните – членки към суверенитет, неутралитет или др. Опитите да се интегрират двете групи и да се размият организационните граници особено чрез ЕИП само подчертаха дисбаланса между ЕС и ЕАСТ и в известен смисъл дискредитираха ЕАСТ.

Оказа се невъзможно да се съчетае активното участие в ЕИП без пълноправно членство, което предполага, че както ЕС, така и неговите потенциални членки следва да се подготвят колкото се може по-рано за предизвикателствата на пълноправното членство. АСЦИЕ вече са научили този урок и поставиха пълноправното членство в центъра на своите усилия още от началото на 90-те, в хода на разработката на предприединителна стратегия на ЕС.

Рамката на преговорите за страните от ЕАСТ включваше индикативен списък от главите за преговорите, в който въпросите, засегнати в глави от 1 до 11, вече бяха обстойно разгледани в преговорите за ЕИП, глави 12 – 16 само частично са били включени в ЕИП, а глави 17 – 22 бяха изцяло нови по отношение на ЕИП. Глави 23 – 26, с изключение на ИВС и ЕRM – МОК (Механизъм на обменните курсове), касаеха новите елементи, въведени с Договора от Маастрихт, а останалите глави бяха от по-общ характер. Това разделение може да бъде илюстрирано в графичен вид (вж. Таблица 1).

ТАБЛИЦА 1

Раздели почти изцяло покрити от ЕИП	1. Свободно движение на стоки 2. Свобода на предоставянето на услуги и право на установяване 3. Свобода на движението на работна сила 4. Свободно движение на капитали 5. Транспортна политика 6. Конкуренция 7. Защита на потребителите и здравеопазване 8. Изследвания и информационни технологии 9. Образование 10. Статистика 11. Дружествено право
Раздели само частично покрити от ЕИП	12. Социална политика 13. Околна среда 14. Енергетика 15. Селско стопанство 16. Рибно стопанство
Области, покрити от ЕС и непокрити от ЕИП	17. Митнически съюз 18. Външни отношения 19. Структурни инструменти 20. Регионална политика 21. Индустиална политика 22. Данъчна политика
Области, въведени с Договора от Маастрихт	23. Икономически и валутен съюз 24. Външна политика и политика за сигурност 25. Правосъдие и вътрешни работи 26. Други
Общи раздели	27. Финансови и бюджетни въпроси 28. Институции 29. Други

Ако тази схема се сравни с главите, по които се води аналитичният преглед с асоциираните страни от ЦИЕ, се забелязва голяма степен на съвпадение на тези теми. При АСЦИЕ са се появили следните разлики:

1. Въведени са нови отделни глави по финансов контрол и малки и средни предприятия.
2. Все още не са открити главите „институции“ и „други“, което очевидно ще стане на финалния етап от преговорите.
3. При сегашния аналитичен преглед темите „Структурна политика“ и „Регионална политика“ са обединени в „Регионална политика и координация на структурните инструменти“.
4. Вместо „Изследвания и информационни технологии“ сега има две отделни групи – „Телекомуникации и информационни технологии“ и „Наука и изследвания“.
5. Прави впечатление различния ред, в който се прави прегледът сега, не само в сравнение с преговорите при четвъртото разширяване, но и по отношение подхода към страните от първата и втората група асоциирани страни.

При четвъртото разширяване по-трудни бяха преговорите по онези глави, които не бяха покрити от ЕИП – селско стопанство, регионална политика, транспорт (главно за Австрия), околна среда и риболов (само за Норвегия). Един от най-сериозните вътрешни проблеми за самия ЕС по време на преговорите бе институционалният въпрос (квалифицираното мнозинство).

Целта на преговорите, както предполага класическият модел, бе да се установят преходните периоди, които ще позволят инкорпорирането на *acquis communautaire* в законодателството на новите членки и договарянето на някои временни изключения. В някои случаи компромисът доведе до „находчиви“ решения, описани по-подробно в следващия подраздел.

Механизмът на преговорите, прилаган по време на четвъртото разширяване (представен в схемата на Приложение № 1), по всяка вероятност ще бъде запазен и в хода на петото разширяване⁹. В основата на този механизъм е:

- постепенното постигане на прогрес, първоначално по по-леките теми (глави);
- изключването на безпроблемните сфери от *acquis communautaire* и разделянето на въпросите на изискващи само технически адаптации или проблематични;

- необходимостта от закрепване на всяко постигнато междинно решение и получаването на мандат за всеки компромис от Съвета;
- постепенното превеждане на постигнатите споразумения и компромиси в членове от бъдещия договор за присъединяване.

В тази схема не са включени възможностите за влияние на отделните ѝ етапи от националната процедура, нито целият комплекс от други фактори, които могат да влияят върху преговорния процес. Основен извод, произтичащ от графичното ѝ изображение в Приложение №1, е че това е сложно техническо експертно упражнение, при което при идентифицирането на проблем, експертите от двете страни е необходимо да получат политически мандат за по-нататъшната работа по преговорния пакет.

Едва след постигането на политическо решение по всички въпроси, поставени от Съюза и кандидатите за четвъртото разширяване, бяха завършени преговорите по главата „Институции“, като конференциите по преговорите бяха напълно приключили към 30 март. Специален комитет подготви Договорите за присъединяването, приложенията, протоколите и съответните декларации. След положителното становище на Комисията, публикувано формално на 19 април, на 4 май 1994 г. Европейският парламент даде своето съгласие. След подписването на договорите започна ратификационният процес. Четирите страни бяха обещали на своите населения референдуми по въпроса, които се провеждат успешно в три от страните и неуспешно в Норвегия и завършиха със следните резултати:

Австрия	12 юни – 66,6 %
Финландия	16 октомври 56,7 %
Швеция	13 ноември – 52,2 %
Норвегия	28 ноември – 47,7 % (само с 0,6 % повече от референдум през 1972 г.)

Във връзка с това може да се отбележи, че координирането на времето на референдумите между страните от една група може да има акумулиращ ефект и да допринесе за по-успешното им провеждане. В същото време референдумите имаха за много важна политическа цел да покажат на Европейския съюз, че провежданата политическа линия от администрациите на страните-кандидатки се подкрепя от населението и ЕС може да разчита на безпроблемна подкрепа от новите си членки в бъдеще.

5.1. ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ ПРИ ЧЕТВЪРТТО РАЗШИРЯВАНЕ

Фактът, че страните от ЕАСТ са относително богати, че от 1977 г. имаха свободно движение на промишлените стоки и вече бяха възприели в голяма степен либерализацията на търговията, услугите и правото на установяване, както и правилата на ЕС в контекста на ЕИП означаваше, че преговорите по четвъртото разширяване не се очакваше да бъдат особено трудни. В хода на преговорите бяха решени следните основни групи проблеми:

Митнически съюз и външни отношения

Страните-кандидатки трябваше да се съгласят да адаптират митническите си тарифи към общата митническа тарифа на ЕС и да възприемат общата търговска политика, като се откажат от двустранните си търговски режими и ангажиментите си в ЕАСТ. Като компромис бе съгласувано северните страни да запазят договореностите си за зони за свободна търговия с балтийските държави в очакване и ЕС да сключи такива споразумения с тях. Отменени бяха редица мита за новите членки.

Околна среда, стандарти в областта на здравеопазването

И четирите страни поискаха изключение в областта на екологичните стандарти, като се стремяха да запазят по-високите си стандарти, както и специално третиране по отношение на някои животински и растителни видове и др. Постигнато бе т. нар. „трето решение“ („трета алтернатива“), което позволяваше на четирите страни да запазят своите екологични норми,

които са по-високи от тези в ЕС, за период от четири години, като през този период нормите и директиви на ЕС в тези области следва да бъдат преразгледани в съответствие с нормалните процедури на ЕС, като резултатът ще бъде задължителен за страните-членки. Други решения предвиждат кратки преходни периоди, финансиране от ЕС за мониторинг, технически адаптации по списъци за защитени животни, добавки на някои напитки към списъка на алкохолни напитки на ЕС и др.

Селскостопанска и регионална политика

За разлика от предишните разширявания четвъртото протече в условията на Единния пазар, който предполага премахването на граничния контрол от датата на присъединяването. Това налагаше съответните ценови адаптации. Тъй като три от кандидатките, с изключение на Швеция, имаха по-високи ценови нива и защита на селскостопанската си продукция, бе представено искане за запазване на привилегированото третиране на този сектор. При северните условия се наложи обвързването на подкрепата за фермерите със структурните въпроси. Съгласуван бе размерът на подкрепа за селското стопанство на тези страни за определен преходен период. В същото време бе въведена новата цел №6 за оказване на структурни помощи в райони с по-малко от 8 души на кв. км. Предвидена бе специфична подкрепа за интегрирането на северното селско стопанство и дребни австрийски ферми в ОСП. Разработена бе и система за защита на някои чувствителни продукти от селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост.

Държавни монополи

Ситуацията и в четирите страни бе в разрез със законодателството на ЕС по отношение на производството, вноса, износа, продажбите на едро и дребно на алкохолни продукти (за четирите страни) и тютюневите изделия (за Австрия). По време на преговорите кандидатите привеждаха аргументи, свързани със здравето и социалната политика, както и възможните реакции на различни групи в обществото, които се противопоставят на облекчения достъп до алкохол. Преговорите в тази част не се оказаха толкова трудни, независимо от факта, че масмедииите им отделиха централно внимание, като договорените преходни периоди и адаптации бяха логично продължение на ангажимента за приемане на правилата на ЕС още в хода на преговорите по ЕИП.

Фискални въпроси

Договорено бе кандидатките да прилагат системата за ДДС на Общността с необходимите адаптации за постепенно прилагане. В преходния период бе съгласувано запазването на някои лимити върху количествата цигари и тютюневи изделия, които чужденци могат да внасят безмитно. Предвидена бе система от компенсации за ЕС. Същият компенсационен механизъм бе предвиден и за изключването на Оландските острови от зоната за териториално прилагане на разпоредбите на ЕС в областта на косвеното данъчно облагане.

Риболов

Основните проблеми в тази област бяха свързани с Норвегия и по-конкретно с достъпа до водите, достъпа и управлението на ресурсите, както и достъпа до пазарите на риба. Достъпът до водите на Швеция, Финландия и Норвегия е уреден на идентичен начин, както е случаят на Испания и Португалия със съответните технически адаптации. По отношение достъпа до ресурси определянето на общите нива на улова и квотите на практика следваше установените в ЕИП модели. На Финландия и Швеция бе разрешено да запазят традиционния улов на херинга за други цели освен за храна (фуражни смеси) за преходен период, след научна преценка за развитието на рибните запаси.

Бюджетни въпроси

Според първоначалните оценки на ЕК четирите страни биха допринесли в бюджета на ЕС допълнителни 6 млрд. екю годишно, а биха получили 4,5 млрд. екю. Според същите оценки единствено Финландия би получила повече, отколкото е нейната вноска в бюджета на Общността. Независимо от това бе договорена компенсация за новите страни-членки през първите четири години (1995 – 1998), за да се преодолее неизбежното време до прилагането на механизмите на общата селскостопанска политика и като еквивалент на ангажиментите по ЕИП.

Други специфични въпроси

Освен горепосочените общи въпроси съществуваха и някои специфични въпроси за отделните страни, които имат определена политическа и икономическа значимост. Сред тях могат да бъдат отбелязани следните:

- споразумение за шосейния транзит, поискан от Австрия с цел ограничаване на транзитното преминаване на тежкотоварни камиони през Алпите и двустранно до и от Австрия. Въпросът бе решен на последния кръг на преговорите на 1 март 1994 г.;
- протоколите за специфичните права на самите (лапландското население) в Швеция, Финландия и Норвегия;
- специфичен статут на Оландските острови (одобрен от 73,7% от населението на тези острови в референдум на 20 ноември 1994 г.);
- задължаване на финландските застрахователни компании да разграничат своите пенсионни схеми от други застрахователни дейности и откриване на пазара и за фирми от други страни;
- предоставянето на петгодишен период на новите членки за адаптиране преди добиване правото на чужденци за постоянно пребиваване (second residence).

Въпроси, свързани с Договора от Маастрихт

И четирите страни се съгласиха в хода на преговорите да приемат първичното и вторично законодателство на ЕС по въпросите, пряко свързани с ДЕС, като: Икономическия и валутен съюз (глава 23), ОВППС (глава 24), правосъдие и вътрешни работи (глава 25) и други разпоредби на Договора от Маастрихт (глава 26). Независимо от това, заявеното съгласие не ги обвързваше по отношение позицията, която ще заемат във връзка с бъдещото развитие на тези въпроси в ЕС.

Въпроси на сигурността

За Австрия, Финландия и Швеция въпросите на сигурността имаха централно значение с оглед негативната позиция, която тези страни дълго заемаха по отношение членството в ЕС. Политиките на сигурност и на трите страни от последната вълна се намираха в състояние на преоценка и преход, като в Австрия и Финландия тенденциите на отход от неутралитета бяха по-радикални, доколкото той бе свързан с международно правно признание.

При откриването на преговорите Европейската комисия бе скептична по отношение и на трите неутрални страни във връзка със зараждащата се ОВППС. Становищата на ЕК и по трите молби за членство отбелязваха, че неутралитетът е проблем, който изисква „конкретни и задължителни гаранции“¹⁰. Във връзка с това през февруари 1993 г. шведското правителство направи декларация за готовността си да участва пълно в ОВППС при запазване на политиката си на неучастие във военни съюзи, т. е. Швеция не е готова да участва във военни съюзи, но няма да пречи на други страни-членки да развият общ отбранителен капацитет. По този начин шведското правителство демонстрира готовността си едновременно да запази националния консенсус и да не дразни партньорите си в хода на преговорите.¹¹ Останалите страни също направиха съответните декларации, подчертаващи приемането на ОВППС в съществуващия ѝ вид. Особено притеснение предизвикваха разпоредбите на член J.4.4. от ДЕС, свързани с деле-

гирането на вземане на решения и извършването на действия с отбранителни импликации. Направеното тълкуване, че отбранителните аспекти ще се отработват в рамките на ЗЕС, а не в ОВППС, подпомогна както успешното приключване на преговорите, така и придобиването на статут на наблюдатели в ЗЕС от страна на Швеция, Австрия и Финландия от 1 януари 1995 г.

Като цяло безпроблемността от присъединяването към ОВППС при последното разширяване бе в голяма степен свързана с неразвитостта на тази обща политика на ЕС.

Институционалният дебат

В хода на преговорите по четвъртото разширяване съществуваше известна неувереност, че крайният срок за приемането на тези страни, поставен от Европейския съвет в Копенхаген – 1 януари 1995 г., ще бъде спазен, главно поради въпросите, свързани с участието на тези страни в институциите на ЕС. Това винаги е проблем, който се решава между страните-членки, а не в преговори между кандидатите и ЕС. Сложностите този път възникнаха от позицията на Великобритания и Испания, които искаха да променят съотношението на претеглените гласове в Съвета на министрите, и съответно запазване на блокиращото малцинство на 23 гласа, вместо повишаването му до 27 гласа (което представлява математически вярното число, произтичащо от увеличаването на гласовете). Както останалите страни-членки, така и ЕП се противопоставиха на този подход, продиктуван от съображения за отслабване на влиянието на тези две страни (а в случая на Испания – на Средиземноморието). Въпросът бе решен едва на срещата на Съвета в Янина на 24 март 1994 г. Този компромис не е част от договорите за присъединяването, нито е записан в протоколите на конференцията и според него въпросът за претеглените гласове и прага за квалифицираното мнозинство следваше да се разгледа от Междуправителствената конференция през 1996 г.

Като особено ценен технически урок от четвъртото разширяване може да се посочи, че при подготовката за успешни преговори е важно да съществува пълна яснота по централните приоритети, които следва да са ограничен брой, за да бъдат реализуеми. Шведското правителство например имаше три най-приоритетни въпроса – запазването на монопола върху алкохола, размера на бюджетната вноска и въвеждането на по-голяма прозрачност в процеса на вземане на решения в ЕС¹². По първите два въпроса бе постигнат задоволителен компромис, докато по третия не бе постигнат значителен успех. Постигането на добър пакет от договорености, отчитащи вътрешнополитическите аргументи на кандидата, помогнаха на правителството за успешното провеждане на референдума за членството от 13 ноември 1994 г.

5.2. ЕФЕКТЪТ ОТ РАЗШИРЯВАНЕТО ПРЕЗ 1995 г.

Основните ефекти от разширяването през 1995 г. могат да се систематизират по следния начин:

- Увеличаване на броя на членовете от 12 до 15, добавянето на нови 788 000 кв. км и 22 млн. души, 7% от БНП на ЕС и увеличаване на дохода на глава от населението в ЕС от 15 840 до 15 951 екю. В този смисъл пазарното измерение на това разширяване не е драматично.
- Повишаване на ролята на ЕС в международните организации и издигане на политическия профил на ЕС, след присъединяването на страни с активна външна политика, в т. ч. и в сферата на отношенията Изток-Запад.
- Механична адаптация на броя официални езици – от 9 до 11, общият брой на компонентите в европейските институции и пропорционално увеличаване на капитала на ЕИБ. Радикални реформи на институциите не настъпиха.
- Разграничението между малки и големи страни-членки, направено с цел да се осигури наличието на поне една голяма страна в тройката при оп-

ределянето от Съвета на ротацията в тройката. (Въпросът за представителството на малките страни ще стои на дневния ред и при следващото разширяване.)

Описаните по-горе ефекти са относително ограничени, но в съответствие с очакванията, практиката показва, че новите страни-членки допринесоха за засилването на профила на ЕС по отношение на социалните стандарти, въпросите на опазването на околната среда, воденето на по-открита политика към трети страни, демократичния контрол от страна на националните парламенти и ЕП, както и други въпроси, които като цяло благоприятстват следващото разширяване на ЕС.

Бъдещото разширяване ще засегне реформата на ОСП и структурните фондове, което означава около 80% от днешния бюджет на Общността. И трите страни от последното разширяване имат селскостопански сектор, който получава значителна подкрепа и съответно ще са много внимателни при решаването на специфичните реформи на тези политики. Екологичните стандарти са втората област, която ще бъде внимателно следена от тези страни при договарянето на условията за следващото разширяване. И накрая присъединяването на икономически по-слабите АСЦИЕ няма да подпомогне постигането на Икономическия и валутен съюз.

Четвъртото разширяване бе последното класическо разширяване, защото предстоят сериозни промени в самия ЕС. Какви ще бъдат приоритетите на страните от последното разширяване в ЕС:

- запазване на статута на малките държави;
- укрепване на принципа на субсидиарността като политически принцип;
- развитие на Европа на една скорост;
- умерена бъдеща подкрепа на федералисткия подход към бъдещето на европейската интеграция;
- укрепване на демократичната легитимност, прозрачността, откритостта, достъпа до информация и развитието на концепцията за европейското гражданство.

6. ОСНОВНИ ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО ВЪРХУ НОВИ СТРАНИ-ЧЛЕНКИ

Този въпрос се намира в пряка връзка с провеждането на успешни преговори за членство, тъй като една част от тези ефекти следва да са ясни още преди започването на преговорите, друга се изяснява в хода на преговорите, а трета се проявява едва след присъединяването. Наличието на ясност по тези аспекти може да определи по-добра преговорна позиция, да подготви почвата за успешен референдум и да позволи да се избегнат неприятни изненади след присъединяването.

Някои от основните ефекти от присъединяването, на примера на досегашните разширявания, могат да се проследят в схемата, представена в таблица 2:

ТАБЛИЦА 2

	Преки	Косвени
Политически	Върховенство на законодателството на ЕО над националното законодателство	Преориентиране на външната политика
	Пряко приложимо законодателство на ЕО	Промяна в схемата за вземане на решения и прилагане на политиката
	Промени в конституцията и конституционния статут на националния парламент	Нови модели за представителство на интересите
	Представителство и участие в процеса на вземане на решения в ЕО	
Икономически	Изпращане на национални представители в институциите на ЕС	
		Преориентация на търговските потоци
	Прилагане на политиката на ЕС в областта на конкуренцията и държавните помощи	Преструктуриране на промишлеността и селското стопанство
	Прилагане на режима на общата селскостопанска политика	Регионални ефекти
	Достъп до структурните фондове	Прилагане на рамката на ЕО по отношение на вътрешните реформи
	Приемане на конвергентните критерии за ИВС ¹²	

Ефектите от членството са многопосочни и често пъти трудно могат да получат количествени измерения. Преките политически ефекти са свързани с прилагането на законодателството на ЕО. Косвените ефекти са де факто обект на преговорите – взаимно информиране на двете страни за очакваните плюсове и минуси и определяне на графика за реструктурирането и преориентирането, което ще последва с членството.

Всички страни-кандидатки си правят точен баланс за прилагането на разпоредбите на ЕС и получават нетната сума.

Политически ефекти

Към *преките политически ефекти* се отнасят следните:

- приемането на общите политики и позиции на ЕС ще даде отражение върху политиката към трети страни, което може да бъде много чувствително. Това непрекъснато нараства поради обема законодателство, което се приема;
- прякото прилагане на законодателството на ЕО означава, че националните правни системи трябва да абсорбират и интегрират цялото прецедентно право на ЕО, да създадат механизми за прилагането и оценката на транспонирането на правото на ЕО в националното право;
- промяната на статута на националния парламент предполага съобразяване на цялото законодателство, което ще се приема от парламентите на новите членки, с правото на ЕО. В много от страните-членки широко се обсъжда степента, в която се засяга суверенитетът на националния парламент, доколкото в различните страни съществуват различни доктрини за суверенитета;

- представителството и участието в процеса на вземане на решения в Общността ще означава незабавно възможност да се влияе и участва в общата политика на ЕС. Това е много важен аргумент по време на преговорите, който се противопоставя на опасността от подкопаване на националната независимост. Това предполага промени във вътрешните административни структури и ново отношение към многостранните преговори;
- изпращането на персонал в институциите на ЕС е огромна задача за малките страни, която предполага както набиране на подходящ персонал за работа в институциите на ЕС, така и пренасочване на най-способните администратори към работа по европейската интеграция.

Влиянието на тези фактори върху една нова страна-членка ще зависи от баланса между възможностите и желанието на правителството, основните заинтересувани групи, които ще бъдат засегнати, и цялостната подкрепа на общественото мнение. Степента на влиянието им ще зависи също така и от характера на взаимоотношенията с ЕС преди присъединяването. Нито една от досегашните форми като споразумения за асоцииране, членство в ЕАСТ и съответно ЕИП не дават това качество на отношенията нито пък означават пълно поемане на задълженията от членството, поради което предстоящата промяна е качествено различна.

Косвени политически ефекти

Дългосрочният политически ефект от членството е най-трудно да бъде определен точно. Въпреки това тези аргументи често се привеждат като най-значимите и често се цитират, когато някои други последици са по-трудно приемливи. Във всички страни, в които преходът към демокрация е относително млад, членството може да се очаква да има стабилизиращ ефект върху политическите партии и демократичния процес в страната, доколкото тя ще бъде част от една интегрирана политико-икономическа общност с многобройни контролни механизми и възможности за влияние върху цялото гражданско общество.

Преориентиране на външната политика

Очакваните плюсове от членството се свързват с това, че ЕС е един нарастващ политически и икономически блок. Обикновено получаването на повече влияние в международните отношения в рамките на членството в ЕС се разглежда като нещо, което следва да компенсира отказа от свобода в самостоятелните действия. Степента на преориентиране на външната политика зависи от множество фактори, но най-вече от анализа на това, колко съществена адаптация е необходима от гледна точка на жизнено-важните национални интереси.

За някои нови членове промяната се мотивира и от желанието да се избяга от едно недемократично минало, като случая с Гърция, Испания и Португалия и/или да се възползват от новата геополитическа ситуация след разпадането на СССР, както бе в описания случай с Австрия, Швеция и Финландия. Дори и страни-членки в по-малко уязвими позиции като Ирландия и Дания, се присъединиха отчасти, за да отслабят своята зависимост и да поставят отношенията си със своите по-големи съседи (Великобритания и Германия) в контекста на паневропейското сътрудничество. За страните от Петото разширяване този аргумент е особено валиден и в повечето случаи бе основен мотив при подаването на молбите за членство.

Промени в схемите за изработване и прилагане на политически решения

Членството в ЕС неизменно оказва влияние и върху структурите, процеса и съдържанието на националния процес на вземане на решения. Границите между вътрешната и външната политика избледняват успоредно с все по-тясното взаимодействие на националните политици с техните колеги от страните-членки. Обвързването на различни въпроси и изграждането на коалиции, което е типично за процеса на вземане на решения в ЕС, се от-

разява и става типично и за процеса на вземане на решения в новата страна-членка.

Нови модели на представителство на интересите

Участието в институциите на Общността открива нови възможности и контакти за корпоративни и други интереси. ЕС ще се превърне в център на привличане за местните и регионалните власти, което налага промяна във взаимоотношението и взаимодействието на националното и субнационалното ниво на управление. „Европа на регионите“ ще получи много нови привърженици и това ще бъде фактор, с който националната позиция в ЕС ще трябва да се съобразява.

Динамичните ефекти от присъединяването не могат да се предвидят в пълна степен. Самите преговори ще дадат достатъчно добра представа за тях например чрез постъпващите искания за изключения, преходни периоди или за техническа помощ за реструктуриране на даден отрасъл.

Независимо от разнообразието на деветте страни, които са се присъединили досега към ЕС след създаването на ЕО, могат да се формулират следните общи изводи за ефекта от разширяването върху новите членки:

- Адаптацията към членството зависи в по-голяма степен от националния подход към членството, отколкото от разпоредбите на самото европейско законодателство. Ако приемането му не е съпроводено от сериозна програма за необходими вътрешни реформи (както в Испания), адаптирането ще стане много по-трудно (Гърция). Искането за изключения и дълги преходни периоди не се възприема като добър знак от ЕС.
- Общата селскостопанска политика (ОСП) се отразява силно върху икономиките на новите членки, тя засяга фермерското лоби и затруднява процеса на адаптация. Въпреки че за първите три разширявания ОСП бе привлекателен плюс от присъединяването, изкривяването на цените и преразпределянето на доход, като цяло не подпомага реформите в новите страни-членки. При всяко следващо разширяване ще се разширява и броят на групите на производители, които ще бъдат засегнати от него по различен начин, и те не винаги ще го подкрепят.
- От важно значение е размерът и потенциалът на страната-кандидат. По-големите страни с по-диверсифицирани икономики са по-подготвени за реструктуриране и за посрещане на загуби в един сектор и придобивки в друг. По-големите икономики могат в по-голяма степен да използват и плюсовете от междусекторната търговия. Малките икономики са по-уязвими, въпреки че могат да имат и предимства – силни сектори, които могат да използват единния пазар при ограничен национален такъв – например датската хранителна промишленост, финландската хартиено-целулозна промишленост, шведската фармацевтика.
- Структурната помощ от ЕС има ограничен ефект и може да създаде зависимост. Тя не намалява дисбалансите в секторното развитие, но дава предимства на отделни групи.
- От важно значение е нагласата на новите страни-членки дали искат да се присъединят към ЕС като „последователи“, или като „лидери“. Това създава определена решимост (Испания) за участие в основните политически събития в Европа. Малките страни се насочват да бъдат лидери в по-ограничени области например околна среда, заетост, социална политика. Те се стремят да използват възможностите за сделки, които им предоставят техните председателства на Съвета на ЕС, както и интелигентното използване на правото на вето по отношение на различни инициативи в ЕС.

Влияние на разширяванията върху външните политики на ЕС

Доколкото външната политика е една от най-чувствителните сфери, свързани с националния суверенитет, въпросът за съотношението на националната външна политика с еволюиращата обща външна политика на ЕС е много важен в дискусиата за ефекта от присъединяването.

Най-общо би могло да се констатира следното:

- всяка нова страна внася нова система от своите външни отношения, които се интернационализират чрез ЕС и се преориентират според целите на ЕС. Следователно към общите интереси се добавят и специфичните интереси на новите членки;
- изгражда се нова йерархия на преференциалните търговски отношения, отчитаща разширяването;
- увеличава се значението на ЕС като фактор в международната търговска система;
- укрепва се дипломатическият профил на ЕС чрез обвързването на политическите и икономическите въпроси. Развитието на ЕПС (Европейското политическо сътрудничество) бе свързано с търговската политика. Самата поява на ОВППС следва логиката на европейското развитие след падането на Берлинската стена и общите европейски интереси в областта на политиката, икономиката и сигурността.

Като цяло разширяванията на ЕС са укрепили неговата външнополитическа компонента. Въпреки всичко страните-членки не са склонни да включат всичките си външни отношения с трети страни в рамката на Общността. Потвърдението на това е и самата стълбова структура на ДЕС.

Косвено влияние

Често пъти в дискусиата се използва като аргумент т. нар. „динамичен ефект“ от членството, т. е. дългосрочните ползи, които е трудно да се определят количествено и винаги подлежат на различни политически интерпретации. Обещанията за постепенни придобивки в дългосрочна перспектива може да бъде достатъчно за преодоляването на съпротивата срещу членството, каквито бяха случаите на Великобритания, Испания и Швеция.

Икономически ефекти

Доколкото Европейската общност възниква главно като икономически съюз икономическите ефекти от членството са много по-осезаеми. Преките ефекти имат количествени и качествени измерения и са подробно описани в значителната литература по еволюцията на ЕО. Дългосрочните икономически ефекти отиват далеч отвъд ефекта от митническия съюз, достъпа до структурните фондове и др. Прилагането на *acquis communautaire* предполага провеждането на широки икономически реформи в самата страна-членка, в т. ч. дерегулиране в области като държавните поръчки, възприемане на принципа за взаимното признаване, чужда собственост на национални компании, земя и т. н. Възприемането в последно време на конвергентните критерии за ИВС налага ограничения на макроикономическата политика. При всяко следващо разширяване новите страни-членки следва да са възприели все по-детайлни и многобройни изисквания на ЕС, касаещи тяхната национална икономическа политика.

7. ИЗТОЧНОТО РАЗШИРЯВАНЕ КАТО ПОРЕДНО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Стартовата позиция

Връзките между ЕИО и СИВ в продължение на дълги години бяха доста скромни, от една страна, поради нежеланието на ЕИО да признае съветската хегемония над Източна Европа, а от друга, поради несъщественото значение на взаимната търговия за двата блока – износът на СССР за страните от ЕИО през 70-те бе около 1–2% от БНП (за източноевропейските страни – 5–10%) и обхващаше газ, нефт и други суровини, които са извън обхвата на общата търговска политика на ЕИО. Двата блока взаимно признаха дипломатическия си статут едва през 1988 г. През 1991–1993 г. бяха сключени споразумения за асоцииране между ЕС и страните от ЦИЕ, които, най-общо казано, предвиждат създаването на зона за свободна търговия в период от 10 години. Въпреки значимото издигане на нивото на отношенията, с тези споразумения те имат някои съществени ограничения:

- те съдържат скромни разпоредби по отношение на развитието на политическия диалог, които вече не съответстват на нивото на отношенията между страни в процес на преговори за членство. По същество тези разпоредби бяха задминати от приети от ЕС други документи като предприєдинителната стратегия от Есен (1994), основните насоки за развитие на политическия диалог (1994), насоките за засилен диалог с АСЦИЕ (1997) и др.;
- в търговската част на тези споразумения се предвижда бавен темп на премахване на митата и количествените ограничения от страна на ЕС за т. нар. „чувствителни стоки“ като текстилните стоки и черните метали и само подобрен достъп в „чувствителен“ сектор като селското стопанство, а това са стоките и сектори, в които АСЦИЕ са най-конкурентоспособни;
- това са двустранни споразумения и не са част от по-широка многостранна регионална търговска рамка. Многообразието на ЦИЕ е отразено в различните графици, което подчертава двустранния подход.¹³ Страните от ЦИЕ се насърчават да развиват търговските си отношения главно с ЕС, а не помежду си, което рискуваше да създаде проблеми с правилата за произход на стоките. Всъщност създаването на ЦЕФТА и на Балтийската зона за свободна търговия може би е потвърждение на опасностите от този билатерализъм, въпреки че тежестта на ЕС намалява значително стимулите за ускорено вътрешно регионално сътрудничество.¹⁴

Последва процес на бавни ратификации, бързо въвеждане на търговските части на споразуменията и постепенно развитие на политически диалог. Ограниченията на ЕСА се признават и от ЕК и в доклада си за Съвета в Лисабон (1992) ЕК посочва, че: „страните, които все още не са в състояние да поемат задълженията, произтичащи от членството, имат политически нужди, които отиват отвъд възможностите на съществуващите споразумения. Те искат уверение, че ще бъдат третирани като равностойни партньори в диалога за бъдещето на Европа“¹⁵.

Съветът в Копенхаген през юни 1993 г. постави основата на бъдещите отношения на ЕС със страните от ЦИЕ, като заяви твърдия ангажимент за разширяването от страна на ЕС. Потвърдени бяха и принципите на класическия метод на разширяване. Копенхагенските критерии представляват едно ортодоксално преповторение на ненакърнимостта на *acquis communautaire*. След юни 1994 г. (Европейския съвет в Корфу) бяха предприети практически стъпки за включването на АСЦИЕ в политическия процес на ЕС в рамките на различни съвети, касаещи дейността по отделните стълбове на ЕС. Всичко бе обобщено в предприєдинителната стратегия, приета от Европейския съвет в Есен през декември 1994 г.

На практика ограниченията на споразуменията за асоцииране ускориха процеса на подаване на молби за пълноправно членство в ЕС.

За разлика от предишните разширявания при последното бе разработена и представена Бяла книга за вътрешния пазар (Европейският съвет в Кан през юни 1995 г.), определяща основните области и законодателни мерки, които следва да бъдат приети от кандидатите, реда, по който това трябва да се извърши, административните и технически структури, които гарантират ефективното прилагане на законодателството, както и насоките на техническата помощ, която ЕС ще оказва. Бялата книга не е част от преговорите по присъединяването, тя няма юридически статут и не създава нови условия. Тя е по-скоро индикативна, отколкото задължителна, поради което може да се разглежда като слаба модификация, а не ревизия на класическия метод на разширяване. Бялата книга има и ограничения, които основно са свързани с поставянето на отговорността за адаптациите изцяло върху кандидатите и с липсата на графици за осъществяване на сближаването или пък ясни измерими цели и критерии, по които може да се оценява напредъкът. Много от критиките, особено от АСЦИЕ, бяха насочени към това, че е трудно да се мобилизират силите, ако ЕС не се ангажира с дата за започване на преговорите, при което процесът на присъединяване изглежда като маршрут без отметки на километрите по него. Аргументът на ЕК срещу това бе, че прекомерното фиксиране върху точни индикатори, например за приватизацията, могат да фокусират вниманието изцяло върху цифрите, а не върху същността на реформите. Посочваше се, че акцентът в Бялата книга е да се подкрепи изграждането на организационни структури и има главно качествени, а не количествени измерения. Бялата книга безспорно е един от важните инструменти на подготовката за присъединяване. Независимо че много от нейните елементи бяха доразвити в последващите документи на ЕС – Партньорствата за присъединяване, Пътните карти и др., тя все още запазва своето значение като компендиум на абсолютния минимум.

Общозвестно е, че по въпроса за бъдещото разширение няма консенсус сред страните-членки. Според Престън предприе единичната стратегия може да се разглежда като начин да забави процеса на разширяване, докато ЕС постигне своя собствен вътрешен консенсус за реформата си.¹⁶ Това мнение обаче отразява една от крайните позиции и коректният подход изисква да се признае, че степента на готовност на страните от петото разширяване е не по-малко важен фактор за скоростта на процеса. Балансът на тези аргументи непрекъснато ще се променя в полза на първия, доколкото с навлизането в преговорния процес АСЦИЕ значително ускоряват цялостната си подготовка, докато за постигането и фиксирането на вътрешния консенсус между страните от ЕС са необходими междуправителствени конференции, които още не са набелязани.

Пред страните от ЦИЕ днес стои задачата да се адаптират по-бързо към по-обемно законодателство, при това започвайки от по-ниска стартова позиция, отколкото при предишните разширявания, и огромните общозвестни разлики в сравнение със страните от ЕС в степента на икономическото развитие, жизнения стандарт, доходите. Едва ли е възможно договарянето на дълги преходни периоди и графици, както бе случаят с предишните разширявания (Гърция имаше 20 години асоцииран статут преди членството) поради големия брой едновременни кандидати.

Новото разширяване предполага извършването на реформа на някои от политиките на ЕС. Един от вече споменатите проблеми е общата селскостопанска политика. В десетте АСЦИЕ в селското стопанство са заети 25 % от трудоспособното население и то произвежда 8 % от БНП в сравнение с 6 % в ЕС, съответно произвеждащо 2,5 % от БНП.¹⁷ Ниските цени в ЦИЕ ще изискват значителна ценова подкрепа от ЕС, което ще създаде финансови затруднения. Това ще засегне главно производствата в страните-членки и ще изисква субсидии, за да се изнася в трети страни, което ще увеличи и експортните субсидии. Според едно от проучванията допълнителните разходи за бюджета на ЕС ще бъде 476 млн. екю годишно, което е повече от общите разходи за ОСП през всяка от последните години¹⁸.

По отношение на структурните фондове всяка от десетте АСЦИЕ ще се класира за помощ по смисъла на първия критерий (цел) за получаването

им — БНП на глава от населението под 75 % от средното за ЕС. Ако според някои проучвания Гърция днес получава 400 еко на човек от структурните фондове, което съответства на 5 – 6 % от БНП, то според тази схема на Болдуин помощта от ЕС би достигнала 13 % от БНП в Чехия и 34 % в България.¹⁹ Това ще създаде огромно напрежение за бюджета на ЕС и ще постави под въпрос усвояването на такива огромни средства от новите членки. Има всички основания да се смята, че нетните контрибутори като Германия и Великобритания ще се противопоставят на такива разходи, а основните реципиенти като Ирландия, Португалия и Гърция няма да допуснат това да стане в техен ущърб. Постигането на консенсус по въпроса ще бъде изключително трудно. Като се вземе предвид връзката между бюджетните въпроси и гласуването в Съвета и потенциалните възможности за обединяване на гласовете на една бъдеща група страни със сходни интереси, може със сигурност да се твърди, че реформата на институциите и политиките ще бъде главно предварително условие за приключването на преговорите по следващото разширяване. Именно в тази връзка бе и решението на Европейския съвет във Виена (11–12 декември 1998 г.) „Европейският съвет в Кьолн (юни 1999 г.) да вземе решение кога и как да се решат институционалните въпроси, които не бяха решени в Амстердам“.²⁰ Съветът в Кьолн реши новата междуправителствена конференция да бъде свикана през 2000 г.²¹

Не бива да се забравя, че следващото разширяване ще протича в контекста и на потенциалното присъединяване на други страни с аспирации за членство в ЕС като Кипър, Малта и Турция. За първите две изпълнението на условията за членството не би представлявало съществен проблем (такива могат по-скоро да възникнат във връзка с възможностите на две микродържави да участват в блокиращи коалиции и дебата за отказа от суверенитета им във вътрешен план). Турция си остава специфичен случай, който напомним, че държави, които се намират на границите на Европа, поставят неудобни въпроси не само за класическия метод на разширяване, а за европейската идентичност и фундаменталните критерии за членство в ЕС.

Един поглед към формулираните в началото на изложението принципи и тяхното възможно прилагане по отношение на източното разширяване (независимо от неговите етапи или вълни) показва, че класическият метод на разширяване ще продължи да се прилага. Неизбежни са някои модификации по силата на следните фактори:

- Разнообразието на кандидатите и нивото им на икономическо развитие ще постави проблеми пред класическите преходни периоди, които са били лимитирани до 5 години.
- Решимостта на ЕС да пристъпи към изграждането на ИВС към 2000 г. Въпреки че никой няма да изисква от новите членки да се присъединят към ИВС, от самото начало неизбежно ще възникнат проблеми от едновременното разширяване и задълбочаване. От опита на досегашните разширявания може да се съди, че тези два процеса не са несъвместими. В частност иберийското разширяване показва, че разширяването може да подпомогне задълбочаването, когато кандидатите са достатъчно твърдо ангажирани в интеграционния процес и е възможно да се изгради добър пакет.
- Набиращата скорост дискусия по въпросите на диференцираната интеграция. Всички възникнали концепции в тази насока – Европа на няколко скорости, на променливата геометрия, Европа *a la carte*, теорията за концентричните кръгове и т. н. предполагат определена степен на диференциация, но класическият метод налага ограничения на степента на диференциация. Освен това повечето кандидати искат да се присъединят към един устойчив и хомогенен ЕС и практиката показва, че половинчати варианти като асоциираното членство или ЕИП не са достатъчно привлекателни и трайни.

Въпросът е дали ще се модифицират принципите на класическия метод при тези предизвикателства за диференциация и многообразие. Първият принцип относно целостта и задължителността на *acquis* няма да подлежи на никаква промяна. Вторият принцип е по-гъвкав и преходните периоди

могат безкрайно да се променят, но едва ли един двадесетгодишен преходен период може да се счита за пълноправно членство. Класическият петгодишен период може би ще бъде удължен. Третият принцип, касаещ политиките, засяга фундаментални промени и поради сложността на проблема ще изисква постигане на решение по политиките преди следващото разширяване. Четвъртият принцип допуска постигането на промени в механизма на вземане на решения преди следващото разширяване. Петият принцип за преговаряне с групи страни, които вече имат тесни отношения помежду си, подлежи на проверка. Потенциалните членки ще имат по-малко стимули да си сътрудничат помежду си, когато знаят, че най-добрите ще влязат първи в ЕС. Шестият принцип – за преследването на своите собствени интереси е достатъчно стабилен. Като цяло класическият метод по всяка вероятност ще остане стабилен.

Контекстът на преговорите

В хода на преговорите АСЦИЕ ще определят условията на членството и необходимите адаптации в договора. Условията на присъединяване включват:

- участието на новите страни-членки в институциите на ЕС;
- възможните временни изключения от *acquis communautaire*, както и характера и продължителността на преходните периоди;
- вноската в бюджета и размерите на помощта, която ще получават по различните програми;
- евентуални адаптации на общите политики, свързани с новите членки;
- евентуални специални програми за подпомагане на адаптирането на новата страна-членка.

Суверенните държави, които кандидатстват за членство, следва да договорят конкретните „компенсации“, които ще получат за това. В договорите не са посочени нито броят на гласовете на нови членки, нито пък са вписани техните имена. Междуправителствените конференции, в рамките на които ще протекат преговорите, в правен смисъл ще променят законодателството, защото ще внесат промени в договора.

Изключенията, които биха могли да се договорят, са само временни, при това за фиксиран кратък период. Но не съществува формулировка какво е фиксиран и какво е кратък период. При всички случаи при преговорите следва да се реферира към преходни периоди, които са споменати в различни директиви и разпоредби на ЕС. Тъй като договарянето на изключения винаги е много трудно за новите кандидатки, е особено важно да докажат очевидната нужда с числа, пряко определящи проблема като жизненоважен и националнозначим за кандидата.

Какво пространство имат АСЦИЕ за маневри при преговорите? Безспорно те започват от относително слаба първоначална преговорна позиция, по следните причини:

- страните-кандидатки се стремят към присъединяване към ЕС, а не обратното;
- на кандидата му предстоят преговори по много обемно и сложно законодателство, което не му е много добре познато в детайли;
- от другата страна на масата ще бъдат представени, в една или друга форма, 16 (заедно с ЕК) мнения и становища, които трябва да бъдат удовлетворени;
- в случая на АСЦИЕ има допълнителни трудности, свързани с отчитане на напредъка едновременно по няколко инструмента – изпълнението на Споразуменията за асоцииране с предвидените в тях графици, изпълнението на Бялата книга за вътрешния пазар, изпълнението на „Партньорствата за присъединяване“, които определят най-вече условията за предоставяне на финансиране при възприемането на *acquis*. Успоредно с това се отчита и изпълнението на Националната стратегия на Република България за подготовка за членство в Европейския съюз и Националната програма на Република България за възприемане достиженията на правото на Европейския съюз;

- провеждането на шест успоредни конференции за преговорите с първата група, в началото ще има въздържащ ефект към правенето на отстъпки на която и да е АСЦИЕ, тъй като останалите веднага ще се стремят към получаване на същото третиране;
- самият ЕС е в процес на реформи, в т. ч. и в такава трудна и чувствителна сфера като общата селскостопанска и структурните политики. Изходът на тази реформа, която ще засегне цели региони и по-бедното население в страните-членки, неизбежно ще повлияе върху отношението им към разширяването. Провеждането на реформата, както показва практиката с първата група, не е условие за започването на преговорите, но е задължително условие за тяхното приключване.

С оглед на гореизброените аргументи, за АСЦИЕ очевидно е най-важно да се концентрират усилията върху ускореното приемане на законодателството на ЕС и да се търсят прецеденти от практиката на ЕС, за да могат да се проведат по-ефективни преговори за членство и да се мотивират искания за изключения и преходни периоди. Следва също така да се отчита, че ЕС е твърд по време на преговори и няма да е лесно да бъде убеден да направи отстъпки в условията на отход от еуфорията на края на студената война.

8. НЯКОИ ПРАКТИЧЕСКИ УРОЦИ В КОНТЕКСТА НА УСПЕШНОТО ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕС

Безспорно всяко разширяване има своята специфика и опитът от други разширявания може да се използва само в известна степен. Въпреки това на базата на анализа на известния материал биха могли да се направят следните обобщения:

Преговорите се водят индивидуално с всяка от страните-кандидатки и тя намира сама най-добрите решения.

Не бива да се разчита на груповия подход и груповите фактори, както и на тезата, че кандидатките имат някои общи интереси, независимо че именно това е предпочитаният подход от ЕС. В преговорите всички АСЦИЕ са конкуренти за по-бързо, ефективно и успешно присъединяване и България следва да разчита най-вече на своите сили.

В същото време българската страна ще има и проблеми да се откъсне от груповия подход по отношение на целия регион, докато Балканите продължават да бъдат нестабилна зона. ЕС няма на този етап цялостна стратегия за развитие на отношенията си със страните от ЮИЕ. Въпреки това имиджът на региона по-скоро ще забави, отколкото да ускори преговорния процес, независимо от факта, че България е значително по-напреднала в изпълнението на критериите за членство от останалите страни от региона. В този смисъл българската задача ще бъде двойка – както да бъде част от групата на преговарящите АСЦИЕ, стремящи се към бързо приключване на преговорите, така и да се дистанцира от имиджа на нестабилните Балкани и да се утвърди като стабилизиращия фактор на Балканите, способен да провежда политическата линия на ЕС. Правилността на тази теза се доказва от положителните оценки на ЕК за водената политика на България в региона и особено солидарността ни с усилията на международната общност по регулирането на кризата в Косово. Очевидно нашият път към пълноправното членство минава през регионалната политика и България има възможност да превърне регионалния аспект в свой актив в сравнение с останалите кандидати. На тази основа се гради и бъдещото участие на България в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, инициран от ЕС и приет в Кьолн на 10 юни 1999 г.²²

Уникалният характер на всички индивидуални преговори следва да се има предвид и в друга посока – България е разработила вече своята национална стратегия и програма за подготовката за присъединяване. Точното изпълнение на фиксираните в тези документи краткосрочни и средносрочни цели ще гарантира успешната индивидуална подготовка и е залог за провеждането на успешни преговори.

Пълното приемане на *acquis communautaire* е базата за успешно присъединяване.

Този принцип, който е в основата на класическия метод на разширяване, означава, че и българската преговорна позиция не следва да залага на договарянето на специални изключения за нашия случай. При наличието на вече шест, успоредно протичащи конференции за присъединяването на асоциираните страни от първата група, и откриването на преговорите с втората група, преди да са приключили с първата, не е реалистично да се счита, че е възможно договарянето на изключения или специални режими, тъй като всяка една от преговарящите страни ще се стреми към получаването на идентични отстъпки. От страна на ЕК тази теза многократно се подчертава и скоростта на възприемане на *acquis* ще продължи да бъде лакмус за успеха на интеграционните усилия.

При преговорите ЕС няма да допусне нито една страна от кандидатите да внесе съществени нови проблеми в Съюза.

Доколкото всички въпроси, които са обект на договора за присъединяване, ще бъдат изяснени по време на преговорите, тук се имат предвид главно възможни проблеми от външнополитически характер. Както бе изяснено в хода на досегашните обмени на информация между ЕС и страните-кандидатки, непрекъснатата и все по-пълна хармонизация на външната политика с ОВППС ще бъде залог за безпроблемно третиране. Това налага продължаването на балансирана регионална политика, изчистването на всички двустранни въпроси и пречупването на двустранните ни отношения на Балканите през призмата на интеграционната ни политика. Не следва да се пренебрегва и потенциалът, който има в ситуацията, когато България може да бъде един от мостовете между страните, които вече са членки или преговарят за членство в ЕС, и онези страни от региона, пред които не стои непосредствената перспектива за членство в ЕС. Досегашните примери на прилагане именно на такъв подход доказват, че това е печелившата политика (вж. и т. 1). Тази теза се потвърждава и от все по-честото вписване на регионалните подходи в общата европейска перспектива на ЕС. Много би могло да се спечели от изпреварващо хармонизиране на политиката в области с външнополитически импликации – например хармонизация на визовия режим с този на страните от Шенгенското пространство и постепенно възприемане на правилата на Шенген.

Всяка кандидатка следва много ясно да определи своя кратък списък от абсолютни приоритети.

След приключването на аналитичния преглед на законодателството българската страна ще разполага с достатъчно ясна идентификация на областите, в които ще се водят преговори по всяка една от 31 преговорни глави. Преди започването на преговорите е наложително да се определи съвсем ясно списъкът с приоритетите и тяхната йерархия, тъй като няма да е реалистично да се постигнат всички желания, да се определят долният и горният праг за преговорните позиции и да се отделят големите от малките въпроси. Добри поуки могат да се извлекат от онези АСЦИЕ, които ще са напреднали достатъчно с преговорите и с които имаме най-малко конкурентни области. Опитът от предишните разширявания показва, че общият списък на централните приоритети за страната следва да бъде от порядъка на 10 пункта, които по всяка вероятност ще се решат в последния момент. Следва да се има предвид, че възможностите за маневри са относително ограничени, тъй като с подаването на молбата за членство, всяка странакандидатка се е съгласила с основните политически и икономически цели на ЕС, поради което само абсолютните национални приоритети могат да се отстояват докрай. Изготвянето на „Бели книги“ (в някои страни те са с друг цвят) по всяка от главите на преговорите, подобно на примера на Швеция, Норвегия и Финландия, би помогнало значително както идентифицирането на проблемите и абсолютните приоритети, така и формирането на разширените екипи по отделните глави, привличането на по-широк кръг от експерти и интереси към експертния дебат по конкретиката на преговорите.

Откритото поставяне на проблемите може да донесе само дивиденди при преговорите.

Повечето от проблемите са ясно очертани в становищата по молбите за членство. Това означава, че нищо няма да бъде забравено или пропуснато. Не бива да се мисли, че една страна с ограничени ресурси като нашата ще бъде в състояние да скрие нещо от бюрокрацията в Брюксел, разполагаща с многохиляден капацитет, който получава разнообразна и точна информация за нашите истински проблеми. Откритият подход би бил предимство, ако от него следват ясни предложения за алтернативи на решения, отчитащи както нашите интереси, така и тези на партньорите и преведени на езика на Общността.

Успехът на преговорите ще зависи от успешните контакти, създадени в Брюксел и в столиците на страните-членки.

Лобирането е въпрос, по който всяка от кандидатките ще хвърли огромни усилия, но малцина ще успеят да спечелят всички на своя страна. Контактите в Брюксел са решаващи за получаването на обективна преценка доколко нашият подход и поведение са ефективни и разбираеми и един добронамерен апарат в Брюксел би могъл да допринесе много за коригиране на евентуални пропуски в тактиката и стратегията за водене на преговорите. Това зависи от успешното лобиране в Брюксел и следва да бъде съпроводено с активна подкрепа и разбиране в столиците на страните-членки, където се изготвят националните позиции на всяка една от страните-членки в Съвета. Важно е да се изясни какво точно иска всяка страна-членка от нас, като процесът на формулиране на индивидуалните интереси на партньорите отдавна вече е в пълен ход. Това предполага много по-тясно обвързване на двустранната дипломация в столиците на страните-членки с целенасочените действия в Брюксел и провеждането на преговорите за членство. Позицията и поведението на представителите на страните-членки на преговорите за нашето присъединяване би следвало да стане основен критерий за двустранните ни отношения със страните-членки. Доброто познаване на ЕС може значително да облекчи намирането на онава, което е възможен компромис, приемлив и за партньора, и е абсолютно задължително за страна в уязвимо положение, каквато е всяка кандидатка.

Решаваща е политическата подкрепа от столицата по време на целия ход на преговорите.

Това означава не само запазване на консенсуса по време на преговорите от началото до успешния им край, при отсъствието на което би могла да се подкопае позицията на нашата делегация. Това е свързано и с подкрепата на конкретната делегация, водеща преговорите – подкрепа, която следва да се демонстрира и да дава на водещия преговорите тежест и увереност, че той е в състояние да реши въпроси от определен порядък. Във връзка с това би било полезно очертаването на широкия експертен кръг, който може да подпомогне успешното провеждане на преговорите в една или друга степен. Този кръг следва да може да разчита на пълна подкрепа при дебатите в рамките на национална дискусия.

Общественото мнение ще играе нарастваща роля в преговорния процес.

То ще създава фона, на който ще протичат преговорите, при това той ще бъде добре известен на другата страна. Откритото обсъждане на проблемите, свързани с членството, ще създаде определена нагласа и ще допринесе за издигане на нивото на дискусията и цялостната подготовка на населението за ден първи на членството. Отговорността на медиите за успешното и интелигентно протичане на този процес е огромна. В информационната кампания за ЕС следва да се намери подходящо съчетание между държавното, общественото и частното начало. Стратегията в тази насока има нужда и от съпътстваща адекватна тактика, която да не допусне разгарът на дискусията и мястото на темата в обществената дискусия да се разминее във времето със завършването на преговорите и провеждането на евентуален референдум. В същото време общественото настроение и мнение може да се използва за построяването и защитата на дадена позиция на преговорите. Така например силното обществено настроение срещу визовите ограничения на български граждани, пресичащи територията на страните от ЕС, създава обстановка, която може да се използва за насочването на дискусията с партньорите в съответствие с нашите дългосрочни интереси за еднакво третиране с гражданите на останалите АСЦИЕ. В същото време е важно да се изясни, че ЕС не може да реши всички наши проблеми, а може да бъде само един полезен инструмент за тяхното решаване. Един от наличните проблеми са създадените обществени нагласи и стереотипи, които в повечето случаи надценяват, а в други подценяват въз-

можната роля на ЕС за решаването на национални проблеми. Не може да се опростява ситуацията до въпроса колко ще получим и колко ще дадем, а в крайна сметка въпросът е какво ще успеем да договорим. Важен момент е, че основните лобита ще са развият и утвърдят едва по-късно, поради което тяхното влияние на този етап все още не може да се види. От друга страна, по време на самите преговори общественото мнение ще се стреми да драматизира въпроса с датата на тяхното приключване. Това ще създаде допълнително напрежение върху преговорния екип, който следва да бъде подготвен за това предизвикателство.

Доброто познаване на механизма на преговорите и бързото адаптиране към обстоятелствата могат да дадат на нашата делегация значителни предимства.

Опитът от досегашните разширявания на ЕС и от протичащите преговори с други страни дават достатъчно материал за запознаване в детайли с различните фази на преговорите, процедурните механизми, тесните места и възможностите за влияние. Съществуващите възможности за обучение в преговорна техника биха могли да се обогатят с диференциране на нивата за задълбочена подготовка. При формулирането на позициите опитът показва, че те могат да бъдат разбрани от партньорите, само когато тезата се построи на езика и с аргументите на самия ЕС. Следвайки логиката на документите на ЕК, може да се очаква, че тези аргументи ще бъдат разбрани единствено когато бъдат повторени достатъчен брой пъти.

Подготовката на по-широк кръг кадри е ключова за успешните преговори, тъй като съсредоточаването на компетентността в ограничен кръг рискува да направи процеса дело на елитарна група, която да договори трудноразбираемо за по-широк кръг споразумение.

Залог за успешното придвижване към всеки следващ етап на преговорите е ясното фиксиране на договорености на всеки един етап.

Естествено всички договорености ще бъдат финализирани едва когато са приключили преговорите във всичките им аспекти. За да не се създаде възможност за пробив по вече договорена позиция, би било целесъобразно да се намери формула за фиксирането на договореното на всеки етап, като всеки следващ кръг започва оттам, откъдето е завършен предишният. Определени сложности неминуемо ще възникнат от обема законодателство, който ще продължи да се приема докато преговорите текат. В този смисъл на финала са неизбежни някои адаптации, но е важно те да не засегнат трудно договорени фундаментални компромиси. От гледна точка на тактиката е много по-добре, ако деликатните въпроси са решени преди финала, когато пакетното решение на откритите въпроси може да се окаже съвсем различно от първоначалния вариант. Практиката показва, че това е достатъчно трудно да се постигне, но тактическите предимства в случай на успех са очевидни.

Успешните преговори могат да бъдат проведени само ако са подкрепени от адекватна организационна схема.

Досега координационният механизъм за работа по европейска интеграция е претърпял трикратни промени. С приемането на Постановление 47 на Министерския съвет от 10 март 1999 г. „За оптимизиране на диалога с Европейския съюз и механизма за координация на дейността по подготовката на Република България за присъединяване към Европейския съюз“, този механизъм доби ясен, структуриран и завършен вид.

Извършеното адаптиране на организационната схема за координация на работата по европейска интеграция не само ще даде възможност да се подобри нивото на работата ни с ЕС, но и ще помогне да се установи схема, която не е необходимо да се променя след членството. Основен елемент в нея е вече споменатото разпределение на отговорностите и делегиране на права и на по-ниските нива. Един поглед към организационните схеми, възприети в страните-членки на ЕС, за координиране на политиката

им в ЕС, показва, че съществуващата у нас схема, при която координацията е съсредоточена в Министерството на външните работи, което „осигурява организационно координацията и провеждането на единна, съгласувана политика на Република България по всички въпроси на отношенията с Европейския съюз“ (чл.3(2).2 от ПМС 47/10.03.1999), може да работи успешно и в условията на членството.

С преминаването към следващите етапи на отношенията ни с ЕС усъвършенстването на механизма бе могло да се търси в следните посоки:

оперативност

Би могла да бъде подобрена с предвиждането на възможността по-ограничена група от ключови министри в интеграционния процес под ръководството на министър-председателя да ръководи оперативно процеса и да може да взема решения по спешност. Във финландския случай тази група се е състояла от седем министри, като всички останали органи докладват на нея. Тази група не би подменила съществуващи координационни структури, но би подпомогнала бързината на вземане на оперативни решения. Честотата на срещите на тази група може да зададе нова динамика на подготовката за членство в ЕС.

по-тясно обвързване на резултатите от координацията на различните нива на механизма с работата на ниво управленски решения.

Това означава съществуващите звена да получат повече правомощия, особено Съветът по европейска интеграция, като по този начин се развие принципът на субсидиарността, което ще бъде необходимо да се направи и във връзка с бъдещето членство. В същото време би било възможно и въвеждането отчитане на резултатите от работата по конкретни показатели (performance indicators), които все още не са разработени във всичките области с достатъчна ясност.

оптимизиране на дейността на работните групи

Процесът на многостранния и двустранен скрининг значително укрепва структурата на работните групи, които съответстват на задачите на този етап от отношенията ни с ЕС. Но броят на работните групи ще расте и това само по себе си не е тревожно. Във Финландия броят на подготвителните работни групи, в които участват представителите на администрацията и на заинтересуваните групи, е бил 25, а секциите 36, като в тях общо са участвали над 550 души. Проблемът е да не се допусне преплитане на работата на тези групи, да се избегне дублирането на функциите и изразходването на все още ограничения брой експерти, които често пъти са едни и същи в различни работни групи. ПМС 47 детайлно описва в Приложение 4 тези групи и техния състав. Успоредно с тях би могла да се предвиди възможността за създаване на неформални и ad hoc групи и други подготвителни механизми, които са доказали, че имат своето място в хода на сложните преговори, които ни предстоят.

по-активно привличане на парламента към работата за изграждане и поддържане на съзнателен обществен консенсус по въпросите на европейската интеграция

Парламентът следва да се информира редовно и задълбочено за хода на подготовката и хода на бъдещите преговори с ЕС, защото в крайна сметка той ще ратифицира споразумението за условията, при които България ще се присъедини към Европейския съюз. Политическите сили биха могли да демонстрират по-ясно своята привързаност към европейската тема с провеждането на редовни дебати по интеграционната политика. Не бива да се забравя, че парламентаристите имат огромни възможности да лобират както в Европейския парламент, така и в парламентите на страните-членки. В този смисъл активната позиция на българския парламент може да подпомогне намирането на решения по някои трудни двустранни въпроси в хода на преговорите.

по-тясна връзка със заинтересуваните организации – професионални и съсловни

Това би могло да се постигне, от една страна, чрез усъвършенстване на механизма на работните групи и включването в тях на по-широк кръг представители и, от друга страна, чрез създаването на консултативен орган (по примера на някои страни от последното разширяване), в който да има по-широко представителство на различни представители на обществото – деловите среди, политиките и др. При съществуващият деклариран широк консенсус по европейската интеграция, едва ли би било проблемно създаването на такъв орган, но ще се изисква време, за да започне той да функционира ефективно. Важно значение би имало активизирането на участието на професионалните организации в европейските асоциации, както и двустранните им контакти с националните асоциации.

Преговорният екип е въпрос, по който е необходимо политическо решение. Опитът от предишните разширявания показва, че определянето на преговорния екип започва на относително ранен етап, когато перспективата за откриване на преговори е непосредствена. С цел запазване на единството на екипа и осигуряване на единство на позицията във всичките ѝ аспекти, повечето страни номинират относително ограничен състав на преговорния екип, в който съществува пълна степен на взаимна информираност и разбирателство. Този екип, както и разширеният експертен екип имат нужда от специална подготовка, която може да бъде започната още на този етап.

Важен аспект на организационната работа е провеждането на информационната кампания. Тя не може да се остави на този етап изцяло в ръцете на заинтересуваните групи, както е бил северният опит, поради необходимостта тези групи да се подпомогнат да изградят своята информационна структура. Информационната кампания има нужда от своя собствена организационна структура, разработена съвместно с големите успешни световни фирми в тази област. Положителен опит може да се извлече от заделянето на равностойни средства на представителните организации за основните тенденции в настроението на обществото.

Какви са особеностите на етапа, на който се намираме сега – след многостранния и двустранния скрининг, като подготвителен етап на преговорите:

- Българската страна следва да се подготви за ситуацията, в която някои от АСЦИЕ ще станат членове на ЕС, а България все още ще преговаря. Това налага разработката на междинни варианти, включващи използването на тази ситуация като трамплин за участие в Единния пазар.
- Последните председателства на ЕС дадоха сериозен импулс за започването на двустранните преговори с първите поканени страни, макар и по по-безпроблемните области, като сроковете за изготвянето на позициите на кандидатките по тези глави и на общата позиция на ЕС ще бъдат първо сериозно изпитание за администрациите на вече преговарящите АСЦИЕ. От тази ситуация ще могат да бъдат извлечени ценни поуки. Негативна роля на този етап играе отсъствието на ясност по следните аспекти:
 - количествената страна на Копенхагенските критерии, боравенето с фрази като „достатъчен напредък“, „функционираща пазарна икономика“ и „съответстващи на високите стандарти на ЕС“ (в резултат на което във вътрешен план високите критерии на ЕС вече се споменават по отношение на сфери, където те изобщо не могат да се прилагат);
 - датата на откриването на истинските преговори, което не позволява да се фокусира вниманието и усилията към един конкретен график;
 - условията, при които ще се открият преговорите с втората група – това на практика дава възможност всички нови условия да се представят като критерии и да се теоретизира до безкрайност променящата се практика;
 - условията за завършване на преговорите с която и да е асоциирана страна или наличието на крайна дата на преговорите, дори като цел. За

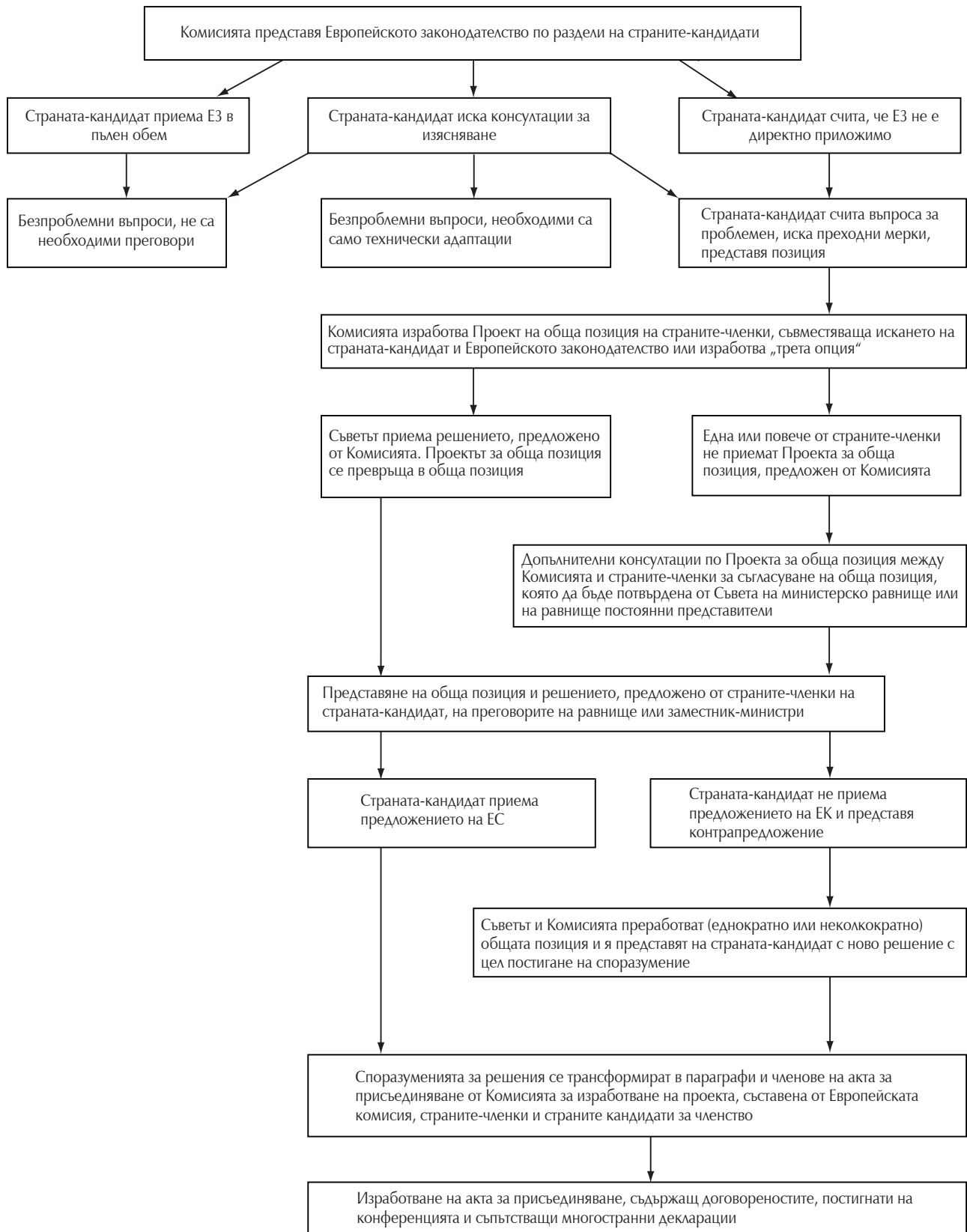
провеждането на институционалната реформа ще трябва да се изчакат резултатите от междуправителствената конференция, която Европейският съвет в Кьолн реши да започне в 2000 г.

- Не бива да се подценяват възможностите, които предоставят другите международни организации за подготовката за членство в ЕС. Съгласуването на позициите между ЕС и АСЦИЕ, което вече протича в ООН, СТО и другите специализирани организации и агенции на ООН, при днешната степен на припокриване на проблемните области е процес, който постепенно ще утвърждава идентични механизми на работа и чрез който България реално участва в провеждането на общата политика на ЕС. В същото време първите уроци от него показват, че степента на доверие на ЕС в страните-кандидатки може да се повиши с времето при активни и реални недвусмислени действия на страните-кандидатки в очакваната посока. Пред българската страна стои въпросът за разширяването на сътрудничеството както в хоризонтален план – по повече теми и с повече инструменти, така и в дълбочина – истинско съгласуване на позиции по сериозни въпроси и участие в процеса на оформяне на позициите на ЕС.
- Все повече се утвърждава виждането, че късият път към ЕС минава през регионалната стабилност и развитието на инфраструктурата, като в Националната стратегия за присъединяване към ЕС превръщането на България в регионален инфраструктурен център е формулирано като средносрочна стратегическа цел. Във връзка с това представлява особен интерес използването на обективната заинтересуваност на ЕС да компенсира замразяването на перспективата за пълноправно членство на Турция със сериозни икономически проекти и сътрудничество. В светлината на споразумението за създаване на зона за свободна търговия от 01.01.1999 между България и Турция и стимулиращата роля на ЕК за постигането му могат да се разгледат различни идеи за последващи стъпки.
- Аналогията с „Партньорство за мир“ е неизбежна и би било разумно да се направят изводи за функционирането на тази схема на подготовка на страни от потенциалната втора вълна. В първата група бяха допуснати страните, които се оказаха политически най-приемливи. Незадоволителното представяне на страни от първата група може да окаже въздържащо влияние върху желанието и готовността за присъединяване на нови членове.

Подготовката за преговори за членство ще бъде един продължителен процес, който е започнат, но за да бъде по-успешен, му е нужна по-висока динамика. Върху това влияят различни групи фактори, както външни, така и вътрешни, като една част могат, а други не могат да бъдат променени от българската страна. Съществува достатъчен опит от предишните разширявания, на базата на който може да се извърши една успешна подготовка за преговори. Моделите на разширяването и на преговорите са известни, а промените, които биха настъпили по отношение на нашата страна, биха следвали хода и логиката на преговорите с първите поканени държави от ЦИЕ. Това ни дава някои предимства по отношение на избягването на направени грешки и минаването по утъпкани пътища, тъй като асоциираните страни имат достатъчно много сходни проблеми. За успешното откриване и завършване на преговорите ще бъде необходима и решаваща политическата воля – както нашата, така и в страните-членки, което може да компенсира някои елементи от подготовката на страната за членство в ЕС, които е трудно да бъдат завършени в краткосрочна перспектива.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ №1: Механизъм на преговорите



ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Списък на използваните съкращения

АСЦИЕ	Асоциирани страни от Централна и Източна Европа
БНП	Брутен национален продукт
ГАТТ	Общо споразумение за митата и търговията
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДДС	Данък добавена стойност
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия
ЕО	Европейска общност
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕИП	Европейско икономическо пространство
ЕПС	Европейско политическо сътрудничество
ЕС	Европейски съюз
ЕСА	Европейско споразумение за асоцииране
ИВС	Икономически и валутен съюз
КОРЕПЕР	Комитет на постоянните представители
МОК	Механизъм на обменните курсове
МПК	Междуправителствена конференция
ОВППС	Обща външна политика и политика на сигурност
ОСП	Обща селскостопанска политика
СИВ	Съвет за икономическа взаимопомощ
СТО	Световна търговска организация
ЦЕФТА	Централноевропейско споразумение за свободна търговия
ЦИЕ	Централна и Източна Европа

БЕЛЕЖКИ

- ¹ Regular Report on Bulgarias Progress Towards Accession, European Commission, 13 October 1999.
- ² Treaty of Maastricht
- ³ Avery, G. (1994) The European Union's enlargement negotiations, Oxford Internatonal Review, Summer p.27
- ⁴ Avery, G. op. Cit., p.27
- ⁵ Luxembourg European Council, Presidency conclusions.
- ⁶ Азбука на европейската интеграция. Английско-френско-български речник. стр.11.Център за европейски изследвания. София 1997. ISBN 954-8382-0607
- ⁷ Luxembourg European Council, Presidency conclusions.
- ⁸ Cologne European Council, Presidency conclusions.
- ⁹ Redmond John, „The 1995 enlargement of the European Union“, University of Birmingham, Ashgate, ISBN 1 85521 823 2
- ¹⁰ Commission's opinion on the application of Sweden for membership of the European Union
- ¹¹ Karvonen, L. and Sundelius, B., „The Nordic Neutrals: Facing the European Union“ in Miles, L. (ed), The European Union and the Nordic Countries, Routledge, London 1996,p. 245-159
- ¹² Redmond John, „The 1995 enlargement of the European Union“, University of Birmingham, Ashgate, ISBN 1 85521 823 2, p.100.
- ¹³ Enlargement and Integration in the European Union, Christopher Preston 1997, University Association for Contemporary European Studies, ISBN 0-415-12001-2 (pbk), p. 114
- ¹⁴ Baldwin, R. (1994) Towards an Integrated Europe, London, Center for Economic Policy Research.
- ¹⁵ Baldwin, op.cit., pp.130-139
- ¹⁶ European Commission: „The challenge of enlargement“ Bulletin of the European Commission Supplement 3/92 p.18.
- ¹⁷ Enlargement and Integration in the European Union, Christopher Preston 1997, University Association for Contemporary European Studies, ISBN 0-415-12001-2 (pbk), p. 204
- ¹⁸ Baldwin,R. op.cit., p.171.
- ¹⁹ Anderson, K. and Tyers, R. (1993) Implications of EC expansion for European agricultural policies“ Centre for economic policy research Discussion paper no. 829
- ²⁰ Couchene, T. (1993) „Stable money – sound finances“ European Economy no.53
- ²¹ Vienna European Council, 11 and 12 December 1998, Presidency conclusions, SN 300/98, p.4
- ²² Cologne European Council, Presidency conclusions.