



Център
за икономическо развитие

Анализи. Обзори.

**ПРЕГОВОРИТЕ НА
БЪЛГАРИЯ ЗА
ЧЛЕНСТВО
В ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ
(2000 - 2001)**

София, 2001

Анализи. Обзори.

***ПРЕГОВОРИТЕ НА
БЪЛГАРИЯ ЗА
ЧЛЕНСТВО
В ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ
(2000 - 2001)***

ЗДРАВКО ЗДРАВКОВ



ЦЕНТЪР ЗА ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ

Центърът за икономическо развитие е български неправителствен изследователски институт по проблемите на икономическата политика, създаден през 1997 г. Неговата цел е да подпомага икономическото развитие на България чрез осъществяване на обществена дискусия и разработване на варианти по актуалните въпроси на икономическата политика.

© Център за икономическо развитие, 2001

ISBN: 954-9821-22-6

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма - електронна, механична, фотокопирна, презапис или по друг начин - без писменото разрешение на Центъра за икономическо развитие.

За разрешение за публикуване или използване на части от тази книга пишете до:

Център за икономическо развитие
ул. „Балша“ 1, бл. 9, София, БЪЛГАРИЯ
e-mail: ced@ced.bg

Издателска изработка и предпечат:
„РАН Дизайн“, София

Печат: „Варна-принт“, Варна

ВЪВЕДЕНИЕ	5
ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	6
ЕТАПЪТ ПРЕДИ ПРЕГОВОРИТЕ	10
1. Решението на ЕС да предложи членство	10
2. От Копенхаген до Хелзинки - от абстрактното към истинското обещание за членство	11
3. Решенията от Хелзинки (декември 1999 г.)	13
4. Мотивация на България да търси членство в ЕС	14
ПРЕГОВОРИТЕ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ЕС	16
1. Подготвителната фаза на преговорите	18
2. Преглед на хода на преговорите	20
ЗАКЛЮЧЕНИЕ: Основни проблеми и възможни сценарии за край на преговорите	29
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Отношенията между България и ЕС	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Мониторинг на преговорите за присъединяване	36
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Състояние на преговорите с 12-те страни кандидатки към 26 октомври 2001 г.	37
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Структура на преговорите и главни действащи лица	38
ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Структури за преговори с ЕС	39
БИБЛИОГРАФИЯ	40



С постигнатия в Берлин компромис за Програма 2000 (Agenda 2000) фокусът на Европейския съюз (ЕС) се премести от вътрешно договаряне по въпроси като реформата на Общата селскостопанска политика към ефективно провеждане на преговорите за присъединяване. След срещата на върха в Хелзинки от края на 1999 г. процесът на европейска интеграция навлезе в нова фаза за България. Сега и двете страни, ЕС и страните кандидатки, са около масите за преговори в търсене на трудно постижими компромиси.

Обзорът си поставя за цел да представи преговорите за пълноправно членство между България и Европейския съюз в периода от официалното им откриване през февруари 2000 г. до края на 2001 г.

Фокусът се поставя върху резултатите от първата фаза на преговорите. Търси се отговор на въпроси, като кои области от европейското законодателство предполагат най-големи трудности в преговорите; какви са шансовете на България да договори максимално благоприятни условия? Преговорите по конкретните глави се поставят в контекста на цялостния процес на разширяване на Европейския съюз.

Обзорът съдържа четири части. Първата поставя теоретичната рамка на разширяването на ЕС. Втората обхваща периода до фактическото начало на преговорите, като разглежда еволюцията в отношенията между България и ЕС и търси отговор на въпроса, какви са мотивациите за търсене на членство в Съюза. Следващите две части разглеждат процеса на водене на преговори с ЕС, процедурите и етапите, както и опита на предишните разширявания. Анализира се развитието на процеса в първата година от началото му, като се разглеждат 12 глави, по които са се водели преговори. Въз основа на направения обзор и теоретичната рамка в заключението се търсят изводи за изминалия период и възможност да се погледне към предстоящите предизвикателства и вероятното развитие на преговорния процес.

ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСЪЕДИ- НЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Преговорите за присъединяване към ЕС са качествено различни от всяка друга форма на преговаряне. Грeъм Ейвъри, ключова фигура от Комисията в преговорния процес, обобщава:

„Те [преговорите за присъединяване] не са за бъдещите отношения между ‘нас и тях’, а по-скоро за отношенията между ‘бъдещите нас’. Именно процесът на превръщане на външното във вътрешно придава извънреден интерес към преговорите за присъединяване“¹.

Теоретично описани, преговорите за присъединяване може да бъдат представени като „трансформиращи системата“². Всеки път, когато нова държава стане част от ЕС, той по необходимост претърпява съществени промени. Това може да бъде най-добре илюстрирано така: дори да се допусне, че бъдещ член на Съюза е готов и способен да приеме всяко от правилата и политика на *acquis*, без каквито и да е било промени, все пак ще бъде необходимо да се промени основният договор на ЕС, за да се регламентира участието на новата държава в институциите³. Именно поради това едни преговори за присъединяване обикновено изиграват ролята на стимул за ново обмисляне на отношенията в Съюза и така може да се превърнат в заплахата за политическата инвестиция на настоящите членове на ЕС.

Страните членки на ЕС, биха предпочели да запазят настоящото положение, защото то в повечето случаи гарантира определени облаги. Така те няма да бъдат прекалено ентузиазирани да се откриват преговори с нови държави. Когато обаче веднъж се вземе решение за разширяване на Съюза, потенциалът да се промени системата може да бъде използван от кандидатите като разменна монета. Когато ЕС преговаря за търговски споразумения или асоцииране, може да си позволи по-безкомпромисна позиция, но когато се преговаря за присъединяване, тогава е необходима по-умерена политика. Участник в екипа за преговори на Комисията описва това така:

1 Avery, G. (1995a) The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations, *Sussex European Institute, SEI working no. 12*

2 Scheingold, S. & L. Lindberg (1970): *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, p.137.

3 Avery, G. (1995): The European Union's Enlargement Negotiations, *The Oxford International Review*, Summer Issue 1994, p. 27-33



„Преговорите за асоцииране са игра, в която се опитваш да наложиш волята си над другия. На него това може да не му хареса и ти си отиваш и правиш някакви малки промени, но положението не се променя съществено. При договарянето на присъединяване говорим за планиране на женитба. И както в 'истинския живот' не може да има сватба, в която една от страните е нещастна още на първия ден. Най-малкото ще бъде много скъпо, защото ще бъдеш длъжен да плащаш и за проблемите на своя партньор⁴.“

Въпреки това преговорите за **присъединяване се характеризират със сериозна асиметрия**. Тя произтича от няколко фактора. Първият е свързан с очевидния факт, че кандидатът е този, който иска да се присъедини към вече съществуващ клуб. Това го поставя в класическата позиция на просител, когато е трудно да поставяш твърде много условия. Това се подсилва и от обстоятелството, че даденият кандидат е по-заинтересован да сключи сделка с 15-те члена на ЕС, отколкото обратното.

Вторият фактор, генериращ асиметричността, е пряко свързан с първия. След като кандидатът преговаря за присъединяване към обединението, по дефиниция той преговаря с партньор, който има далеч по-добър поглед и познание върху проблемите и „последната дума“ за способността на кандидата да се справи със европейското законодателство. Дори ако направим аналогия със спорта, ЕС е не само играч и рефер на двубоя, но и играе всичките си мачове на собствен терен⁵.

Последен фактор, който допринася за асиметричността на преговорния процес, е двойственият му характер. За да се постигне ефективно разширяване, необходимо е 15-те настоящи члена на ЕС да постигнат компромис помежду си, какво да предложат на кандидатите. Въз основата на този компромис ЕС трябва да договори с всеки от кандидатите конкретните параметри на присъединяването. И тъй като вътрешният компромис трябва да бъде постигнат между 15 страни, след това е изключително трудно за единствения кандидат да се пребори за промяна в този компромис във втората част на преговорите. Всяка нова поискана отстъпка от ЕС означава отваряне отново на общата позиция и уточняване на нова. Въпреки че подобно ново договаряне не е невъзможно, обикновено изисква твърде много време и оставя често кандидата с единствения избор да приеме предложението или да върне ЕС на масата за преговори, като знае, че това вероятно ще отнеме месеци, а в някои случаи и години, за да се договори нов компромис.

4 Friis, L., „And Then They Were 15... The EC's EFTA-Enlargement Negotiations“, Cooperation & Conflict, vol. 33, no. 1, March 1998.

5 Grabbe, H (1998): „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper, EU1, 1998



Асиметричният характер на преговорите обаче не означава, че те са с предизвестен край и зависят основно от договорените позиции вътре в ЕС⁶. Друг важен момент е, че преговорите не са в еднаква степен асиметрични. Например при преговорите с Австрия, Швеция и Финландия страните кандидатки имат доста сериозни позиции, защото разполагаха с отлични алтернативи. Благодарение на своите силни икономически позиции те можеха да си позволят да запазят статуквото, при което трябваше да прилагат цялото европейско законодателство, без да имат глас при изготвянето му. Впоследствие тези държави успяха да убедят ЕС, че са необходими определени промени в *acquis*⁷.

Вторият аргумент, че резултатите от преговорите не са предварително ясни, насочва вниманието от силовия към стратегическия капацитет. Според теоретиците на воденето на преговори Робърт Пътнъм и Андрию Моравчик преговорите се определят не само от силните карти, раздадени на правителствата, но и от това, как те ги разиграват⁸. С избора на добра стратегия за преговаряне страните кандидатки могат да компенсират някои от слабите си позиции. Въз основата на изследванията на Пътнъм и предхождащи го емпирични разработки може да се предложат 5 възможни стратегии за водене на преговори⁹.

6 Nicolaidis, P. & A. Close (1995): „Accession to the European Union: The Ultimate Bargain“ in Fin Laursen (ed.): *The Political Economy of European Integration*, Dordrecht: Martinus Nijholt Publishers, p. 283-312

7 Friis, L. (1998a): „And Then They Were 15... The EC's EFTA-Enlargement Negotiations“, *Cooperation & Conflict*, vol. 33, no. 1, March 1998

8 Putnam, R. (1988): „Diplomacy and Domestic Politics“, *International Organisations*, Vol. 42, p. 427-61; Moravcsik, Andrew (1993): „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining“, in P. Haas et al. (1993): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.

9 Putnam, R. (1988): „Diplomacy and Domestic Politics“, *International Organisations*, Vol. 42, p. 427-61; Friis, Lykke (1997): *When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement?*, Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen.

Стратегии за преговори

- **Вързани ръце:** Кандидатите (и членовете) могат да подобрят позициите си като заявят, че са толкова ограничени от обществеността в страна, че не могат да отстъпят по определен въпрос. На езика на преговорите това би прозвучало така: *Аз бих искал да отстъпя по този въпрос, но няма начин това да бъде прието от нашия парламент.* Идеята на тази стратегия е да се принудят другите правителства, които искат постигане на съгласие, но не изпитват никакви вътрешни ограничения, да отстъпят.
- **Заплаха:** Кандидатите (и членовете) могат да променят изхода от преговорите, като отидат една стъпка по-нататък от стратегията на вързаните ръце. Те могат да заплашат, че ще ги прекратят. По реториката на преговорите това значи: *Ако не отстъпите от тази позиция, ние не виждаме смисъл да продължаваме преговорите.* Със сигурност, за да има ефект подобна стратегия, тя трябва да бъде достатъчно солидна - играчът, който отправя заплахата, трябва да убеди останалите, че разполага с достатъчно приемлива алтернатива на споразумението, което обсъждат.

- *Пакетни споразумения:* Кандидатите (и членовете) могат да подобрят позициите си, като обвържат определени проблеми в пакет. Това би могло да се илюстрира така: *Ако вие отстъпите от позициите си за селското стопанство, ние ще отстъпим от нашите за свободното движение на капитали.*
- *Позоваване на прецеденти:* Кандидатите могат да играят играта на преговори, като се позовават на прецеденти от предишни преговори. Може да се напомня на ЕС, че настоящото им предложение не е толкова щедро, колкото това, което са отправили към други кандидати, или дори още по-задължаващо, че изискването е по-строго от това, което се очаква от страните членки. На езика на преговорите това би звучало така: *Съжаляваме, но не можем да разберем, защо да приемем вашето предложение, когато то е твърде по-ограничаващо от това, което сте направили на Словакия. Всъщност очакваме от нас да изпълним части от законодателството до времето на присъединяване, които някои страни членки все още не прилагат дори след толкова години на членство в Съюза.*
- *Координация с другите кандидати:* Последната стратегия е основана на възможността кандидатите от една група за присъединяване да координират усилията и позициите си. Ако всички кандидати заплашат, че ще напуснат преговорите едновременно, това би имало много по-голям ефект, отколкото ако стратегията на заплахата се използва поотделно. Така ЕС ще бъде изправен пред риска да загуби част от престижа си, като не успее да завърши започнат процес на присъединяване.

В допълнение може да се каже, че стратегията за координиране може да послужи като средство срещу стратегията „Таран“ на ЕС - когато ЕС преговаря с група държави, той има интерес да използва една от тях като таран, за да убеди останалите да подпишат почти същите условия за членство. Иначе преговорите за присъединяване ще отнемат много време. На практика тази стратегия се съчетава с тактика на блъфиране, когато ЕС може да използва аргумента, че всички държави са склонни да приключат преговорите колкото може по-бързо, за да не се налага ново отваряне на вече затворените глави. Като се обяви, че някой от кандидатите е готов да подпише определени условия, това може да подтикне останалите страни да направят компромис, които не биха приели в друг случай.

ЕТАПЪТ
ПРЕДИ
ПРЕГОВОРИТЕ1. Решението на
ЕС да предложи
членство

По времето на разпадането на комунистическите режими в Централна и Източна Европа и непосредствено след него, разширяването на ЕС не беше част от дневния ред. Тогава приоритетни бяха трудните вътрешни преговори за икономическия и валутния съюз и обединението на Германия. Разширяването с потенциала си да внася промени в системата беше възприемано като твърде сложен процес. Вместо членство ЕС предложи споразумения за асоцииране, които се очакваше, че ще задоволят новородените демокрации¹⁰.

Недоволството на държавите от Централна и Източна Европа от предложението на ЕС пролича още в преговорите за Европейските споразумения. Полша и Унгария настояваха безрезултатно, че споразуменията трябва да съдържат и възможността за пълноправно членство¹¹.

Въпреки това, още преди да влязат в сила Европейските споразумения, събитията изпревариха значението им. Европейският съвет от юни 1993г. в Копенхаген реши да предложи членство на всички страни, които са подписали или им предстои да подпишат Европейско споразумение. След като ЕС беше изградил идентичността си на принципа, че е „Европа за всички европейци“¹², беше много трудно да се откаже това на източноевропейските държави след падането на Берлинската стена.

Цялостното впечатление, че ЕС не е имал много опции освен да отправи поканата за членство се потвърждава при разглеждане на решенията от Копенхаген. Сред условията, въведени от Съвета, едно визираще именно напрежението между необходимостта да се запазят постигнатите успехи в интеграцията и да се стабилизира Европа - разширяването може да се състои единствено, ако приемането на нови членове не застрашава интеграцията.

10 Friis, L. & Anna Murphy (1999): „EU and Central and Eastern Europe - Governance and Boundaries“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 2, 1999

11 Friis, L. (1997): *When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement?*, Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen.

12 Judt, T. (1996): *A Grand Illusion?: an Essay on Europe*, London: Penguin

2. От Копенхаген до Хелзинки - от абстрактното към истинското обещание за членство

Декларираната готовност не означаваше автоматично преминаване към преговори за присъединяване - пред кандидатите за членство бяха поставени редица изисквания, които да изпълнят, преди да се стигне до масата за преговори. За разлика от всички други предходни разширявания ЕС разви предприсъединителна стратегия, която изброява определени цели, които кандидатите трябва да изпълнят. Изискването, че разширяването не трябва да забавя интеграцията, беше аргумент в периода 1993 - 1997 г. ЕС да се концентрира отново върху решаването на вътрешни проблеми с Междуправителствената конференция от 1996 г., преди да се предприемат никакви стъпки към конкретно започване на преговорния процес.

Първите стъпки се правят едва след Европейския съвет в Амстердам с публикуването на Програма 2000, в която се предлага начало на преговорите с пет централно- и източноевропейски страни (Полша, Унгария, Чехия, Словения и Естония) и Кипър, а за другите кандидатстващи страни се предвижда да се подготвят за членство по актуализирана предприсъединителна стратегия. Така се утвърди идеята на Комисията за диференциран подход към кандидатите.

„Европейският съвет разгледа ситуацията във всяка от единадесетте страни кандидатки на основата на становищата на Европейската комисия и на Люксембургското председателство до Европейския съвет. В светлината на проведената дискусия Съветът реши да заложи на процес на присъединяване с участието на десетте страни, кандидатки от Централна и Източна Европа и Кипър. Този процес на разширяване ще се осъществява в рамките на прилагането на член О на Договора за Европейския съюз. Европейският съвет подчертава, че всички тези страни ще се присъединяват към Европейския съюз на основата на еднакви критерии. Всички ще участват в процеса на разширяване на еднаква основа. Процесът на разширяване ще бъде еволюционен и всеобхватен...“

С тази „компромисна“ формула на параграф 10 на решенията на Европейския съюз на 12-13 декември 1997 г. официално се постави началото на ново разширяване на Съюза. Формалният старт бе даден на 12 март 1998 г. на среща на министрите на външните работи на 15 страни членки с техните колеги от 10 страни, кандидатки от ЦИЕ, и Кипър.

Срещата в Люксембург огласи решението на ЕС за започване на преговори с ЕС за членство с първата вълна кандидати - Полша, Чехия, Унгария, Словения, Естония и Кипър.



Обявено бе и начало на засилено предприсъединително сътрудничество, което предвижда нова форма на партньорство с асоциираните страни кандидатки за членство, както и увеличаване на финансовата помощ най-вече за инвестиции, свързани с приемане и прилагане на европейското законодателство (70%) и укрепване на административния и правния капацитет (30%).

Трябва да се отбележи и промяната на управлението и процедурата на програма ФАР, чиято цел е доближаването й до механизмите на програмиране и управление на структурните фондове на ЕС.

Програма 2000 и решенията от Люксембург може да се считат и като опит да се определят правилата, преди да са започнали преговорите. В Програма 2000 Комисията изрично подчертава, че страните кандидатки могат да получат кратки преходни периоди и за никоя от тях няма да бъдат правени изключения за специални случаи.

Стратегията за намаляване до минимум на възможностите за преговаряне проличава, когато се погледне новият инструмент, въведен от Люксембург - Партньорство за присъединяване. В годините до присъединяването всяка държава получава план, който очертава тези части от законодателството на ЕС, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочен и средносрочен план. Формално кандидатът може да не се съобразява с тези препоръки, но като се има предвид, че това може да доведе до спиране на предприсъединителните помощи, това не е истинска възможност. А за България неизпълнението им може да доведе до спиране на преговорите. Въпреки че Партньорството за присъединяване помага на страната да се структурира приемането на *acquis*, то може да има и някои негативни последици, които се изтъкват от един изследователски екип във Флоренция:

Партньорството за присъединяване не може да бъде оспорено или атакувано в нито един съд. Въпреки това - преговори и щедри помощи от Фар - с „пръчките“ (прекратени преговори и блокирани помощи) придава на поставените условия ако не квази-договорен, поне твърде формален характер. Така преговорите за присъединяване се превръщат от политическа договорка в стриктно структуриран технически процес....Източното разширяване на ЕС става структурирано и техническо адаптиране към правилата на Съюза.¹³

3. Решенията от Хелзинки (декември 1999 г.)



С други думи, за разлика от предишните разширявания, преговорите са в голяма степен деполитизирани, което прави много трудно класическото пазарене от страна на кандидатстващите държави. Както изтъква Алън Мейхю, това е все пак твърде политически ход. Практически, посочва той, ЕС изисква много повече от настоящите кандидати в сравнение с предишните:

„Изградена е концепция за идеална държава-членка на ЕС, в която трябва да се вмести всеки кандидат, а се забравя, че не съществува такава идеална държава¹⁴“

„Тази среща ще се запомни с историческото си значение за европейския континент - разширяването на Европейския съюз“

Това бяха заключителните думи на председателя на Европейската комисия Романо Проди при закриването на Европейския съвет от 10-11 декември 1999 г. в Хелзинки. Действително форумът на върха постави нов етап от процеса на европейска интеграция както с взетите решения за начало на преговори с всички останали страни кандидати, сред които и България, така и със стъпките, които да бъдат предприети, за да се осигурят ефективно функциониращи институции, силна външна политика и политика по сигурността, и конкурентна, създаваща заетост, устойчива икономика.

Европейският съвет потвърди значението на процеса на разширяване, започнат на срещата в Люксембург от декември 1997 г. за стабилността и просперитета на целия европейски континент. Разширяването продължава, като бяха поканени за начало на преговори България, Словакия, Малта, Литва, Латвия и Румъния, които се присъединяват към шестте държави, започнали преговори през март 1998 г. Съществен пробив бе реализиран в отношенията между ЕС и Турция, която получава статут на кандидат, въпреки че същински преговори няма да започнат до няколко години.

След драматичните събития в Европа и особено след Косовската криза Европейската комисия реши да препоръча началото на преговори за присъединяване със страните кандидатки, които показват уважение към демокрацията, законността, човешките права и малцинствата - България, Латвия, Литва, Малта, Румъния и Словакия. В коментар на решението Гюнтер Ферхойген - комисар по разширяването, твърди, че възприетата стратегия дава възможност да се постигне правилният баланс между двете потенциално противостоящи цели в процеса на разширяването: бързина и качество. Бързината е от значение, защото има възможност

4. Мотивация на България да търси членство в ЕС

15 Разликата между настоящото и предишните разширявания е, че с Единния пазар ЕС оперира без гранични рестрикции. Поради това се дефинира ясна политика относно преходните периоди, като се прави разлика между две възможности: за областите, свързани с функционирането на Единния пазар, мерките трябва да се прилагат бързо. Всички преходни периоди трябва да бъдат кратки; за областите, където е необходимо значително адаптиране и изискват сериозни усилия, включващи съществени финансови разходи (като околна среда, енергетика и инфраструктура), преходните периоди могат да бъдат удължени, така че кандидата да може да покаже, че взема съответните мерки, и че е ангажиран с детайлни и реалистични планове за изравняване с ЕС.

за нов тласък в подготовката за разширяването в съответствие с очакванията на страните кандидатки. Качеството е важно, защото ЕС не желае частично членство, а нови членове, които разполагат с пълни права и задължения.

Решението от Хелзинки бе важен сигнал, че ЕС е готов да поеме своята отговорност за установяване на мир и просперитет в Европа. Новите моменти в стратегията бяха диференцирания подход към кандидатките и по отношение на преходните периоди¹⁵.

По пътя към поканата за начало на преговори за пълноправно членство България постигна съществен прогрес, който беше оценен позитивно. Страната прилагаше Европейското споразумение и допринесе за нормалното функциониране на съвместните институции с ЕС.

България заяви желанието си да стане пълноправен член на ЕС през декември 1995 г. Това стана с ясното убеждение, че е най-добрият избор по отношение на сигурността на страната, стабилността на демократичното управление, консолидацията на основите на бързо и устойчиво икономическо развитие и изграждането на модерно гражданско общество.

Ако се насочи вниманието към политическите аргументи за присъединяване към ЕС, ключово място би имала необходимостта да се привърже демократичното управление към принципите, които направляват Европа.

Икономическите аргументи са концентрирани върху подобрен и осигурен достъп и участие на Европейския пазар, което ще доведе до увеличаване на вътрешните и чуждестранните инвестиции. Те заедно с реструктурирането на икономиката могат да бъдат ключови за икономическия растеж в средносрочен аспект. Икономическото реструктуриране, и в производството и в услугите, допълнително се стимулира от перспективата за посрещане конкуренцията на Единния пазар. Трансферите от бюджета на ЕС допълват ползите от присъединяването.

Решението за присъединяване към ЕС е и избор на определен регулативен режим. Създаването на такъв режим в България носи едновременно плюсове и минуси за икономиката. Плюсовете идват от това, че управляващите по-лесно предприемат болезнени реформи, тъй като част от цената им се балансира от перспективата за членство. Този процес можеше да бъде отлаган и по-дълго в България, ако не беше „предписан“ от ЕС. Необходимостта за адаптиране



към пазарните изисквания на ЕС доведе до създаване и укрепване на пазарните институции в България.

Процесът има и своята значителна цена. Тя произтича от това, че изискванията на ЕС са създадени до голяма степен за стабилни и богати икономики и това не съвпада задължително с възможностите на икономиките в преход.

Въпреки че възможното противопоставяне на присъединяването към ЕС и прехода към пазарна икономика обхваща необходимостта да се искат преходни периоди, това не пречи на България да има ясен график за водене на преговорите. С началото им правителството заяви конкретна целева година - 2007 за придобиване на статут на пълноправен член на ЕС, като бъдат приключени до края на 2004 година. Заложената цел беше определена от посланика на Швеция в България като абсолютно реалистична - позиция, която беше потвърдена в проектодоклад на Европейския парламент от 9 юли 2001 г.

ПРЕГОВОРИТЕ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ЕС

С началото на преговорите фокусът върху процеса на присъединяване се измества върху отделните области и той навлиза в една далеч по-техническа част. Освен това фрагментирането на преговорите чрез разделянето им на 31 самостоятелни глави дава възможност да се акцентира върху значимостта на всеки проблем, но и създава опасност да се изпусне цялостният ефект от присъединяването.

Мониторинг на процеса

За следене на прогреса на страните от Централна и Източна Европа трябва да се вземат предвид определен набор фактори, които отразяват официалните критерии на ЕС за приемане на нови членове. Тези условия са определени от Европейския съвет в Копенхаген от 1993 г.:

1. Политически критерии: стабилност на институциите, които гарантират демокрацията, законността, съблюдаването на човешките права и зачитане и защита на малцинствата.

2. Икономически критерии: наличие на функционираща пазарна икономика и капацитет за устояване на свободния конкурентен натиск в рамките на ЕС:

- Равновесието между търсенето и предлагането се установява от свободното функциониране на пазарните сили; цените и търговията са либерализирани.
- Няма съществени бариери при влизането (започване на бизнес) или излизането (несъстоятелност) от пазара.
- Стабилност на съдебната система - законите и договорите да се изпълняват.
- Постигната е макроикономическа стабилност, включително стабилност на цените и балансиран бюджет.
- Развит финансов сектор, който да насочва спестяванията към ефективни инвестиции.
- Правителствената политика и законодателството имат измеримо влияние върху конкурентноспособността чрез търговска политика и политика на конкурентност, държавни субсидии и преференции за малките и средните





предприятия и др.

- Степен на търговска интеграция с ЕС преди присъединяването.
- Малките и средните предприятия имат съществена роля в икономическия живот.

3. Способност да се поемат задълженията, произтичащи от членството, включително съблюдаване целите на политическия, икономическия и валутния съюз.

4. Административен капацитет да се прилага *acquis communautaire*.

Докато Комисията потвърждава, че страните кандидатки изпълняват политическите критерии и счита повечето от тях за функциониращи пазарни икономики с изключение на България, Литва и Румъния, тя признава, че повечето от тях могат да се справят с конкурентния пазарен натиск в Съюза само в средносрочен план.

Сред всички критерии обаче приемането на *acquis communautaire*, огромното и детайлно законодателство на ЕС играе най-важна роля и е основно препятствие пред страните кандидатки. Именно в този аспект се концентрират подробните преговори за членство в Съюза - Регулативната рамка на ЕС обхваща такива деликатни проблеми, като интегрирането на кандидатите в системата на Общата селскостопанска политика или прилагането на основните свободи на вътрешния пазар. В този смисъл реализирането на Единния пазар показва основната разлика между Източното разширяване сега и Южното разширяване от 80-те години, което обхваща Гърция, Испания и Португалия. Оттогава обхватът и обемът на системата от правила се е умножил многократно и сега е далеч по-трудно за по-слабо развитите държави да се адаптират към еволюиращите институционални и правни постижения на ЕС, които обхващат области от банковия надзор до питейната вода.

Как се преценяват позициите на страните

Когато се оценява напредъкът на всяка страна, може да се подходи, като се вземат предвид отделните подкритерии от Копенхаген според тяхната тежест в присъединителния процес.

По отношение на *acquis communautaire* може да се оцени относителното значение на проблемите (за най-значими се определят свободното движение на труд, услуги и капитали, селското стопанство, транспортът и структурните политики),

1. Подготвителната фаза на преговорите

тяхната специфична значимост за отделните държави и броя на затворените глави.

Начало на преговорите и скрийнинг

След решението от Хелзинки ЕС започна преговори за присъединяване на България на Междуправителствената конференция от 15 февруари 2000 г. Комисията категорично подчертава, че водещи принципи са:

1. Присъединяването предполага пълното приемане на *acquis* - такова, каквото е по време на преговорите, и пълното му прилагане към момента на приемането на България в Европейския съюз.
2. Прогресът в преговорите ще зависи само от индивидуалната готовност на отделните страни кандидатки.
3. Преговорите с всяка страна ще приключат, когато Съветът прецени, че е постигнат достатъчен напредък и са изпълнени условията за приключване на преговорите.
4. Нищо не е договорено, докато всичко не бъде договорено.

Кандидатите могат да получат кратки преходни периоди, придружени от много конкретни графици. В началото на преговорите е аналитичното проучване на законодателството - скрийнинг, и затова началната позиция на ЕС беше твърде обща, оставяйки за периода след него да се договорят категорични общи позиции.

България търсеше да докаже готовността и активността си да се впусне в преговорния процес. Така въпреки желанието на Комисията да се представят позиции по 6 глави, по които да се открият преговори, правителството представи позициите си по 8 глави.

Спазвайки традицията на всички кандидати за членство, България използва възможността да представи някои искания пред ЕС, като особено категорично беше поставен въпросът за изваждането на страната от негативния Шенгенски списък.

България изрази и готовността си да се изпълнява законодателството на ЕС дори преди датата на присъединяване, като това да се постига в условията на висок и стабилен растеж. По тази причина преходни периоди ще се искат в тези части на законодателството, които биха могли да забавят развитието на икономиката. Те трябва да бъдат избирателни - България няма да иска преходни периоди по отношение на цялото европейско законодателство, а само за



определени директиви или части от тях - и няма да накърняват конкуренцията на вътрешния пазар.

От скрийнинг до първите преговори по същество

С откриването на преговорите на България с Европейския съюз българската страна разработи своя преговорна стратегия. Изборът на главите, които се представят за преговори, беше направен на основата на резултатите от аналитичния преглед на законодателството относно напредъка и степента на готовност на страната в съответните области.

След формалното откриване на преговорите на Междуправителствената конференция от 15 февруари 2000 г. започна така наречената фаза на преглед на законодателството. За да започне процесът плавно и постепенно да се набере скорост, бяха избрани първо най-леките глави - Наука и изследвания; Образование и професионално обучение; Външни отношения; Обща външна политика и политика на сигурност; Малки и средни предприятия; Култура и аудиовизия.

В потвърждение на стратегията на ЕС тези първи глави се оказаха безпроблемни. Това даде възможност на Комисията и на Португалия като председателстваща ЕС да започнат същински преговори по тези глави през май 2000 г.

Един от факторите, който прави подхода „нищо не е договорено, докато всичко не е договорено“ много полезен за ЕС, е проблемът за „подвижната цел“, защото докато *acquis* се представя на кандидатите за членство като неподлежащо на дискутиране, то е обект на промяна в самия Съюз.

Илюстрация на предпазливия подход на ЕС беше затварянето само на 4 от главите на първия кръг от преговори през юни 2000 г. - Наука и изследвания; Образование и професионално обучение; Обща външна политика и политика на сигурност; Малки и средни предприятия.

До края на юни 2001 г. България е представила в Междуправителствената конференция преговорни позиции по 26 глави.

Към ноември 2001 г. са открити 23 глави, от които:

- 6 глави по време на португалското председателство: Наука и изследвания; Образование и професионално обучение; Външни отношения; Обща външна политика и политика на сигурност; Малки и средни предприятия; Култура и



2. Преглед на хода на прего- ворите

аудиовизия;

- 5 глави по време на френското председателство: Свободно движение на капитали; Дружествено право; Статистика; Телекомуникации и информационни технологии; Защита на потребителите и тяхното здраве;
- 8 глави по време на шведското председателство: Свободно движение на стоки; Свободно движение на услуги; Политика в областта на конкуренцията; Рибно стопанство; Транспортна политика; Правосъдие и вътрешни работи; Митнически съюз; Финансов контрол;
- 4 глави по време на белгийското председателство (до ноември 2001 г.): Данъчна политика; Околна среда; Свободно движение на хора; Социална политика.

Към ноември 2001 г. предварително са закрити 12 глави: Наука и изследвания; Образование и професионално обучение; Обща външна политика и политика на сигурност; Малки и средни предприятия; Външни отношения; Култура и аудиовизия; Статистика; Защита на потребителите и тяхното здраве; Дружествено право; Рибно стопанство; Свободно движение на капитали; Телекомуникации.

Основен документ, който отразява прогреса на страната кандидат за членство в ЕС, е „Редовният доклад на Европейската комисия за напредъка на България към членство в ЕС“. В първия доклад от началото на преговорите се подчертават положителните постижения от първата година на преговорите:

- висок растеж;
- напредък към функционираща пазарна икономика;
- прогрес в приватизацията и особено на банковия сектор;
- значителна реформа в здравеопазването и пенсионната система;
- добро темпо за приемането на европейското законодателство.

Очертават се и областите, в които е необходимо да се съсредоточат още усилия:

- слаба конкурентоспособност на икономиката;
- бедност;

- износ с ниска добавена стойност;
- замърсяваща околната среда индустрия;
- слаба съдебна система;
- корупция;
- необходимост да се засили интегрирането на ромското население;
- нужда да се задълбочат структурните реформи;
- бюрократични бариери, спъващи започването на бизнес както от местни, така и от чужди предприемачи;
- необходимост от повече инвестиции.

През периода след последния Редовен доклад на Европейската комисия България запази стабилни основните макроикономически показатели и продължи икономическия си растеж и реструктуриране. Относителният дял на частния сектор в брутната добавена стойност вече е съпоставим с този на развитите пазарни икономики. След края на кризата в Косово икономиката на България премина във фаза на ускорен растеж. В резултат на повишението на цените на петрола и поскъпването на долара спрямо еврото индексът на потребителските цени се увеличи с 10.1% средногодишно през 2000 г. спрямо 1999 г. Същевременно изменението в цените остава значително под растежа на производителността и запазва благоприятната тенденция в конкурентоспособността на икономиката. За трета поредна година фискалната програма беше преизпълнена, като бюджетният дефицит за 2000 г. е 1% от БВП при планирани 1.5%. Платежният баланс за 2000 г. отчете положително салдо от 1.1% от БВП, повлияно предимно от увеличението на преките чуждестранни инвестиции.

След Редовния доклад на Европейската комисия от 2000 г., който признава цените и търговския режим на България за либерални, бе постигната по-нататъшна либерализация на цените и външнотърговския режим. В началото на 2001 г. относителният дял на фиксираните цени в потребителската кошница отбеляза известно намаление спрямо 2000 г. Докладът на ЕБВР за страните в преход през 2000 г. потвърди оценката на ЕК, че цените в България може да се смятат за либерализирани в степен, съпоставима с цените във функциониращите пазарни икономики. През 2001 г. бяха направени следващи стъпки на либерализация на търговията. Най-убедително доказателство за намалената протекция от внос е фактът, че ефективната митническа ставка /приходи от



мита и митнически такси към внос/ е спаднала от 2.8% през 1999 г. до 1.7% през 2000 г., което е пренебрежимо ниска бариера пред вносителите.

През последната година се забелязва значително подобрение в състоянието и действието на *правната система и в прилагане и изпълнение на законите и договорите в България*. Правната система е в състояние да обслужва успешно нуждите на функциониращата пазарна икономика. Ефективността на съдилищата се е увеличила и те са в състояние да осигуряват стопанския оборот. Пазарната рамка на имуществените права е налице и качеството ѝ се подобрява. Административните регулатори във всички основни области на икономическа дейност са създадени и действат в продължение на повече от година. Нивото на прилагане и изпълнение на закони и договори е значително подобрено. Въпреки този напредък остават редица области, в които е необходимо значително по-нататъшно подобрение и усъвършенстване.

Положителното развитие на българската икономика през последните 4 години, което дава основание да се говори за трайни тенденции (т. нар. track record), както и напредъкът, постигнат след последния Редовен доклад на ЕК, дават основание да се очаква, че ЕС ще признае, че България е близо до функционираща пазарна икономика в Редовния си доклад през ноември 2001 година¹⁶.

Резултатите от конференцията по разширяването на Европейския съюз от края на март 2001 г. потвърдиха очакванията, че процесът на преговори е набрал скорост. Те са навлезли в много важен етап. Увеличеният интерес както от страна на правителствата, така и на обществеността в ЕС най-ясно проличава, когато се дискутира общата позиция на Съюза по проблема за свободното движение на работна сила. Така може да се направи заключението, че „пътната карта“ на преговорите и редовните доклади за напредъка на страните кандидатки са изпълнили своята цел - да ускорят процеса на преговори за членство. В последно време отново се наблюдава засилване на конкуренцията между кандидатите. Например Полша се отказа или промени исканията си за преходни периоди в резултат на успеха в преговорите, който отчетоха Словения и Естония.

Поглед върху настоящото положение на преговорите за присъединяване показва, че страните от така наречената Хелзинкка група достигат тези от първата шестлица. Към края на Шведското председателство на ЕС Словакия е затворила повече глави (19) от Полша (16) и има колкото Чехия и Естония (19), докато Словения и Унгария имат съответно по 20 и 22.

¹⁶ България и икономическите критерии от Копенхаген за членство в ЕС, Европейски институт, София, 2001

Това, което е далеч по-съществено, е не броят, а съдържанието на главите. Със затварянето на глава „Околна среда“ Словения постигна много голям успех и поставя ново предизвикателство пред останалите кандидатки. Опазването на околната среда обхваща поемане на задължения за сериозни инвестиции, които могат да се отразят на конкурентоспособността на фирмите в страните кандидатки. Словения получи преходен период до 2015 г. за приемане на асquis в областта на околната среда. До това време трябва да са изпълнени определени изисквания за водоснабдяването. Затварянето на тази глава подсказва, че съвсем разумно ЕС ще проявява по-голяма „щедрост“ към проблеми, като отпадъчните води, стандартите за питейната вода, които нямат голямо влияние върху Единния пазар, но ще бъде безкомпромисен към тези, които касаят конкурентната рамка на пазара.

Със затварянето на главата „Свободно движение на капитали“ Словения преодолява още едно препятствие. Страната не е искала преходни периоди за продажбата на земя, което е много деликатен проблем при преговорите с останалите държави. Преходен период беше даден единствено за закупуването на земеделска земя за граждани извън ЕС. Полша, Чехия и Унгария продължават да искат преходни периоди между 10 и 18 години, които да важат и за граждани на ЕС. И тъй като либерализирането на пазара на селскостопанска земя има относително малко икономическо влияние и за двете страни, може да се очаква този твърде политизиран в момента проблем да бъде разрешен скоро. Освен това изискваните преходни периоди ще започнат да текат от датата, която всяка отделна страна си е поставила като цел за начало на пълноправното членство (2003 г. за страните от първата група и 2007 г. за България).

Основен политически проблем за ЕС е намирането на обща позиция между държавите членки по отношение на свободното движение на работна сила, което е една от четирите основни свободи на единния пазар. Според академични изследвания обаче потенциалът за емиграция е относително малък в сравнение с европейския пазар на труда. Те показват, че дори десет години след пълното отваряне на пазара работниците от настоящите кандидатки за членство ще бъдат не повече от 1% от работната сила на настоящите страни-членки. Нещо повече, на фона на намаляващия работен потенциал в ЕС едно бързо отваряне на границите ще бъде сериозен икономически и политически сигнал. Въпреки това обаче специално правителствата на Германия и Австрия отстояват искането за седемгодишен преходен

период, а испанското правителство наскоро обвърза одобрението си за Общата позиция с искане за гаранции от Брюксел за структурните фондове на Съюза. Това показва, че преговорите са стигнали този етап, когато вече се засягат индивидуалните интереси на настоящите членове на Съюза. Под въпрос се оказва политическата им готовност да поемат едновременно последствията на разширяването. В това отношение Комисията предлага няколко възможности, които тепърва ще бъдат одобрени от членовете:

- В основата на предложението е петгодишен преходен период, валиден за целия ЕС, по време на който свободното движение на работници ще бъде ограничено за всички граждани на новите членове на Съюза. По време на този период обаче отделните страни ще могат да приемат вътрешни национални правила, регламентиращи заетостта на тяхна територия. Това ще може да включва дори пълна свобода за работа, без каквото и да било отлагане. Великобритания вече заяви готовността си да отвори изцяло пазара на труда паралелно с разширяването на ЕС.
- Общият петгодишен период ще бъде преразгледан две години след присъединяването на първите страни на базата на доклад от Комисията. Тогава Съветът ще реши единодушно дали да намали или премахне ограничението за всички или за отделни държави.
- Общият преходен период свършва с изтичането на определените пет години, но по искане на някои от членовете на Съюза може да бъде удължен с още две години. Формалните условия за подобно удължаване на срока не са уточнени все още, но при всички случаи свободното движение ще функционира напълно седем години след присъединяването.

Страните кандидатки реагираха негативно на предложението на Комисията. Полша, Чехия и Унгария се възпротивиха на каквито и да било ограничения, изтъквайки икономически и политически причини, а по-малките държави, като Словакия и Естония, отправиха критики, че еднаквият подход към малки и големи държави не е оправдан. В същото време правителствата на държавите кандидатки признават, че възможността всеки от настоящите членове да определя свои национални правила може да се окаже положителен момент.

Въпреки че свободата на предоставяне на услуги е глава, затворена от всички държави, с изключение на България и Румъния (която още дори не е започнала преговори по нея), в последно време отново попада в центъра на вниманието.





Под натиска на Германия е възможно дори отваряне отново на главата по определени проблеми, свързани с нея. Това предполага и единодушна промяна във вече договорената обща позиция на ЕС. В случая проблемът е в това, че фирмите от новите членове на Съюза ще имат възможност свободно да предоставят услуги в неговите граници. И докато това не поражда проблеми в повечето сектори на икономиката и ще доведе до така желаната трансгранична конкурентност, някои икономически среди в Германия (основно ангажирани в строителството) настояват да се въведат ограничения. Това дава основания да се препотвърди необходимостта от ясно разграничение, че потенциалът за злоупотреби не оправдава общо налагане на рестрикции.

- Възможни злоупотреби: многократно се изразяват притеснения, че под претекста на свободно предоставяне на услуги ще бъдат заобикаляни ограниченията за свободно търсене на работа, като се прибегва до самонаемане. Позицията на Комисията по този въпрос е ясна и може да се приеме, че е и правилна: ако има проблем с потенциални злоупотреби, трябва да се разработи система от адекватни мерки, за да бъдат следени или спирани подобни прояви, но това не може да бъде основание за общо ограничаване на една от основните свободи на ЕС.
- Законното прилагане на свободата да се предоставят услуги: очевидно конкуренцията ще се увеличи в някои отрасли и особено в граничните райони. Това ще има положително влияние върху потребителите. Проблеми в регионалните пазари на труда вероятно ще възникнат основно в строителството. Въпреки това и след разширяването ще бъде в сила директивата за „the posting of workers“, която гласи, че работниците в строителството трябва да получават минималната законна надница в страната, в която работят. Така разширяването едва ли би довело до осезаема разлика в заплащането между трудещите се в ЕС.

Като цяло дискутирането на преходните периоди трябва да бъде фокусирано повече върху факта, че подобни ограничения върху дейността на икономическите субекти ще доведат до увеличени разходи, които ще бъдат понесени от други сектори в икономиката. Адекватният отговор на необходимостта от адаптиране на новите региони към условията в ЕС е прилагането на политика на подкрепа за структурните промени. Общите забрани, въведени под формата на преходни периоди, ще забавят икономическия растеж в ЕС и страните кандидатки и така потенциално ще

увеличават цената на разширяването.

На срещата на върха в Ница през декември 2000 г. лидерите на страните членки на ЕС приеха предложената от Европейската комисия нова стратегия за разширяването. Тя съдържа „пътна карта“ - план за оставащите области за преговори, които според разчетите трябва да приключат с най-напредналите кандидати до края на 2002 г.

Средносрочният преглед на Комисията, подготвен за Европейския съвет в Гент на 19 октомври 2001 г., показва, че „пътната карта“ е изпълнена успешно дотук. Прегледът показва насоките в предстоящите преговори, като очертава възможни проблеми и предлага решения.

Комисията настоява страните от ЕС да обърнат специално внимание на проблемите, по които престои да се преговаря до края на 2001 г.:

- **Транспорт.** Някои страни членки искат временни ограничения за някои от страните кандидатки за техните пазари на транспортни услуги заради ниските цени, които те предлагат.
- **Данъчна политика.** Някои от кандидатите искат да запазят нулеви ставки за ДДС за определени продукти и по-ниски акцизи за тютюневите изделия. Комисията смята, че както е важно да се запазят принципите на функциониране на Вътрешния пазар, така трябва да се вземат под внимание политическите, социалните и икономическите последици за страните кандидатки.
- **Селско стопанство.** Тази година ще бъдат обсъждани въпроси, касаещи само ветеринарни и фитосанитарни проблеми. Специално внимание трябва да се обърне на хигиената и условията на труд в кланиците и мандрите. В ЕС трябва да се запази високият стандарт на сигурност на хранителните продукти и след разширяването.
- **Правосъдие и вътрешни работи.** Новите членове трябва да прилагат напълно Шенгенските условия.
- **Енергетика.** Кандидатите трябва да прилагат препоръките на ЕС за ядрена безопасност, за да могат да затворят тази глава. Неподлежащите на обновление блокове на Игналина (Литва), Бухунице 6 (Словакия) и Козлодуй (България) трябва да бъдат закрити според поетите от съответните държави ангажименти и ще бъдат отразени в Договорите им за присъединяване.

Комисията подчертава, че в бъдеще ще обърща специално внимание на прилагането на законодателството на ЕС от





страните кандидатки. В редовните доклади на комисията (13 ноември 2001 г.) се обръща особено внимание на административния потенциал да се прилага законодателството на ЕС.

Основни изводи от доклада за напредъка на България за 2001 г.:

- Постигнат е напредък в реформата на административната система.
- Необходими са допълнителни стъпки за ефективна, прозрачна и отговорна държавна администрация.
- Приемането на стратегии за реформа на съдебната система и за борба с корупцията са важни стъпки напред, но сега е необходимо и да бъдат приложени.
- Съдебната система остава слаба и са необходими допълнителни усилия, за да стане тя силна, независима, ефективна и професионална.
- Корупцията продължава да бъде сериозен повод за притеснение.
- Частичен напредък има в обучението на полицейските служители по човешки права и в борбата срещу трафика на хора.
- Ромското население продължава да страда от социална дискриминация.
- *България е близо до функционираща пазарна икономика. Тя ще може да бъде конкурентоспособна на европейския пазар в средносрочен план, ако продължи с политиката на реформи.*
- Българската икономика четвърта поредна година показва устойчиво развитие.
- Съществен напредък е извършен в приватизацията и в структурната реформа, което поставя макроикономическата основа за устойчив растеж.
- През 2000 инфлацията е нараснала чувствително.
- Нивото на инвестициите остава недостатъчно.
- Финансовото посредничество продължава да бъде недостатъчно и неефективно.
- Определени слабости на пазара на земя определят непълноценното му функциониране, което има ефект и върху други сектори на икономиката.

- Административните бариери пред развитието на частния сектор трябва да се елиминират напълно.

Комисията подчертава, че „Съюзът трябва да бъде готов за възможността да приеме всички държави, които до 2004 г. са изпълнили условията за членство.“ За тези, които ще имат нужда от още време, ще бъде разработена нова стратегия.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНИ СЦЕНАРИИ ЗА КРАЙ НА ПРЕГОВОРИТЕ

Въз основа на принципа за водещото значение на *acquis* може лесно да се остане с погрешното впечатление, че ЕС няма да има изисквания към България извън това да се приеме и прилага европейското законодателство. ЕС също иска преходни периоди преди страната кандидатка да може да разполага с пълните права и задължения на член на Съюза.

Една от най-деликатните области за ЕС е селското стопанство. Още при подписването на Европейските споразумения по този въпрос се стигна до съществени противоречия - страните от ЦИЕ с техните развити аграрни сектори искаха достъп до пазара на ЕС, който Съюзът от позициите на Общата селскостопанска политика (ОСП) не можеше да допусне.

С началото на преговорите този проблем не е по-малко болезнен и въпреки, че страните членки постигнаха съгласие за реформа в Общата селскостопанска политика в Берлин (1999 г.), ЕС все още не е готов да предложи на кандидатите участие в ОСП. Това ясно беше подчертано от един от архитектите на компромиса в Берлин - Гюнтер Ферхойген: „Решенията за селскостопанската политика няма да се прилагат по-рано от 2006 г.“.

Като следствие от това ЕС има два стратегически избора: (1) да се промени ОСП преди разширяването или (2) да се предложат преходни периоди на страните.

И двете възможности съдържат риска да се усложни процесът на водене на преговори. Ако ЕС предприеме реформи преди разширението, ще се изправи пред едновременно водене на преговори на три нива: (1) вътрешно, (2) с партньорите си от СТО и (3) със страните кандидатки.

Вторият вариант също е натоварен с проблеми. Ако ЕС поиска преходен период в област от такова голямо значение за страните от ЦИЕ, това със сигурност би довело до насрещни очаквания за компенсации в други, не по-малко значими



области. В допълнение преходен период в селското стопанство ще застраши функционирането на вътрешния пазар, защото ще трябва да се въведе граничен контрол за продукцията.

Вторият голям проблем е свободното движение на трудещи се. Повечето изследователски разработки в подкрепа на коментираните решения в тази област показват, че няма да има нужда от преходни периоди. От една страна, правят се сравнения с присъединяването на Испания и Португалия, когато очакванията за големи емигрантски вълни на евтина работна ръка така и не се осъществиха. На второ място, отбелязва се, че към датата на присъединяването основните аргументи за търсене на работа в чужбина няма да са валидни за повечето трудещи се от ЦИЕ.

По отношение на България може да се посочат три групи области, които могат да доведат до искането на преходни периоди: (1) области, в които България има твърде либерална политика с незначителна държавна намеса, обаче стриктно регулирани в ЕС; (2) области, в които приемането на законодателството на ЕС налага твърде големи разходи за България и (3) области, в които пълното прилагане на *acquis* се затруднява от политически обстоятелства. Примери, валидни за България за втората и третата група области, могат да бъдат изпълняването на изискванията за опазване на околната среда и някои регламенти на социалната политика, които изискват огромни разходи от държавния бюджет и спазването на Шенген, и продажбата на земя на чужденци, като политически проблеми.

В теоретичните разработки преговорите се характеризират с висока степен на несигурност и непредсказуемост. Това важи с особена сила за България въпреки положителните оценки, че е „идеален пример на кандидатка за членство, която пълноценно се възползва от принципа за „догонване“, защото преговорите са още в начален етап и предстоят дискусиите по наистина значимите теми. Трудностите за предвиждане на вероятни възможности за приключване на преговорите се дължат на неяснота, свързана с обстоятелства, които могат да имат голямо влияние - срив на позициите на еврото, ескалиране на кризата в Македония, вето на някоя от страните членки при приемане на първата вълна кандидати, неспособност на ЕС да завърши необходимите реформи на институциите си. Пример в това отношение може да бъде негативния вот на референдума за Договора от Ница в Ирландия.

С оглед теорията и направените дотук заключения може да се предвидят няколко варианта:

1. Процесът ще бъде доминиран от гореизложените проблемни области (ОСП, свободно движение на хора, околна среда, Шенген и търговия със земя).

2. Предвид комплексността на исканията едновременно от страните кандидатки и ЕС процесът ще бъде доминиран от компромиси и взаимни отстъпки.

3. В опитите си да постигне тези компромиси България ще бъде повлияна от това, което се случва на другите маси за преговори. Ако се погледне историята на разширяванията на ЕС, прави впечатление, че винаги в крайните етапи на преговорите е използвана стратегията на „тарана“.

4. Колко важна е България за ЕС?

Безспорен е фактът, че ЕС ще приеме други държави за членове преди България, което я поставя в позиция крайният изход от преговорите да бъде моделиран по примера на вече проиграна ситуация. В такъв случай е много трудно да се извоюват по-добри условия за членство. Тогава от значение остава важността на България за ЕС и доколко това може да се експлоатира като силна страна при преговорите. Ако направим сравнение с Полша, много аналитици посочват, че източно разширяване без нея би било равностойно на провал за целия процес. Въпросът е, доколко важно е за ЕС в обзримо бъдеще да приеме нова държава от Балканите и да допринесе за стабилността и просперитета на региона?

Дали България ще се възползва от тези възможности зависи и от капацитета да се водят преговори. С оглед смяната на правителството след изборите от 17 юни 2001 г. новата администрация трябва да използва изграденото в последните четири години и да доразвие потенциала на органите, които ще движат преговорния процес. От значение е да се изгради стабилна структура, която да има ясно дефинирани процедури за координация и комуникация, за да могат да се водят успешно преговорите и да се усвояват пълноценно предприєдинителните помощи по Фар и другите финансови инструменти на ЕС.

5. Заложените от България цели за членство от 2007 г. означават, че вероятно част от преговорите ще се водят със страни членки повече от настоящите 15, ако приключването на преговорите се забави след 2004 г. Подобен вариант ще доведе до усложняване на пътя към членство в ЕС и налага изпълнението на задачите според изготвените графици.



Основен извод, който може да се направи въз основа на изложените разсъждения е, че България не представлява специален случай в поредното, но уникално разширяване на ЕС. Без съмнение предстоят трудните етапи на преговорите, но като цяло основните проблеми са общи за всички кандидатки за членство в ЕС.

Безспорен факт е, че не съществуват други сериозни алтернативи на присъединяването към ЕС и е от съществено значение преговорите да бъдат приключени, когато броят на членовете е минимален, както и навреме, за да бъде включена страната в разчетите за следващия бюджет на ЕС, преговорите, за който ще бъдат през 2005 г.

Отношенията между България и ЕС

Отношенията между България и ЕС се характеризират с възходяща динамика, като в рамките на 10-годишния период - 1988 - 1998 година, достигат от най-ниско равнище на договореностите до етапа на проучвателни разговори за преговори за присъединяване на България към Европейския съюз. В хронологичен порядък отношенията между България и ЕС се развиват, както следва:

април 1988 година - Народна република България и Европейската икономическа общност /ЕИО/ установяват дипломатически отношения;

май 1990 година - подписване на Спогодба за търговия, търговско и икономическо сътрудничество между Република България и Европейската икономическа общност; Европейската икономическа общност открива програмата ФАР за България;

ноември 1991 година - Европейската икономическа общност включва България в Общата схема за преференции;

май 1992 година - откриване на преговорите за Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки и България;

март 1993 година - подписване на Европейско споразумение за асоцииране между Република България и Европейските общности и техните страни членки и на Временно споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

декември 1993 година - влизане в сила на Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

декември 1993 година - подписване на Допълнителен протокол към Европейското споразумение и към Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

юни 1994 година - подписване на Споразумение за компенсиране закъснението по влизането в сила на Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;



декември 1994 година - подписване на Втори допълнителен протокол към Европейското споразумение и към Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

февруари 1995 година - влизане в сила на Европейското споразумение за асоцииране, чиито разпоредби заместват Спогодбата между ЕИО и Република България за търговия, търговско и икономическо сътрудничество и Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

декември 1995 година - България подава молба за членство в ЕС;

януари 1996 година - Съветът на министрите на ЕС взема решение да открие процедура по молбата на България за членство в ЕС и възлага на Европейската комисия да подготви становище по готовността на България да се присъедини към ЕС;

април 1996 година - подписване на Трети допълнителен протокол към Европейското споразумение;

юли 1997 - парафиране на Протокол за адаптиране на Европейското споразумение предвид присъединяването на нови страни членки и резултатите от Уругвайския кръг многостранни търговски преговори в рамките на ГАТТ;

юли 1997 година - Европейската комисия представя становище по молбата на България за членство в Европейския съюз;

декември 1997 година - Европейският съвет взема решение за стартиране на процеса на присъединяване. България е включена в процедура за присъединяване към Европейския съюз по член О на Договора за Европейския съюз. С една част от страните кандидати започват преговори за присъединяване, а с други, сред които и България, се открива подготвителна фаза на преговори;

март 1998 година - Решение на Съвета на министрите на Европейския съюз за приемане на „Партньорство за присъединяване с България“;

април 1998 година - откриване на подготвителната фаза на преговорите - аналитичен преглед на законодателството на Европейския съюз;

ноември 1998 година - в съответствие с решенията на Европейския съвет от Люксембург Европейската комисия представя първия годишен доклад относно напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС;

май 1999 година - приета е съвместна оценка на Европейската комисия и България за приоритетите в средносрочната икономическа политика на България;

13 октомври 1999 година - втори редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС;

10 декември 1999 година - решение на Европейския съвет в Хелзинки за откриване на преговори с България през февруари 2000 г.;

декември 1999 година - Решение на Съвета на министрите на Европейския съюз за приемане на актуализиран вариант на „Партньорство за присъединяване с България“;

15 февруари 2000 година - Официално откриване на преговорите за присъединяване;

ноември 2000 година - Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България към членство в ЕС;

декември 2000 година - България е извадена от негативния визов списък на Европейския съюз;

ноември 2001 година - Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България към членство в ЕС.

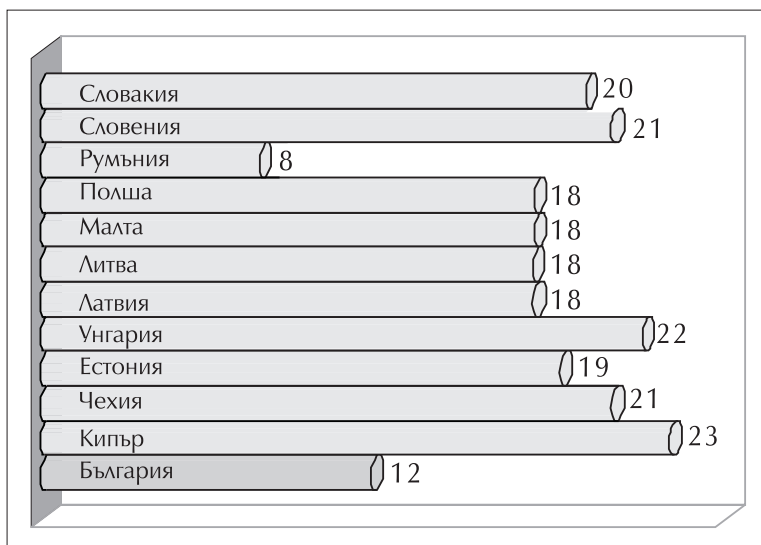




Мониторинг на преговорите за присъединяване

Глава	Състояние 26 октомври 2001
1 „Свободно движение на стоки“	отворена
2 „Свободно движение на хора“	отворена
3 „Свободно предоставяне на услуги“	отворена
4 „Свободно движение на капитали“	временно затворена
5 „Дружествено право“	временно затворена
6 „Политика в областта на конкуренцията“	отворена
7 „Селско стопанство“	предстои отваряне
8 „Рибно стопанство“	временно затворена
9 „Транспортна политика“	отворена
10 „Данъчна политика“	отворена
11 „Икономически и валутен съюз“	предстои отваряне
12 „Статистика“	временно затворена
13 „Социална политика“	отворена
14 „Енергетика“	предстои отваряне
15 „Промислена политика“	предстои отваряне
16 „Малки и средни предприятия“	временно затворена
17 „Наука и изследвания“	временно затворена
18 „Образование и проф. Обучение“	временно затворена
19 „Телекомуникации“	временно затворена
20 „Култура и аудиовизия“	временно затворена
21 „Регионална политика“	предстои отваряне
22 „Околна среда“	отворена
23 „Защита на потребителите“	временно затворена
24 „Правосъдие и вътрешни работи“	отворена
25 „Митнически съюз“	отворена
26 „Външни отношения“	временно затворена
27 „Обща външна политика и политика на сигурност“	временно затворена
28 „Финансов контрол“	отворена
29 „Финансови и бюджетни въпроси“	предстои отваряне
30 „Институции“	предстои отваряне
Общо затворени глави	12

Състояние на преговорите с 12-те страни кандидатки към 26 октомври 2001 г.

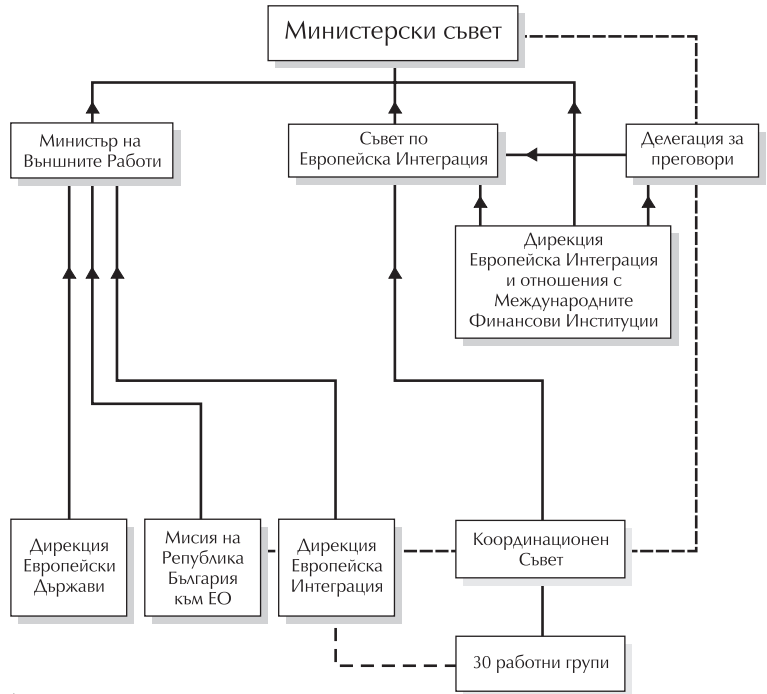




Структура на преговорите и главни действащи лица

<i>Страна кандидатка за членство в Европейски съюз</i>	<i>Европейски съюз</i>	
<i>1. ПОЗИЦИИ</i>		
Работни групи	изготвя преговорни позиции	Екип по преговорите на Европейската комисия
Правителство	приема преговорни позиции	Съвет
<i>2. ПРЕГОВОРИ</i>		
Заместник преговарящ	Срещи на заместниците	Постоянни представители
Главен преговарящ	Преговори	Съвет (външни министри)
<i>3. РАТИФИЦИРАНЕ</i>		
Правителство	Изготвя договор за присъединяване	Европейска комисия
	Последно становище за Договора за присъединяване	Европейска комисия
	Гласува с абсолютно мнозинство	Европейски парламент
	Единодушно одобрение	Европейски съвет
Правителство	Подписване на Договора за присъединяване	Европейски съвет
Парламент	Ратифициране	Национални парламенти на страните членки

Структури за преговори с ЕС



Легенда:
 —▶ отчита се пред
 - - - оперативна връзка



G. Avery, The European Union's Enlargement Negotiations, *The Oxford International Review*, Summer Issue 1994, p. 27-33, 1995,

R. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, London: Centre for Economic Policy Research, 1994

R. Baldwin, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, *Economic Policy*, April 1997

Brenton & Gros, Trade Reorientation and Recovery in Transition Economies, *CEPS Working Document* no. 109, 1997

Curzon-Price, V. et al. (ed.), *The Enlargement of the EU*, Routledge, 1999

Lykke Friis, *When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement?*, Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen, 1997

Lykke Friis, And Then They Were 15... The EC's EFTA-Enlargement Negotiations, *Cooperation & Conflict*, vol. 33, no. 1, March 1998

Lykke Friis, Approaching the 'third half' of the EU grand bargaining - the post-negotiation phase of the Europe Agreement Game, *Journal of European Public Policy*, 5:2, 1998

Lykke Friis & Anna Murphy, EU and Central and Eastern Europe - Governance and Boundaries, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 2, 1999

H. Grabbe, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, *Robert Schuman Centre Working Paper*, EUI, 1998

H.G. Krenzler & Everson, Preparing for the Acquis Communautaire, *Robert Schumann Centre Policy Paper* no. 6/98, EUI, 1998

Alan Mayhew, *Recreating Europe: the European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998

Andrew Moravcsik, Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in P. Haas et. al *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkely: University of California Press, 1993





P. Nicolaides & A. Close, Accession to the European Union: The Ultimate Bargain in Fin Laursen (ed.): *The Political Economy of European Integration*, Dordrecht: Martinus Nijholt Publishers, p. 283-312, 1995

Robert Putnam, Diplomacy and Domestic Politics, *International Organisations*, Vol, 42, p. 427-61, 1988

Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement, Commission Opinion in accordance with Article 48 of the Treaty on European Union on calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties, Brussels, COM (2000) 34 final.

Shaping the New Europe, Strategic Objectives 2000-2005, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM (2000) 154

Peter Ludlow, A New Beginning, Centre for European Policy Studies Commentary, 1999

Michael Emerson, Enlargement fundamentals - 4 scenarios, Centre for European Policy Studies Commentary, 1999

S. Croft, J. Redmond, G. Wyn Rees, M. Webber, The Enlargement of Europe, Manchester University Press, Manchester, 1999

M. Emerson, Redrawing the Map of Europe, Macmillan, London, 1998

Defending the European Union, *The Economist*, 5 June 1999

Who will join next?, *The Economist*, 2 October 1999

The Long-term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border, Final Report of the Reflection Group, Rober Schuman Centre for Studies, European University Institute, Florence with The Forward Studies Unit, European Commission, 1999

H. Grabbe, K. Hughes, Enlarging the EU Eastwards, The Royal Institute of International Relations, London, 1998

Christopher Preston, Enlargement and Integration in the European Union, Routledge, London, 1997

Pal Dunay, The European Union and the 21st Century, International Security Studies, Yale University, 1999

К. Хюз, Разширяването на Изток: политиката на Европейския съюз, Център за Европейски Изследвания, 1998



Дж. Итуел, М. Елман, М. Карлсон, Д. Марио Нути, Дж. Шапиро, Не просто поредното разширяване, Център за европейски изследвания, 1998

Кр. Николов, От Хага до Амстердам, Център за европейски изследвания, 1998

Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и България, 1993

Бялата книга - Подготовка на асоциираните страни от централна и източна Европа за интеграция във вътрешния пазар на ЕС, Брюксел, 1995

Национална програма за приемане достиженията на правото на Европейските общности, София, 1999

Партньорство за присъединяване, Брюксел, 1999

Доклад на Европейската комисия за напредъка на България: 2000, Брюксел, 2000

Ирина Бокова, Пенчо Хубчев (ред.), „Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз“, Friedrich-Ebert-Stiftung, София

Доклад на Европейската комисия за напредъка на България: 2001, Европейска комисия, Брюксел, 2001