



Për përdorim të gjërë

Organisation de cooperation et de Developpement ekonomiques
 Organisation for Economic Co-operation and Development
 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik

28mars2007

DREJTORIA E QEVERISJES PUBLIKE E ZHVILLIMIT TE TERRITORIT Përkthimi nga teksti anglisht

**SIGMA-NJË NISMË E PËRBASHKËT E OECD DHE BASHKIMIT EUROPIAN,
 KRYESISHT E FINANCUAR NGA BE.**

**ZGJERIMI I BASHKIMIT EVROPIAN: NJË ANALIZË E BASHKËBISEDIMEVE
 PËR VENDET E BALLKANIT PERËNDIMOR**

BOTIMI I SIGMA:Nr.37

Ky dokument analizon bisedimet, të cilat do të mbahen me gjashtë vendet e Ballkanit Perëndimor (Shqipërinë, Bosnjën e Hercegovinën, Kroacinë, ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Malit të Zi dhe Serbisë) dhe synon të identifikojë problemet kryesore që mund të dalin.

Eksperiencia e zgjerimit të pestë për Bashkimin Evropian me 12 vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore është përdorur gjerësisht në këtë analizë për dy arsye: e para pasi oferta e bërë ndaj këtyre vendeve duket që mund të jetë pikënisja për ofertën që do t'iu bëhet vendeve të Ballkanit Perëndimor; e dyta, pasi problemet, të cilat kanë ndodhur gjatë bisedimeve për zgjerimin e pestë duket që mund të jenë fushat kryesore të bisedimeve me gjashtë vendet.

Për informacion të mëtejshëm jeni të lutur të kontaktoni Z.Anke Freibert, Sigma; Tel:(33 1) 45 24 13 99-Email:anke.freibert@oecd.org

JT03224554

**Dokumenti i plotë gjendet në OLIS në formatin origjinal
 Dokument complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
 Complet document available on OLIS in its original format**



Përkthimi dhe publikimi i materialit u financua nga NISPAce dhe Instituti i Trajnimit të Administratës Publike me mbështetje të SIGMA/OECD.

“Përkthimi i këtyre materialeve u bë i mundur me mbështetjen e LGPSRI/OSI (Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute))”

OECD nuk mban përgjegjësi për cilësinë e përkthimit.

Dizajni dhe printimi: Publicita

Përktheu: Erald Komimi
Redaktoi: Ledi Bianku



Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim
Një iniciativë e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE-ja

**ZGJERIMI I BASHKIMIT EUROPIAN:
NJË ANALIZË E NEGOCIATAVE PËR
VENDET E BALLKANIT PERËNDIMOR**

DOKUMENTI SIGMA NO. 37

**Professor Alan Mayhew
Instituti Europian i Sussex-it
Universiteti i Sussex-it
Mbretëri e Bashkuar**

Ky dokument është hartuar me ndimën financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e shprehura në të janë ato të autorit dhe nuk mundet në asnjë mënyrë të konsiderohen se pasqyrojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Europian si dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve të saj anëtare apo të vendeve përfituese që marrin pjesë në Programin Sigma.

PROGRAMI SIGMA

Programi Sigma — Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim – është një iniciativë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe e Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE-ja.

Duke punuar në partneritet me vendet përfituese, Sigma mbështet qeverisjen e mirë nëpërmjet:

- Vlerësimin të progresit të reformave dhe identifikimit të prioriteteve përkundrejt treguesve që reflektojnë praktikën e mirë Europiane dhe legjislacionin ekzistues të BE-së (*acquis communautaire*)
 - Asistimit të vendimmarrësve dhe të administratës në krijimin e organizatave dhe të procedurave për të përmbushur standardet dhe praktikën e mirë Europiane
 - Lehtësimin të asistencës donatore prej nga brenda dhe jashtë Europës duke ndihmuar në hartimin e projekteve, garantimin e parakushteve dhe duke mbështetur gjatë zbatimit.
- Gjatë vitit 2007 Sigma ka punuar me këto vende partnere:
- **Vendet e Reja Anëtare të BE-së** — Bullgari dhe Rumani
 - **Vendet kandidatë për në BE** — Kroaci, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë dhe Turqi
 - **Vendet e Ballkanit Perëndimor** — Shqipëri, Bosnjë dhe Herzegovinë (Shteti, Federata e BiH-së dhe Republika Serbe), Mal të Zi, Serbi dhe Kosovë (e qeverisur që prej Qershorit 1999 nga Misioni i Administratës së Përkohshme së Kombeve të Bashkuara në Kosovë -UNMIK-u)
 - Ukrainë (aktivitete të financuara nga Suedia dhe nga Mbretëria e Bashkuar).

Programi Sigma mbështet përpjekjet për reformë të vendeve partnere në fushat e mëposhtme:

- Kuadret ligjore dhe administrative, shërbimin civil dhe drejtësi; sistemet e integritetit publik
- Kontrollin e brendshëm të financave publike, auditin e jashtëm, luftën kundër mashtrimit dhe menaxhimin e fondeve të BE-së
- Menaxhimin e shpenzimeve publike, sistemet e buxhetit dhe të thesarit
- Prokurimin publik
- Hartimin e politikave dhe koordinimin
- Rregulla më të mirë.

Për informacion të mëtejshme mbi Sigma-n, vizitoni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaweb.org>

E drejta e autorit OECD, 2007

Aplikimi për lejen e riprodhimit ose të përkthimit të materialit të plotë apo të pjesëshëm duhet të dërgohet në adresën e mëposhtme: Drejtorisë së Shërbimeve të Botimit, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABELA E PERMBAJTJES

	PROGRAMI SIGMA	5
	PARATHËNIE	7
	OBJEKTIVAT DHE FUSHA E KËTIJ DOKUMENTI	9
A.	HISTORIKU I NEGOCIATAVE	9
1.	Zgjerimi pas Rënies së Murit të Berlinit	9
2.	Konteksti Politik i Negociatave	12
3.	Strukturat Institucionale dhe Proçedurat	14
B.	KUSHTËZIMI	17
	Programimi i Kushtëzimit dhe i Monitorimit	20
	Masat mbrojtëse në Traktatet e Anëtarësimit	22
C.	PALËVIZSHMËRIA DHE ELASTICITETI GJATË NEGOCIATAVE	23
	Mjetet e Elasticitetit gjatë Negociatave	23
D.	PËRQASJA E ZAKONSHME NDAJ NEGOCIATAVE	25
1.	Pozicioni Negociues i Bashkimit European	25
2.	Pozicioni Negociues i Vendeve Kandidate	28
E.	THELBI I NEGOCIATAVE	29
	Metoda Kapitull-pas-Kapitulli	30
	Siguria Ushqimore, Politika e Veterinarisë dhe Fito-sanitare	43
F.	PËRGATITJET PËR NEGOCIATAT E KAPITUJVE KRYESORË TË BISEDIMEVE	50
G.	EKONOMIA POLITIKE E ZGJERIMIT DHE ANËTARËSIMIT	52

PARATHËNIE

Bashkimi European e ka bërë të qartë në një numër rastesh se e ardhmja e kombeve të Ballkanit Perëndimor është mes Bashkësisë. Pas luftimeve Ballkanike të viteve 1990, anëtarësimi është parë si një garanci për paqe dhe stabilitet në rajon si nga 27 vendet e Bashkimit ashtu edhe nga gjashtë vendet e Ballkanit Perëndimor — Shqipëria, Bosnja dhe Herzegovina, Kroacia, ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Mali i Zi dhe Serbia.

Megjithatë, ky besim i përbashkët përbën një objektivi, i cili mund të arrihet, vetëm atëhere kur të gjashta vendet t'i kenë përmbushur kushtet për anëtarësim të vendosura nga Bashkimi. Një pjesë e kësaj përgatitjeje do të kryhet nëpërmjet zbatimit të Marrëveshjeve të Stabilizim-Asociimit (MSA-të), të cilat janë negociuar ose janë në proces negociimi me këto vende. Pavarësisht kësaj, kushtet për anëtarësim shkojnë përtej programit të punës të nënkuptuar nga MSA-ja.

Pasi një vend aplikon për anëtarësim në BE dhe është i përgatitur në mënyrë të përshtatshme për këtë anëtarësim, BE-ja do ta ftojë atë vend për të negociuar hyrjen e tij. Për disa vende në Ballkanin Perëndimor, ky hap mund të duket se i përket të ardhmes së largët. Megjithatë, Kroacia gjendet në mes të negociatave të saj dhe vendet e tjera mund të pasojnë në vitet e ardhshme.

Ky botim analizon negociatat të cilat do të zënë vend në këto vende, si edhe përpiqet të identifikojë se ku ka gjasa që të hasen problemet më të mëdha. Eksperienca e zgjerimit të pestë të Bashkimit European me 12 vendete e Europës Qendrore dhe Lindore përdoret gjerësisht në këtë analizë për dy arsye: së pari, pasi oferta që u është bërë këtyre vendeve ka të ngjarë të jetë fillimi për ftesën që do t'u bëhet vendeve të Ballkanit Perëndimor; së dyti, pasi problemet që janë hasur gjatë negociatave për zgjerimin e pestë ka të ngjarë të përbëjnë fushat kryesore të negociimit edhe për gjashtë vendet.

Ndërkohë që procedura tepër klasike dhe organizimi institucional i zgjerimit të pestë ka mundësi të karakterizojë edhe negociatat me Vendet e Ballkanit Perëndimor, ato do të zenë vend në një klimë politike tepër të ndryshme. Ndërkohë që nuk vihet në dyshim përkushtimi i BE-së ndaj rajonit, është gjithashtu e vërtetë që qëndrimi ndaj një zgjerimi të mëtejshëm si ndërmjet qeverive ashtu edhe ndërmjet publikut të Bashkësisë është bërë më i kujdesshëm që prej zgjerimit të pestë.

Ky ndryshim i qëndrimit ka gjasa të ndihet në terren në formën e një monitorimi më strikt të kushteve të bashkangjitura për anëtarësim, por jo në një forcim të vetë kushteve.

Kjo është vënë re qartë në kushtet bashkangjitur anëtarësimit të Bullgarisë dhe të Rumanisë, vende të cilat po monitorohen nga afër pas bashkimit të tyre me BE-në, duke u kërcënuar për një ulje të transfertave të BE-së, nëse ato nuk ndërmarrin reformat e premtuara në Marrëveshjen për Anëtarësim. Gjatë negociatave me Kroacinë, BE-ja është përpjekur të garantojë se përshtatja me *acquis* do të kryhet përpara negociatave duke propozuar “pika fillestare reference” për kapitujt kryesorë. Aktualisht, negociimet për këto kapituj nuk do të hapen derisa vendi aplikant t'i ketë arritur këto pika reference.

Mbetet e qartë se anëtarësimi i Vendeve të Ballkanit Perëndimor është në interes të të dyja palëve në negociim. Pavarësisht kësaj, nën këto rrethana të ndryshuara është e qartë se përgatitja për anëtarësim dhe vetë negociatat duhen trajtuar në një mënyrë të mirë-planifikuar dhe se veprimet duhet të jenë të mirë-koordinuara dhe të kontrolluara sa më fort që të jetë e mundur. Vetëm nëpërmjet koordinimit të mirë vendi aplikant do të jetë në gjendje të mbajë premtimet që ai bën gjatë periudhës përpara hyrjes dhe gjatë negociatave.

Koordinimi i fuqishëm i politikës së BE-së në qeveri, si gjatë përgatitjes për hyrjen dhe gjatë negociatave është thelbësor.

Në vendet e Ballkanit Perëndimor, si në të gjitha vendet e tjera, arritja e objektivit kombëtar kërkon një mbështetje të fuqishme dhe të vazhdueshme nga niveli më i lartë i shtetit dhe i qeverisë. Nëse kjo mbështetje do të jetë e lëkundur, hyrja në BE do të bjerë poshtë në rreshtat e fundit të listës së prioriteteve të politikave dhe përgatitja do të lëkundet. Kjo mund të çojë në një humbje të interesit për anëtarësim në BE të atij vendi.

Prandaj, mbështetja e vazhdueshme dhe e fuqishme për anëtarësimin nga nivelet më të larta të shtetit është jetike.

Meqenëse një ndër kushtet thelbësore për anëtarësimin është adoptimi i plotë dhe zbatimi i *acquis communautaire*, negociatat për anëtarësim kryesisht kanë të bëjnë me kohën dhe kushtet për adoptimin e *acquis* nga vendi aplikant. Në disa rrethana tepër të veçanta ka qenë e mundur të negocioheshin përjashtime të përhershme nga *acquis*, por këto raste përgjatë pesë zgjerimeve mund të numërohen me gishtat e një dore. Pavarësisht kësaj, *acquis* do të zgjerohet në mënyrë që të përfshijë karakteristikat specifike të vendit aplikant; shtimi i produkteve bujqësore specifike në listën e zonave të mbrojtura gjeografike është një shembull i kësaj.

Sidoqoftë, fusha për negociimin qoftë edhe të periudhave të tranzicionit për adoptimin e *acquis* mbetet e kufizuar. Zhvillimi i një strategjie negociimi kërkon vendosjen e prioriteteve të kërkesave për masa të tilla. Për këtë arsye është thelbësore që vendi aplikant të marrë seriozisht në konsideratë ndikimin e adoptimit të pjesëve kryesore të *acquis* në ekonomi dhe në shoqëri përpara se të fillojnë negociatat. Kjo do të përfshijë përdorimin teknikave për vlerësimin e ndikimit rregullator mbi pjesët më të rëndësishme të *acquis*, sidomos të *acquis* për proceset. Adoptimi i kësaj të fundit, duke përfshirë *acquis* mjedisore dhe atë në lidhje me disa politika sociale, mund të jetë tepër e kushtueshme si për sektorin publik ashtu edhe për atë privat.

Për këtë arsye, ndikimi i *acquis* së Komunitetit mbi ekonominë dhe shoqërinë e vendit aplikant duhet përcaktuar përpara hartimit të strategjisë së negociimit.

Këto përgatitje për negociatat dhe vetë negociatat do të përfshijnë një numër të madh të stafit të mirëkualifikuar nga departamentet e qeverisë (dhe në fakt edhe nga vetë sektori privat). Për këtë arsye, një pjesë e rëndësishme e përgatitjeve për negociatat është trajnimi i stafit për të garantuar se mungesa e burimeve njerëzore të kualifikuara nuk do të përbëjë pengesë për një integrim të efektshëm.

Fushat më të vështira të negociimit ka të ngjarë të jenë po ato që kanë qenë të vështira gjatë zgjerimit të pestë. Ato përfshijnë kapitujt mbi bujqësinë; lëvizjen e lirë të kapitalit dhe të krahut të punës; drejtësinë, lirinë dhe sigurinë; sigurinë e ushqimit; politikat veterinarë dhe fito-sanitare; mjedisin dhe ndoshta politikat e konkurrencës (subvencionet nga shteti).

Negociimi i këtyre fushave kërkon një përgatitje tepër të kujdesshme nga ana e vendeve të Ballkanit Perëndimor. Kjo do të përfshijë bashkëpunimin e ngushtë jo vetëm me palët e interesit në vend, por gjithashtu edhe me Shtetet kryesore Anëtare të BE-së dhe institucionet Komunitare. Të kuptuarit e ekonomisë politike të negociatave është thelbësor për të arritur sukses.

Prandaj duhet rekomanduar që vendet aplikante të bashkëpunojnë në mënyrë të ngushtë me Komisionin Europian dhe me sa më tepër Shtete Anëtare që të jetë e mundur dhe veçanërisht me ato që ose e mbështesin ose e kundërshtojnë fuqimisht anëtarësimin e tyre.

OBJEKTIVAT DHE FUSHA E KËTIJ DOKUMENTI

Zgjerimi i Bashkimit Europian me dymbëdhjetë vende të Europës Qendrore dhe Lindore tregoi në të njëjtën kohë një shenjë vazhdimësie dhe një drejtim të ri politikash.

Ishte një shenjë vazhdimësie pasi Bashkimi Europian ka vazhduar të zgjerohet në mënyrë të qëndrueshme që prej vitit 1973, me bashkimin e vendeve të para anëtare. Ky ishte Zgjerimi i Pestë i Bashkimit përgjatë një periudhe pak më shumë se tridhjetë vjeçare. Si i tillë përbënte një dëshmi për prestigjin në rritje të BE-së dhe joshjen drejt anëtarësimit të vendeve anëtare.

Ishte në të njëjtë kohë një drejtim i ri politikash në kuptimin që zgjerimi më i fundit i hapi rrugën vendeve Europiane në tranzicion ekonomik dhe politik nga shteti mono-partiak dhe ekonomia e planifikuar për t'iu bashkuar BE-së. Kjo ka rezultuar e vështirë, por gjithashtu një hap me përfitime të dyfishta në historinë e BE-së.

Shtirja e ofertës për anëtarësim ka çuar në përhapjen e vlerave, ligjeve dhe procedurave të BE-së në fqinjët e tij, dhe për këtë arsye ka favorizuar një stabilizim të fqinjësisë dhe në një shkallë të madhe në përfitim nga ana e vetë Bashkimit. Kjo është arritur nëpërmjet një kostoje tepër të vogël nga ana e anëtarëve të Bashkësisë dhe me një përfitim të madh si për vendet anëtare të vjetra ashtu edhe për ato të reja.

Pavarësisht kësaj, zgjerimi i anëtarësisë në BE me vendet e Europës Qendrore dhe Lindore ka çuar në disa ndryshime të rëndësishme në mënyrën se si arrihet anëtarësimi. Kështu ka ndodhur veçanërisht në rastin e kushteve të vendosura për vendet candidate. Në të njëjtën kohë mjedisi politik në të cilin zë vend zgjerimi ka ndryshuar, duke e bërë zgjerimin në të ardhmen disi më të vështirë se në të kaluarën.

Oferta e anëtarësimit të plotë u është bërë tanimë vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe Turqisë, sigurisht me kushtin që këto vende të përmbushin detyrimt e përcaktuara prej Bashkësisë. Ky dokument trajton negociatat e ardhshme për anëtarësim të vendeve të Ballkanit Perëndimor, megjithëse shumë prej pikave të ngritur janë gjithashtu të zbatueshme edhe për anëtarësimin e Turqisë.

Ky dokument përmban shtatë pjesë, të cilat kanë për qëllim të:

- gjurmojnë historikun e negociatave dhe përgatitjen e tyre politike, si edhe të shqyrtojnë strukturat institucionale dhe proceduriale gjatë negociatave
- analizojnë kushtet e zbatueshme për anëtarësim
- shqyrtojnë fushën për elasticitet gjatë negociatave
- paraqesin një metodikë të përgjithshme për përgatitjen për negociatat
- analizojnë pyetjet thelbësore negociuese
- shqyrtojnë përgatitjen për negociata në vendet e Ballkanit Perëndimor
- analizojnë ekonominë politike të anëtarësimit

A. HISTORIKU I NEGOCIATAVE

1. Zgjerimi pas Rënies së Murit të Berlinit

Zgjerimi i Bashkimit Europian me Ballkanin Perëndimor mund të shihet në të njëjtën kontekst si zgjerimi i pestë i vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore – megjithëse me faktorin e rëndësishëm shtesë të luftrave të Ballkanit në vitet 1990-të.

Asnjë prej katër zgjerimeve të mëdha, deri në momentin, si edhe duke përfshirë vendet e EFTA-s, nuk është marrë kryesisht për arsye të sigurisë. Pavarësisht kësaj, siguria ishte një

nga arsyet kryesore që e bëri BE-në të vendoste të zgjerohej me vendet që më parë kishin qenë prapa Perdes së Hekurt. Sigurisht që kishte edhe motive të tjera, duke përfshirë një ndjenjë detyrimi ndaj vendeve, që kishin rrëzuar sistemin Komunist dhe që tani kërkonin një pikë referimi perëndimore. Pavarësisht kësaj, siguria ishte parësore në mendjet e BE 15-ës kur ato ranë dakord të nënshkruanin Marrëveshjet e Asociimit në gjysmën e parë të viteve 1990-të dhe më vonë për të hapur negociatat në samitet e Helsinkit dhe të Luksemburgut.

Siguria ishte gjithashtu parësore në mendjen e Shteteve Anëtare të BE-së, në kohën kur ato i ofruan anëtarësim në BE, vendeve të Ballkanit Perëndimor. Luftrat të cilat ishin zhvilluar në rajon në vitet 1990-të kishin qenë mizorisht brutale dhe ato kishin ngjarë më pak se 300 kilometra larg Vienës, në zemër të Europës.

Pavarësisht kësaj, siguria përbën ndoshta objektivin kryesor për anëtarësimin në BE, për vendet e Ballkanit Perëndimor. Në këtë rast, kjo ka të bëjë më pak me sigurinë e jashtme sesa me sigurinë e brendshme rajonale. Anëtarësimi në BE mbart me vete shpresën e këtyre vendeve për t'u dhënë fund konflikteve në Ballkanin Perëndimor; kjo përfaqëson gjithashtu një shkallë stabiliteti, të cilën ato nuk mund të shpresonin ta arrinin jashtë Bashkimit.

Por shtetet e Ballkanit Perëndimor dolën gjithashtu nga një sistem komunist relativisht vonë, megjithëse, në rastin e Jugosllavisë ai ishte një sistem komunist i reformuar. Kështu, shumica e problemeve që lindën në rastin e Shteteve të reja Anëtare, ka të ngjarë të hasen edhe në Ballkanin Perëndimor. Për këtë arsye, ka shumë mundësi, që shumë prej elementëve që kanë karakterizuar anëtarësimin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore të ravigëzojnë sërish procesin në Ballkanin Perëndimor.

Që prej rënies së murit të Berlinit, anëtarësimi në BE, është bërë më kompleks.

Në momentin kur Bashkësia negocionte zgjerimin e pestë kishin ndodhur dy zhvillime kryesore. I pari ishte përfundimi i tregut të brendshëm të Komunitetit dhe krijimi i një zone ekonomike pa kufij. I dyti ishte negociimi i Traktatit të Mاستrihtit, i cili themelonte Bashkimin Europian, duke e zgjeruar rolin e Bashkësisë në fusha të reja si Politika e Përbashkët e Punëve të Jashtme dhe e Sigurisë, e Drejtësisë dhe e Punëve të Brendshme, si edhe duke e riafirmuar Bashkimin Ekonomik dhe Monetar si një objektiv të politikës së BE-së, me një skemë tepër të detajuar mbi etapat e ndryshme të arritjes së tij.

Këto dy zhvillime e komplikuan në mënyrë të konsiderueshme anëtarësimin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore krahasuar me anëtarësimet e mëparshme. Ato e zgjeruan *acquis communautaire* në mënyrë masive, duke e bërë përgatitjen për anëtarësim shumë më të vështirë për vende, të cilët në mënyrë të pavarur po ndërmerrnin reforma në qendër dhe në degë duke kaluar nga një ekonomi e planifikuar në një ekonomi të tregut.

Është e rëndësishme të kuptohet se zakonisht institucionet, ligji, si edhe ekonomia zhvillohen në mënyrë sistematike dhe logjike përgjatë viteve. Në vende si Mbretëria e Bashkuar, ligjet të cilat janë qindra-vjeçare zbatohen ende dhe institucionet të cilat gëzojnë respektin më të madh ekzistojnë gjithashtu, në shumicën e rasteve, që prej shumë brezash. Kjo vlen gjithashtu, edhe pse në një shkallë më të vogël, për shumicën e vendeve Europiane. Natyra organike e këtyre zhvillimeve është ndërprerë brutalisht në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore nga adoptimi i *acquis* së Komunitetit me një shpejtësi që e tejkalonte çdo gjë që kishte ngjarë ndonjëherë në historinë e demokracisë.

Finalizimi i tregut të brendshëm ishte një sipërmarrje komplekse, edhe për vetë Shtetet Anëtare të Komunitetit Europian (testament i së cilës janë shumat e jashtëzakonshme të parave të shpenzuara nga qeveritë dhe organizatat e biznesit ndërmjet viteve 1985 dhe 1992 për të ndihmuar bizneset të kuptonin ndryshimet që do të sillte Programi i vitit 1992 në mënyrën se si bëhej biznes). Për shtetet e Europës Qendrore dhe Lindore që përgatiteshin për

anëtarësim, *acquis* e tregut të brendshëm i shtonte një shtresë tjetër të madhe legjislativoni të ri, legjislativoni që kryhej si rezultat i reformës në sistem.

Krijimi i një zone pa kufinj (duke përfshirë integrimin e *acquis* së Schengen-it në Traktatin e Bashkimit Europian në Amsterdam) çoi në rritje të problemeve të ndërsjella të besimit ndërmjet Shteteve Anëtarë të Unionit. Këto probleme do të ndikonin gjithashtu anëtarësimin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore. Po zbuloheshin lidhje ndërmjet BSE-sw dhe shëndetit njerëzor, të cilat çuan në katapultimin e sigurisë ushqimore në majën e axhendave politike, gjë që solli një dobësim të besueshmërisë ndërmjet Vendeve Anëtare ekzistuese (për shembull, ndërmjet Mbretërisë së Bashkuar dhe Francës) dhe në shkelje të qarta të ligjit Komunitar. Globalizimi ekonomik eci sëbashku me globalizimin e krimit, i cili u përshpejtua me ndarjen e Bashkimit Sovjetik dhe çoi në atë që krimi ndërkombëtar të shndërrohej në një temë kryesore brenda BE-së. Rritja në emigracionin drejt BE-së, shoqëruar me një numër në rritje të personave që kërkonin azil nga regjimet brutale në vende të tjera të botës, në një kohë kur brenda Bashkësisë kishte një papunësi relativisht të madhe, çoi gjithashtu në një shtrëngim të regjimeve në këto fusha dhe në një diskutim më të gjerë për këto tema në debatin publik në BE.

BE-ja e ka njohur faktin se vendet e Ballkanit Perëndimor mund të bëhen anëtarë të BE-së, sipas disa kushteve të përgjithshme (kriteret e Kopenhagenit) në takimin e Këshillit të Europës në Kopenhagen në Qershor 1993 (shih tabelën 1). Kriteret e Kopenhagenit, pavarësisht karakterit të tyre të përgjithshëm, kanë vazhduar të luajnë një rol qendror në diskutimet rreth anëtarësimit në Bashkësi, duke përfshirë atë të vendeve të Ballkanit Perëndimor. Ato kanë formuar strukturën për opinionet e Komisionit mbi aplikimet për anëtarësimin dhe për raportet e Komisionit mbi progresin drejt anëtarësimit.

Krijimi i një “strategjie të para-anëtarësimit” për vendet e Europës Qendrore dhe Lindore në Këshillin Europian në Essen në Dhjetor të vitit 1994, duke përfshirë propozimin për të hartuar një Raport Udhëzues (White Paper) mbi transpozimin dhe zbatimin e rregullores së tregut të brendshëm, shënoi hapat e parë praktikë të BE-së për realizimin e prespektivës së anëtarësimit, që u ishte hapur në Kopenhagen. Vendet përkatëse, zakonisht kanë reaguar shumë shpejt, duke përgatitur strategjitë e tyre për transpozimin dhe zbatimin e *acquis* së tregut të brendshëm. Një vit më vonë, në Dhjetor 1995, Këshilli Europian i Madridit i kërkoi Komisionit të shprehte në detaj opinionet e tij mbi aplikimet për anëtarësim dhe të rishikonte aspektet financiare të zgjerimit dhe ndikimin e tij mbi politika të tjera të BE-së. Rezultatet e kësaj pune: opinionet dhe “Akhenda 2000”, u paraqitën Këshillit të Ministrave në verë të vitit 1997.

Vendimimi për të filluar negociatat me Republikën Çeke, Estoninë, Hungarinë, Poloninë, Slloveninë dhe Qipron u morr nga Këshilli i Europës në Luksemburg në Dhjetor të vitit 1997. Negociatat filluan serizozisht në gjysmën e dytë të vitit 1998. Paketa financiare e BE-së dhe reformat e fondeve strukturore, si edhe Politika e Përbashkët Bujqësore (Akhenda 2000) u vendosën në Këshillin Europian në Berlin në Mars të vitit 1999. Më në fund, vendimi për të hapur negociatat me Bullgarinë, Letoninë, Lituaninë, Rumaninë, Sllovakinë dhe Maltën u morr në Këshillin e Europës në Helsinki mbajtur në Dhjetor të vitit 1999. Negociatat me këto vende u hapën në fillim të vitit 2000.

1. Konkluzionet e Këshillit të Europës së Madridit përmendnin gjithashtu “përshtatjen e strukturave të tyre administrative” si një pjesë e rëndësishme e përgatitjeve për anëtarësim, megjithëse jo si një kusht.

Në maj të vitit 2004 dhjetë vende iu bashkangjitën Bashkësisë, pas përfundimit të negociatave në fund të vitit 2002. Kështu, koha e nevojshme për të shkuar nga fillimi i negociimeve tek anëtarësimi ishte rreth katër vjet për katër prej vendeve të grupit të Helsinkit dhe gjashtë vjet për pjesën tjetër. Bullgaria dhe Rumania u anëtarësuan në Janar të vitit 2007.

2. Konteksti Politik i Negociatave

Vendet e Ballkanit Perëndimor kishin shumë karakteristika të ngjashme me ato të vendeve anëtare të Europës Qendrore dhe Lindore deri në vdekjen e Marshall Titos në vitin 1980. Kjo ngjashmëri ishte e zbatueshme në mënyrë të dukshme në sistemin monopartiak, megjithëse Jugosllavia kishte futur shumë prej varianteve të veta në ekonominë e planifikuar. Me vdekjen e Titos, tensionet etnike u rritën, duke çuar më në fund në luftrat shkatërrimtare të viteve 1990-të.

Bashkimi European u përfshi në përpjekjet diplomatike për të parandaluar dhe më pas për t'i dhënë fund luftrave dhe për të sjellë paqen në të gjithë rajonin. Këto përpjekje arritën pak gjatë gjysmës së parë të viteve '90-të, dhe vetëm me pjesëmarrjen aktive të Shteteve të Bashkuara u bë e mundur që palët të ulëshin së bashku dhe të nënshkruanin Marrëveshjen e Dejtonit, e cila u dha fund luftrave në Bosnjë dhe Herzegovinë. Pjesëmarrësit në luftë ishin shumë pak të motivuar për të kërkuar paqe, për sa kohë nuk kishte një plan real për stabilitet në të ardhmen, i cili do të mund të kishte më tepër peshë se tensionet etnike në rajon. Në gjysmën e dytë të viteve 1990-të, komuniteti ndërkombëtar hartoi Paktin e Stabilitetit për Europën Juglindore, si edhe ndoshta më e rëndësishmja, Bashkimi European shkoi drejt ofrimit të mundësisë për anëtarësim vendeve të Ballkanit Perëndimor.

Pavarësisht kësaj, gjatë fundit të dekadës, ishin vetë disa nga shtetet e reja të pavarura të ish-Jugosllavisë që treguan interes për marrëdhënie më të ngushta me Bashkësinë. Kroacia filloi të konsideronte seriozisht anëtarësimin në BE, në vitin 1998, duke çuar në krijimin e hershëm të një Zyre për Integrimin European. Pavarësisht kësaj, përmirësimi thelbësor i kushteve ekonomike dhe politike në rajon erdhi vetëm me fillimin e procesit të Stabilizim Asociimit (pSA), i cili përfshinte mundësinë për anëtarësim të plotë në Bashkimin European.

Zanafillat e pSA-së fillojnë që prej konkluzioneve të Këshillit të datës 29 30 Prill 1997 mbi "përqasjen rajonale", në të cilën Bashkësia ra dakord mbi aplikimin e kushteve për rajonin e Ballkanit Perëndimor, në mënyrë që të hartonte një "strategji koherente të BE-së për marrëdhëniet me vendet në rajon". Mbi bazën e këtyre konkluzioneve, Komisioni zhvilloi idetë e tij rreth pSA-së, të cilat i paraqiti në Komunikatën e 26 Majit 1999 [COM (99) 235]. Ndërkohë që konflikti i Kosovës vazhdonte duke kërcënuar të destabilizonte të tëra vendet fqinje në rajon, Komisioni propozoi një "proces Stabilizim Asociimi" i cili parashikonte negociimin e "Marrëveshjeve të Stabilizim Asociimit" (MSA-të) me vendet e rajonit, "me perspektivën e anëtarësisë në BE". Takimi i Këshillit të Europës në Këln në qershor të vitit 1999 konfirmoi pSA-në dhe premtimin për vendet e Ballkanit Perëndimor për "një perspektivë të anëtarësisë në BE".

Marrëdhëniet ndërmjet BE-së dhe Ballkanit Perëndimor u zhvilluan me ritme të shpejta pas samitit të Këlnit, megjithëse ky zhvillim nuk ishte i njëtrajtshëm në të gjithë rajonin. Në fund të vitit 2000, samiti i Zagrebit mblodhi së bashku të gjitha vendet e BE-së dhe të gjitha vendet e rajonit. Në shkëmbim të një oferte për mundësinë për anëtarësim, pesë vendet ranë dakord mbi një sërë objektivash dhe kushtesh të qarta. U vendos se rruga drejt anëtarësimit ishte nëpërmjet negociatave të suksesshme dhe zbatimit të Marrëveshjeve të Stabilizim Asociimit.

Bashkësia e konfirmoi ofertën për Ballkanin Perëndimor për anëtarësim të plotë në BE gjatë Këshillit European në Selanik në qershor të vitit 2003. Takimi konfirmoi kushtet e Axhendës së Selanikut, për të cilat u ra dakord në konkluzionet e Këshillit të 16 qershorit 2003. Ky dokument shpalli futjen e disa elementëve të cilët kishin qenë të pranishme në anëtarësimin e Shteteve të reja Anëtare të Europës Qendrore dhe Lindore: Partneritetet Europiane, binjakëzimet dhe hapjen e programeve të Komunitetit. Gjithashtu rriti nivelin e financimit të BE-së për rajonin.

Shpejt pas përfundimit të samitit të Zagrebit, si ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë (9 Prill 2001) ashtu edhe Kroacia (29 Tetor 2001) nënshkruan MSA-të me BE-në. Të dyja vendet filluan zbatimin me ritme të shpejta të marrëveshjeve të përkohshme dhe të vetë marrëveshjeve kryesore, megjithëse këto të fundit hynë në fuqi në vitin 2004 (ish-Rep. Jugosllave e Maqedonisë) dhe në vitin 2005 (Kroacia). Në kohën kur ato hynë në fuqi, të dyja vendet i kishin hedhur sytë në mënyrë të vendosur nga anëtarësimi. Kroacia kishte aplikuar për anëtarësim në shkurt të vitit 2003, ndërsa ish-Rep. Jugosllave e Maqedonisë në Mars të vitit 2004.

Progresi në vendet e tjera të rajonit ishte më i ngadaltë. Shqipëria më në fund e nënshkroi MSA-në në qershor të vitit 2006. Kanë filluar edhe negociatat për një MSA, me Bosnjë dhe Herzegovinën, ndërsa janë pezulluar me Serbinë. Bashkësia shpreson të fillojë negociatat me Republikën e Malit të Zi në të ardhmen e afërt.

Bashkimi Europian vendosi të fillojë negociatat për anëtarësim me Kroacinë në tetor të vitit 2005. Shqyrtimi i *acquis* ka përfunduar dhe kapitulli i parë i negociatave është për momentin i mbyllur. Ish-Republikës Jugosllave së Maqedonisë iu dha “statusi i kandidatit” në Këshillin Europian në dhjetor të vitit 2005, por një vendim në lidhje me hapjen e negociatave u shty për një periudhë të mëvonshme.

“Deklarata e Salzburgut”, e bërë në takimin e Ministrave të Jashtëm të BE-së në Gymnich në Mars të vitit 2006, rikonfirmoi ofertën për anëtarësim për vendet e Ballkanit Perëndimor pas përmbytjes së kushteve për anëtarësim. Pavarësisht kësaj, deklarata gjithashtu i referohet kapacitetit absorbues të Bashkësisë. Ky fakt, nënvizon një qëndrim më të kujdesshëm të anëtarëve ekzistues të BE-së ndaj zgjerimit.

Ky ndryshim në qëndrim është rezultat i disa faktorëve të ndryshëm:

- situata e vështirë e tregjeve të punës në disa prej vendeve kryesore të BE-së, me një shkallë të madhe papunësie që ushqen një qëndrim disi negativ të publikut ndaj zgjerimit;
- dështimi i Kushtetutës Europiane në referendumin e mbajtur në Francë dhe në Hollandë, duke bllokuar në mënyrë të efektshme reformën institucionale, të cilën shumë e konsiderojnë si një parakusht për një zgjerim të mëtejshëm;
- nevoja, e ndjerë nga shumëkush, për më tepër kohë për të asimiluar plotësisht 12 Shtetet e reja Anëtare, që u futën në BE vetëm në vitin 2004 (Rumania dhe Bullgaria në vitin 2007).

Këto zhvillime nuk e vënë në dyshim anëtarësimin në të ardhmen në Bashkësi të shteteve të Ballkanit Perëndimor. Pavarësisht kësaj, ato nënkuptojnë se përgatitjet për anëtarësim duhet të jenë tepër të hollësishme. Ato nënkuptojnë gjithashtu se negociatat për anëtarësim do të duhet të jenë veçanërisht të mirëpërgatitura, si politikisht ashtu edhe teknikisht.

Aktualisht, negociatat për anëtarësim kanë një domethënie të menjëhershme vetëm për dy shtete të Ballkanit Perëndimor, Kroacinë dhe ish-Republikën e Maqedonisë. Megjithatë, ndërkohë që vendet e tjera të rajonit fillojnë zbatimin e MSA-ve ose vazhdojnë të ecin përpara duke rënë dakord mbi MSA-të, është e rëndësishme të kihet parasysh objektivi përfundimtar i këtyre marrëveshjeve, që është anëtarësimi.

2. Alan Mayheu (Dhjetor 2005), *Përgatitja e Vendeve në Europën Qendrore dhe Lindore për Integrimin në Bashkimin Europian, Botim i Sigma-s.*

Në shumë aspekte, negociatat me vendet e Ballkanit Perëndimor ka shumë mundësi të jenë të ngjashme me ato të 10 Shteteve të reja Anëtare të Europës Qendrore dhe Lindore të cilat u anëtarësuan në vitet 2004 dhe 2007. Kjo ngjashmëri do të jetë e zbatueshme si për strukturën institucionale të negociatave ashtu edhe për pozicionimin e mundshëm të Bashkësisë për fusha kryesore. Për këtë arsye, është e rëndësishme për vendet në rajon që të studiojnë me kujdes historinë e dy zgjerimeve të fundit. Në këtë mënyrë disa prej gabimeve të bëra gjatë negociatave të mëparshme mund të shmangen dhe rezultatet të përmirësohen.

Megjithatë, disa elementë do të jenë sigurisht të ndryshëm:

- Në kohën kur vendi i fundit në rajon t'i bashkohet Bashkësisë, *acquis communautaire* do të ketë ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme. Nga njëra anë, do të jenë adoptuar rregullore të reja dhe nga ana tjetër, sipas axhendës për thjeshtim, disa rregullore mund të jenë pakësuar, ndërkohë që të tjera mund të jenë thjeshtuar.
- Mund të jenë vënë në zbatim ndryshime në traktatet mbi të cilat bazohet Bashkësia, që çojnë në ndryshime të mëdha institucionale
- Kushtet mund të jenë shtuar edhe më tepër duke patur parasysh përvojën e fituar gjatë dy zgjerimeve të fundit.
- Kushtet specifike ekonomike dhe sociale në vendet që anëtarësohen do të merren parasysh, siç ndodhi edhe në rastin e zgjerimit të pestë, aty ku këto ndryshime nuk kompromentojnë zbatimin e *acquis communautaire*.

3. Strukturat Institucionale dhe Proçedurat

a. *Strukturat dhe institucionet*

Strukturat, institucionet dhe proçedurat e negociatave do të jenë në thelb të njëjta si ato të përdorura gjatë zgjerimeve të mëparshme. Kjo nënvizon natyrën “klasike” të proçesit të zgjerimit.

Një Konferencë Ndër-qeveritare (KNQ) mbi negociatat për anëtarësimin do të mbahet në secilin prej vendeve kandidate. Kjo pasqyron faktin se, në Bashkësi, negociatat e zgjerimit janë në thelb ndër-qeveritare nga njëra anë dhe se ato janë gjithmonë dypalëshe ndërmjet vendit kandidat dhe Shteteve Anëtare të BE-së nga ana tjetër. Në negociatat e tanishme, ashtu si edhe në zgjerimet e mëparshme, pjesa e vetme e proçesit e cila ka qenë shumëpalëshe është shqyrtimi i hershëm i legjislacionit ndërmjet Komisionit dhe vendeve negociuese (në këtë rast Kroacia dhe Turqia).

Seancat zyrtare të negociimit zënë vend gjatë KNQ-së, ku marrin pjesë ministrat nga Shtetet Anëtare dhe nga vendi kandidat. Seancat më të rëndësishme janë ato në nivelin e “përfaqësuesve”, ndërmjet Përfaqësuesve të Përhershëm të Shteteve Anëtare të BE-së dhe Negociatorëve Kryesorë ose zyrtarëve të tjerë të lartë të vendeve kandidate.

Megjithatë, kuajt e vërtetë të punës gjatë këtij proçesi janë grupet e punës të zyrtarëve në Këshillin e Ministrave në Bruksel dhe ekipet negociuese në vendet kandidate. Këtu është pikërisht vendi ku kryhet puna për përgatitjen e Dokumentave të Pozicionimit (pozicionet e negociimit) të vendeve kandidate dhe Pozicionimet e Përbashkëta të BE-së. Në Këshillin e Ministrave është Grupi i Punës për Zgjerimin, i përbërë zakonisht nga zyrtarë të Përfaqësive të Përhershme, të cilat koordinojnë shumicën e punës dhe të cilat i raportojnë Përfaqësuesve të Përhershëm të Shteteve Anëtare në Komitetin e Përfaqësuesve të Përhershëm (COREPER).

Komisioni European përgatit për Këshillin dokumentat dhe pozicionet e negociimit. Projekt-pozicionet e Përbashkëta përgatiten nga Komisioni si reagime ndaj Dokumentave të Pozicionimit të Vendeve Kandidate. Ato përbëjnë gjithmonë bazën e Pozicioneve të Përbashkëta të Shteteve Anëtare, megjithëse ato mund të devijojnë së tepërmi prej propozimeve të Komisionit. Komisioni gjithashtu përgatit dokumenta teknike mbi pasojat e pozicioneve të negociimit.

Komisioni ndërmerr, mbi të gjitha, negociatat thelbësore jo-zyrtare me vendet kandidate dhe ofron këshilla mbi zbatimin e *acquis communautaire*. Si i tillë, Komisioni është tradicionalisht aleati i vendit kandidat, duke negociuar me Shtetet Anëtare në emër të tyre, pavarësisht se kjo deri në kufij të qartë të përcaktuar nga praktika Komunitare dhe besnikëria institucionale.

Parlamenti European i cili, më në fund do të duhet të japë pëlqimin e tij me shumicë votash për traktatet e anëtarësimit, sigurisht që do të luajë një rol më të madh gjatë negociatave sesa krahasur me zgjerimet e mëparshme. Kjo vjen si rezultat i rolit të tij në rritje në kuadrin institucional të Brukselit. Ndërkohë që Parlamenti është i kufizuar, nga pengesat kohore dhe vetëpërcaktimi i prioriteteve për problemet që shtrohen përpara tij, ai sërish mund të ofrojë opinionet e tij mbi elementë specifikë të negociatave, të cilat do të ushtrojnë një lloj trysnie mbi palët negociuese.

Sigurisht që ekzistojnë struktura në të gjitha Shtetet Anëtare që merren me zgjerimin. Ato zhvillojnë pozicionet kombëtare dhe kontribuojnë në negociatat ndërmjet Shteteve Anëtare në grupet e punës të Këshillit dhe COREPER-it në Bruksel. Parlamentet kombëtare janë gjithashtu thellësisht të përfshira në përcaktimin e pozicioneve të Shteteve Anëtare, shpesh herë duke përgatitur edhe raporte me influencë mbi aspekte të ndryshme të negociatave.

Në vendet e Ballkanit Perëndimor, institucionet dhe strukturat e përfshira në negociimin e anëtarësimit janë tepër të larmishme, në varësi të traditave të ndryshme dhe në disa raste në personalitetet e përfshira. Të gjitha vendet do të kenë negociatorë kryesorë, të cilët do të marrin pjesë në takimet e Përfaqësuesve në Bruksel. Këtu megjithatë ngjashmëria përfundon. Në disa vende këta Negociatorë i raportojnë drejtpërsëdrejti Kryeministrit, në disa të tjera ato mund të vendosen brenda Ministrisë së Punëve të Jashtme, duke i raportuar Ministrit të Jashtëm.

Krye-negociatorët zakonisht mbështeten në ekipet negociuese të ministrive të linjës për të ndërtuar draftin e parë të Dokumentave të Pozicionimit. Ndikimi i tyre mbi draftet përfundimtare luhet së tepërmi nga njëri vend në tjetrin në varësi të karakterit dhe të pozicionit të individëve të përfshirë në to. Pavarësisht kësaj, roli koordinues i Krye-negociatorit mbetet thelbësor, sidomos pasi negociatat hyjnë në fazën e tyre përfundimtare dhe është e nevojshme të tregohet kujdes ndaj ekuilibrit horizontal të Traktatit të Anëtarësimit.

Brenda secilës ministri të linjës, njësitë e BE-së punojnë për të hartuar analizën e nevojshme për të ndërtuar Dokumentin e Pozicionimit. Arbitrimi, së pari në nivel ministrie, më pas në në ekipin negociator dhe më në fund në nivel qeverie (këshilli i ministrave, kabineti, etj.), çojnë në vendimin përfundimtar i cili i dërgohet Shteteve Anëtare nëpërmjet Presidencës së Bashkësisë në Bruksel.

Një nga problemet kryesore të vendeve kandidate është mungesa e burimeve njerëzore e vënë në përdorim për procesin e integritit European. Kjo është veçanërisht e vërtetë për vendet kandidate relativisht të vogla, si ato të Ballkanit Perëndimor. Administratat e vendeve kandidate janë ndonjëherë tepër të vogla dhe nëpunësit që punojnë drejtpërsëdrejti mbi integritimin European kanë tendencën të jenë të rinj dhe tepër të talentuar, por me përvojë të kufizuar. Pagat e ulta janë gjithashtu një arsye e rëndësishme për largimin e vazhdueshëm të këtij stafi të ri dhe të talentuar drejt sektorit privat, i cili po zgjerohet me ritme të shpejta. Kombinuar me transformimin e papërfunduar të administratës, mungesa e burimeve njerëzore do të përbëjë një vështirësi të madhe në të gjitha vendet.

Në të dyja kahet lobingu kryhet në të gjitha nivelet. Ndryshimi më i rëndësishëm ndërmjet zgjerimit të Ballkanit Perëndimor dhe katër zgjerimeve të para është se ndërsa grupet e lobingut në shtetet e EFTA-s u krijuan ashtu si ato në BE, nuk ndodhi kështu në rastin e Europës Qendrore dhe Lindore dhe nuk do të ndodhë kështu as në rastin e Ballkanit Perëndimor, ku lobingu është një aktivitet që është zhvilluar më vonë dhe ku ka akoma rezistencë ndaj strukturave korporatiste të përfaqësimit.

Ky ndryshim është i rëndësishëm për dy arsye. Së pari, i bën qeveritë e vendeve kandidatë më pak të afta për të përfaqësuar interesat kombëtare (gjithashtu i mbron ato deri në një farë mase, nga mbështetja e kauzave “të gabuara”, të cilat gëzojnë mbështetjen e grupeve të fuqishme të lobingut. Së dyti, i privon negociatorët nga marrja e informacionit të rëndësishëm, që vjen prej bizneseve, sindikatave, ose prej institucioneve dhe organizatave të tjera. Si rrjedhojë, negociatorët në krahun e vendit kandidat ka më shumë të ngjarë që të kenë një nivel më të ulët informacioni për të punuar dhe më pak mbështetje nga këto grupe lobingu.

Ky është një përshkrim i institucioneve në metodën klasike të zgjerimit. Nëse metoda klasike do të anashkalohej për arsye politike ose arsye të tjera ose nëse një iniciativë madhore politike do të fillojë qoftë në BE, apo në krahun e vendit kandidat, Këshilli i Europës është e sigurt që do të përfshihet në një mënyrë tepër të rëndësishme.

b. Proçedurat

Proçedurat klasike të zgjerimit ka të ngjarë të ndiqen nga vendet e Ballkanit Perëndimor. Megjithatë, këto proçedura zhvillohen, me ndryshimin e kushteve të vëna. Negociatat ndahen për lehtësi në kapituj, ku secili prej tyre përfaqëson një fushë politikash dhe *acquis* përkatëse. Në negociatat e tanishme me Kroacinë ka 35 kapituj.

Pas shqyrtimit të *acquis communautaire* nga Komisioni me vendet kandidatë, mbahet Konferenca Ndër-qeveritare (KNQ) e cila vendos se cilat kapituj do të trajtohen fillimisht. Për herë të parë në rastin e Kroacisë, kushtet e rritura nënkuptojnë se hapi i parë për palën e BE-së është të vendosë mbi kushtet - “pikat fillestare të referencës” – të cilat duhen përmbushur përpara hapjes së kapitujve. Pasi merret vendimi nga KNQ-ja për të hapur një kapitull, hartohet pozicioni i vendit kandidat i cili dërgohet më pas në Bruksel në formën e një “Dokumentit Pozicionimi”.

Komisioni studion secilin prej Dokumentave të Pozicionimit dhe harton një draft të Pozicionit të Përbashkët të BE-së si një përgjigje ndaj Dokumentit të Pozicionimit të vendit kandidat. Komisioni arriti të krijonte një rutinë gjatë zgjerimit të pestë, me 12 vende negociuese dhe 29 kapituj aktivë negociimesh, ndërkohë që edhe raundi i parë i shkëmbimit të pozicioneve çoi në hartimin e më tepër se 300 dokumentash për t’iu dërguar për aprovim Shteteve Anëtare në Bruksel.

Shtetet Anëtare që takohen në Këshill dhe që punojnë bazuar mbi Draftin e Pozicionit të Përbashkët, vendosin mbi një Pozicion të Përbashkët të Bashkësisë, i cili i dërgohet vendit kandidat. Në këtë pikë kapitulli mund “të hapet” dhe negociatat mund të fillojnë.

Shpesh BE-ja i përgjigjet Dokumentit të Pozicionimit të një vendi kandidat me një seri të gjatë pyetjesh të mëtejshme, për të cilat vendit kandidat i kërkohet të japë përgjigje. Kjo mund të çojë në Dokumenta Pozicionimi të rinj dhe në Pozicione të reja të Përbashkëta të Bashkësisë. Kur arrihet marrëveshje mbi kapitullin, ai mund të mbyllet përkohësisht, megjithëse Bashkësia ruan gjithmonë të drejtën për t’iu rikthyer kapitujve të mbyllur përkohësisht. Pasi mbyllen kapitujt, thelbi i negociimit bëhet i dukshëm në ato pak kapituj, të cilët mbeten të hapur.

Pasi ndryshimet ngushtohen nëpërmjet eliminimit të disa kërkesave për periudha tranzitore dhe dhënies së përkohshme të disa të tjerave, vëmendja tërhiqet drejt negociatave përfundimtare, të cilat nuk do të vazhdojnë të respektojnë ndarjen e pastër nëpër kapituj, por do të kërkojnë që shpeshherë të arrihen marrëveshje që kanë të bëjnë me shumë kapituj.

Me përfundimin e negociatave, marrëveshjet e anëtarësimit do të nënshkruhen në mënyrë dy-palëshe nga Shtetet Anëtare të BE-së me secilin vend kandidat. Marrëveshjet do t’i parashtrihen për aprovim Parlamentit Europian, parlamenteve të Shteteve Anëtare, si edhe parlamenteve të vendeve kandidatë për ratifikim. Proçesi i ratifikimit mund të marrë deri në dy vjet për t’u përfundur pas nënshkrimit të marrëveshjes së anëtarësimit.

B. KUSHTËZIMI

Zhvillimi i faktorit kushtëzues në procesin e zgjerimit përbën një prej karakteristikave të tij më të rëndësishme.

Sigurisht që gjithmonë ka patur kushtëzim projekti, të vënë në zbatim për financimin e granteve në dispozicion të vendeve të treta. Programi Phare, për të cilin u ra dakord në vitin 1989, menjëherë pas zgjedhjeve të para të lira në Poloni dhe hapjes së Perdes së Hekurt në Hungari, vinte në zbatim kushte mbi dhënien e granteve dhe përdorimin e fondeve. Kushte janë vënë në zbatim për të gjitha programet e granteve që kanë pasuar programin Phare dhe në përgjithësi ky kushtëzim është bërë më strikt me kalimin e kohës.

Megjithatë, këtu do të flasim për kushtet bashkangjitur procesit të anëtarësimit, pasi ato janë më domethënëse këtu.

Kushti kryesor për anëtarësim në Bashkimin Europian ka qenë gjithmonë adoptimi i *acquis communautaire*. Negociatat kanë qenë rreth detajeve se kur, dhe ndonjëherë si, duhej bërë adoptimi i *acquis*. Bashkësia rrallë e ka ndryshuar këtë politikë për shkak të anëtarësimit të një Vendi të ri Anëtar apo t'u ketë lejuar vendeve aplikante të heqin dorë përgjithmonë nga *acquis* (megjithëse ka një apo dy shembuj nga zgjerimet e mëparshme).

Në rastin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore, të cilat vinin nga një sistem politik dhe ekonomik i ndryshëm dhe duke qenë shumë më të varfra se BE-15-ta, Bashkësia e pa të arsyeshme të rishikonte kushtet për anëtarësim. Në Këshillin e Europës të Kopenhagenit në vitin 1993, Shtetet anëtare njohën të drejtën e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore, por ato gjithashtu rishikuan kushtet për anëtarësim. Në Këshillin e Europës në Kopenhagen në vitin 1993, Shtetet Anëtare njohën sërish të drejtën e anëtarësimit për vendet e Europës Qendrore dhe Lindore, por ato gjithashtu shpjeguan kushtet që vendet do të duhej të përmbushnin përpara pranimit. Kriteret e Kopenhagenit (*shih Tabelën 1*) janë kryesisht politike, ekonomike dhe institucionale.

Tabela 1: Kriteret për Anëtarësimin në Bashkimin Europian

Kriteret e Kopenhagenit:
1. ekzistenca e demokracisë dhe respektimi i të drejtave të njeriut dhe mbrojtja e minoriteteve
2. ekzistenca e ekonomisë së tregut
3. aftësia për të përballuar trysnitë konkurruese nga BE-ja
4. aftësia për të marrë përsipër përgjegjësinë e anëtarësimit (të zbatojnë <i>acquis communautaire</i>)
5. kapaciteti i BE-së për të asimiluar anëtarë të rinj
“Kriteri” i Madridit
Konkluzionet e Këshillit të Madridit përmendnin gjithashtu “përshtatjen e strukturave të tyre administrative” si një element të rëndësishëm në përgatitjen për anëtarësim, megjithëse jo si një kusht.

Kushtet janë mjaft të të përgjithshme. Kjo përbën një avantazh për Bashkësinë pasi ato lënë shumë hapësira për interpretim. Ky ishte në fakt objektivi specifik i Shteteve Anëtare kur u morrën vendime në Kopenhagen. Kushte më specifike ose më të shumta në numër do të çonin automatikisht në hapjen e negociatave për anëtarësim, sapo ato të përmbusheshin. Avantazhi i kriterëve të Kopenhagenit është se ato gjithmonë mund të konsiderohen si të papërmbushura në një detaj apo në një tjetër.

Kriteret politike kanë të bëjnë me ndarjen e vlerave themelore të Bashkësisë dhe demonstrimin e këtyre vlerave të përbashkëta në jetën publike. Në thelb këto vlera janë një pasqyrë e përbashkët e të drejtave të njeriut dhe e të drejtave dhe e lirive të minoriteteve, demokracisë dhe shtetit të së drejtës. Që atëhere ato janë të përfshira në Nenin 6 të Traktatit të BE-së.

Kriteret politike kanë dhënë prova se janë pjesa më thelbësore e kushtëzimit. Të vetmet raste kur BE-ja ka kërcënuar seriozisht ndalimin e procesit të integritit me një vend të tretë kanë qenë ato kur vlerat themelore të Bashkësisë ishte e qartë që nuk respektoheshin. Kështu ka ndodhur për shembull, në Sllovaki kur Qeveria e z. Meciar u konsiderua se nuk merrte parasysh shtetin e së drejtës. Bashkësia ia bëri gjithashtu të qartë Estonisë dhe Letonisë se pranimi i tyre në Bashkësi do të ndikohej nga mënyra se si ato do t'i trajtonin minoritetet. Sot, vështirësitë gjatë negociatave me Turqinë vijnë kryesisht nga fakti se Bashkësia nuk është e sigurt nëse Turqia ndan vlerat e saj themelore në fusha si liria fetare, pozicioni i ushtrisë në shtet dhe trajtimi i minoriteteve.

Në marrëdhëniet e saj me shtetet e Ballkanit Perëndimor, kanë qenë gjithashtu kriteret politike të cilat kanë qenë më të rëndësishmet në mendjet e Shteteve Anëtare të BE-së. Bashkëpunimi me Gjykatën Ndërkombëtare të Krimeve për Ish-Jugosllavinë (ICTY), mbrojtja e minoriteteve, strehimi i refugjatëve, si edhe kapaciteti i vendeve në rajon për të punuar së bashku në mënyrë konstruktive kanë qenë të gjitha kushte kryesore për integrim më të thellë.

Deri në përmbushjen e këtyre kriterëve, ekzistojnë pak shanse që Bashkësia të bjerë dakord për të negociuar anëtarësimin apo qoftë edhe të thellojë integrimin. Kjo është bërë shumë e qartë në marrëdhëniet si me Kroacinë ashtu edhe me Serbinë. Kroacia u njoh si “vend kandidat” në fund të vitit 2004, por hapja e negociatave u vonua deri në pranverë të vitit 2005, me kushtin që Kroacia të bashkëpunonte plotësisht me ICTY-në. Pavarësisht kësaj, pranverën pasuese, BE nuk ishte e mendimit se ky kriter ishte përmbushur dhe nuk ra dakord të hapte negociatat. Negociatat u hapën vetëm në vjeshtën e vitit 2005, kur Kryeprokurori i Hagës deklaroi se Kroacia po bashkëpunonte plotësisht.

Për të njëjtën arsye Bashkësia i pezulloi negociatat për një Marrëveshje Stabilizim-Asociimi me Serbinë. Megjithatë, me t'u vendosur një bashkëpunim i mirë me ICTY-në, negociimet e BE-së me Serbinë mund të përshpejtohen.

Kriteret ekonomike kanë të bëjnë me vendosjen e ekonomisë së tregut, zbatimin e politikave të BE-së për konkurrencën dhe ndihmën nga shteti, si edhe kapacitetin për të garantuar respektimin e rregullave të BE-së mbi tregun e brendshëm.

Elementët thelbësorë të kriterëve ekonomike janë kompetenca e përgjithshme e shtetit për të zbatuar një politikë makro-ekonomike të qëndrueshme dhe kapaciteti i provuar për të zbatuar reforma strukturore dhe për të garantuar se rregullat ekonomike mbështesin mirëfunksionimin e tregut të brendshëm të Bashkësisë.

Interesi i Shteteve Anëtare të BE-së është të garantojnë se vendi aplikant nuk do të jetë shkaktar i problemeve ekonomike në momentin që bëhet anëtar. Këto probleme mund të ndodhin kur:

- politika makro-ekonomike, në vend që të orientohet drejt qëndrueshmërisë, përdoret si një mjet politik;
- reforma strukturore nuk bën progres, ndoshta për shkak se ose privatizimi po kryhet shumë ngadalë, ose po kryhet në një mënyrë jo aq të mirë sa duhet;
- reforma institucionale, si pavarësia e autoritetit monetar ose imponimi i politikës së BE-së mbi konkurrencën ose ndihmën nga shteti, nuk po ndodh.

Kushtëzimi ekonomik është i rëndësishëm por është më pak i ndjeshëm se kushtëzimi politik. “Ekonomia e tregut” është në vetvete një term shumë i papërcaktuar. Ai përfshin Shtete

Anëtare relativisht “shtetërorë”, të cilët kanë ende sektorë shtetërorë, të cilët i janë bashkangjitur konceptit të ofrimit nga shteti të “shërbimeve publike”, si edhe shtete shumë liberale, të cilat pothuaj e kanë privatizuar tërësisht të gjithë ekonominë dhe besojnë në ndërhyrjet minimale rregullatore në ekonomi. Në këtë mënyrë, Bashkësia mund të gjykojë reformat ekonomike në vendet aplikante, më pozitivisht ose më ashpër në varësi të asaj nëse ajo e ndjen se reformat janë të vërteta dhe jetë-gjatë apo janë më tepër kozmetike.

Për vendet e Ballkanit Perëndimor, kriteri ekonomik mund të jetë i vështirë për t’u përmbyshur, duke gjykuar nga situata e tanishme e përshkruar në Raportet mbi Progresin më të fundit të Komisionit.

Kushtet institucionale kanë të bëjnë kryesisht me kapacitetin për të adoptuar dhe për të zbatuar *acquis communautaire*.

Përshtatshmëria, efektshmëria dhe pranueshmëria nga publiku e institucioneve rezultuan të ishin problemet kryesore gjatë zgjerimit të pestë. Anëtarësimi kërkon reformimin ose rrëzimin e disa institucioneve ekzistuese si edhe krijimin e institucioneve të reja në disa raste të tjera. Reforma e institucioneve ekzistuese mund të jetë një proces tepër i vështirë dhe i gjatë. Ndosh-ta reforma në sistemin gjyqësor është një shembull i mirë. Për shumë vende aspirante për në BE që prej vitit 1989, një reformë e plotë e sistemit gjyqësor ishte një komponent i nevojshëm i reformës të kalimit nga shteti mono-partiak në demokracinë pluraliste me shtetin e së drejtës. Gjykatësit u desh të trajnoheshin në mënyrë që të ishin në gjendje të funksiononin në sistemin e ri. Prezantimi i *acquis communautaire* çoi në ndryshime të mëtejshme në kuadrin ligjor, që kërkonte sërish trajnime. Akoma sot, sigurisht që shumë gjykatës në Europën Qendrore dhe Lindore vazhdojnë të trajnohen në një system ligjor tërësisht të ndryshëm dhe ndërsa ndryshimi po ndodh, ai mund të jetë i ngadaltë dhe i komplikuar. Paaftësia e gjyqësorit e ka bërë të vështirë për kompanitë, duke përfshirë investitorët e huaj, të përcaktojnë pasojat ligjore të kontratave. Me krijimin e institucioneve të reja, del shpesh në pah problemi i pranimit nga publiku. Duhet kohë për institucionet për t’u pranuar nga publiku dhe për t’u marrë seriozisht. Ky proces i ndërtimit të besimit të publikut mund të kërkojë shumë vite dhe mund të ngadalësohet nëse institucionet konsiderohet se kanë bërë gabime trashanike gjatë viteve të tyre të para. Rregullatorët sektoralë, për shembull, shpesh zbulojnë se atyre u duhet shumë kohë për t’u afirmuar si operatorë seriozë, edhe në rastet kur ato kanë pozicione të fuqishme ligjore.

Kushtet institucionale për pranimin në BE kërkojnë disa elementë të ndryshëm:

- efektshmëri e qeverisë në planifikimin adoptimit të *acquis* sipas një rendi të rregullt;
- cilësi në hartimin e propozimeve ligjore;
- efikasitet dhe cilësi gjatë kalimit në parlament të legjislacionit të nevojshëm;
- efektivitet të institucioneve të ngarkuara me zbatimin e *acquis*;
- aftësi e gjyqësorit për të trajtuar ligjin European dhe për të ofruar një jurisdiksion të shpejtë, objektiv dhe pa paragjykime politike.

Këto element përbëjnë thelbin e punës së vështirë për përgatitjen për anëtarësim. Kapaciteti i vendit kandidat do të gjykohet mbi faktin nëse i ka përmbyshur premtimet e bëra mbi zbatimin e *acquis*.

3. Komisioni European (8 Nëntor 2006), *Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2006 2007 (duke përfshirë raportet mbi progresin për vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turqinë)*, COM (2006) 649 + 1383 1390.

Kriteri i katërt i Kopenhagenit, **kapaciteti i Bashkësisë për të pranuar anëtarë të rinj**, vetëm kohët e fundit është ngritur seriozisht nga disa Shtete Anëtare, të cilët janë të shqetësuar se zgjerimi i shpejtë i Bashkësisë po çon në një dobësim të integritit të saj.

Në rastin specifik të vendeve të Ballkanit Perëndimor, zbatohen kritere shtesë, që vijnë si rezultat i historisë së kohëve të fundit në rajon. Këto kushte të “proçesit të Stabilizim-Asociimit” përfshijnë bashkëpunimin e plotë me ICTY-në, një angazhim për marrëdhënie të mira me vendet fqinjë dhe zhvillimin e bashkëpunimit rajonal dhe zgjidhjen e ndonjë konflikti të mundshëm mbi kufinj.

Kushtet e Kopenhagenit ende përbëjnë zemrën e kushtëzimit të BE-së. Ajo çka ka ndryshuar përgjatë viteve është mënyra se si këto kushte monitorohen.

Programimi i Kushtëzimit dhe i Monitorimit

Një ndryshim i madh krahasur me katër zgjerimet e para ishte rëndësia që vendet e Europës Qendrore dhe Lindore i dhanë monitorimit të progresit të bërë, gjatë Zgjerimit të Pestë. Ky ishte pothuaj një rezultat automatik i kushtëzimit të rritur.

Në rastin e vendeve të Ballkanit Perëndimor, thellësia e monitorimit është rritur më tej, duke krijuar përshtypjen se kushtet janë bërë më rigorozë. Ajo çfarë në fakt ka ndodhur është se Komisioni është bërë më i kujdesshëm rreth mënyrës se si ai e monitoron ecurinë e kritereve të anëtarësimit.

Gjatë zgjerimit të pestë Komisioni zhvilloi mjete të reja për të garantuar se vendet e Europës Qendrore dhe Lindore po e kryenin adoptimin në përputhje me kriteret e Kopenhagenit.

Partneritetet e Anëtarësimit” dypalëshe rradhitën objektivat e Bashkësisë për secilin vend në lidhje me përshtatjen me *acquis* dhe politikat e BE-së. Ato u ndanë në prioritetet afatshkurtra dhe afatmesme. Ndërkohë që afronte anëtarësimi, Partneritetet e Anëtarësimit u bënë edhe më specifike, duke rradhitur pjesë të *acquis*, e cila duhej të vihej në zbatim përpara se të kryhej anëtarësimi.

Objektivat e Partneritetit të Anëtarësimit monitoroheshin nga Komisioni. Rezultatet e këtij proçesi monitorimi paraqiteshin çdo vit në “Raportet e Rregullta” mbi vendet aspirante. Megjithatë, këto raporte shkonin përtej monitorimit të thjeshtë të Partneriteteve të Anëtarësimit. Ato u pranuan përfundimisht si një prej vlerësimeve kyçe ndërkombëtare mbi reformën në vendet aplikante dhe për këtë arsye kishte pasoja për secilin vend, duke e tejkaluar së tepërmi çështjen e anëtarësimit në BE. Nga fundi i proçesit të anëtarësimit, Komisioni gjithashtu botonte Raporte të Detajuara Monitorimi të cilat bazoheshin në Raportet e Rregullta, që tregonin se në çfarë pikash vendi po i përmbushte apo jo premtimet e bëra në Marrëveshjen e Anëtarësimit.

Shtrëngimi i monitorimit të progresit drejt përmbushjes së kritereve të Kopenhagenit është vënë re tashmë në rastet e Bullgarisë dhe të Rumanisë, krahasuar me anëtarësimet e vitit 2004. Në rastin e tetë vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore të cilat nënshkruan Marrëveshjen e Anëtarësimit në vitin 2002 dhe u pranuan në Bashkësi në vitin 2004, u botua një Raport përfundimtar i Detajuar i Monitorimit në vitin 2003. Nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Anëtarësimit me Bullgarinë dhe Rumaninë në Prill të vitit 2005, Komisioni përgatiti tre Raporte Monitorimi (Tetor 2005, Maj 2006, Shtator 2006) për të dy vendet. Kjo mund të shpjegohet pjesërisht me vendimin e Këshillit (shprehur në Marrëveshjen e Anëtarësimit) për t’i lejuar vetes zgjedhjen ndërmjet vitit 2007 dhe 2008 për anëtarësimin e të dy vendeve. Pavarësisht kësaj, kjo vonesë në vetvete reflekton një rritje të kujdesit nga ana e Bashkësisë në lidhje me zgjerimin.

4. *Op.cit., faqet 15 22.*

Për vendet e Ballkanit Perëndimor steka do të ngrihet sërish. E njëjta strukturë e Partneriteteve të Anëtarësimit (që rrjedh nga Partneritetet Europiane të cilat ekzistojnë sipas kushteve të Marrëveshjeve të Stabilizim-Asociimit) dhe Raporteve “të Rregullta” ose “të Progresit” është krijuar në lidhje me Kroacinë. Pavarësisht kësaj, “Kuatri Negociues” i aprovuar nga Këshilli në Tetor të vitit 2005 dhe nga kursi i negociatave deri tani tregon qartë se si monitorimi i kushtëzimit ka ardhur në rritje që prej zgjerimit të pestë.

Kuatri Negociues së pari shpall qartë se nëse Kroacia nuk i përmbush kushtet politike për anëtarësim, Bashkësia mund të pezullojë negociatat. Për këtë ekziston një procedurë e detajuar. Është interesant fakti se vendimi për të ndalur negociatat mund të merret me shumicë votash. Ndërkohë që kjo thjesht zyrtarizon atë çfarë mund të bëhej gjithsesi në secilin prej zgjerimeve të mëparshëm, kjo reflekton faktin se sa seriozisht Bashkësia e merr monitorimin e progresit në vendet candidate.

Pikat e referencës vendosen nga Këshilli për mbylljen e përkohshme të kapitujve të negociatave dhe në disa raste të caktuara për hapjen e kapitujve. Ndërkohë që negociatat përparojnë këto pika reference mund të rishikohen nga Këshilli. Kjo e tejkalon procesin relativisht jo-zyrtar mbi vendimin e hapjes dhe të mbylljes së kapitujve gjatë Zgjerimit të Pestë. Tabela e mëposhtme paraqet situatën në lidhje me negociatat e Kroacisë në Tetor të vitit 2006:

Tabela 2: Përmbledhja e Kapitullit – Negociatat me Kroacinë

Mbyllur	DCP në Këshill	D C P duke u pregatitur	D u k e p r i t u r pozicioni e HR– nuk ka pikë reference	Vendosjaepikave të referencës	R a p o r t kontrolli me pika reference në Këshill	R a p o r t kontrolli pa pika reference në Këshill	Raporti i kontrollit pritët në Nëntor 2006
Shkenca dhe kërkimet	Arsimi dhe kultura	Doganat	EMU	Prokurimet publike	Mallrat	Peshkimi	Statistikat
			Shërbimet	Politika mbi Konkurrencën		Bujqësia	Shërbimet financiare
			Politikat mbi industrinë	Politikat sociale		Kontrolli Financiar	Mbrojtja e Shëndetit dhe Konsumatorëve
			IPR	Drejtësia, liria dhe siguria			Energjia
				Kapitali			Shoqëria e Informacionit

Nga kjo tabelë del qartë se pikat e referencës vendosen për kapitujt kryesorë të negociatave, ndërkohë që kapitujt për të cilët nuk zbatohen pika reference janë ato në të cilët ka pak acquis (p.sh. arsimi dhe kultura) ose ku nuk ka gjasa të ketë konflikte (p.sh. Bashkimi Ekonomik dhe Financiar – EMU).

Pikat e referencës që janë vendosur për Kroacinë janë tepër të detajuara, aq sa ndonjëherë mund të shtrohet pyetja nëse ato përfshijnë elementë, të cilët duhen trajtur në fakt gjatë negociimit të kapitullit dhe jo si një kusht për hapjen e kapitullit. Një shembull për këtë është pika e referencës e kërkuar për hapjen e kapitullit mbi lëvizjen e lirë të kapitalit:

Kapitulli 4 – Lëvizja e Lirë e Kapitalit

Duke patur parasysh sa më sipër, BE-ja është e mendimit se hapja e këtij kapitulli mund të parashikohet pasi Shtetet Anëtare të bien dakord se pikat e mëposhtme të referencës janë përmbushur:

- Kroacia i përmbahet atyre, në mënyrë jo-diskriminuese, me detyrimin e saj në veçanti sipas Nenit 60 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit për të autorizuar, duke përdorur në mënyrë të plotë dhe të përshtatshme procedurat e saj ekzistuese, blerjen pasurive të patundshme nga shtetasit me kombësi Europiane me përjashtim të zonave të përjashtuara të rradhitura në Shtojcën VII të Marrëveshjes. Duke vepruar kështu, Kroacia ul gjithashtu në mënyrë të konsiderueshme numrin e prapambetur të kërkesave të mbetura pezull nga qytetarët e BE-së, përmirëson transparencën dhe i shpejton procedurat për të gjithë.

- Kroacia paraqet një plan-veprimi, që përfshin etapa dhe afate kohore, duke përcaktuar masat specifike që kanë për qëllim harmonizimin e legjislacionit të saj kundër pastrimit të parave me acquis dhe forcimin e zbatimit të ligjit, midis të tjerave, duke forcuar ndërgjegjësimin e enteve raportuese, mbikqyrjen e enteve raportuese, zbatimin e ligjit, prokurorinë, sistemin gjyqësor dhe bashkëpunimin e efektshëm, ndërmjet enteve dhe zinxhirit të mirëmbajtjes.”

Monitorimi i progresit në zbatimin e acquis do të jetë i vazhdueshëm. Kjo shprehet edhe në tekstin e mandatit negociues:

Kroacisë do t'i kërkohej të shprehë pozicionin e saj në lidhje me acquis dhe të raportojë mbi progresin e saj në përmbushjen e pikave të referencës. Transpozimi korrekt nga Kroacia dhe zbatimi i acquis, duke përfshirë zbatimin eficient dhe efektiv nëpërmjet strukturave të përshtatshme administrative dhe gjyqësore, do të përcaktojnë ritmin e negociatave.” dhe më tej:

Deri në këtë pikë, Komisioni do të monitorojë nga afër progresin e Kroacisë në të gjitha fushat, duke përdorur të gjithë instrumentat e disponueshëm, duke përfshirë raportet e ekspertëve të jashtëm të Komisionit ose në emër të tij.”

Konkluzionet kryesore nga ky diskutim i kushtëzimit dhe i monitorimit janë:

- Vendet e Ballkanit Perëndimor do t'i nënshtrohen të njëjtit kushtëzim si vendet e zgjerimit të pestë, plus kushteve specifike të pSA-së.

- Pavarësisht kësaj, monitorimi i respektimit të këtyre kushteve do të jetë shumë më strikt se në të shkuarën.

- Për këtë arsye, vendet e rajonit duhet të garantojnë se ato janë në gjendje të mbajnë premtimet e tyre. Rezultati i mosrespektimit të tyre mund të çojë në një vonesë të madhe të negociatave ose një ndërprerje të mundshme të tyre, shoqëruar me të gjithë dëmtimin politik që ato mund të shkaktojnë, si brenda ashtu edhe jashtë.

Masat mbrojtëse në Traktatet e Anëtarësimit

Në linjë me qëllimin që Bashkësia ka për të zbatuar në mënyrë më strikte kushtëzimin gjatë negociatave, ajo gjithashtu ruan të drejtën për të përdorur masa mbrojtëse pas anëtarësimit nëse vendi aspirant nuk i përmbush kushtet e Traktatit të Anëtarësimit.

Masat mbrojtëse të përfshira në Traktatin e Anëtarësimit me Bullgarinë dhe Rumaninë janë identike me ato të futura për herë të parë në Traktatet e Anëtarësimit të zgjerimit të pestë në vitin 2003 (me përjashtim të klauzolave që tashmë janë të tepërta, që kanë të bëjnë me vonesën e mundshme prej një viti në anëtarësimin e Bullgarisë dhe të Rumanisë). Deri më sot, asnjë Shtet Anëtar nuk është përpjekur t'i përdorë këto mundësi të përfshira në klauzolat e masave mbrojtëse, në lidhje me dhjetë Shtetet e reja Anëtare, por kjo nuk do të thotë se ato nuk do të përdoren përpara përfundimit të datës së fundit të rënë dakord në Traktatet e vitit 2003 dhe 2005 (tre vite pas anëtarësimit).

Duket qartë se është shumë e mundur që klauzolat e masave mbrojtëse, të cilat janë të paktën po aq të forta sa ato të zgjerimit të pestë të zbatohen në anëtarësimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor.

C. PALËVIZSHMËRIA DHE ELASTICITETI GJATË NEGOCIATAVE

Fusha për negociim gjatë një anëtarësimi është e kufizuar. Kjo ndodh kryesisht për dy arsye:

- Negociimi është rreth kushteve për anëtarësim në një grupim rajonal thellësisht të integruar, i cili funksionon në shumë mënyra si një klub. Kjo përfshin faktin që vendet e reja duhet të respektojnë rregullat e këtij klubi – në këtë rast *acquis communautaire*.
- Ndryshe nga shumica e klubeve, anëtarët e rinj nuk pranohen me shumicë votash të anëtarëve ekzistues, por vetëm nëpërmjet një vote unanime. Kështu, jo vetëm i gjithë grupimi rajonal duhet të shprehë pëlqimin se anëtarësimi është në interesin e tij, por që gjithashtu secili prej anëtarëve individualë duhet të jetë i kënaqur për këtë. Kjo eliminon pjesën më të madhe të elasticitetit të nevojshëm për të plotësuar nevojat reale të vendeve candidate.

Rregullat për trajtimin e aplikimeve të anëtarësimin mund të kundërshtohen, por ato përbëjnë një fakt, të fiksuar në Traktate. Anëtarësimi i Ballkanit Perëndimor nuk do të trajtohet në mënyrë të ndryshme nga anëtarësimet e mëparshme dhe ekziston gjithmonë një rrezik se Shtetet Anëtare do të tundohen për të vendosur interesin kombëtar afatshkurtër përpara interesit European strategjik afatmesëm. Për këtë arsye duhet supozuar se kjo do të përbëjë një vështirësi përgjatë gjithë procesit të zgjerimit.

Mjetet e Elasticitetit gjatë Negociatave

Në fund të fundit e gjithë *acquis* duhet të adoptohet nga vendi kandidat. Ekzistojnë kryesisht tre lloje elasticiteti të cilat mund të arrihen gjatë negociatave:

- përjashtime të përhershme nga *acquis*;
- përjashtime të përkohshme dhe marrëveshje tranzitore;
- përshtatjet teknike të ndaj *acquis*.

Gjatë negociatave mund të kërkohen Përjashtime. Në të shkuarën, vetëm në raste të rralla është rënë dakord për përjashtime të përhershme. Ndoshta më i famshmi është përjashtimi i përhershëm për “duhanin që përtypet” të negociuar me Suedinë dhe më i kundërshtuari, përjashtimi i përfituar nga Danimarka mbi blerjen e disa pasurive të patundshme nga të huajt në kontekstin e përfundimit të tregut të brendshëm. Ka shumë pak mundësi që mbi përjashtime të tilla të përhershme të bihet dakord në të ardhmen, përveç situatave të jashtëzakonshme të cilat nuk kanë praktikisht asnjë ndikim mbi tregun e brendshëm (përjashtimi Suedez është njëri prej këtyre rasteve). Gjatë zgjerimit të pestë nuk u ra dakord për asnjë përjashtim të përhershëm, por përjashtimi mbi gjuetinë e rrëqebullit në Estoni është njëri prej atyre që i afrohet më afër, megjithëse kjo do të rishikohet disa vite pas anëtarësimin të Estonisë.

Duhet supozuar se nuk do t'i jepet asnjë përjashtim i përhershëm shteteve të Ballkanit Perëndimor.

Elasticiteti kryesor gjatë negociatave është marrëveshja për të shtyrë për më vonë zbatimin e pjesëve të *acquis* deri në momentin pas anëtarësimin.

Periudhat e tranzicionit (ku përjashtimet janë një pjesë e vogël e tyre) mund të kërkohen nga të dyja palët. Në anëtarësimin e Spanjës, BE-ja kërkoi periudha tranzicioni për lëvizjen e lirë të punës dhe për hyrjen e lirë në tregun e BE-së të disa produkteve bujqësore të caktuara të Spanjës. Në zgjerimin e EFTA-s, vendet candidate përfituan periudha tranzicioni në bujqësi dhe mbi standardet mjedisore. Gjatë zgjerimit të pestë u dha një numër i konsiderueshëm periudhash tranzicioni.

Pikëpamja e Bashkësisë rreth periudhave të tranzicionit është përcaktuar qartë në Kuadrin Negociues me Kroacinë si më poshtë vijon:

“Bashkësia mund të bjerë dakord me kërkesat me kusht që ato të jenë të kufizuara në kohë dhe në fushëveprim, si edhe të jenë të shoqëruara nga një plan me faza të përcaktuara qartë për zbatimin e acquis. Për fusha që kanë lidhje me zgjerimin e tregut të brendshëm, masat rregulatore duhen zbatuar shpejt dhe periudhat tranzitore duhet të të jenë të shkurtra dhe të pakta; atëhere kur nevojiten adoptime të shumta, të cilat kërkojnë përpjekje të mëdha duke përfshirë shpenzime të mëdha financiare, mund të parashikohen masa të përshtatshme tranzitore, si pjesë e një plani të vazhdueshëm, të detajuar dhe me buxhet të përlllogaritur për përafrimin. Në çdo rast, masat tranzitore nuk duhet të përfshijnë ndryshime të rregullave apo të politikave të Bashkësisë, të ndërpresin mirëfunksionimin e tyre, apo të çojnë drejt shmangieve të mëdha të konkurrencës. Në këtë kuptim, duhen marrë parasysh interesat e Bashkësisë dhe të Kroacisë. Për masat tranzitore dhe masat specifike, veçanërisht klauzolat e masave mbrojtëse, mund të bihet dakord në interes të Bashkësisë, në linjë me pikën e dytë të paragrafit 23, të konkluzioneve të Këshillit të Europës së datës 16/17 Dhjetor 2004.”

Periudhat tranzitore për vendet candidate, nga pikëpamja e BE-së, duhen mbajtur sa më të shkurtra që të jetë e mundur. Ato duhen shoqëruar nga një grafik kohor për arritjen progresive të përputhjes së plotë me acquis dhe zbatimin e tyre duhet të monitorohet. Nga ana tjetër, është e qartë që kandidatët ndonjëherë janë të interesuar të përfitojnë periudha të gjata tranzicioni në mënyrë që të ulin barrën financiare të anëtarësimit. Bashkësia është zakonisht e prirur të ndihmojë në këtë pikë, nëse periudha e tranzicionit nuk çon në shmangie të konkurrencës, siç sugjeron edhe ekstrakti i mësipërm.

Për periudhat e tranzicionit bihet dakord për një sërë arsyesh të ndryshme:

- Teknike: ndonjëherë është teknikisht e pamundur për të zbatuar acquis që prej anëtarësimit. Një rast i tillë kur adoptimi i acquis varet nga anulimi i një traktati ndërkom-bëtar, i cili nuk mund të kryhet përpara anëtarësimit ose kur pajisjet nuk mund të blihen në kohë për të përmbushur standardet e kërkuara nga acquis përpara anëtarësimit.
- Nevoja për të zbutur ndikimin e ndryshimit sistematik: pagesat për fermerët e EFTA-s për të zbutur tranzicionin drejt çmimeve më të ulta të Politikës së Përbashkët Bujqësore (CAP), përbën një shembull të kësaj dhe hyrja në tregun e BE-së së e produkteve bujqësore dhe e kra-hut të punës së Spanjës përbën gjithashtu një tjetër shembull.
- Nevoja për të mbrojtur standardet më të larta që ekzistojnë në vendet candidate: për shembull, për vendet e EFTA-s u ofruan periudha tranzicioni për arritjen e standardeve më të larta mjedisore.
- Nevoja politike për të mbrojtur interesat kombëtare të perceptuara si kyçe: kufizimet mbi shitjen e tokës të huajve në Poloni, ose ruajtja e kontrollit mbi kalimin e kamionëve të tonazhit të rëndë në Austri janë dy prej këtyre shembujve.
- Nevoja për të ndihmuar vendet candidate për të përfunduar tranzicionin e tyre shoqëror dhe ekonomik mund të justifikojë një periudhë tranzicioni.
- Shqetësime të mëdha financiare: shembujt përfshijnë raste kur zbatimin e shpejtë të acquis mund të sjellë efekte destabilizuese mbi sektorin e ndërmarrjeve ose mbi buxhetin e shtetit ose kur anëtarësimi mund të çojë drejt sforcimit të buxhetit të Komunitetit — për shembull, zbatimin e Direktivës së Ujrave të Zeza Urbane.

Vendet aplikante mund të kërkojnë periudha tranzicioni prej disa vitesh, që prej momentit të anëtarësimit, ose ato mund të përcaktohen nga data përfundimtare. Problemet teknike zakonisht mund të zgjidhen brenda një periudhe të caktuar që nga data e fillimit dhe për këtë arsye mund të jepen data të caktuara për zgjidhjen e tyre. Në rastet kur problemet e përshtatjes janë financiare ose më komplekse, zakonisht caktohet një datë duke filluar që prej datës së anëtarësimit, pasi zbatimin e kësaj mase konsiderohet se ka ndikime afatshkurtra negative.

Mbi të njëjtën bazë mund të ofrohen përjashtime të përkohshme për periudhat e tranzicionit, me ndryshimin e vetëm që vendit kandidat do t'i lejohej ta linte mënjatë zbatimin e ligjit të Komunitetit për një periudhë të caktuar, pa qenë nevoja për të paraqitur një plan për tranzicionin.

Ndryshimet teknike të *acquis* pas anëtarësimit zakonisht nuk shkaktojnë probleme dhe kryhen në pjesën më të madhe nga Komisioni. Një ndryshim tipik do të ishte shtimi i produkteve specifike ushqimore dhe i pijeve me një emër të mbrojtur prej shtetit aplikant, në listën e përcaktimeve gjeografike të mbrojtura.

Përveç periudhave të tranzicionit dhe përjashtimeve, duhet negociuar dhe rënë dakord edhe mbi strukturën institucionale dhe financiare. Struktura financiare është zakonisht komplekse dhe është e mundur që të jetë veçanërisht kështu në rastin e shteteve të Ballkanit Perëndimor. Struktura institucionale (numri i Komisionerëve, votat në Këshill, etj.) është zakonisht më pak komplekse pasi ekzistojnë precedentë me Shtetet aktuale Anëtare. Pavarësisht kësaj, në rastin e Ballkanit Perëndimor, Bashkësia mund të përpiqet të zgjidhë problemet e saj institucionale përpara se të trajtojë elementët institucionalë të negociatave.

Megjithëse BE- nuk do të dëshirojë të bjerë dakord për paketa bujare elastike me vendet kandidatë, mundësia ekziston që gjithçka të mund të negociohet. Pavarësisht kësaj, çdo kërkesë për lëshime prej Bashkësisë përdor një pjesë të kapitalit negociues të vendit kandidat, duke kufizuar kështu ambicjet e tij.

D. PËRQASJA E ZAKONSHME NDAJ NEGOCIATAVE

1. Pozicioni Negociues i Bashkimit Europian

Pozicioni fillestar i Shteteve Anëtare të Bashkimit Europian në çdo negociim për anëtarësim është “*acquis* dhe asgjë tjetër përveçse *acquis*”. Kjo është shprehur qartë në kriteret e Kopenhagenit, në pozicionin e hapjes të Bashkësisë, i cili paraprin negociimin e detajuar, si edhe në secilin prej Pozicionimeve të Përbashkëta. Pavarësisht diskutimeve mbi “bashkëpunim më të ngushtë” ose elasticitet në të ardhmen, Shtetet e reja Anëtare do të duhet të transpozojnë dhe të zbatojnë të gjithë *acquis* që ekziston sot, duke përfshirë atë që i referohet bashkimit monetar.

Pavarësisht kësaj, ashtu si në zgjerimet e mëparshme, një masë e caktuar elasticiteti do të shprehet brenda këtyre masave të përgjithshme shtrënguese. Periudhat e tranzicionit dhe përjashtimet e përkohshme janë përdorur rregullisht në të shkuarën dhe do të përdoren gjithashtu në negociatat e tanishme. Megjithatë, siç u përmend edhe më sipër, nuk ka gjasa që të ofrohen përjashtime të përhershme të zbatimit të *acquis*.

Si në zgjerimin e Gadishullit Iberik, ashtu edhe gjatë zgjerimit të pestë, BE-ja ka insistuar për një periudhë tranzicioni për liberalizimin e tregjeve të punës. Gjatë zgjerimit të EFTA-s jo vetëm që u lejuan shumë periudha tranzicioni, por u bënë gjithashtu disa ndryshime në mënyrën e funksionimit të politikave të BE-së. Për shembull, në regjimin e fondeve strukturore u shtua një “objektiv” i ri për të trajtuar problemet e pjesëve në ekstremitetin verior të Shteteve Anëtare Nordike.

Po të krahasojmë zgjerimin e ardhshëm të vendeve të Ballkanit Perëndimor me atë të Portugalisë dhe Spanjës, ndryshimi më i madh është madhësia dhe fusha e veprimit të *acquis*. *Acquis* e tregut të brendshëm përbën sot pjesën më të madhe të të gjithë *acquis*, duke e rritur kështu në mënyrë të konsiderueshme fushën e saj. Fusha është shtuar për rrjedhojë të zhvillimeve në Politikën e Përbashkët të Jashtme dhe atë të Sigurisë, të Drejtësisë dhe të Punëve të Brendshme, përfshirjen e *acquis* së Schengen-it në Traktat, si edhe në bashkimin monetar. Përveç kësaj, politikat ekzistuese janë zhvilluar më tej, duke çuar drejt faktit që duhet transpozuar dhe zbatuar më tepër *acquis*, krahasuar me rastin e zgjerimit Iberik. Politika mjedisore është ndoshta shembulli më dramatik i një zgjerimi madhor të legjislacionit, që prej mesit të viteve '80-të.

Për Ballkanin Perëndimor, përshtatjet do të jenë gjithashtu të komplikuar për shkak të shkallës së lartë e të vazhdueshme të aktivitetit legjislativ të Bashkësisë. Ndërsa vendet përshtaten me një direktivë, shfaqet një rishikim i saj, duke i detyruar ato të ripërshtaten. Fusha si mjedisi, siguria ushqimore ose rregullorat financiare po sjellin një numër të madh iniciativash legislative, të cilat vendet candidate duhet t'i adoptojnë.

Kombinimi i një procesi të papërfunduar të tranzicionit në vendet candidate dhe i një acquis të gjerë e cila zgjerohet me ritme të shpejta është e sigurt që do të çojë drejt një nevojë më të madhe për elasticitet në këtë zgjerim, madje edhe krahasur me rastin e zgjerimit të pestë. Sidoqoftë, nga pikëpamja e BE-së, objektivi do të jetë mbajtja e masave tranzitore në një minimum të nevojshëm dhe garantimi se ato nuk kanë ndikim mbi funksionimin thelbësor të Bashkësisë.

Për Bashkësinë, disa pjesë të acquis janë më të rëndësishme se të tjerat. Në disa fusha nuk do të bëhen lëshime për vendet candidate, ndërsa në disa të tjera do të tregohet shumë më tepër elasticitet. Të kuptuarit mirë e domethënies së pjesëve të ndryshme të acquis për BE-në është i rëndësishëm për hartimin e çdo pozicioni negociues nga ana e vendeve candidate. Kategoritë kryesore të acquis janë si më poshtë vijon:

- *Rregullorja për produktet në tregun e brendshëm:*
Tregu i brendshëm mbetet thelbi i Bashkimit European dhe ai mbështetet për mirëfunksionimin e tij, në transpozimin dhe zbatimin e legjislacionit specifik të tregut të brendshëm. Zbatimi i kësaj rregulloreje që prej datës së anëtarësimit, me ndoshta pak periudha të pashmangshme, por të kufizuar përshtatjesh teknike, do të jetë i panegociueshëm për BE-në. Kjo përfshin harmonizimin tradicional të legjislacionit, direktivat e përqasjes së re dhe të gjitha përshtatjet e nevojshme institucionale për zbatimin e këtij legjislacioni – çertifikimin, akreditimin, natyrën vullnetare të standardeve, e kështu me rradhë .

- *Rregullat kryesore të ekonomisë së tregut:*
Bashkësia si e tërë dhe tregu i brendshëm në veçanti mbështeten në zbatimin e një sërë rregullash të ekonomisë së tregut, të cilat duhen zbatuar deri në datën e anëtarësimit, që është edhe afati më i fundit. Politika BE-së mbi konkurrencën, kontrolli i ndihmës nga shteti, rregullat mbi prokurimin publik dhe ligjin e kompanive formojnë shtyllën kurrizore të kësaj rregulloreje. Zbatimi i plotë i të drejtave të pronësisë intelektuale dhe industriale duhet patur gjithashtu parasysh si pjesë e kësaj acquis, megjithëse ekzistojnë disa pyetje interesante të cilave u duhet dhenë përgjigje, veçanërisht mbi të drejtat e pronësisë intelektuale të zbatueshme për sektorin farmaceutik. Mund të ekzistojnë akoma hapësira për manovrim në disa pjesë të rregullave të ekonomisë së tregut për periudha të kufizuara tranzicioni.

5. *Fushat tradicionale të harmonizimit, si rregulloret që kanë të bëjnë me makinat ose sigurinë ushqimore, kërkojnë harmonizimin e karakteristikave të produktit. Direktivat e përqasjes së re mbështeten nga ana tjetër, vetëm në respektimin e kërkesave thelbësore (për shembull rregullat e nevojshme të sigurisë) të parashikuara në direktiva dhe në referencat e standardeve teknike për standardet vullnetare të Komunitetit, si edhe mbi lëvizjen e lirë të mallrave duke respektuar standardet kryesore.*

Rregullat të cilat imponojnë rregullore të shumta të adoptuara për vendet e vjetra anëtare të BE-së, si për shembull kapaciteti financiar i disa llojeve të institucioneve bankare dhe të cilat nuk janë të përshtatshme gjatë viteve të para të anëtarësimit në BE për Shtetet Anëtare më të dobta, do të përbënin një shembull të kësaj.

- *Rregullorja mbi proceset:*

Rregullorja që ndikon proceset – mënyrën në të cilën mallrat dhe shërbimet prodhohen – është më pak e rëndësishme për mbarëvajtjen e tregut të brendshëm pasi ajo nuk cënon drejtpërsëdrejti funksionimin e tregut të brendshëm. Tipike për këtë është shumica e rregulloreve mjedisore dhe sociale, ku është i pritshëm edhe elasticiteti më i madh nga ana e Bashkësisë. Pavarësisht kësaj, kritere të mëtejshme të BE-së e kufizojnë këtë elasticitet:

- *Regullore që ndikojnë drejtpërsëdrejti mbi konkurrueshmërinë e kompanive:*

Aty ku rregullorja ndikon drejtpërsëdrejti në kostot e kompanive, do të ketë më pak entuziazëm nga ana e BE-së për dhënien e masave tranzitore. Disa lloje të legjislacionit social, mund të jenë të këtij lloji, për shembull rregulloret e shëndetit dhe të sigurisë në punë ose orët e punës. Interesant është fakti se një nga shqetësimet e BE-së gjatë negociatave është mbrojtja e avantazheve konkurruese të kompanive të saj, ndërkohë që një prej kushteve të Kopenhagenit për anëtarësim është aftësia e vendeve candidate për t'i bërë ballë presionit konkurrues nga Bashkësia.

- *Regullore mbi shqetësimet e mëdha politike në BE:*

Kjo kategori përfshin sot shumë fusha si ligji mbi sigurinë ushqimore, krimin e organizuar ndërkombëtar, sigurinë bërthamore dhe rregullat e azilit dhe të emigracionit. Disa fusha të acquis përbëjnë një interes të veçantë për disa grupe lobingu, të cilat ushtrojnë pushtet nëpërmjet procesit politik. Politikat bujqësore dhe mjedisore, përbëjnë në mënyrë tipike interes për këto grupe. Lobi bujqësor ka qenë më i efektshmi përse i përket përfitimit të mbrojtjes në të shkuarën. Politika mjedisore, përveç rëndësisë së saj së përgjithshme për qytetarët, gëzon gjithashtu mbështetjen e Partisë së Gjelbër, veçanërisht në Parlamentin Europian.

- *Rregullore që ndikojnë lëvizjen përtej kufijve:*

Shtetet Anëtare do të jenë shumë hezitues përse i përket ofrimimit të masave tranzitore për një rregullore, e cila ka gjasa të çojë drejt pasojave ekonomike të jashtme negative. Masat tranzitore për rregulloren që ndikon mbi një ndotje me shtrirje të madhe ose mbi cilësinë e ujit në lumenj ose dete, tek të cilët kanë dalje Shtete të tjera Anëtare janë lloji i problemeve që lindin nën këtë titull.

Kategoritë e mësipërme mund të duket se përjashtojnë pjesën më të madhe të acquis nga elasticiteti gjatë negociatave. Pavarësisht kësaj, disa pjesë të acquis kanë të bëjnë relativisht pak me secilën prej kategorive të mësipërme; direktiva e ujit të pijshëm është një nga rastet në fjalë. Sidoqoftë, pushteti i Bashkësisë për të refuzuar kërkesa të arsyeshme për periudha tranzitore nuk është i pakufizuar, si edhe është i detyruar të vendosë prioritete në rezistencën e tij ndaj këtyre kërkesave përballë presionit nga vendet candidate ose nga palët e treta. Edhe brenda vetë rregullores së tregut të brendshëm ekzistojnë shkallë të ndryshme rëndësie, si edhe duhet treguar një masë elasticiteti për sa kohë ajo nuk komprometon mbarëvajtjen thelbësore të tregut të brendshëm.

Do të ketë presion nga disa Shtete Anëtare ndaj BE-së për të qenë më elastike ndaj kërkesave të vendeve të Ballkanit Perëndimor. Kjo u pasqyrua në një deklaratë e bërë nga Ministri Britanik i Punëve të Jashtme, që kishte të bënte me negociatat për zgjerimin e pestë në vitin 2000:

Ne duhet të tregohemi të paanshëm. Shtetet ekzistuese anëtare kanë përfituar nga masat tranzitore kur aplikuan. BE-ja duhet t'i mirëpresë kërkesat për periudha tranzitore nga aplikantët e tanishëm, siç ka mirëpritur ato të aplikantëve të mëparshëm...BE-ja nuk duhet

të presë që çdo investim i shtrenjtë kapital të ketë përfunduar në datën e anëtarësimit....Ne duhet të tregohemi bujarë. Anëtarët ekzistues të BE-së kanë një avantazh të madh ekonomik përkundrejt vendeve aplikante. BE-ja mund të përballojë hapjen e shpejtë të tregjeve të saj për anëtarët e rinj.”

Pavarësisht kësaj, kapaciteti i Shteteve Anëtare individuale për të luftuar për interesat e tyre kombëtare gjatë negociatave nuk duhet gjithashtu nënvlerësuar. Përpara se të bihet dakord mbi pozicionet e detajuara në fusha kyçe, do të kryhen negociata ndërmjet Shteteve Anëtare, të cilat janë më së paku po aq të vështira dhe komplekse sa ato ndërmjet Bashkësisë dhe vendeve kandidatë.

2. Pozicioni Negociues i Vendeve Kandidate

Pozicioni bazë negociues i vendeve kandidatë është sigurisht se ato do ta zbatojnë të gjithë *acquis* e Bashkësisë. Megjithatë, për vendet kandidatë është zakonisht e qartë se ky proces nuk mund të përfundohet përpara anëtarësimit. Të gjitha vendet e zgjerimi të pestë paraqitën kërkesa për periudha tranzicioni apo forma të tjera përjashtimesh.

Për arsye teknike, vendet kandidatë kanë adoptuar zakonisht data për anëtarësim. Hungaria zgjodhi vitin 2002, ndërsa vendet e tjera të zgjerimit të pestë vendosën të zgjidhnin fillimin e vitit 2003. Kroacia ka zgjedhur në mënyrë të efektshme fundin e vitit 2008, në mënyrë që të jetë në kohë për zgjedhjet Europiane Parlamentare në vitin 2009. Megjithëse zgjedhja e datës së anëtarësimit është një supozim teknik, fakti se mbi ç'baza kryhen analizat e impaktit dhe se mbi ç'baza bëhen kërkesat për periudha tranzicioni, shkon përtej aspektit teknik, duke përfaqësuar vlerësimin e kandidatit për datën më të shpejtë realiste të anëtarësimit. Meqenëse data “realiste” duket se zhvendoset më tej në të ardhmen, disa pozicione negociimi duhet medoemos të rishikohen.

Vendet kandidatë duhet të kenë parasysh një sërë faktorësh të brendshëm dhe të jashtëm kur bëjnë vlerësimin e pozicioneve të tyre negociuese. Disa prej këtyre faktorëve janë si më poshtë:

- Ndikimi i rregulloreve të Komunitetit duhet të kihet parasysh në kuadrin e kërkesës së vazhdueshme të tranzicionit ekonomik në vendet kandidatë. Anëtarësimi nuk duhet të vonojë apo të parandalojë ndryshime, të cilat janë thelbësore për të përfunduar tranzicionin. Në kushte ideale, vendet kandidatë do të kenë ndërmarrë analiza të detajuara rreth ndikimit të pjesëve kyçe të *acquis* përpara se të përcaktojnë pozicionet e tyre negociuese. Këto analiza do t'u mundësojnë atyre të vlerësojnë impaktin e anëtarësimit mbi sfidat e mbetura të tranzicionit, si për shembull përfundimin e privatizimit, transformimin e ndërmarrjeve me pronësi shtetërore dhe reformën institucionale.
- Ndikimi mbi situatën financiare të ndërmarrjeve private dhe mbi shtetin përbën ndoshta pengesën më të madhe për pranimin dhe zbatimin e *acquis* që prej datës së anëtarësimit. Zbatimi i *acquis* duhet të planifikohet në mënyrë të atillë që as deficieti i buxhetit të shtetit të mos rritet në masë të ndjeshme, as financimi i investimeve në sektorin privat të mos bëhet më i vështirë.

6. Tokarski dhe A. Mayheu (Dhjetor 2000), “Vlerësimi i Impaktit dhe Politika Europiane e Integritimit”, Punime të botuara në Studime Europiane Bashkëkohore (WP 38), Instituti European i Sussex-it, Universiteti i Sussex-it, Mbretëri e Bashkuar.

7. Në praktikë kjo është vetëm pjesërisht e vërtetë. Në zgjerimin e pestë, Qeveria Hungareze krijoi një ent jo-qeveritar nën drejtimin e Prof. Inotai, i cili vlerësonte fushat më kryesore të politikave të Bashkësisë, dhe shqyrtonte pasojat e tyre për shoqërinë dhe ekonominë e Hungarisë. Në Poloni përjasja ishte më pak e plotë, megjithëse u kryen një sërë ushtrimesh interesante. Letonin ahd Lituania ishin ndoshta shembujt e shkëlqyer përse u përket analizave të impaktit që kishin lidhje me anëtarësimin.

- Ndikimi i anëtarësimit mbi marrëdhëniet e vendit kandidat me vendet e treta, veçanërisht me ato në të njëjtin rajon të Europës, duhet gjithashtu të kihet parasysh. Anëtarësimi nuk duhet të përkeqësojë marrëdhëniet dypalëshe të kandidatit me vendet e treta dhe nuk duhet të destabilizojë rajonin. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në një rajon kompleks si Ballkani Perëndimor.
- Interesat kombëtare thelbësore duhen mbrojtur, megjithëse termi “interesa kombëtare thelbësore” është shumë i pasaktë. Këto interesa mund të duket se janë shumë të rëndësishme për palën tjetër, si për shembull çështja e pronësisë mbi tokën në vendin kandidat, ose e një rëndësie të vogël për të gjitha vendet, me përjashtim të vendit kandidat – p.sh. interesi në lidhje me duhanin që përtypet të Suedisë.
- Më së fundmi, situata e brendshme politike dhe ruajtja e mbështetjes për anëtarësim nga shumica e votuesve duhet të zerë vendin e parë në mendjet e qeverive të vendeve candidate. “Dorëheqja” në dukje nga ky sovraniteti, të rifituar kohët e fundit nga Brukseli, së bashku me dominimin në rritje të interesave ekonomike Amerikane dhe atyre të Europës Perëndimore dhe qëndrimet ndonjëherë arrogante të reflektuara nga qeveritë e BE-së përkundrejt këtyre vendeve, i bënë ato veçanërisht të ndjeshëm ndaj argumentave se qeveria nuk po qeveris në interesin më të mirë të popullit. Brenda vendit, ashtu si edhe në Bashkësi, qeveritë demokratike janë në merak për ri-zgjedhjen e tyre, dhe ky merak vendos një presion të madh mbi qeverinë për të adoptuar për fusha kyçe, pozicione negociimi që janë popullore për elektoratin.

Interesant është fakti se Shtetet e reja Anëtare nga zgjerimi i fundit nuk u duk se ndoqën “parimin e kujdesit”. Pati në mënyrë të qartë përpjekje nga qeveritë në këto vende për të ulur numrin e kërkesave për periudha tranzitore në minimum, në mënyrë që të përshpejtonin negociatat. Hyrja e shpejtë në Bashkësi konsiderohej si mënyra më e mirë e mbrojtjes së interesave kombëtare.

Kjo strategji sigurisht që është një bixhoz. Kandidatët mund të mos arrijnë pranimin e shpejtë, dhe për shkak të mos-zbatimit të parimit të kujdesit, ato mund të jenë duke marrë mbi vete një barrë financiare që do të vonojë reformën ekonomike dhe zhvillimin. Ato mundet gjithashtu të gjenden përpara faktit se nëse pranimi vonohet, mendimi popullor mund të shkojë kundër anëtarësimit, duke çuar në ndryshime politike rrënjësore.

E. THELBI I NEGOCIATAVE

Për qëllim të negociatave, *acquis* ndahet në kapituj operacionalë – 30 në rastin e Shteteve të reja Anëtare dhe 35 për Kroacinë. Deri në njëfarë mase kjo ndarje pasqyron organizimin e Komisionit European dhe e bën kështu punën më të lehtë për Bashkësinë. Rritja në numrin e kapitujve nga një negociatë në tjetrën reflekton frutin e përvojës gjatë zgjerimit të pestë, duke çuar në ndarjen e kapitujve tepër kompleks, ose në krijimin e disa fushave të caktuara të politikave, që prej zgjerimit. Përjasja tradicionale sektorale përfshin punën me këto kapituj, duke ia nisur në fillim nga më i lehti. Problemet sektorale individuale zgjidhen me rradhë dhe kapitujt mbyllën përkohësisht, siç përshkruhet më sipër. Në mënyrë graduale mund të identifikohen fushat e vështira të negociimit. Problemet në këto fusha nuk mund të zgjidhen në mënyrë të pavarur nga kapitujt e tjerë dhe zakonisht zgjidhen së bashku në një “lojë përfundimtare” pakete përfundimtare masash.

8. *Kjo pjesë bazohet në përvojën e negociatave ndërmjet BE-së dhe Shteteve të reja Anëtare të zgjerimit të pestë. Parashikohet që shumë prej problemeve të diskutuara këtu do të ndodhin sërish në rastin e Ballkanit Perëndimor.*

9. *Kapitujt e mbyllur përkohësisht mund të hapen, megjithëse kjo nuk do të ishte e mirëpritur. Megjithatë, ato do të duhet të rihapen kur adoptohet një rregullore e re e BE-së ndërmjet mbylljes së përkohshme dhe nënshkrimit të Traktatit të Anëtarësimit.*

Duhet të mbahet mend se në negociatat me shtetet e Ballkanit Perëndimor, “pikat fillestare të referencës” do të jenë të zbatueshme për shumë kapituj, edhe nëse kapitujt kërkojnë pak negociata. Një shembull i kësaj mund të jenë kapitulli mbi sistemin gjyqësor dhe të drejtat thelbësore, në të cilët ka relativisht pak gjëra për të negociuar, por Bashkësia mund të kërkojë përmirësime rrënjësore përpara se të lejojë hapjen e kapitullit.

Metoda Kapitull-pas-Kapitulli

I. Kapituj “e lehtë”

Një seri kapitujsh nuk përbëjnë problem për negociatat, kryesisht pasi ato mbulojnë fusha ku rrallë ka ndonjë rregullore të Komunitetit ose ku acquis ka pak ndikim të drejtpërdrejtë mbi vendin aplikant. Dy të parat e këtyre fushave ku një konstitucionalist mund të shtrojë pyetjen nëse është me të vërtetë e nevojshme që Bashkësia të jetë aktive, kanë të bëjnë kryesisht me çështje politikash, të cilat përbëjnë kryesisht përgjegjësi të Shteteve Anëtare. Grupi i mëposhtëm bën pjesë në këtë kategori:

- Shkenca dhe kërkimet
- Arsimi dhe kualifikimi
- Politika industriale
- Statistikat
- EMU (Politika ekonomike dhe monetare)
- Rrjetet trans-Europiane

Këta gjashtë kapituj mund të mbyllen relativisht shpejt, duke supozuar se është rënë dakord mbi raportet e kontrollit. Kapitulli i parë mbi shkencën dhe kërkimet u mbyll me Kroacinë në qershor të vitit 2006 dhe arsimi dhe kualifikimi nuk përbëjnë ndonjë sfidë më të madhe për negociatorët. Politika industriale tingëllon e rëndësishme, por në fakt Bashkësia nuk ushtron një politikë industriale intervencioniste, por përkundrazi mbështetet mbi politikën e konkurrencës dhe të ndihmës nga shteti, politikën tregtare, ligjin e pronësisë intelektuale dhe zbatimin e duhur të rregullave të tregut të brendshëm. Statistikat përbëjnë një çështje të rëndësishme, por që është e një natyre teknike, megjithëse më vonë gjatë adoptimit të rregullave të Zyrës Statistikore të BE-së mund të kenë pasoja reale mbi matjen e kriterëve të caktuar, p.sh. përkufizimi i deficitit qeveritar në kriteret e Maastricht-it për EMU-në ose Paktin e Stabilitetit dhe të Rritjes. Kapitulli i EMU-së i kërkon vendit aplikant të vërë në zbatim rregullat e bashkimit monetar dhe të koordinimit fiskal dhe të mbikëqyrjes. Asnjë negociatë nuk do të jetë me të vërtetë e mundur ose e nevojshme këtu, veçanërisht pasi shtetet e Ballkanit Perëndimor do të hyjnë në EMU si anëtarë, me një përjashtim nga përdorimi i euros. Së fundmi, fusha e rrjeteve trans-Europiane përmban pak acquis dhe nuk duhet të përbëjë ndonjë problem madhor.

II. Kapituj me probleme negociimi me rëndësi të kufizuar

Një seri prej nëntë kapitujsh përmbajnë vetëm probleme tejet të parëndësishme negociimi, të cilat mund të zgjidhen veçmas, nga pjesët e tjera të negociatave :

- Bashkimi doganor
- Ligji për kompanitë
- Shoqëria e informacionit dhe media

10. Disa nga këta kapituj përfshijnë problem jetike për integrimin e suksesshëm në BE, por këto problem nuk reflektohen domosdoshmërisht në vështirësinë e negociatave – kapitulli mbi sistemin gjyqësor dhe të drejtat themelore janë një shembull i mirë i kësaj.

- Prokurimi publik
- Politika e jashtme, e sigurisë dhe e mbrojtjes
- Kontrolli financiar
- Politika rajonale dhe koordinimi i instrumentave strukturorë (duke përjashtuar vendimet mbi financimin)
- Marrëdhëniet e jashtme
- Sistemi gjyqësor dhe të drejtat thelbësore

Tabela 3: Përmbledhje e masave tranzitore të miratuara me Poloninë

Kapitulli	Masat Tranzitore
Lëvizja e lirë e mallrave	Deri më 31.12.2008 për propozimin e procedurave të Komunitetit për regjistrimin e ilaçeve
Lëvizja e lirë e personave	Tranzicion shtatë-vjeçar (2+3+2) për lirinë e lëvizjes të punonjësve drejt BE 15-ës (reciproke)
Liria për ofrimin e shërbimeve	Deri më 31.12.2007 për rregullat mbi kërkesën e kapitalit minimal për disa banka bashkëpunuese
Lëvizja e lirë e kapitalit	12 vjet për tokat bujqësore dhe pyjet; përjashton fermerët e vetëpunësuar që e kanë marrë tokën me qera dhe e kanë punuar atë prej minimumi tre ose shtatë vjetësh (në varësi të rajonit); pesë vjet për vendbanimet dytësore
Ligji për kompanitë	Asnjë
Politika e konkurrencës	Fund 2011 ndihmë e papërshtatshme për ndërmarrjet e vogla, fund 2010 për ndërmarrjet e mesme; konvertimi në ndihmë rajonale për kompanitë e mëdha në varësi të kufinjve; periudha tranzicioni për disa lloje të caktuara ndihme mjedisore; risstrukturimi i industrisë së çelikut deri në fund të 2006-ës.
Bujqësia	Tranzicion deri në vitin 2013 për pagesën e plotë të subvencionimeve të të të ardhurave direkte; fonde të lejuara deri në kufij të miratuar; kuota nga fondet e zhvillimit rural për vitin 2004 2006; nivelet bazë të miratuara për organizatat e tregut; gjithashtu për kuotat e qumështit; periudha tranzitore për përmirësimin e baxhove dhe të impianteve të përpunimit të mishit; tranzicioni deri në vitin 2010 për eliminimin e disa sëmundjeve të patates
Peshkimi	Asnjë
Transporti	Tranzicion tre vjeçar (maks. pesë vjeçar) për kabotazhin (i kërkuar nga BE 15); fund 2010 mbi hyrjen në infrastrukturën e Polonisë të kamionëve të rëndë; fund-2006 për hapjen e hekurudhave të Polonisë ndaj konkurrencës
Taksat	TVSH: fund 2007 për nivelin 7% mbi industrinë e ndërtimit; normë zero për librat dhe periodikët; normë e ulët TVSH-je për restorantet; Prill 2008 për nivel 3% TVSH mbi produktet ushqimore; përjashtim për udhëtimin e pasagjerëve ndërkom-bëtarë; Akciza: Prill 2005 normë e ulët mbi karburantët mjedisorë; fund 2008 normë më të ulët mbi cigaret; SME-të: normë përjashtuese për TVSH e fiksuar në 10,000 Euro.
EMU	Asnjë
Statistikat	Asnjë
Politika sociale, punësimi	Fund 2005 për direktivën e pajisjeve të punës
Energjia	Fund 2008 për arritjen nivelit minimal të depozitave të naf-tës
Politika Industriale	Asnjë

SME-të	Asnjë
Arsimi dhe kërkimet	Asnjë
Telekomunikacioni dhe IT-ja	Fund 2005 mbi liberalizimin postar
Kultura, audio vizuale	Asnjë
Politika rajonale,	
Koordininimi i fondeve	Asnjë
Mjedisi	Deri më 2017, impiantet e mëdha me djegie; 2015, ujrat e zeza urbane; 2012, vendet për groposjen e mbetjeve; 2010, IPPR; 2007, paketim dhe transportim të mbetjeve; 2006, rrezatimi jonizues, përmbajtja e sulfurit në karburante; 2005, përbërjet organike të paqëndrueshme në karburante
Mbrojtja e konsumatorit, shëndeti	Asnjë
Drejtësia dhe punët e brendshme	Asnjë
Doganat e Bashkësisë	Asnjë
Marrëdhëniet e jashtme	Asnjë
Politika e Përbashkët e Jashtme dhe e Sigurisë (CFSP)	Asnjë
Kontrolli financiar	Asnjë
Financa dhe buxheti	Nuk ka periudha tranzitore. Fondi Schengen, shpërndarje e fondit strukturor pjesërisht e përkthyer në subvencionim të buxhetit; transferua shumash të përgjithshme
Të tjera	Institucionet – Traktati i Mirë

Këta kapituj përmbajnë rregullore, të cilat kanë një rëndësi të madhe ekonomike dhe të cilat ngrejne gjithashtu probleme interesante negociimi. E para ka të bëjë në mënyrë të qartë me kapitujt mbi **shoqërinë e informacionit dhe median, mbrojtjen e konsumatorit dhe shëndetin, prokurimin publik dhe ligjin për kompanitë**. Rregullimi dhe liberalizimi i telekomunikacionit është një politikë, e cila përputhet më së miri me qëllimet e tranzicionit ekonomik në vendet kandidatë dhe për këtë arsye duhet të mirëpëitet si një shtysë e mëtejshme për reformë. Liberalizimi i telekomunikacioneve mund të paraqesë disa probleme në terren, duke përfshirë çështje institucionale, megjithëse ka pak gjasa që të ketë probleme gjatë negociatave. Në zgjerimin e pestë u ra dakord për një masë të vogël tranzitore në lidhje me lëvizshmërinë e numrave të telefonit në Bullgari. Një direktivë kryesore në fushën e medias është direktiva e “televizionit pa kufij” (89/552), e cila nuk po respektohet nga disa Shtete Anëtare, por kjo nuk shkaktoi probleme të mëdha gjatë negociatave.

Mbrojtja e konsumatorit është një fushë tjetër normative, e cila mungonte së tepërmi në sistemin e planifikimit të centralizuar dhe duhej hartuar gjatë shkuarjes drejt ekonomisë së tregut. Në secilin prej këtyre rasteve problemet që u ngritën gjatë negociimit (për shembull, kërkesat për periudha të shkurtra tranzitore për liberalizim të plotë) u zgjidhën lehtësisht, dhe këto kapituj u mbyllën (përkohësisht) shpejt për të gjitha. Zbatimi i ligjit për konsumatorin mund të jetë i ngadaltë, pasi kjo është një fushë e re normative për shumicën e vendeve kandidatë. Pavarësisht kësaj, kjo nuk e pengon funksionimin e tregut të brendshëm.

Prokurimi publik, ndërkohë që është një fushë e vështirë në terren, nuk ka gjasa të shkaktojë ndonjë problem serioz gjatë negociatave. Vendet e Ballkanit Perëndimor do të duhet thjesht të marrin dhe të adoptojnë rregulloret e BE-së. Megjithatë, ky kapitull duket se do të jetë më i komplikuar se në zgjerimin e pestë, të paktën duke gjykuar nga eksperiencia me negociatat me Kroacinë. Këtu pikat fillestare për hapjen e kapitullit përpunohen të garantojnë përpunueshmëri të plotë me acquis që përpara se të fillojnë negociatat.

Ligji për kompanitë, tani që ligji i pronësisë intelektuale është shkëputur prej tij, nuk duhet të shkaktojë ndonjë problem të madh negociimi për vendet e Ballkanit Perëndimor. Gjatë zgjerimit të pestë nuk ka patur periudha të aprovuara tranzicioni në ligjin për kompanitë, në disa raste përshtatja u shty deri në ditën e anëtarësimit.

Politika e Përbashkët e Jashtme dhe e Sigurisë (CFSP) dhe Politika Europiane e Mbrojtjes dhe e Sigurisë (ESDP) përbëjnë fusha kryesore të politikës së BE-së dhe sot nuk paraqesin probleme serioze negociimi për vendet e Ballkanit Perëndimor, megjithëse ato mundet pas disa vitesh, ndoshta pas anëtarësimit. Këto politika përbëjnë në thelb fusha të bashkëpunimit ndërqeveritar. Ato në fakt mund të paraqesin po aq shumë probleme të mëdha si gjatë përgatitjes për anëtarësim ashtu edhe më pas. BE-ja pret që vendet kandidatë të mbështesin CFSP-në duke iu bashkuar deklaratave të shumta të politikës së jashtme të Bashkësisë. Kjo përbënte problem për Poloninë përpara anëtarësimit, pasi politika e saj mbi Bjellorusinë ndryshonte disi nga ajo e BE-15-ës.

Kontrolli financiar, politika rajonale, dhe bashkimi doganor janë kapituj teknikë që kanë të bëjnë me mënyrën se si Bashkimi European punon në këto fusha. Ka pak vend për shqetësime në lidhje me politikën, si dhe pak gjëra për të negociuar; ndërkohë që në kontrollin financiar nuk ka asgjë. Në politikën strukturore (fond rajonal, etj.), vendet kandidatë do të klasifikoheshin si vende të “Objektivit 1” (që marrin intensitetin më të madh të ndihmës) sipas rregullave aktuale. Megjithatë, vendet e Ballkanit Perëndimor duhet të mbajnë parasysh se ka mundësi që rregullat që qeverisin fondet strukturore si edhe vetë nivelin e financimit mund të ndryshojnë përpara se ato të anëtarësohen. Megjithatë, ato mund të bëjnë shumë pak rreth këtyre ndryshimeve të politikave, pasi këto ndryshime do të vendosen nga BE-27 dhe nuk do të jenë objekt i negociatave. Gjatë përgatitjeve për anëtarësim, Komisioni do të dojë të garantojë, aq sa të jetë e mundur, se shtetet aplikante kanë kapacitetin institucional për të administruar fondet strukturore, përgjegjësi e cila i është deleguar në një masë të madhe Shteteve Anëtare.

Acquis e bashkimit doganor ishte disi më e diskutuar gjatë zgjerimit të pestë, me Hungarinë që kërkonte një periudhë tranzitore për nivelet e tarifave që kishin të bënin me Rusinë dhe me Slloveninë, që donin të mbanin marrëveshjet e tregtisë me shtetet e tjera të ish-Jugosllavisë. Megjithatë, këto ishin probleme politikash dhe fare mirë mund të konsiderohen si pjesë e kapitullit të marrëdhënieve me jashtë. Acquis në zonat doganore të mirëfillta është drejtpërsëdrejti e zbatueshme në Shtetet Anëtare dhe nuk është objekt i negociatave dhe ndërkohë që pyetjet institucionale në lidhje me doganat janë jetike, ato nuk do të zënë një pjesë të rëndësishme të negociatave.

Kapitulli mbi **marrëdhëniet me jashtë** përmban çështje reale politikash për vendet e Ballkanit Perëndimor, të cilat mund të shkaktojnë probleme, por që të cilat nuk do të vazhdojnë deri në “lojën e fundit” të negociatave. Në marrëdhëniet e jashtme ekonomike ekzistojnë në fakt një sërë pyetjesh serioze për shtrirjen pas anëtarësimit të marrëveshjeve të tanishme të tregtisë me vendet e treta. Kjo çështje është pjesë e kompleksit të çështjeve të punëve të jashtme dhe të stabilitetit rajonal, të cilat mund të vazhdojnë edhe në fazën përfundimtare të negociatave. Pavarësisht kësaj, në lidhje me marrëveshjet specifike me vendet e treta, vendeve aplikante nuk u mbetet zgjidhje tjetër përveçse të pranojnë acquis. Do të lindë një problem nëse vendet e Ballkanit Perëndimor i bashkohen Bashkësisë në periudha të ndryshme kohore, ashtu siç edhe pritet. Nëse supozojmë se Kroacia do të hyjë e para në Bashkësi, asaj do t'i duhet të heqë dorë nga Zona e Tregtisë së Lirë e Europës Qendrore (CEFTA), e cila ka krijuar tregti të lirë ndërmjet vendeve të Ballkanit Perëndimor. Nëse nuk arrihen marrëveshje të tjera me vendet e tjera në rajon, kushtet për tregtinë ndërmjet Kroacisë dhe vendeve të Ballkanit Perëndimor do të ndryshonin paksa, megjithëse tregtia e lirë ekziston për mallrat industriale në të gjithë rajonin si edhe me BE-në.

Kapitulli mbi **sistemin gjyqësor dhe të drejtat themelore** ka të bëjë me një fushë veçanërisht

isht të rëndësishme për vendet e Ballkanit Perëndimor, por ato ndoshta do të duhet të tregojnë se ato i kanë përmbushur standardet e BE-së përpara se të fillojnë negociatat, pasi ky kapitull prek çështjen e vlerave thelbësore të Bashkësisë. Në Raportin e Progresit të vitit 2006 për këto shtete, sistemi gjyqësor është një nga fushat që merr edhe kritikën më të mëdha, madje edhe për Kroacinë. Korrupsioni është një problem tjetër, i cili trajtohet gjatë në Raportet e Progresit. Por këto nuk janë probleme negociatash. Vendet e dinë se zgjidhja e tyre është një prej kritereve për hapjen e negociatave dhe se nuk ka fushë për negociim.

III. Kapituj me problematikë serioze të politikave sektorale

Një seri kapitujsh përmban një problematikë serioze të politikave sektorale, që megjithatë duhen zgjidhur brenda kapitullit negociues, megjithëse ekziston një rrezik i qartë që këto probleme mund të shkojnë deri në fazën finale të “lojës së fundit. Kjo problematikë përfshin si më poshtë:

- Lëvizja e lirë e mallrave
- Ligji i pronësisë intelektuale
- Shërbimet financiare
- Taksat
- Politika e konkurrencës dhe ndihmat shtetërore
- Politika sociale dhe punësimi
- Liria për themelimin dhe ofrimin e shërbimeve
- Energjia
- Transporti
- Politika e përbashkët e peshkimit

Kapitulli mbi **lëvizjen e lirë të mallrave** përmban zemrën e rregulloreve për produktet në tregun e brendshëm. Fusha për përjashtime nga këto lloj rregulloresh është e qartë që është shumë e kufizuar, siç përmendet më sipër. Pozicionet negociuese nga zgjerimi i mëparshëm tregojnë se kërkesat nga vendet candidate, megjithëse të rëndësishme, ishin të një natyre tepër teknike dhe me shtrirje të kufizuar.

Një nga fushat më të rëndësishme të negociatave ka qenë ajo që ka të bëjë me produktet farmaceutike. Kjo çështje është trajtuar si në këtë kapitull ashtu edhe në kapitullin mbi ligjin për kompanitë. Qipros, Hungarisë, Lituanisë, Polonisë dhe Sllovenisë iu dhanë periudha tranzitore për zbatimin e Direktivave 2001/82/EC dhe 2001/83/EC mbi tregtimin e produkteve mjekësore të markuara për t'u mundësuar atyre të vazhdojnë të furnizojnë tregjet e tyre me ilaçe të pamarkuara pas anëtarësimit. Pa këtë lëshim, ndikimi mbi skemat e siguracionit shëndetësor shtetëror mund të kishte patur pasoja të mëdha buxhetore. Republika e Çekisë dhe Sllovenia kërkuan gjithashtu një marrëveshje për të ruajtur norma më strikte se ato të zbatuara në BE për sigurinë e lodrave dhe në përdorimin dhe tregtimin e lëndëve kimike dhe të pesticideve. Më në fund, Hungaria kërkoi konfirmim për të mund të mbajtur kontrollin e saj strikt mbi eksportin e mallrave kulturore edhe pas anëtarësimit, si edhe të vazhdonte të përdorte yndyrna vegjetale jo-me origjinë nga kakaoja në çokollata.

Këto probleme ndoshta mund të jenë tepër të vështira për t'u zgjidhur. Kompanitë farmaceutike të themeluara në BE nuk ishin të kënaqura me periudhat tranzitore, të cilat i mbanin produktet e tyre të markuara me çmime më të larta jashtë tregjeve të Shteteve të reja Anëtare. Ato gjithashtu ishin të shqetësuara se nëse periudhat e tranzicionit do të miratoheshin për Shtetet e reja Anëtare, ato normalisht do të lejoheshin të eksportonin produktet e tyre në tregun e brendshëm, duke shitur me çmime më të lira se produktet me bazë në BE-15. Sidoqoftë, këto nuk janë lloji i problemeve që do të duhet të presin për t'u zgjidhur në fazën e fundit të negociatave. Ato mund të mos zgjidhen në mënyrën më ekonomike të mundshme, por kompromise teknike mund të arrihen.

Kapitulli mbi lëvizjen e lirë të shërbimeve në zgjerimin e pestë nxorri në pah një sërë prob-

lemesh që kishin lidhje me ofrimin e shërbimeve financiare të lidhura në mënyrë rrënjësore me madhësinë dhe strukturën e sektorëve financiarë të Shteteve të reja Anëtare. Këto probleme tashmë janë të grupuara në një kapitull të ri mbi **shërbimet financiare** (në rastin e Kroacisë). Problemet lindën kryesisht nga ekzistenca e institucioneve financiarë të vegjël, shpeshherë bashkëpunues, të cilët nuk ishin në gjendje të përmbushnin kërkesat për mbrojtjen e investitorit ose për kapitalin minimal. Si Hungaria, ashtu edhe Polonia të dyja përfituan periudha tranzitore për bankat e tyre bashkëpunuese në kontekstin e direktivës mbi mjaftueshmërinë e kapitalit (89/646). Të dy shtetet, si edhe Estonia, Letonia dhe Lituania, kërkuan gjithashtu periudha tranzitore, të cilat iu dhanë për të zbatuar direktivën për nivelin minimal të garancisë së fondeve të depozituesve në institucionet kreditore. Në Shtetet e reja Anëtare niveli mesatar i ekuilibrave bankarë është shumë më i vogël se në BE-15-ën. Kështu që këto vende argumentuan se, për një periudhë të përkohshme, ishin të përshtatshme nivele më të ulta të garancive të depozituesve dhe se kjo të zvogëlonte tendosjen e kapitalit të bankave lokale dhe do t'i ndihmonte ato të konkurronin me bankat perëndimore. Këto kërkesa përcaktohen nga niveli shumë më i ulët i PBB-së/për frymë në vendet e anëtarësuar dhe nga pasuria e tyre më e vogël. Për tregjet e reja financiare të Europës Qendrore dhe Lindore mund të jetë gjithashtu e vështirë për të gjetur kapitalin e nevojshëm për të nënshkruar në mënyrë të menjëhershme një skemë sigurimesh të njëjtë me nivelin e BE-së. Ky është lloji i problemit që ka lidhje me proceset e tranzicionit dhe të zhvillimit, të cilat u pritën me një shkallë mirëkuptimi nga Shtetet Anëtare të BE-së. Ndërkohë që përfaqëson një shkelje në tregun e brendshëm të shërbimeve financiare, një periudhë tranzitore në këtë fushë ka pak gjasa që të ketë një ndikim të madh mbi konkurrencën. Probleme të ngjashme detyrimisht që do të lindin edhe në Ballkanin Perëndimor.

Kapitulli mbi lirinë për të ofruar shërbime konsiston kryesisht në rregullat mbi themelimin, mbi profesionet e rregulluara me ligj dhe mbi liberalizimin e disa shërbimeve publike, si shërbimet postare. Këto fusha në fakt mund të përmbajnë probleme të vështira, sidomos në rastin e profesioneve të rregulluara me ligj. Adoptimi i rregullave të BE-së mund të bëjë që kualifikimet profesionale në disa vende të mos njihen nga ligji i BE-së. Ndaj kësaj çështjeje duhet treguar kujdes i veçantë, megjithëse zgjidhjet do të gjenden përpara “lojës së fundit” të negociatave.

Në fushën e të drejtave të pronësisë intelektuale dhe industriale, vendet të cilat kanë regjistruar probleme në zbatimin e *acquis* në këto fusha (Estonia, Hungaria dhe Polonia) ishin kryesisht të shqetësuar për vlerën e patentave dhe të markave të regjistruara prej tyre në vend në të shkuarën dhe rreth ndikimit që do të kishte zbatimi i disa patentave të BE-së në industritë e tyre vendase. U ra dakord që të shtrihej fusha e markave dhe e dizenjove të Komunitetit në territorin e Shteteve të reja Anëtare, ndërkohë që mbroheshin të drejtat e mëparshme të përfituara në ato shtete. Kompanitë farmaceutike perëndimore Europiane dhe Amerikane, nga ana e tyre ishin të shqetësuar se disa nga patentat e tyre nuk do të ishin të vlefshme në Shtetet e reja Anëtare. Federata Europiane e Industrive dhe e Shoqatave Farmaceutike (EFPIA) ishte jashtëzakonisht aktive në këtë fushë. Në fund dhe pas negociatave komplekse, u arrit një marrëveshje ndërmjet BE-së dhe Shteteve të reja Anëtare që lejonte këtë të fundit të vazhdonte të tregtonte, të pambrojtura nga patentat, ilaçe të cilat kishin qenë tregtuar nga kompanitë e BE-së përpara anëtarësimit, derisa patentat të skadonin. Nga ana tjetër këto ilaçe nuk mund të eksportoheshin nga Shtetet e reja Anëtare në shtetet e vjetra të BE-15-ës.

Në fushën e taksave, shumica e Shteteve të reja Anëtare në Europën Qendrore dhe Lindore përfituan periudha tranzitore, si për disa aspekte të regjimit të TVSH-së edhe për disa tarifa të akcizës. Problemet e hasura këtu ishin ato të hasura nga Shtetet e vjetra Anëtare, që do të thotë zbatimin e normave specifike të TVSH-së për mallrat dhe shërbimet të cilat u konsideruan si prioritet i veçantë kombëtar. Këto prioritete ndryshojnë nga një shtet në tjetrin. Shpesh ato reflektojnë zgjedhjen kombëtare për të mbështetur familjet e varfra ose të mëdha duke u vendosur një normë tatimi indirekte më të ulët për “gjërat e nevojshme” (si furnizimi

me energji dhe ushqimi i shërbyer nëpër mensa në Hungari), ose mbi “artikujt kulturorë” (si librat në Poloni). Ekziston gjithashtu shqetësimi se ngritjet e mëdha të çmimeve do të çojnë në një ngritje të menjëhershme të inflacionit pasi e gjithë rritja e taksave mund të reflektohet në rritjen e çmimeve (Republika Çeke). Tarifa e akcizës mbi cigaret ngriti një problem tjetër të përgjithshëm në shumicën e vendeve që do të anëtarësoheshin. Ky është një pasqyrim i ndikimit më të madh mbi shpenzimet për cigare përmbi nivelin e përgjithshëm të çmimeve krahasuar me vendet e BE 15-ës dhe jopopullaritetin e përgjithshëm ndaj një rritjeje të menjëhershme në kostot e duhanpirjes. Bullgaria dhe Rumania përfituan periudha tranzitore tepër bujare për nivelin minimal të tarifave të akcizës mbi karburante të ndryshme. Një shembull i rrallë përjashtimi ishte ai i dhënë për nivelin e akcizës mbi pijet alkoolike të fermentuara në vend dhe me bazë frutash.

Një kërkesë tjetër specifike kishte të bënte me nivelin e xhiros nën të cilën bizneset mund të zgjedhin të përjashtohen nga sistemi i TVSH-së (i zbatueshëm për të gjitha 12 Shtetet e reja Anëtare). Këto shtete argumentuan për një kufi më të lartë të xhiros për përjashtimin e bizneseve të vogla nga sistemi i TVSH-së.

11. *Acquis në këtë fushë është zgjeruar rrënjësisht që prej zgjerimit të pestë nga adoptimi i “Direktivës për Shërbimet”.*

Këto janë probleme serioze që mund të ndikojnë konkurrencën në tregun e brendshëm, si edhe stabilitetin e çmimeve dhe popullaritetin ndaj integritimit European në vendet aplikante. Pozicioni i Bashkimit European është relativisht i dobët në shumë prej fushave të tatimit indirekt dhe të akcizës, meqenëse shumicës së Shteteve aktuale Anëtare u janë dhënë përjashtime në direktivat e Komunitetit. Kjo është njësoj e vlefshme edhe për çështjen e nivelit maksimal të xhiros për përjashtim nga TVSH-ja. Argumentat që kanë të bëjnë me ndikimin e ndryshimeve të taksave mbi nivelin e inflacionit në vendet e Ballkanit Perëndimor do të jenë gjithashtu të forta.

Kërkesat ku do të jetë më e vështirë për të arritur marrëveshje nga ana e BE-së janë ato që ndikojnë konkurrencën në të gjithë Bashkësinë dhe ato ku preken interesa shumë të fuqishme tregtare në vendet e BE-27-ës. Sigurisht që kjo është e vërtetë për tatimin e duhanit. Gjatë zgjerimit të pestë, pati një presion të madh mbi Komisionin European dhe mbi qeveritë e Shteteve Anëtare nga prodhuesit Amerikanë dhe Europeanë të cigareve për të eliminuar çrregullimet ndaj konkurrencës, që lindnin nga ndryshimet e normave të akcizës në disa prej vendeve aplikante. Shqetësimi i interesave të qarta tregtare është i qartë (dhe i justifikueshëm në rastin e çrregullimit të normave të akcizës). Pavarësisht kësaj, ndikimi mbi buxhetet kombëtare është ndoshta motivi dominues si për Shtetet Anëtare të BE-së ashtu edhe për vendet kandidatë në diskutimet rreth periudhave tranzitore. Vendet kandidatë në Ballkanin Perëndimor shqetësohen se një rritje e çmimit të cigareve e shkaktuar nga rritja e taksave mund të çojë në një rënie të të ardhurave nga taksat, që do të vijë si rezultat i konsumit më të ulët dhe i trafikimit më të lartë. Pa dyshim që Shtetet Anëtare do të shqetësohen rreth ndikimit mbi të ardhurat nga importi i ligjshëm dhe i paligjshëm i cigareve që kanë norma më të ulta tatimi. Ndërkohë që shumica e këtyre problemeve mbi taksat ka të ngjarë të zgjidhen brenda negociatave të kapitullit, natyra delikate e këtyre çështjeve mund të nënkuptojë se disa prej tyre mund të mbeten të pazgjidhura deri në raundin e fundit të negociatave.

Politika e konkurrencës dhe ndihma nga shteti mund të jetë në fakt një nga kapitujt më të vështirë. Nuk ka probleme negociimi në fushën e kufizuar të ligjit për konkurrencën; është fusha e ndihmës nga shteti ku ka mundësi të lindin probleme serioze.

Problemet kryesore lindin në trajtimin e favorizues që u ofrohet investitorëve në zona ose industri specifike dhe në nivelin e subvencionimeve të vëna në dispozicion për këta sektorë “kyç”. Aty ku këto sisteme të ndryshme nuk i përmbushin kërkesat e BE-së, ato të duhen të ndryshojnë. Megjithatë, kjo paraqet një problem serioz kur sistemet jo konform-BE-së janë fiksuar në kontratat ndërmjet shtetit aplikant dhe investitorëve privatë. Këto marrëveshje kanë vlefshmëri ligjore, por mund të lindë nevoja që të prishen, duke krijuar kështu mundësinë për kryerjen e pretendime serioze financiare kundër shtetit.

Argumentat ekonomikë në favor ose kundër një ndihme të tillë shtetërore (dhe regjimeve favorizuese të taksave, të cilët përbëjnë shpeshherë ndihmë nga shteti sipas përkufizimit të termit nga BE-ja) janë të pafrytshme. Si rregull i përgjithshëm, ndihma nga shteti rrallë prodhon një zhvillim ekonomik të përgjithshëm të favorshëm, megjithëse mund të jetë jashtëzakonisht me përfitim për kompaninë që merr ndihmën. Nga ana tjetër, ekzistojnë shembuj kur një ndihmë e tillë ose ka tërhequr investitorët, duke çuar në një zhvillim më të shpejtë në vendet në tranzicion, ose kur ndihma nga shteti ka mundësuar ristrukturimin e ndonjë sektori, duke minimizuar kostot sociale. Një ndihmë e tillë shtetërore mund të jetë veçanërisht e rëndësishme në ekonomitë në tranzicion.

Në zgjerimin e pestë, Republika Çeke dhe Polonia kërkuar një klauzolë “elasticiteti” në mënyrë që të merreshin parasysh nevojat e tyre si vende në tranzicion ose “pas tranzicionit”.

12. Në pozicionin e saj të përbashkët, BE-ja tregoi se do të pranonte një kufi më të lartë për regjistrimin dhe përjashtimin nga TVSH-ja.

Kjo kërkesë u influencua nga historia e integritit të ish-DDR-së në Gjermani dhe në Bashkësi. Sasira të mëdha ndihme u pompuan në ish-DDR-në pas ribashkimit të Gjermanisë. BE-ja ra dakord për këtë ndihmë jashtë të gjitha rregullave të Bashkësisë për shkak të prioritetit politik të ribashkimit, por gjithashtu për shkak të sfidave objektive që paraqiste transformimi i shpejtë nga një ekonomi e centralizuar në një ekonomi të tregut.

Në mënyrë më specifike Polonia kërkonte që t'i jepej "pranueshmëri tranzitore" për një sërë ndihmash shtetërore që ajo po jepte në formën e asistencës për tranzicionin në sektorët mjedisore, rajonalë dhe industrialë. Së fundmi, dhe ndoshta më e vështira, Polonia kërkoi një periudhë tranzitore deri në vitin 2017 për disa lloj ndihmash shtetërore të dhëna bizneseve në "Zonat Ekonomike Speciale" Polake. Polonia u vu përballë faktit që ose të kërkonte periudhë tranzitore deri në fund të kontratës ose të kompensonte kompanitë për thyerjen e kontratave me to.

Megjithatë, nga pikëpamja e tregut të brendshëm të BE-së, ndihma shtetërore mund të çojë në çrregullime të mëdha të konkurrencës.

Për rastet e mësipërme në përgjithësi u arritën kompromise mbi masat tranzitore. Gjithmonë ka patur shumë pak mundësi që BE-ja të binte dakord për një klauzolë "elasticiteti" për ndihmën nga shteti, siç kërkohet nga Çekët dhe Polakët, megjithëse kjo do të dukej se ishte e justifikueshme si në bazë të përvojës të integritit të Bundesländer të ri në Gjermani, ashtu edhe për shkak të nevojave objektive të një vendi në tranzicion. Në fakt, ka ekzistuar një draft i Komisionit për një regjim të veçantë për vendet në tranzicion, i cili megjithatë u tërhoq më pas.

Si rezultat i negociatave në këtë kapitull, Qipro, Hungaria, Malta, Polonia, Rumania dhe Sllovakia përfituan të gjitha periudha tranzitore për t'i dhënë fund regjimeve të tyre të paligjshme, megjithëse koha e lejuar ishte më e shkurtër se ajo e kërkuar. Përveç kësaj, Republikës Çeke dhe Polonisë iu dha kohë shtesë për të ristrukturuar industrinë e tyre të çelikut duke përdorur ndihmën shtetërore dhe Polonisë iu ofrua një periudhë tranzitore për disa ndihma mjedisore. Disa "ndihma ekzistuese" të përcaktuara në mënyrë tepër të hollësishme u lejuan gjithashtu të vazhdonin.

Problemi i vërtetë në këtë kapitull, si edhe në disa të tjerë, ishte shkalla e besimit reciprok në zbatimin e rregullave. Historia e kontrollit të ndihmës shtetërore në Bashkësi tregon qartë se shumë vendime janë ndikuar fuqimisht nga presioni politik i Shteteve Anëtare, të cilat kanë një histori të qatë të mbështetjes së kampionëve të tyre kombëtarë. Komisioni ndonjëherë i përulet presionit kombëtar në mënyrë që të shmangë përleshje të hapura me Shtetet Anëtare. Në rastin e vendeve aplikante, të cilat kanë ndërmarrë një tranzicion nga një sistem i centralizuar ku ndihma nga shteti ofrohej kudo, Shtetet Anëtare supozojnë se diçka ka mbetur ende nga sistemi i mëparshëm dhe duan të shikojnë të imponuara rregulla më të forta se ato që ekzistojnë në BE. Për shkak se ekziston një mungesë e besueshmërisë reciproke brenda BE-së, nuk është për t'u çuditur që ky mosbesim është edhe më i madh në lidhje me vendet aplikante.

Është më se e qartë që disa nga këto probleme do të rindodhin në Ballkanin Perëndimor. Tashmë Kroacia ka filluar të hasë probleme me Zonat Ekonomike Speciale të saj, me ndihmën për çelikut dhe ndërtimin e anijeve. Dy fushat e fundit u ngritën në Raportin e Progresit të vitit 2006 mbi Kroacinë. Në të gjithë pjesën tjetër të rajonit, edhe vetë koncepti se çfarë është ndihma nga shteti është i mjegullt dhe kontrollet tepër të paefektshëm.

Kapitulli i politikës sociale dhe i punësimit, në mënyrë të veçantë pjesa e shëndetit dhe e sigurisë në punë, pritej të shkaktonte më tepër probleme negociimi gjatë negociimit të fundit sesa shkaktoi në realitet. Legjislacioni i shëndetit dhe i sigurisë në punë mund t'i rriste në mënyrë të ndjeshme kostot për prodhuesit. Në fund, u miratuan masa shumë të shkurtra tranzitore për Letoninë, Maltën, Poloninë dhe Slloveninë. Këto masa u zbatuan kryesisht për pajisjet dhe proceset që ishin tashmë të instaluar ose në përdorim përpara anëtarësimit.

Arsyeja pse vendet aplikante bënë kaq pak kërkesa në lidhje me këtë kapitull është ndoshta se ato e kuptuan se mos-zbatimi i direktivave mbi shëndetin dhe sigurinë do të ishte tepër delikat nga pikëpamja politike për Shtetet Anëtare. Por një arsye tjetër është ndoshta se nga ky legjislacion ndikohet kryesisht sektori privat.

Rreziku është, veçanërisht kur nuk është kryer një vlerësim serioz i mpaktit, se negociatorët e qeverisë ndoshta nuk e kanë të qartë shtrirjen në të cilën do të ndikohen bizneset. Qeveritë në Ballkanin Perëndimor duhet të punojnë ngushtësisht me sektorin e ndërmarrjeve për të vlerësuar impaktin e këtij legjislacioni mbi biznesin.

Në të vërtetë, sa më shumë zgjatet procesi i anëtarësimit, aq më pak serioze bëhen problemet e përshtatjes, pasi makineritë amortizohen dhe do të kryhen investime të reja që respektojnë standardet e BE-së.

Fusha lidhur **me lirinë e themelimit dhe të ofrimit të shërbimeve** ka mundësi që të përmbajë fushën e vështirë të harmonizimit të rregullave për njohjen reciproke të kualifikimeve dhe të diplomave në profesionet e rregulluara me ligj. Për shembull, ka patur një debat të gjatë në negociatat me Poloninë, mbi kualifikimin e infermirëve Polakë sipas direktivave të “njohjes automatike”. Nga ana tjetër, garantimi i të drejtës së themelimit, ndërkohë që shkakton probleme të mëdha në përshtatje, nuk duhet të shkaktojë probleme gjatë negociatave, pasi është një nga të drejtat thelbësore të Bashkësisë.

Tek **energja**, të gjitha Shtetet e reja Anëtare, përveç Hungarisë, kërkuar një periudhë tranzitore për zbatimin e direktivës duke kërkuar mirëmbajtjen e stokeve të naftës në një nivel konsumi prej 90-ditësh. Justifikimi ishte kostoja e investimit që do të mbarte zgjerimi i kapacitetit depozitues. Periudhat tranzitore që u miratuan luhateshin deri në një maksimum prej 5 vitësh që prej datës së anëtarësimit.

Kërkesat për një liberalizim më të ngadaltë të tregut të energjisë ose u refuzuan, ose u pranuan pasi u gjykua se periudha kaq të shkurtra tranzitore ishin të parëndësishme.

Në **politikën e transportit** një larmi e gjerë problemesh teknike do të zgjidhen përgjatë kursit të negociatave dhe nuk do të futen në “lojën e fundit”. Megjithatë, këto probleme teknike detyrimisht do të jenë të rëndësishme për vendet e Ballkanit Perëndimor.

Gjatë zgjerimeve të mëparshme, katër fusha të rregulloreve të transportit nxorrën probleme: kabotazhi, masat e kontrollit teknik, pranimi në profesion, si edhe peshat dhe dimensionet.

Ishin vendet e BE-15-ës, të cilat kërkuar të bëheshin kufizime mbi aksesin në tregjet e transportit kombëtar të Shteteve të Reja Anëtare. Sipërmarrësit e kompanive të transportit në BE-15 kishin frikë se ato do të konkurroheshin në çmim në tregjet e tyre vendase nga Shtetet e reja Anëtare. Kështu që u ra dakord për një periudhë tranzitore prej tre vitesh, me një shtyrje të mundshme për pesë vjet të tjera. Ndërkohë që kërcënimin konkurrues nga Shtetet e Ballkanit Perëndimor është më i vogël sesa ai i 12 Shteteve të reja Anëtare, ka gjasa që të zbatohen të njëjtat periudha tranzitore.

Tre prej Shteteve të reja Anëtare iu dhanë periudha të shkurtra tranzitore për instalimin e takometrave në kamionë, që përdoren vetëm në transportin e brendshëm. Rregullat mbi pranimin në profesion shkaktuan probleme për disa vende, kryesisht për shkak të kriterëve të gjendjes financiare të parashikuara në Direktivën 96/26. Bullgarisë iu dha një periudhë tranzitore që shkonte deri në fund të vitit 2010, një reflektim mbi kapitalin e kufizuar dhe rezervave të transportuesve vendas në një Shtet Anëtar relativisht të varfër.

Së fundmi rregullat mbi peshat dhe dimensionet përbënin një problem për shkak të gjendjes së keqe së infrastrukturës në disa prej Shteteve të reja Anëtare. Bullgarisë, Hungarisë, Polonisë dhe Rumanisë iu dha leje për të mbajtur kufijtë e tyre aktualë për një periudhë tranzitore

prej gjashtë vjetësh që prej datës së anëtarësimit dhe me kusht që ato do t'i përmbaheshin programeve të tyre për përmirësimin e rrjetit rrugor.

Mund të dalin edhe probleme të tjera që kanë lidhje me ristrukturimin dhe me privatizimin e ndërmarrjeve në sektorin e transportit, por këto çështje ka pak gjasa që të mbeten të pazgjidhura deri në momentin e raundit përfundimtar të negociatave. Ato u hasën gjatë zgjerimit të pestë por u zgjidhën gjatë negociatave, me periudha të shkurtra tranzitore të miratuara për hapjen e rrjetit hekurudhor ndaj konkurrencës.

Politika e Përbashkët mbi Peshkimin nxorri një problem për Poloninë në zgjerimin e pestë pasi Polonia e kishte liberalizuar industrinë e saj të peshkimit dhe i duhej t'i kthehej një ekonomie më të planifikuar në përputhje me politikën e BE-së. Kjo politikë është komplekse dhe kërkon negociim të kujdesshëm. Sigurisht që do të jetë e rëndësishme për ato shtete të Ballkanit Perëndimor me një industri të rëndësishme peshkimi, në mënyrë të veçantë Kroacia. Politika e Përbashkët e Peshkimit është në thelb një koleksion rregulloresh, të cilat nuk kanë nevojë për transpozim në ligjin vendor. Pavarësisht kësaj, parimet thelbësore të politikës do të kërkojnë ndryshime të mëdha në Ballkanin Perëndimor. Megjithatë, negociatat gjatë zgjerimit të pestë kanë treguar një shkallë elasticiteti nga ana e Bashkësisë në trajtimin e problemeve rajonale specifike. Marrëveshjet me Maltën, por edhe me Shtetet Balltike dhe Poloninë treguan një shkallë të madhe elasticiteti.

IV. *Problemet kryesore të negociimit*

Kapitujt e mbetur janë ato ku hasen edhe problemet më të mëdha:

- Zhvillimi i Bujqësisë dhe zhvillimi rural
- Siguria ushqimore, politika veterinare dhe fito-sanitare
- Mjedisi
- Drejtësia, liria dhe siguria
- Lëvizja e lirë e punëtorëve
- Lëvizja e lirë e kapitalit
- Financa dhe buxheti, dhe ka mundësi edhe
- Çështjet institucionale

Këto çështje ndoshta do të mbeten të pazgjidhura deri në raundin përfundimtar të negociatave dhe ato mund të zgjidhen si një marrëveshje paketë përkundrejt negociatave "kapitull pas kapitulli".

Problemet me kapitujt e mësipërm janë tepër të larmishëm. Disa nga këto çështje përmbajnë **probleme reale politikash**. Politika bujqësore dhe zhvillimi rural janë të një rëndësie jetike për vendet e Ballkanit Perëndimor, ku rezultati i negociatave do të kushtëzojë deri në një farë mase reformën strukturore të sektorit të fermave. Siguria ushqimore dhe problemet veterinare dhe fito-sanitare janë çështje të një profili tepër të lartë në Bashkësi dhe mund t'i vendosin në rrezik disa prej bizneseve në vendet aplikante. Drejtësia dhe punët e brendshme përbëjnë gjithashtu një problem politikash, pasi ato do të përcaktojnë dhe ndoshta ndryshojnë si politikën e brendshme, ashtu edhe atë të jashtme të vendeve aplikante. Çështje të tjera janë në një masë të madhe **çështje financiare**. Kapitulli mbi mjedisin duhet të përmbajë çështje reale politikash, por në fund të fundit gjasat janë që të kthehet në një diskutim financiar mbi faktin se sa shpejt vendet aplikante mund të pritet të zbatojnë acquis mjedisore. Negociatat financiare dhe buxhetore, duke përfshirë financimin e CAP-it dhe të fondeve strukturore, do të çojë drejt një pakete financiare të miratuar për të gjithë zgjerimin. Ekzistojnë gjithashtu **probleme politikash**. Problemet në lëvizjen e lirë të personave dhe në lëvizjen e lirë të kapitalit përfshijnë çështje të një profili të lartë; mbi lëvizjen e lirë të punëtorëve dhe blerjen e tokës nga të huajt e BE-së. Të dyja këto çështje përbëjnë problem pasi ato janë bërë të tilla nga politikanët dhe nga media. **Çështjet Institucionale në Bashkësi** do të jenë tepër të rëndë-

sishtme, pasi asnjë anëtarësim i mëtejshëm nuk do të jetë i mundur pa modifikuar më parë, Traktatin e Nices, një ndryshim i cili kërkon ratifikim.

Bujqësia është një çështje e rëndësishme për shkak se:

- bujqësia është shumë më e rëndësishme, si për punëdhënësin në lidhje me krahun e punës edhe si për qindje e PBB-së kombëtare në vendet e Ballkanit Perëndimor, sesa në Shtetet Anëtare të BE-së; për këtë arsye një zgjidhje e kënaqshme në negociatat për bujqësinë është tepër e rëndësishme për këto vende;
- bujqësia merr nivele shumë të larta subvencionesh nëpërmjet buxhetit të BE-së dhe zë rreth ½ e të gjitha burimeve buxhetore dhe megjithëse shtetet e Ballkanit Perëndimor janë të vogla, zgjerimi ka pasoja për buxhetin;
- negociatat e Organizatës Botërore të Tregtisë mbi liberalizimin e tregtisë së produkteve bujqësore dhe presionet e brendshme në Bashkësi po e detyrojnë BE-në të përshpejtojë reformën e Politikës së Përbashkët Bujqësore (CAP).

Ndërsa për shumicën e kapitujve negociues, pozicioni negociues i BE-së është në mënyrë të drejtpërdrejtë “acquis”, në bujqësi ajo e paraqiti pozicionin e saj në vendimet e Këshillit Europian në Berlin bazuar mbi Axhenda 2000. Axhenda 2000 trajtoi çështjet thelbësore të reformës së CAP-it duke marrë parasysh zgjerimin. Vendimet e Samitit të Berlinit mbi reformën e CAP-it ulën shkallën dhe fushën e reformave të propozuara prej Komisionit në Axhenda 2000. Për këtë arsye pyetja e menjëhershme që lindi ishte nëse shkalla e reformës ishte e përshtatshme për të shmangur akumulimin e tepërcave të mëdha ushqimore në të ardhmen, sidomos duke patur parasysh ndikimin e çmimeve më të larta të prodhimit në Shtetet e reja Anëtare.

Vendimet e marra në Berlin ka patjetër mundësi të përbëjnë një prej pikave fillestare për negociatat në Ballkanin Perëndimor. Pavarësisht kësaj, është pothuajse e sigurt se Politika e Përbashkët Bujqësore do të reformohet sërish përgjatë dekadës së ardhshme. Në fakt, reforma vazhdon gjatë gjithë kohës, pavarësisht “reformave të mëdha” të ndërmarra njëherë në disa vjet. Nisur nga drejtimi i reformës së CAP-it miratuar në vitin 2003, po propozohen ndryshime ose po veprohet në lidhje me regjimet e tregut për drithra të veçantë. Një gjë e tillë e komplikon, në mënyrë të qartë, çdo masë përgatitore që mund të ndërmarrin vendet e rajonit.

Në fushën e ngushtë të negociimit, mund të shquajmë tre probleme kryesore:

- *Nivelet e subvencionimit:* Samiti i Berlin-it “i zgjidhi” problemet buxhetore që kishin të bënin me bujqësinë duke vendosur se fermerët në vendet aplikante nuk do të merrnin subvencionimet e drejtpërdrejta në të ardhura, të cilat përbëjnë komponentin kryesor të subvencionimit në CAP-in e ri dhe të cilat u paguhen fermerëve të BE 15-ës. Kjo formon bazën e ofertës buxhetore në bujqësi. Vendimi i Berlinit u ndryshua gjatë negociatave të zgjerimit të pestë. Në vitin e parë të anëtarësisë, fermerët në Shtetet e reja Anëtare marrin 25% të nivelit të subvencionimeve të drejtpërdrejta në të ardhura të fermerëve në BE 15-ën. Kjo përqindje rritet çdo vit, për të arritur 100% pas dhjetë vitesh. Vendeve aplikante iu dha e drejta t’u shtonin këtyre pagesave të drejtpërdrejta një shumë të caktuar për periudhën deri në vitin 2013, dhe atyre iu dha gjithashtu e drejta për të përdorur disa nga fondet e zhvillimit rural, për të shtuar më tej pagesat gjatë tre viteve të para të anëtarësimit, megjithëse këto pagesa shtesë nuk mund të rriten përtej nivelit të përgjithshëm prej 100% të nivelit të BE-15-ës. Pati gjithashtu disa përjashtime nga rregulli i përgjithshëm i miratuar, si pagesat shtesë mbi 100% të niveleve të BE-15 për patatat në Republikën Çeke.

Ka mundësi që kjo ofertë të përbëjë bazën e negociatave me shtetet e Ballkanit Perëndimor. Megjithatë mund të ekzistojnë hapësira për negociim, pasi sektori i fermave në këto vende është tepër i vogël në terma Europiane dhe për këtë arsye kostoja e çdo marrëveshjeje në buxhetin e Bashkësisë do të jetë tepër e kufizuar.

- *Datat referencë bazë për kuotat dhe për ndihma të tjera të lidhura me nivelet bazë:* Baza

për kuotat (sheqeri dhe qumështi, për shembull) ose për pagesa të ndryshme (si për shembull pagesa për viçat e qumështit, skema e pagesës për prodhimet e fushës, ose pagesat për mishin e viçi të veçantë) përcakton shkallën e prodhimit dhe/ose nivelin e subvencionimit për të të gjitha produktet për të cilat ekziston një Organizatë e Tregut të Përbashkët. Fiksimi i këtyre bazave të referencës u bë edhe më i vështirë nga natyra e tranzicionit ekonomik në vendet e zgjerimit të fundit. Ri-privatizimi i tokës dhe copëtimi i fermave shtetërore shkaktoi rënie të mëdha në prodhimin bujqësor në shumë prej këtyre vendeve në gjysmën e parë të viteve '90-të. Për këtë arsye, vendet aplikante preferojnë të marrin, si pika reference, periudhat në vitet '80-të, hera e fundit që bujqësia prodhonte sipas kushteve relativisht “normale”. BE 15-ta, nga ana tjetër, insistonte mbi vitet e referencës bazë kur prodhimi ishte shumë më i ulët (1995-99), dhe në përgjithësi mbizotëronte pozicioni i BE-së. Me ndryshimet që po ndodhin në CAP, ka gjasa që këto pagesa të jenë më të ulta në të ardhmen dhe madje të hiqen fare, ndërkohë që politika i largohet subvencionimit të produktit.

- *Zbatimi i duhur i kontrolleve veterinarë dhe i standardeve të higjienës ushqimore në ferma dhe në njësitë e përpunimit të ushqimit:* Kjo fushë tepër e rëndësishme dhe e vështirë, e cila ka qenë pjesë e bujqësisë në zgjerimin e pestë, është ndarë tani në një kapitull të veçantë në negociatat me Kroacinë (shih më poshtë).

Shumë probleme të tjera të detajuara në kapitullin e bujqësisë pasqyrojnë në disa raste veçantë të politikës bujqësore në vende të ndryshme. Lista e mëposhtme, megjithëse jo e plotë, ofron një ide të kompleksiteteve të këtij kapitulli:

- Sllovenia nuk dëshironte të detyrohej të shpërndante qumësht dhe kuota të tjera për prodhuesit individualë, pasi kjo do ndërhynte në procesin e ristrukturimit të bujqësisë.
- Republika Çeke, Estonia dhe Hungaria kërkuar periudha tranzitore për futjen e standardit të inkubatorëve për pulat deri në nivelin e kërkuar nga BE-ja për arsye të mirëqënies së kafshëve.
- Prodhuesit e verës në Republikën Çeke, Hungari dhe Slloveni kërkuar disa periudha të ndryshme tranzitore ose përjashtime të përhershme, për të lehtësuar prodhimin e vazhdueshëm të verërave tradicionale kombëtare.
- Polonia kërkoj krijimin e një Organizate të Tregut të Përbashkët për patatet dhe futjen e mekanizmave mbështetës për kultivuesit e erëzave.
- Shumica e vendeve kërkuar leje për të mbajtur standarde më të larta në disa fusha ose për të parandaluar importin e substancave të konsideruara të rrezikshme (si për shembull varietetet e caktuara të disa farërave ose disa lloj sperme gjedhi).
- Republika Çeke, Hungaria dhe Polonia kërkuar secila një klauzolë mbrojtëse për të mbrojtur tregjet e tyre në rast të çrregullimeve të mëdha pas anëtarësimit. Negociatat mbi bujqësinë janë gjithmonë të ashpra dhe disa nga kërkesat e mësipërme më në fund u miratuan. Periudhat kryesore tranzitore të cilat u miratuan ishin në fushat e përgjithshme si më poshtë:
 - Kërkesa specifike për të vazhduar ndihmën nga shteti për disa lloje të veçanta drithrash, p.sh. kungujt e vajit në Slloveni, ose për “zona të privuara” në Qipro;
 - Devijime të lehta nga disa regjime të CAP-it duke marrë parasysh ndryshimet kombëtare, p.sh. kuota e qumështit në Poloni;
 - Leje për të vazhduar prodhimin dhe shitjen e qumështit i cili nuk i përmbush standardet e cilësisë të BE-së në tregjet vendase (kjo do të kalojë në një kapitull të veçantë për vendet e Ballkanit Perëndimor);
 - Kriterete për krijimin e organizatave të prodhuesve (Poloni);
 - vogëlimin e dendësisë së stoqeve sipas rregullave të pagesave për mishin e viçit (Qipro dhe Malta).

Negociatat do të duhet gjithashtu të mbahen dhe të trajtojnë çështjen e “emërtimeve” gjeografike ose tradicionale për produktet bujqësore, të cilat i mbrojnë ato nga konkurrenca prej prodhuesve të tjerë të Shteteve Anëtare. Shumica e këtyre emërtimeve i referohen verërave ose pijeve të tjera alkoolike.

E gjitha kjo nënvizon faktin se çdo organizim tregu ka përcaktimet e tij, të cilat janë të zbatueshme për vendet aplikante, përveç rastit kur janë miratuar masa specifike gjatë negociatave. Për këtë arsye kërkohet një përgatitje shumë e kujdesshme dhe e hershme nga ana e vendit aplikant.

Së fundmi, ekziston e gjithë çështja e marrëveshjes mbi politikën e zhvillimit rural. Të dhjetë shteteve të cilat iu bashkuan Bashkësisë në vitin 2004, iu ofrua një instrument i veçantë përkohshëm për periudhën 2004-2006, i cili përfshinte masa financiare për fermerat në nivel pothuaj-ekzistence dhe asistencë financiare për të përmbushur standardet e BE-së për mjedisin, higjenën, mirëqenien e kafshëve, sigurinë ushqimore dhe sigurinë në punë. Ky instrument i përkohshëm u hartua për të përballuar situatën deri në periudhën e kuadrit të ri financiar që fillon në vitin 2007, kohë në të cilën këto shtete Anëtare do të trajtohen njësoj si vendet e BE-15-ës. Megjithatë, Bullgarisë dhe Rumanisë, iu dhanë disa masa të caktuara për të përballuar situatat e tyre specifike (p.sh. mbështetjen për fermerat pothuaj në nivel ekzistence që i janë nënshtruar ristrukturimit ose pagesën e mbështetjes financiare për të inkurajuar fermerët më të vjetër në sektorin e bujqësisë për të dalë në pension në mënyrë që të lehtësohet ristrukturimi).

Sigurisht që më i rëndësishëm se këto pika negociimi është natyra e politikës, të cilën duan të zhvillojnë në të ardhmen Bashkësia dhe shtetet e Ballkanit Perëndimor. Negociatat e zgjerimit të pestë e ndryshuan politikën bujqësore si në vendet aplikante, ashtu edhe në ato të Bashkësisë. Ekziston një konsensus në rritje mbi drejtimin që duhet të marrë CAP-i pas reformave të vitit 2003 dhe ka mundësi që negociatat me vendet e Ballkanit Perëndimor ta ndryshojnë këtë drejtim. Pavarësisht kësaj, vetë marrëveshjet konsiderohen si të kufizuara nga negociatat, të cilat të dyja palët do të ndërmarrin në nivel ndërkombëtar në OBT. Mbi të gjitha, ato janë të dyja të kufizuara nga vendime të natyrës së politikës bujqësore, të cilat të dyja palët duan t'i shohin të zbatuara.

Këto çështje lidhen me kapituj të tjerë gjatë negociatave dhe për këtë arsye nuk mund të zgjidhen në mënyrë të pavarur. Lidhjet me buxhetin janë ndoshta më të lehtë për t'u kuptuar, por ekzistojnë gjithashtu ndërlidhje me mbrojtjen e konsumatorit, tregun e brendshëm dhe lëvizjen e lirë të mallrave, çështjen e pronësisë, themelimin dhe lëvizjen e lirë të shërbimeve dhe të mjedisit. Përveç kësaj, lidhje negociuese do të bëhen me kapituj të tjerë, pavarësisht të ndonjë lidhjeje reale politike. Lëshimet në bujqësi mund të shkëmbehen me lëshime në kapituj të tjerë që nuk janë të lidhur.

Siguria Ushqimore, Politika e Veterinarisë dhe Fito-sanitare

Rëndësia politike e higjenës ushqimore dhe e cilësisë ushqimore në Bashkësi është aq e madhe saqë nuk ka hapësirë për manovrim në këto fusha. Problemet do të jenë nga njëra anë praktike; A munden shtetet e Ballkanit Perëndimor të zbatojnë fizikisht kontrollet e nevojshme në fabrikat e mishit, baxhot dhe punishtet e tjera përpara anëtarësimit? Dhe nëse nuk munden, si do t'i hedhin produktet që nuk i përmbushin standardet e BE-së? Nga ana tjetër, ekziston sërish problemi i besueshmërisë: si mundet aplikantët t'i bindin konsumatorët në vendet e BE-27-ës se eksportet e tyre ushqimore i përmbushin standardet e larta të BE-së, edhe atëhere kur ato i përmbushin ato?

Në fushën e shëndetit publik, ashtu si në kapitullin e mjedisit deri në njëfarë mase, dokumentat e anëtarësimit do të përfshijnë referenca të ndërmarrjeve individuale dhe të impianteve specifike (baxhot, fabrikat e mishit dhe të peshkut). Ka pak gjëra për të negociuar. Çështja shtrohet: a i përmbush secili impiant standardet e BE-së? Nëse jo, çfarë periudhe tranzicioni duhet miratuar për to në mënyrë që ato të përmbushin këto standarde dhe çfarë duhet bërë me prodhimin e tyre gjatë periudhave të tranzicionit, pasi është e qartë që ai nuk mund të eksportohet, as brenda BE-së as në vendet e treta.

Në zgjerimin e pestë, periudha të shkurta tranzitore u miratuan gjithashtu në fushën fito-sanitare. **Problemet e politikës mjedisore** shfaqen të jenë tepër komplekse, megjithëse ato duhet të jenë më të lehta për t'u zgjidhur nga ato që kanë të bëjnë me bujqësinë.

Kapitulli i mjedisit është ai, i cili ka tërhequr numrin më të madh të kërkesave për periudha tranzitore dhe përjashtime në zgjerimin e pestë dhe ku u miratua edhe numri më i madh i tyre. Arsyeja e vetme ishte aftësia për të financuar zbatimin e politikës mjedisore të Bashkësisë në Shtetet e reja Anëtare. Nuk ka diskutim që vendet nuk donin të arrinin të njëjtën cilësi mjedisore si atë të Shteteve Anëtare ekzistuese, pasi periudha komuniste, kishte lënë pas probleme të mëdha të një degradimi mjedisor, të cilat kërkonin zgjidhje. Është e vërtetë që politikës mjedisore, shpesh nuk i jepej prioriteti më i lartë në vitet e para të tranzicionit në Europën Qendrore dhe Lindore, kryesisht për shkak të kërkesave më urgjente të administratave kudo. Por me rritjen e ndërgjegjësimit publik të një klase të mesme të konsiderueshme, kërkesa për standarde më të larta mjedisore është përmendur sa vjen e më shpesh. Problemi është gjithmonë se si të financohet zbatimi i acquis së Komunitetit në kontekstin e kërkesave të tjera urgjente mbi financat publike. Situata në Ballkanin Perëndimor nuk do të jetë shumë e ndryshme, megjithëse në një farë mase problemet mjedisore mund të jenë më pak të rënda.

Kostoja financiare e zbatimit të politikës mjedisore të Komunitetit, që përbëhet si nga kostot e investimit, ashtu edhe nga kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes, është vlerësuar nga Banka Botërore dhe nga burime të tjera të besueshme. Pavarësisht se disa nga vlerësimet makro mund të korrigjohen, nga vlerësimi i detajuar i impaktit, fakti është se asnjë nga vendet në fjalë nuk mund të përballojë të finançojë të gjitha masat mjedisore, si në sektorët privatë ashtu edhe në ato publikë, përpara anëtarësimit. Edhe nëse do të vihej në dispozicion financim, për shembull nëpërmjet kredive ose granteve të huaja, nuk do të ishte në interesin e vendeve aplikante apo të BE-së të vazhdonin të ndërmerrnin investime masive në fushën e mjedisit në një kohë të shkurtër, gjë që do të kishte ndikime të ndjeshme inflacioniste dhe në disa rrethana mund të rriste normat e interesit në sektorë të tjerë të aktivitetit ekonomik.

13. *Problemet e zbatimit të acquis në fushën e politikës mjedisore nuk duhen nënvlerësuar. Kjo është në fakt fusha ku performance e Shteteve ekzistuese Anëtare është relativisht e ulët. Numri i madh i gjyqeve kundër Shteteve Anëtare për moszbatim ose zbatim të gabuar të ligjit mjedisor të Komunitetit përshkruhet në detaj në raportin vjetor të Komisionit European mbi "Monitorimin e Zbatimit të Ligjit të Komunitetit".*

14. *Kostot që shoqërojnë adoptimin e acquis së Komunitetit do të ndahen ndërmjet sektorit privat, sektorit publik dhe konsumatorëve. Nëse sektorët publikë dhe privatë mund t'i shtyjnë kostot deri tek konsumatori përfundimtar do të varet pjesërisht nga niveli i konkurrencës në treg. Sektori privat do të përballojë kostot për shkak të standardeve të reja shëndetësore dhe të sigurisë, acquis mjedisore dhe disa pjesë të tjera të rregulloreve të BE-së. Pavarësisht kësaj, sektori publik do të duhet të mbajë kostot e shumicës së legjislacionit të ri mjedisor, të cilat nuk mund t'i kalohen konsumatorit, si edhe në fushat e tjera të infrastrukturës dhe nëpërmjet ndryshimeve të rregulloreve të cilat ndikojnë ndërmarrjet me pronësi shtetërore.*

15. *Banka Botërore (1999), Republika e Çekisë: Zbatimi i Direktivave të Bashkimit European, Uashington DC dhe EDC Ltd. (1997), Llogaritja e koston për zbatimin e Përafrimit të Legjislacionit Mjedisor të BE-së në CEEC, Bruksel (studim i financiar nga Komisioni European).*

Ballkani, duke u përgatitur për anëtarësim është në duart e vetë shteteve.

Banka Botërore ka bërë një vlerësim të përgjithshëm të shpenzimeve që nevojiten për të përbushur atë që quhet *acquis* i BE në fushën e mjedisit:

8.14 Si pikënisje për vlerësimin ka shërbyer Studimi i Komisionit Evropian (Qendra e Dokumentacionit Evropian 1997) i vitit 1997, si dhe studimet e mëvonshme në të cilat këto shifra janë rishikuar për vendet specifike. Duke u bazuar në vlerësimet e shpenzimeve për investime të vendeve të tilla si Bullgaria, Republika e Çekisë, Hungaria, Polonia, Rumania, Republika e Sllovakisë, Sllovenia dhe Vendet Baltike, “supozimi më i mirë” i investimeve totale në këto vende shkon në vlera, që kapin shumën nga 860 euro deri në 1,720 euro për frymë, për një periudhë 20 vjeçare. Kostoja aktuale mund të jetë deri në një të tretat më e ulët ose 50% më e lartë, në varësi të mënyrës se si realizohen investimet dhe çfarë politikash mbështetëse ndiqen. Vendet më të vogla duket se kanë investime pak më të larta për frymë, gjë që nuk është e pajustificuar, duke qenë se direktivat e BE për mjedisin kanë një element të rëndësishëm “të kostos fikse”. Investimi total për direktivat që lidhen me ujin është afër me direktivat e që lidhen me ajrin dhe rreth 50% më i lartë se direktivat për mbetjet e ngurta. Preventivi për shpenzimet operacionale vjetore shtesë (ndryshe nga kapitali) shkon nga 80-120 euro për frymë, për grupin në tërësi. Duke supozuar se shpenzimet kapitale duhet të shpërndahen në mënyrë të barabartë gjatë 20 viteve, shpenzimet vjetore do të jenë nga 4% deri në 5% e Produktit aktual të Brendshëm Bruto – që është mjaft larg asaj që shpenzon aktualisht CEEC-ja.

Burimi: Banka Botërore; Memorandumi Ekonomik i Vendit, Kroaci 2003.

Kërkesat për periudhat e tranzicionit përshijnë kryesisht 3 fusha të politikave: ujerave të zeza urbane, ujin e pijshëm dhe shkarkimet në ujë, dhe mbeturinat. Këto 3 fusha përbëjnë një pjesë të madhe të kostos totale të vlerësuar të zbatimit. Përsa i përket prioritetëve të politikave të BE ndaj negociatave (shih më sipër), kërkesat për periudhat e tranzicionit në këto fusha duhet të konsiderohen relativisht në mënyrë pozitive nga Bashkësia. Efektet direkte të moszbatimit të direktivave në dy fushat e para për sa i përket shtrembërimit të konkurrencës ose ekstremeve ndërkuftare duke se janë të një rëndësie të pakët. Është e vërtetë se shkarkimet e ujit derdhen në Detin Mesdhe, por një përmirësim progresiv gjatë një periudhe dhjetë vjeçare pas anëtarësimit është më mirë se mungesa e përmirësimit ose një përmirësimi i shpejtë, që nuk mund të mbahet dot (për momentin, si rrjedhojë e paaftësisë për të përbushur shpenzimet vjetore operative dhe ato të mirëmbajtjes). Mbeturinat janë një çështje më komplekse, por në këtë dokument mjaft nga kërkesat për periudhat e tranzicionit do të prekin thjesht çështje që lidhen me mbeturinat e vendit.

Strategjia më delikate, jo vetëm për BE-në por edhe për vendet e Ballkanit mund të jetë që të dyja palët të marrin parasysh së bashku mënyrën më të përshtatshme për të zbatuar politikën e Komunitetit në kontekstin e burimeve të disponueshme financiare duke pasur parasysh nevojën për të ruajtur qëndrueshmërinë makroekonomike dhe zhvillimin ekonomik, ndërsa vendosin një verifikim të ndërmjetëm të ecurisë. Nevoja për të marrë parasysh financimin e disponueshëm me sa duket kërkon që ky kapitull të shqyrtohet së bashku me çështjet financiare dhe buxhetore dhe kapitullin për bujqësinë.

Për kapitullin e politikave mjedisore, periudhat e mëposhtme tranzicionit të vendosura në zgjerimin e pestë, kanë qenë ndonjëherë mjaft të gjata krahasur me ato të vendosura në kapitujt e tjerë të negociatave (periudha më e gjatë e vendosur e tranzicionit i përket kësaj fushe):

- mbeturinat: janë vendosur periudhat e tranzicionit që shkojnë deri në pesë vjet për direktivën e ambalazhimit të mbeturinave, dhe deri në 2012, direktiva e gruposjes të mbeturinave ;

- uji: deri në vitin 2015 për direktivën e ujërave të zeza dhe cilësinë e ujit të pijshëm dhe deri në 2007 për shkarkimin e substancave të rrezikshme në mjedisin ujor;
- ajri: deri në vitin 2016 për direktivën e impiantit të madh djegës, 2010 për IPPC-në, 2006 për krematorët e mbeturinave;
- mbrojtja e natyrës: deri në 2008 për direktivën e shpendëve të vitit 1979 (vetëm Malta) dhe 2009 (ose dhe më gjatë) për gjuetinë e rrëqebullit në Estoni.

Kapitulli mbi **drejtësinë, lirinë dhe sigurinë** është një nga fushat e punës që është zgjeruar më shpejt në BE. Shtete e reja anëtare duhet të nënshkruajnë atë që quhet Shengen acquis dhe rregullat e zbatimit të tij si dhe duhet të mbajnë nën kontroll kufijtë e jashtëm të BE. Ato duhet të zbatojnë rregulloret mbi politikën e vizave, të promovojnë bashkëpunimin për çështje penale (sidomos për trafikun e drogës dhe njerëzve) dhe të kontrollojnë bashkëpunimin. Të gjitha vendet aplikuese duhet të bien dakord për të bërë këtë gjë pavarësisht nga fakti që kjo është një detyrë komplekse dhe e kushtueshme me qëllim që të kryhet kontrolli i kufijve deri në nivelin që kërkohet nga BE për kufijtë e saj të jashtëm.

Ajo që quhet Shengen acquis duhet të zbatohet për anëtarësimin, me përjashtim të pjesës së acquis që lidhet me heqjen e kontrollit të kufijve të brendshëm. Para se të arrijë kjo fazë, Këshilli duhet të vendosë njëzëri që Shtetet e reja Anëtare të përmbushin të gjitha kriteret e nevojshme për të lejuar heqjen e kontrollit të brendshëm të kufijve. Në fund të vitit 2006, ky vendim nuk ishte marrë ende për vendet që hynë në BE në vitin 2004.

Problemi ka të bëjë me besueshmërinë. Ekzistojnë dyshime të mëdha tek disa Shtete “të vjetër” anëtare të BE që kanë të bëjnë me faktin nëse kontrollet e ushtruara nga Shtetet e reja Anëtare do të jenë të mjaftueshme për të mbrojtur BE-në nga krimi ndërkombëtar si dhe nga rritja e migrimit të paligjshëm. Këto dyshime shtrihen përtej këtij kapitulli, për momentin ekzistojnë dyshime mbi aftësinë e vendeve aplikuese për të kontrolluar në mënyrë të përshtatshme lëvizjen e kafshëve të gjalla përgjatë kufirit të jashtëm.

Ky kapitull mund të mos rezultojë të jetë një kapitull i vështirë në negociatat e Vendeve të Ballkanit Perëndimor, por përbën një nga sfidat më të mëdha në procesin e anëtarësimit për t’u vërtetuar Shteteve Anëtare të BE që acquis është zbatuar me efektivitete në këtë fushë.

Një aspekti tjetër i këtij kapitulli, që është i rëndësishëm, është marrëdhënia midis politikave të drejtësisë dhe çështjeve të brendshme (DÇB) dhe politikës së jashtme. Krijimi i kufijve të jashtëm të pa penetrueshëm të BE justifikohet me heqjen e kufijve të brendshëm, që do të thotë që Shtetet Individuale Anëtare nuk mund të kontrollojnë më fluksin e personave nga Shtetet e tjera Anëtarë. Sidoqoftë, kjo gjë prek marrëdhëniet midis shteteve anëtarë ose midis shteteve të lidhura ngushtë. Marrëdhënia midis Polonisë dhe Ukrainës është prekur nga masat e marra nga Polonia për kufijtë për të përmbushur acquis e DÇB.

Duke qenë se vendet e Ballkanit Perëndimor ka mundësi të anëtarësohen në BE në periudha të ndryshme kohore, kjo mund të kthehet në një problem të madh. Mbetet për të shpresuar se do të kryhen rregullime të veçanta për t’u marrë me këtë problem para anëtarësimit dhe jo mbas anëtarësimit, siç ishte rasti i Polonisë dhe Ukrainës. Por cilado të jenë masat e mara, siç janë dhe përpjekjet aktuale për lehtësimin e vizave, do të ketë ndikime të rrepta për politikën që rezultojnë nga zbatimin konkret i acquis për këtë fushë.

Duhet t’i kushtohet gjithashtu vëmendje rëndësisë ekonomike të kufijve të jashtëm. Kur ekzistojnë marrëdhënie të ngushta ekonomike përgjatë kufijve ndërkombëtarë, si dhe në shtetet e Ballkanit Perëndimor, vendosja e kontrolleve të kufijve të jashtëm mund të ketë një ndikim shkatërrues për aktivitetin ekonomik të vendit.

Problemi kryesor në kapitullin për lëvizjen e lirë të personave është **lëvizja e lirë e fuqisë punëtore**. Do të ekzistojnë probleme që lidhen me njohjen e përbashkët të kualifikimeve,

dhe mund të ketë probleme që i përkasin koordinimit të sistemit të sigurimeve shoqërore, por shpresojmë që këto probleme të rregullohen në nivel teknik.

Rezultatet e negociatave në këtë fushë janë ndoshta të para përcaktuar nisur nga përvoja e zgjerimit të pestë. Shtetet “e vjetra” Anëtare të BE, të frikësuar nga fluksi i punë-kërkueseve nga Shtetet e reja Anëtare, kanë vendosur periudha të gjata të tranzicioni për lëvizjen e lirë të punëtorëve. Regjimi i tranzicionit parashikon një periudhë fillestare dy-vjeçare, të ndjekur nga një periudhë e mëtejshme tre vjeçare që do të vendoset nga çdo Shtet Anëtar individual, dhe një periudhë përfundimtare dy vjeçare, që sipas këndvështrimit të Shteteve Anëtare kërkohet nga rrethanat – gjithsej, një periudhë tranzicioni shtatë vjeçare nëse Shtetet Anëtare përdorin të treja fazat e tranzicionit.

Regjimi është zgjedhur nga secili prej Shteteve individuale Anëtare. Prandaj ekziston një përvojë mbi faktin sesi ky sistem funksionon në praktikë. Irlanda, Suedia dhe BM vendosën të zbatojnë *acquis* dhe të lejojnë lëvizjen e lirë, duke pasur rezerva jo shumë të rëndësishme. Në dy vitet e para pas zgjerimit të pestë, si Irlanda ashtu dhe Britania e Madhe kanë marrë punëtorë nga Shtetet e reja anëtare, dhe në një numër shumë më të madh nga sa pritej. Kjo përvojë, nga e cila këto ekonomi kanë përfituar në mënyrë të ndjeshme, ka çuar në ndryshime në perceptimin e Vendeve Anëtare. Mjaft vende kanë vendosur të adoptojnë *acquis* mbas periudhës dy-vjeçare të tranzicionit (Finlanda, Greqia, Italia, Portugalia, dhe Spanja). Vetëm Austria dhe Gjermania duken të vendosura për të përdorur të gjithë periudhën shtatë vjeçare të tranzicionit.

Në të njëjtën kohë Shtetet e “vjetra” Anëtare shfaqen më liberale në trajtimin e tetë Shteteve të reja Anëtare nga Evropa Qëndrore dhe Lindore. Shtetet Anëtare më liberale, Irlanda dhe BM, kanë vendosur të vendosin kushte për punëtorët nga Bullgaria dhe Rumania pas hyrjes në BE në Janar të Vitit 2007.

Është e vërtetë që vendet e Ballkanit Perëndimor janë mjaft më të vegjël se Bullgaria ose Rumania. Sidoqoftë, ka shumë gjasa që BE të vendosë të njëjtin regjim si dhe për zgjerimin e pestë.

Ekziston gjithashtu një çështje që ka të bëjë me tregun e punës për vendet aplikante, që lidhet me faktin nëse do të ketë një rrjedhje të punonjësve të kualifikuar të sektorit publik (dكتورëve, dentistëve, infermierëve) kur të njihen kualifikimet e tyre. Ky është tashmë një problem për Poloninë dhe vendet Balltike. Në këto vende ekziston gjithashtu një mungesë e stafit të kualifikuar në sektorin e ndërtimit. Sidoqoftë, lëvizja e lirë e fuqisë punëtore shihet në vendet aplikuese si një përbërës i rëndësishëm simbolik i anëtarësimit në BE. Është gjithashtu një çështje e rëndësishme ekonomike. Lëvizja e punëtorëve nga Shtetet Anëtare më pak të zhvilluara në vendet më të zhvilluara ka qenë gjithmonë një pjesë e rëndësishme e përmirësimit të cilësisë së fuqisë punëtore të kësaj të fundit. Irlanda përbën një rast të tillë, ku një numër i madh qytetarësh Irlandezë që ishin zhvendosur në Shtetet e tjera Anëtare, janë kthyer tashmë në Irlandë me aftësi të përmirësuara dhe kanë kontribuar gjerësisht në “Mrekullinë Ekonomike të Irlandës”.

Kjo çështje është më tepër një çështje politike sesa një çështje ekonomike apo sociale. Ekziston një shqetësim i madh në rajonet e BE që kanë një papunësi të lartë (për momentin në Bundesländer-in e ri) ku fluksi i punëtorëve nga Shtetet e reja Anëtare, të kënaqur për të punuar me paga më të ulëta, do të “vjedhë” punën. Politikanët duhet të tregojnë kujdes ndaj këtij shqetësimi gjatë procesit të zgjerimit. Një zgjidhje duhet gjetur gjithsesi për rastin e Ballkanit Perëndimor që do të lejojë shqyrtime të rregullta të situatës së tregut të punës në mënyrë që çdo periudhë e vendosur e tranzicionit të përfundojë porsa të dobësohet rezistenca ndaj lëvizjes së lirë.

Kapitulli për **lëvizjen e lirë të kapitalit** ka dy fusha potenciale negociimi të vështira: liberalizimin e lëvizjeve afat-shkurtra të kapitalit dhe blerjen e tokës bujqësore dhe pyjore nga të huajt e BE.

Liberalizimi i lëvizjeve afat-shkurtra të kapitalit konsiderohet nga disa si mjaft i rrezikshëm në një situatë ku kapitali afat-shkurtër mund të lërë sistemin financiar mjaft shpejt duke çuar në një rënie të kursit të këmbimit dhe vështirësi të konsiderueshme për ndërmarrjet që kanë marrë hua në valutën e huaj.

Në fund, dhe pavarësisht nga debati i konsideruar, të gjithë Shtetet e reja Anëtare pranuan *acquis* në këtë fushë. Deri tashmë, klima ekonomike ka qenë e tillë ku çdo dobësi nuk është testuar akoma.

Shitja e tokës tek të huajt e BE sidoqoftë përbën një çështje, që do të jetë pothuajse çështje e rregullimeve përfundimtare. Të gjitha Shtetet e reja Anëtare kanë pasur zgjidhje të përkohshme. Njësoj si dhe për çështjen e lëvizjes së lirë të fuqisë punëtore, ky problem duke se është më tepër politik sesa real. Sidoqoftë mbetet një problem, si dhe lëvizja e lirë e punëtorëve, sepse konsiderohet si një problem nga politikanët dhe elektorati.

Ekzistojnë tre çështje serioze:

- rreziku se sipërfaqe të mëdha toke do të blihen nga të huajt si rrjedhojë e tensionit social;
- rreziku që të huajt janë duke blerë tokën thjesht për shtim të kapitalit që ato presin të realizojnë;
- rreziku që rritja e çmimeve, si rrjedhojë e hyrjes së të huajve në treg, do të bëjë ristrukturimin e bujqësisë më të komplikuar.

Ekzistojnë raste të ndryshme ku të huaj nga BE-ja shmangin kufizimet kombëtare në Shtetet e reja të Anëtare për të blerë tokë, që është shpesh sa një e dhjeta e çmimit të cilësisë të ngjashme të tokës bujqësore në disa vende të tjera të Bashkimit Evropian. Megjithatë këto blerje ligjore ose pothuajse ligjore mbeten në një nivel të ulët, ato me sa duket çojnë në shqetësime kryesore nga ana e kombëtarëve dhe bëhen një pjesë e rëndësishme e diskutimeve politike. Kjo ndodh sidomos në ato vende, që shpesh duhet të konkurrojnë me pushtimin e huaj të tokës në të kaluarën relativisht të afërt. Sigurisht që do të ketë tensione shoqërore dhe një reagim i ashpër ndaj anëtarësimit nëse sipërfaqe të mëdha toke do të bliheshin nga të huajt.

Tashmë në Kroaci, kjo çështje është bërë një çështje kryesore politike, ku një presion i konsiderueshëm ushtrohet mbi qeverinë për të vepruar që të kufizohet blerja nga të huajt e pasurisë së patundshme. Në të njëjtën kohë, numri i të huajve të BE që kanë blerë pasuri të patundshme në Kroaci ka arritur të tilla nivele që Shtetet Anëtare të BE janë nën presion për të siguruar që Qeveria Kroate të mbajë një qëndrim liberal ndaj pronësisë së tokës nga të huajt.

Faktori kryesor përbën sigurisht çmimin e ndryshueshëm ndërmjet tokës në Shtetet e BE dhe në shtetet aplikuese. Nëse zhvillohet një treg i tokës totalisht liberal, pritet që, në dhjetëvjeçarin tjetër, çmimet e tokës të rriten në mënyrë të ndjeshme, duke mbyllur disa nga boshllëqet që ekzistojnë në shtetet e vjetra Anëtare të BE. Kjo do të çojë në shtimin e kapitalit si për pronarët vendas ashtu dhe ata të huaj. Më qartë, ndërsa aplikuesit kanë një interes në mirëpritjen investimeve direkte të huaja në bujqësi me qëllim zhvillimin e këtij sektori, ato nuk kanë asnjë interes në blerjen spekulative të tokës.

Në Kroaci, kjo gjë është në mënyrë të veçantë, një zhvillim shqetësues, duke qenë se bukuria e bregdetit të Adriatikut dhe infrastruktura relativisht e zhvilluar tërheq investitorët nga Shtetet e Anëtare dhe gjetkë.

Ekziston gjithashtu shqetësimi se ngritja e çmimit të tokës do të bëjë ristrukturimin e bujqësisë më e vështirë: Dokumenti Hungarez i Pozicionimit e ka shprehur këtë argument shkurtimisht “Do të parandalojë (çmimi i rritur i tokës) fermerët Hungarezë që të kenë akses në blerjen e tokës me çmime të arsyeshme dhe do të ndërhyjë në politikat e Qeverisë Hungareze që kanë si qëllim krijimin e një strukture pronësie më të zbatueshme.” Proçesi i rikonstruksionit

mbështetet tek fermerët dinamikë që blejnë ose e marrin tokën me qera nga pronarët që heqin dorë nga pronësia. Nëse çmimet rriten në mënyrë të konsiderueshme si rezultati i blerjes së huaj, ky proces i rikonstruksionit do t'a bëjë këtë gjë mjaft më të vështirë.

E panjohura reale këtu qëndron në faktin sesi do të jetë presioni real për blerjen e tokës në vendet e Ballkanit nga personat që nuk janë qytetarë të BE-së pas anëtarësimit. Disa mendojnë se nuk do të jetë më i fuqishëm se sot sepse pronësia e tokës në vendet e huaja është zakonisht komplekse dhe sepse reforma në Politikën e Përbashkëta Bujqësore do të çojë në rënie të presionit për vlerat e tokës bujqësore në BE-15. Sidoqoftë, tërheqja ndaj bregdetit Adriatik shton një dimension që nuk ishte i pranishëm në zgjerimin e pestë. Sidoqoftë nuk ka dyshim që kjo çështje është e një rëndësie të veçantë për votuesit në këto vende.

Së fundmi, ekziston një kapitull për financën dhe buxhetin, që lidhet qartazi me të gjitha kapitujt e vështirë të negocimit dhe do të përbëjë fushën kryesore të betejës, megjithëse ndoshta do të jetë më shumë i tillë midis Shteteve Anëtare Ekzistuese dhe Shteteve të reja Anëtare. Zgjerimi nuk do të dështojë nga buxheti. Gjithsesi, buxheti i Bashkimit Evropian është vetëm rreth 1% e PBB të BE ose rreth 2% e shpenzimeve publike të BE, dhe ka gjasa të qëndrojë në këtë nivel për të ardhmen afat-mesme. Sidoqoftë, nëse matet për shumën e diskutime që sjell, dikush mund të imagjinojë se ky është problemi më i rëndësishëm. Duhet të ekzistojnë zgjidhje financiare në marrëveshjet e anëtarësimit që të jenë të pranueshme për të gjitha palët, dhe pse nuk kënaqin askënd.

Megjithëse fusha e financës dhe buxhetit nuk do të jetë aq e vështirë sa bujqësia për t'u zgjidhur sepse ekzistojnë pak çështje politike të përfshira, gjithsesi do të jenë mjaft të komplikuar. Në vitet e fundit, kontribuuesit neto për buxhetin e BE janë bërë gjithnjë e më kërkuar në kërkesat për reduktimin e kontributit të tyre, ndërsa përfituesit neto i shohin transferimet financiare nga Brukseli si një e drejtë, edhe kur ato shtohen jashtë kriterëve të përdorura për vendosjen e të drejtave ndaj fondeve strukturore dhe të kohezionit.

Negociatat financiare të anëtarësimit të shteteve të Ballkanit perëndimor nuk mund të jenë po aq të mbushura me konflikte si dhe ato në zgjerimin e pestë për disa arsye:

- vendet e interesuara janë të vegjël, duke pasur përkatësisht vetëm pak më shumë e 20 milion njerëz;
- përvoja me 12 Shtetet e reja Anëtare ka treguar se zgjerimi mund të ndërmerret pa destabilizim kryesor të efekteve buxhetore;
- BE ishte në gjendje të zhvillonte sistemin e saj për të financuar anëtarësimin e shteteve të varfra dhe bujqësore që janë anëtarësuar në BE gjatë zgjerimit të fundit dhe për këtë arsye nuk duhet të kthehet mbrapsht në tabelën e vizatimit;
- Kuadri Financiar për periudhën 2007-13 është miratuar tashmë, me disa reforma që do të pakësojnë tensionet gjatë anëtarësimit të shteteve të Ballkanit Perëndimor (p.sh. zbritja e buxhetit të Britanisë së Madhe nuk zbatohet për shpenzimet e zgjerimit).

Sidoqoftë, në përgjithësi vendet e Ballkanit Perëndimor janë vende të varfra dhe bujqësore që do të thotë se ato do të kenë një farë ndikimi në pjesën e shpenzimeve të buxhetit. Megjithatë, nuk duhet supozuar se politikën BE do të jenë të njëjta siç janë tani, kur shteti i fundit i Vendeve të Ballkanit të hyjë në BE. CAP do t'i nënshtrohet padyshim reformave të mëtejshme, ndoshta duke reduktuar kostot e politikës së përgjithshme. Reformat e mëtejshme në fondet strukturore mund të zbatohen gjithashtu. Por politika të tjera, siç është CFSP-ja mund të kenë filluar t'u kushtojnë shumë më tepër në të kaluarën. Për vendet e Ballkanit Perëndimor është e rëndësishme që të vëzhgojnë nga afër politikën e BE gjatë kohës që ato integrohen në BE.

Që të gjithë Shtetet Anëtare në zgjerimin e pestë kërkuar vendosjen e një mekanizmi të tranzicionit për kontributet e tyre buxhetore, që do t'i mbrojnë ata nga të qënurit kontribuues neto për buxhetin e BE, në vitet e para të anëtarësimit. Disa shtete janë treguar më formalë dhe

kanë propozuar mekanizma specifike duke u bazuar në anëtarësimet e mëparshme, që kanë garantuar në mënyrë efektive përfitime financiare neto nga anëtarësimi gjatë pesë viteve të para të anëtarësimit, nëpërmjet ndërhyrjes qoftë në pjesën e burimeve të zotëruara ose në pjesën e shpenzimeve të buxhetit. Duke pasur parasysh periudhën e tranzicionit në subvencionet e të ardhurave direkte në CAP dhe ngritjen e ngadaltë të pritur të fondeve strukturore, ky u pa si një pozicion i arsyeshëm që duhet të merrej. Gjithsesi kjo gjë është refuzuar nga BE-15, që preferonte metoda ad hoc për të siguruar që shtetet e reja anëtare të mos kthehen në kontribuues neto të buxhetit të BE.

Këto masa ad hoc i përkasin të gjitha pjesës së shpenzimeve të buxhetit. Lehtësirat e Schengenit sigurojnë mbështetje financiare për instalimin e sistemeve të nevojshme dhe pajisjeve për të operuar në kufijtë e jashtëm të BE. Të gjithë Shtetet Anëtare, me përjashtim të Republikës Çeke, kanë përfituar nga kjo lehtësi. Pagesat në shuma të mëdha ("lehtësira e fluksit në kesh") janë bërë gjithashtu për të siguruar në mënyrë teorike që asnjë nga Shtetet e reja Anëtare të mos një kontribuues neto për buxhetin në vitet e para të anëtarësimit. Republika Çeke dhe Polonia janë lejuar të ndryshojnë disa nga alokimet fondeve të tyre strukturore për periudhën 2004-2006 në subvencionet e buxhetit për të përballuar një situatë buxhetore potencialisht të shtrënguar në vitet e para të anëtarësimit. Së fundmi, disa mekanizma ad hoc u pranuan, për momentin që të kompensonin vendet për masa sigurisë së ndërmarra për instalimet nukleare (Bullgaria dhe Lituania).

Fusha përfundimtare e negociimit do të jetë ajo e **pyetjeve institucionale**. Është mjaft herët për të thënë çdo gjë në mënyrë përfundimtare për këto çështje sepse do të jetë e nevojshme të behët një ndryshim në Marrëveshjet. Shihet pothuajse e sigurt që shtetet e Ballkanit Perëndimor do fillojnë të debatojnë për ndryshimet e ardhshme institucionale në BE, që ka filluar të jetë mjaft i fuqishëm në fund të vitit 2006 por ka gjasa se kjo gjë do të vazhdojë të zgjasë për disa vite. Disa zëra sugjerojnë se mund të bëhet një ndryshim i vogël në marrëveshje për t'i lejuar Kroacisë anëtarësim më të hershëm në BE. Në kohën e shkrimit, edhe kjo gjë ka qenë e pasigurt. E gjitha që mund të thuhet për zgjerimin e pestë është se shumica e çështjeve institucionale janë zgjidhur me Traktatin e Nice në një mënyrë që ishte përgjithësisht e drejtë dhe në disa raste zemërgjerë ndaj Shteteve të reja Anëtare. Nëse ky do të jetë edhe rasti i Ballkanit Perëndimor, është i vështirë për t'u parashikuar.

F. PËRGATITJET PËR NEGOCIATAT E KAPITUJVE KRYESORË TË BISEDIMEVE

Megjithëse është e vështirë për shtetet që të planifikojnë negociatat mjaft paraprakisht, dhe për më tepër kur nuk dihet fillimi i negociatave, Vendeve të Ballkanit Perëndimor, do t'u duhet të marrin masa mjaft herët. Kjo gjë vihet re për rastin e Kroacisë dhe Maqedonisë por po zbatohet edhe për vendet e tjera gjithashtu.

Duke u bazuar në përvojën e zgjerimit të pestë, është e mundur të zhvillohen strategji për zgjidhjen e kapitujve akoma më të vështirë.

Një nga hapat paraprakë kryesorë janë konsultimet në një nivel sa më të gjerë kombëtar me qëllim që të sigurohet se qeveritë dhe negociatorët e mësipërm janë të informuar mbi problemet reale që nxjerr anëtarësimi. Konsultimet sigurisht mundet vetëm të ndjekin shpërndarjen e informacionit mbi ndryshimet që mendohet se do të sjellë anëtarësimi.

Konsultimet në lidhje me interesat e biznesit dhe përfaqësuesit e punës janë mjaft të rëndësishme. Sidoqoftë, duhet të shkojnë shumë më larg se kaq, me qëllim që të arrijnë organizatat jo-qeveritare, grupet fetare dhe pjesë të tjera të shoqërisë civile. Konsultimet do të ndihmojnë qytetarët të përgatiten për ndikimet që do të vijën nga negociatat por njëkohësisht do të sigurojnë një informacion thelbësor për qeverinë për t'u përgatitur për pozicionin që do të mbahet gjatë negociatave.

Vendet e Ballkanit perëndimor janë me fat që kanë përvojën e 12 Shteteve të reja Anëtare për t'u mbështetur për përgatitjen e negociatave. Kjo përvojë gjithashtu i lejon Qeveritë e këtyre vendeve të përgatisin për qytetarët e tyre informacion mjaft më konkret para zhvillimit të negociatave në krahasim me rastin e vendeve të zgjerimit të fundit.

Me t'u përcaktuar fushat kyçe të negociatave, ekzistojnë disa strategji që mund të përdoren për të lehtësuar negociatat aktuale.

Për disa fusha është e mundur të adoptohen legjislatore kombëtare jo-diskriminuese për të arritur disa objektiva. Kjo ka qenë sigurisht taktika e adoptuar nga mjaft Shtete Anëtare për të mbrojtur objektivat kombëtare të përdorimit të tokës ose politikave të pasurisë së paluajtshme. Një ligj kombëtar që siguron se personat që zotërojnë tokë bujqësore të jetojnë dhe të punojnë në të ka gjasa të merret në konsideratë si i përshtatshëm nëse nuk sjell diskriminime midis grupeve të ndryshme të qytetarëve të BE. Mund të mendohet, se nëse zotërimi i shumë pronave që përdoren si banesë e dytë, konsiderohet si paarsyeshëm për arsye sociale, ligjet mund të hartohen në mënyrë të tillë që të kufizojnë blerjen banesave të dyta ose t'a bëjnë zotërimin e saj me pak interes nga ana financiare. Përsëri, theksohet që ligje të tilla nuk duhet të jenë diskriminuese. Ligjet Kombëtare që kanë si qëllim mbrojtjen e peizazheve turistike (për momentin, bregdeti Adriatik) ose thesaret e arkitekturës kombëtare janë gjithashtu në përputhje me ligjin e BE nëse nuk janë diskriminuese.

Nga një këndvështrim ekonomik, rrallë ka kuptim mbrojtja e tokës nga investitorët e huaj, sidomos në zonat e varfra. Kjo është sidoqoftë një çështje politike që ka një farë rëndësie. Sigurisht argumenti politik mund të peshohet më shumë se argumenti ekonomik nëse mbështetja publike është jetësore për procesin e anëtarësimit. Kjo gjë ka qenë thelb i debateve për Poloninë, ku për arsye historike ideja se të huajt mund të blinin tokën mbas anëtarësimit ishte pothuaj shpërthyes. Mjaftë investitorë të huaj nga ana tjetër e kanë bërë këtë çështje mjaft të debatueshme si rrjedhojë e përdorimit nga ana e tyre e taktikave të dyshimta ligjore për të zotëruar tokat.

Ligjet Kombëtare mund të përdoren gjithashtu për të mbrojtur disa pozicione morale ose tradita të cilat mendohet se mund të preken nga anëtarësimi në BE. Situata ligjore mbi abortin dhe reklamimin e shërbimeve për abortin varion nga një shtet në tjetrin. Malta ka një protokoll të bashkangjitur me Traktatin që thotë se në këtë fushë ligjet kombëtare marrin përparësinë ndaj ligjeve të Komunitetit. Irlanda, sidoqoftë, ka një ligj kombëtar që ndalon reklamimin e shërbimeve për abortin në Irlandë.

16. *Piotr Serafin dhe Alan Mayheë, Një Manual Negocimi për Kroacinë 2006, përgatitur për Qeverinë Kroate dhe sponsorizuar nga BM FCO Fondi i Shanseve Globale.*

Nëse preken interesat kombëtare, mund të jetë e mundur të binden Shtetet Anëtare të BE të pranojnë disa “veçanti” në Traktatin e Anëtarësimit me qëllim që të kenë mbështetje për procesin e integritimit. Këtu marrëdhëniet e ngushta me Komisionin do të jenë thelbësore. Tradicionalisht, komisioni luan një rol që është deri në një farë mase një rol ndërmjetës midis palëve negociuese. Megjithëse është një institucion ekzekutiv i BE, ai është parë gjithmonë si një “mik” për vendet që negociojnë për anëtarësim. Kjo është mjaft normale. Komisioni shihet si arbitri neutral midis shteteve anëtare. Ai e di se cili është pozicioni i Shteteve Anëtare si dhe pozicioni i vendeve që aspirojnë për anëtarësim. Një nga rolet e tij, është të ushtrojë zgjidhje të mundshme kompromisi për çështjet e debatueshme, të cilat mund t’u jepen më pas Shteteve Anëtare të Këshillit.

Gjithashtu është e qartë që Shtetet Anëtare do të llobojnë nëse vendi që aspiron për anëtarësim do të gjejë zgjidhje që e kënaqin atë. Duke qenë se anëtarësimi është një çështje që vendoset njëzëshmëri, nuk duhet të neglizhohet asnjë nga Shtetet Anëtare. Sidoqoftë, është e qartë se disa Shtete Anëtare do kenë më shumë influencë në vendime se të tjerët. Do të ekzistojnë shtete anëtare që janë në veçanti të lidhur ngushtë me vendet që aspirojnë për anëtarësim. Kroacia, për shembull, gjithmonë ka qenë e mbështetur nga fqinjët e saj, sidomos nga Austria dhe Gjermania. Disa vende të tjera të Ballkanit Perëndimor do të gjejnë mbështetje të ngjashme në BE. Të gjitha këto kontakte duhet të bëhen paraprakisht për të përfituar mbështetje për zgjidhjet që duhet të bëhen, të kërkohet opinioni i Komisionit, dhe më pas të hapen negociatat.

Në shumicën e rasteve një mbrojtje e veçantë për çështje të rëndësishme kombëtare do të hapë në rastin më të mirë rrugën për negociatat e periudhës së tranzicionit. Sidoqoftë, do të jetë më shumë e mundur kur çështjet të jenë kaq serioze sa të kërcënojnë konsensusin kombëtar për integritimin me BE. Në zgjerimin e pestë, Malta është një shembull i mirë i kësaj, megjithëse të qënurit një ishull i vogël dhe i mbi-populluar e beri të lehtë faktin për Maltën që të paraqitet si një rast i veçantë. Gjatë negociatave Malta ia doli të fitojë të drejtën që të mbante legjislacionin e saj për rezidencat sekondare dhe për abortin (shih më sipër) si dhe për të siguruar që neutraliteti i saj nuk ishte kompromentuar nga Politikën e Përbashkëta të Sigurisë dhe Marrëdhënieve me Jashtë.

G. EKONOMIA POLITIKE E ZGJERIMIT DHE ANËTARËSIMIT

Pjesë e procesit të negociatave është një negociimi midis Shteteve Anëtare të BE. Midis të tjerash këto negociata rregullojnë “pagesa anësore” për Shtetet ekzistuese Anëtare. Duke qenë se disa vende përfitojnë nga zgjerimi ndërsa të tjerë humbasin, ka gjasa të ekzistojë disa negociata para zgjerimit që ri-shpërndajnë disa nga këto përfitime të zgjerimit. Gjatë zgjerimit të pestë, Nicolaides në dokumentin e tij (shih shënimin 13) vendosi në mënyrë të përmbledhur: *“Shtetet Anëtare nuk kanë rënë ende dakord për datën e zgjerimit sepse ato ende duhet të negociojnë midis tyre për masën e “pagesave anësore” kompensuese.”*

Duke qenë se shumica e buxhetit të BE ende i përket shpërndarjes nëpërmjet politikave bujqësore dhe fondeve strukturore (rreth 80% të Buxhetit të BE), reforma në këto dy fusha si dhe në pjesën e burimeve të zotëruara do të vendosë në mënyrë efektive parashikimet afat-mesme për kuadrin financiar dhe buxhetet vjetore.

Reforma e Politikave do t’i nënshtrohet rishikimit nga buxheti i BE, që u vendos për periudhën 2008/8 në kuadrin financiar për periudhën 2007-13. Reformat e mëtejshme të CAP do të jenë pothuajse në mënyrë të sigurt një pjesë e rëndësishme e rishikimit, nën presionin e vlerësimit buxhetor, procesit të zgjerimit dhe negociatave në OBT. Reforma do të çojë në një reduktim të shpenzimeve për bujqësinë.

17. P. Nicolaides, “Loja e Fundit” e Zgjerimit të Bashkimit Evropian: Domethënia e Këshilli Evropian të Feiras”, dokument i pa publikuar që është dorëzuar në Seminarin e Natolin-it për Zgjerimin, Shtator 2000.

Nëse kjo gjë arrihet nëpërmjet reduktimit të çmimit dhe një “ri-nacionalizmi” të pjesshëm të CAP, kjo gjë do të çojë në një rritje të pozicionit të kontribuesve neto të Francës dhe në një reduktim në kontributin Gjerman për BE. Nëse kjo gjë ndodh nëpërmjet uljeve të mëtejshme të çmimit të kombinuar me devijime të subvencioneve direkte të të ardhurave për fermerët, kjo gjë do të çojë në përgjithësi në një reduktim të menjëhershëm në shpenzimet bujqësore të Komunitetit, në një reduktim të kontributeve neto nga Gjermania por në një ristrukturim mjaft më të thellë të bujqësisë Gjermane.

Është e vështirë se cilat janë shanset e reformës rrënjësore për një periudhë afatmesme. Ajo që është mjaft e qartë është se BE ka qenë në gjendje të bëjë reforma mjaft rrënjësore gjatë 15 viteve të fundit falë të një presioni të gjerë të jashtëm nga OBT-ja. Ekzistojnë mbështetës të fuqishëm të subvencioneve të CAP-it dhe mbrojtjes brenda Unionit, sidomos shtetet Anëtare që kanë sektorë të gjerë bujqësor, që përfshijnë tashmë disa nga Shtetet e reja Anëtare, siç është Hungaria, Lituania, Polonia, dhe Rumania, si dhe vende të tjera si Franca dhe Irlanda nga BE-15. Është gjithsesi e sigurt se mbështetja nga elementet subvencionues të CAP-it ka rënë, jo vetëm si rrjedhojë e reduktimit të fuqisë punëtore në bujqësi por edhe si rrjedhojë e kontributit bujqësor në PBB të Unionit. Nëse fuqizimi i kohëve të fundit i çmimit të produkteve bujqësore vazhdon, presioni për reformë të politikave mund të rritet mjaft.

Këto ndryshime, nëse pranohen, mund të prekin normalisht vetëm CAP-in për periudhën e tjetër të kuadrit financiar, 2014-2020. Disa ndryshime mund të jenë të nevojshme ndërkohë nëse Roundi i Zhvillimit i Doha-s në OBT rifillon dhe çon në një përfundim të suksesshëm. Ndryshe, parashikimi i menjëhershëm për shpenzimet e CAP-it është për një rritje graduale duke qenë se pagesat për fermerët në Shtetet e reja Anëtare rriten gradualisht drejt barazisë ndaj pagesave që jepen për fermerët në BE-15. Është gjithsesi e mundur që shumata e vendosura në kuadrin financiar për bujqësinë do të jenë të pamjaftueshme për të mbuluar shpenzimet e CAP-it deri në vitin 2013. Në këtë rast, do të jenë të nevojshme ndryshime në politika.

Në ditët e sotme është e paqartë se deri në çfarë mase programet e tjera të shpenzimeve të Unionit, Fondet Strukturore, mund të reformohen në kohën kur Vendet e Ballkanit Perëndimor do të anëtarësohen. Nëse mbahet një grup i ngjashëm rregullash, krahasuar me ato që ne kemi sot, të pesë vendet e tjera do të përfshihen në objektin e programit që asiston zonat më të varfra të Unionit. Në zgjerimin e pestë, Shtetet e reja Anëtare janë trajtuar mjaft mirë për sa i përket fondeve strukturore, por kanë ekzistuar rrethe vicioze ndërmjet Shteteve të “vjetra” anëtare, sidomos midis shteteve kontribues neto dhe Spanjës.

- Këto çështje buxhetore kanë gjasa të jenë më pak domethënëse në zgjerimin e Ballkanit Perëndimor sesa kanë qenë në zgjerimin e pestë. Në të vërtetë, në përgjithësi nuk ka mundësi për një rezistencë të fuqishme ndaj anëtarësimit të Ballkanit Perëndimor në 27 Shtetet Anëtare. Të 27 vendet e BE e kuptojnë rëndësinë e premtimit që i bëhet rajonit dhe marrëdhënies midis anëtarësimit dhe stabilitetit në rajon.

Rreziku gjithsesi qëndron në faktin se vetë Unioni nuk gjen fuqinë kolektive të bëjë ndryshime që janë të nevojshme për qeverisjen e ardhshme të tij.

Në raportin e tij për “integrimin e kapaciteteve të BE sot” Komisioni nënvizon tre fusha jetësore ku nevojiten të ndërmerren veprime për të siguruar që zgjerimi i Unionit të vazhdojë normalisht:

- Të sigurojë që kandidatët të plotësojnë plotësisht kushtet e deklaruara nga Unioni;
- Të sigurojnë mbështetjen e qytetarëve të BE për zgjerimin;
- Të sigurojnë që institucionet e Unionit, politikat dhe buxheti janë në gjendje të përballojnë çdo sforcim që vjen nga zgjerimi.

18. *Komisioni European (8 Nëntor 2006), Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2006 2007, COM(2006)649.*

Fusha e fundit është ajo që mund të ngadalësojë anëtarësimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor. Në vazhdim të dështimit të referendumit të kushtetutës së Francës dhe Hollandës nuk ekziston një plan i qartë se si ndryshimi institucional mund të prapavendoset në axhendën e Bashkësisë. Disa Shtete Anëtare janë në favor të bërjes së disa ndryshimeve të vogla tek Traktatet, që të lejojnë anëtarësimin e Kroacisë. Kjo do të jetë një shenjë për shtetet e Ballkanit Perëndimor se Unioni është serioz për premtimet e tij të anëtarësimin. Të tjerë preferojnë të kërkojnë zgjidhje thelbësore për çështjet kushtetuese në vend që të bëjnë ndryshime të vogla ad hoc, sepse kanë frikë se zgjidhjet ad hoc do të largojnë reformat e nevojshme thelbësore për disa vite.

Skenari më shpresëdhënës është se rimëkëmbja aktuale ekonomike në Bashkësi vazhdon të krijojë punë për të ulur papunësinë, ndërsa rishikimi i buxhetit të Bashkësisë për vitet 2008/2009 çon jo vetëm në ndryshime të politikave, por gjithashtu në reforma të nevojshme institucionale. Kjo gjë do të hapë rrugën për anëtarësimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor në tre vitet e fundit të kuadrit aktual financiar 2007-2013.

Por ky këndvështrim do të varet nga shtetet e rajonit që duhet të garantojnë se janë gati për anëtarësim. Ndërkohë që vendet e Ballkanit Perëndimor ndikojnë mbi rrjedhën e ngjarjeve të Bashkësisë, do të jetë e vështirë për to përgatitja për anëtarësim. Në fund të fundit anëtarësimi është në duart e vetë vendeve.

