

ANDORRA DAN UNI EROPA

Ringkasan Eksekutif

Studi ini disiapkan untuk Menteri Luar Negeri Andorra guna mengevaluasi kemungkinan masa depan hubungan Andorra-Uni Eropa dalam jangka pendek hingga jangka panjang.

Kekuatan dan kelemahan ekonomi Andorra.

Pada paruh kedua abad ke-20, Andorra mengalami lonjakan luar biasa yang didasarkan pada pariwisata, perdagangan, layanan keuangan, dan properti, dengan populasinya meningkat 14 kali lipat, terutama akibat imigrasi. Faktor pendorong pertumbuhan ini adalah pajak yang sangat rendah dan regulasi ekonomi yang ringan, dikombinasikan dengan lingkungan pegunungan yang menarik.

Namun, sejak pergantian abad, kondisi ekonomi menghadapi sekumpulan batasan yang semakin meningkat: batasan lingkungan, musim olahraga musim dingin yang tampaknya semakin sedikit, berkurangnya keuntungan komersial, dan tekanan untuk menerapkan standar fiskal dan regulasi internasional.

Pemerintah mengakui bahwa batasan-batasan ini mengharuskan adanya model pembangunan berkelanjutan yang baru, dan telah meluncurkan program 'Andorra 2020', yang memproyeksikan aktivitas sektor layanan baru serta peningkatan kualitatif dan *rebranding* pada ekonomi.

Andorra memiliki aset berharga untuk mendukung program ini: investasinya dalam infrastruktur perkotaan modern, populasi yang multibahasa dan kosmopolitan, sektor layanan keuangan yang substansial, serta kombinasi pajak rendah dan kualitas hidup yang menarik. Aset-aset ini dapat dipasangkan dengan peluang untuk layanan bisnis yang tanpa lokasi yang memanfaatkan teknologi informasi baru.

Peran hubungan Andorra-Uni Eropa dalam tantangan baru

Transformasi struktur ekonomi Andorra ini harus lebih jauh dengan integrasi yang lebih dalam ke dalam ekonomi Eropa modern dan pasar tunggalnya. Sumber daya manusia dan modal yang baru, serta ide-ide baru, harus beredar dengan bebas di dalam dan di luar ekonomi Andorra.

Ketentuan di mana ini bisa dicapai harus didasarkan pada prinsip-prinsip inti dari model integrasi Uni Eropa, yaitu empat pilar kebebasan pergerakan barang, jasa, modal, dan tenaga kerja disertai dengan harmonisasi standar regulasi yang luas.

Ada banyak peluang lebih lanjut untuk program kerja sama dengan Uni Eropa, seperti yang terlihat dalam beberapa model kebijakan ketetangaan yang telah dikembangkan. Namun, seperti yang ditunjukkan oleh pengalaman Andorra dalam dekade terakhir, Hal ini tidak dapat diharapkan berkembang kuat tanpa adanya empat pilar kebebasan dan konvergensi regulasi. Pejabat Uni Eropa cukup jelas mengenai poin ini.

Bagi Andorra, ini berarti pembalikan paradigma ekonomi. Dalam setengah abad terakhir, Andorra berkembang pesat dengan sebagian besar menghindari kerangka kebijakan UE. Dalam setengah abad berikutnya, model untuk kesejahteraan berkelanjutan harus bergantung pada inklusi dalam aturan main Eropa. Waktu telah berubah.

Keadaan hubungan Andorra-Uni Eropa saat ini

Hubungan UE-Andorra sejauh ini cukup terbatas. Telah ada Serikat Pabean sejak 1990, dan lembaga ini berfungsi dengan hasil yang memuaskan.

Ada Kesepakatan Kerja Sama, yang ditandatangani pada tahun 2004, mencakup sejumlah topik kemungkinan untuk kerja sama, tetapi sejauh ini hampir tidak ada hasil operasional.

Juga pada tahun 2004 ada Kesepakatan tentang Pengenaan Pajak atas Tabungan, menyusul tekanan pada semua pusat keuangan luar negeri Eropa untuk menerapkan legislasi UE baru di bidang ini.

Sejak tahun 2002, euro telah menjadi mata uang Andorra, tetapi belum ada kesepakatan tentang pencetakan koin euro Andorra.

Andorra telah menjadi secara de facto bagian virtual dari ruang Schengen, karena semua pengunjung ke Andorra harus melewati Prancis atau Spanyol, dan Andorra menerima visa Schengen.

Komponen inti dari hubungan mendalam Andorra-Uni Eropa

Ada enam persyaratan dasar:

- Kebebasan peredaran barang, tetapi hanya yang satu ini yang sebagian besar dicapai;
- Kebebasan penyediaan layanan, sesuai dengan arahan layanan baru UE;
- Kebebasan pergerakan pekerja dan orang;
- Liberalisasi pergerakan modal;
- Reformasi fiskal, untuk tetap 'pajak rendah', tetapi menghapus reputasi surga pajak dan
- Sektor keuangan agar selaras dengan standar UE.

Komponen pelengkap dari integrasi mendalam dengan UE

Walaupun hal ini bisa dibuat dalam bentuk daftar yang panjang, akan lebih baik untuk fokus pada tujuh area yang diprioritaskan:

- Partisipasi dalam kebijakan regional UE, misalnya. proyek lintas batas Pyrenean;
- Proyek infrastruktur transportasi, untuk jalan, rel, dan udara;
- Partisipasi penuh di area euro;
- Partisipasi dalam program pendidikan dan penelitian UE;
- Kerja sama dengan program keadilan dan keamanan internal;
- Partisipasi dalam program lingkungan dan
- Dialog politik yang menyeluruh dalam hubungan tersebut.

Mengurutkan dan menyusun hubungan

Pengembangan komponen-komponen ini akan memakan waktu bertahun-tahun. Ada batasan teknis dan politik mengenai seberapa banyak yang dapat dilakukan dengan cepat. Namun yang penting adalah seluruh konsep menjadi kredibel secepat mungkin, yang berarti kombinasi langkah-langkah konkret di awal dan perencanaan serta komitmen yang cukup untuk sisanya. Program 'Andorra 2020' sebagian besar tidak menyentuh hubungan dengan UE, dan ini bisa diperbaiki dengan rencana pelengkap 'Andorra-EU 2020'. Jendela waktu di tahun 2020 nampaknya baik.

Urutan dan penyusunan proses dapat melewati tahapan berikut:

1. Tahap awal reformasi unilateral, sebelum negosiasi dengan UE;
2. Negosiasi lebih lanjut mengenai perjanjian sektor-spesifik dengan UE, di luar yang sudah ada;
3. Perjanjian komprehensif multisektor, yang mengacu pada berbagai perjanjian ketetanggaan UE, dan
4. Model asli untuk keanggotaan virtual UE.

Tahap 1 sesuai dengan kebijakan pemerintah saat ini. Ini memiliki keunggulan tidak memasuki negosiasi baru dari posisi yang lemah.

Tahap 2 akan membangun dari tiga perjanjian yang sudah dibuat Andorra (dan dengan demikian status quo saat ini adalah campuran antara tahap 1 dan 2). Pengalaman Swiss terkadang dijadikan contoh sebagai versi ambisius dari model kedua ini. Namun UE menentang apa yang disebutnya proses yang pilih-pilih, dan model Swiss tidak selalu dapat direproduksi.

Tahap 3 akan meningkatkan tingkat ambisi. Ada berbagai contoh yang dapat menjadi acuan. Liechtenstein di Kawasan Ekonomi Eropa adalah contoh inklusi yang hampir lengkap di ruang pasar internal UE, dengan semua empat pilar kebebasan dan harmonisasi yang luas dari standar regulasi. 'Perjanjian stabilisasi dan asosiasi' Balkan lebih luas dalam konten kebijakan, tetapi kurang menuntut dalam hal harmonisasi segera. Kebijakan Ketetanggaan Eropa sedang menuju model baru 'perjanjian yang ditingkatkan', yang juga akan komprehensif dalam cakupan tetapi tetap kurang menuntut dalam kewajiban hukum.

Tahap 4 bisa menjadi relevan dalam konteks di mana UE semakin enggan untuk memperluas keanggotaan penuhnya di luar komitmen yang ada. Ide di sini adalah untuk partisipasi fungsional penuh di UE, dengan hak penuh bagi warga negara dan perusahaan, tetapi dengan pengaturan institusional khusus untuk menghindari kemacetan dalam pengambilan keputusan UE. Hingga saat ini belum ada preseden penuh untuk ini, tetapi UE telah menunjukkan fleksibilitas dan kecerdikan dalam merancang solusi yang disesuaikan untuk berbagai negara mikro dan otonomi di Eropa. Relevansi skenario ini kini semakin meningkat oleh inisiatif San Marino tanggal 27 Agustus 2007, yang meminta diskusi tentang kemungkinan keanggotaan atau, dalam hal apapun, status baru terkait dengan UE.¹

Kemungkinan dan yang diperlukan

Dengan Andorra yang sejauh ini terlibat dalam campuran tahap 1 dan 2, ini bisa berlanjut tanpa batas ke depan, karena tidak mungkin ada inisiatif atau tekanan dari pihak UE untuk melakukan sebaliknya.

Alasan untuk mengarah ke tahap 3 akan tergantung pada apakah Andorra kini melihat dalam kepentingan ekonominya sendiri kebutuhan untuk mengadopsi 'komponen inti' untuk hubungan yang lebih mendalam dengan UE. Itu adalah soal penilaian politik dasar, yang hanya berhak dibuat oleh otoritas dan rakyat Andorra. (Namun, penulis saat ini, sebagai pengamat eksternal, berpendapat bahwa Andorra perlu melakukannya.) Jika ini terjadi, maka otoritas Andorra mungkin merencanakan untuk berpindah dari tahap 1 dan 2 ke tahap 3 dalam waktu yang cukup awal, dengan memanfaatkan kesempatan ini untuk mendapatkan nilai maksimum dari 'komponen tambahan' yang mungkin dari hubungan yang lebih mendalam dengan UE.

Jika tahap 3 seperti itu menjadi kenyataan yang sukses, akan ada dasar untuk mempertimbangkan tahap 4. Ini bisa melihat Andorra mendapatkan akses penuh ke kebijakan dan program UE, bagi rakyatnya untuk mendapatkan kewarganegaraan UE, dan perwakilannya untuk mendapatkan suara dan tempat yang luas, meskipun masih belum status keanggotaan klasik penuh, dalam sistem institusional UE. Tahap 4 akan menjadi perkembangan asli untuk Uni Eropa itu sendiri, dan pada waktunya akan memerlukan komitmen yang sangat kuat dan kredibel dari Andorra untuk mengatasi respons awal yang kemungkinan konservatif dari sisi UE. Namun, dengan meningkatnya resistensi dalam UE terhadap perluasan lebih lanjutnya, pengaturan semacam ini akan memiliki rasionalitas.

Ini adalah fitur-fitur yang mungkin hadir dari rencana 'Andorra-UE 2020'. Mengingat implikasi politik dan ekonomi mendasar dari pilihan-pilihan yang mungkin ini, dasar dari hal itu tentu saja perlu dipersiapkan secara menyeluruh dengan partisipasi penuh dari institusi demokratis dan masyarakat sipil. Dengan begitu, pemerintah mungkin mulai dengan mempersiapkan debat publik dengan '*Green Paper*', atau dokumen konsultatif, untuk 'Andorra-UE 2020'. Konsultasi ini tentu saja akan meluas pada kesempatan yang tepat untuk menyertakan perwakilan dari Uni Eropa dan dua tetangga Andorra. Setelah proses konsultasi dan debat yang tepat, pemerintah akan mengadopsi '*White Paper*', kali ini menetapkan proposisi untuk tindakan.

¹ Lihat bagian 4.2.1 dari Bagian B dari laporan ini

Bagian A. Masa Depan Hubungan Andorra-Uni Eropa

1. Kondisi ekonomi Andorra

Pada paruh kedua abad ke-20, Andorra mengalami pertumbuhan luar biasa, dengan populasi meningkat dari 6.000 menjadi 81.222 (2006), dan transformasi menjadi masyarakat kosmopolitan. Pendorong dari pertumbuhan ini adalah pajak yang sangat rendah dan regulasi ekonomi yang sangat ringan, bersama dengan lingkungan pegunungan alami yang menguntungkan untuk olahraga musim dingin dan pariwisata.

Andorra sekarang adalah negara kaya, dengan pendapatan per kapita di atas rata-rata Uni Eropa, berdasarkan pada empat pilar pariwisata, pengembangan properti, perdagangan, dan layanan keuangan.

Namun, ledakan panjang ini tampaknya telah berakhir, dan sejak pergantian abad, indikator bisnis telah berubah menjadi cukup negatif. Ini tampaknya lebih dari sekadar masalah yang terus berputar. Ini bertepatan dengan meningkatnya optimisme terhadap prospek bisnis di Uni Eropa. Mengingat siklus bisnis Eropa cenderung sangat berkorelasi, implikasinya adalah bahwa ekonomi Andorra sekarang menghadapi masalah struktural. Ini sebenarnya terlihat dalam:

- 1) Batas fisik dan lingkungan terhadap pertumbuhan lebih lanjut yang didasarkan pada aktivitas konstruksi,
- 2) Penyusutan jumlah yang tampak dari musim olahraga musim dingin, mungkin akibat perubahan iklim,
- 3) Kehilangan keunggulan bersaing oleh sektor komersial dalam kaitannya dengan pusat-pusat komersial Perancis dan Spanyol yang dekat, dan
- 4) Tekanan eksternal yang kuat untuk membatasi layanan keuangan lepas pantai di seluruh dunia untuk menerapkan standar fiskal dan regulasi internasional.

2. Kebutuhan dan peluang baru

Pemerintah Andorra mengakui batasan struktural ini dan sebagai respons telah mengembangkan program yang disebut 'Andorra 2020' (menunjukkan cakrawala waktu), untuk merevitalisasi ekonomi.

Program 'Andorra 2020' menunjukkan arah ke depan, bertujuan untuk menarik sektor layanan baru, rencana *rebranding* yang berkualitas, fasilitasi investasi asing, dan langkah-langkah lain yang dikombinasikan dengan reformasi pajak. Arah-arrah ini tentu adalah pilihan yang tepat. Andorra memiliki keunggulan komparatif yang aktual dan potensial untuk mendukung rencana ini, seperti yang terenumerasi di bawah ini.

- Pertama, ia telah diinvestasikan dalam infrastruktur perkotaan modern yang cukup besar, yang mampu menjadi dasar bagi pengembangan kelompok-kelompok aktivitas layanan bernilai tambah tinggi.
- Kedua, populasi penduduknya multibahasa dan kosmopolitan, serta menawarkan basis modal manusia yang menguntungkan untuk kegiatan sektor layanan internasional.
- Ketiga, Andorra dapat memanfaatkan keuntungan baru dari teknologi informasi, yang memungkinkan banyak sektor layanan untuk memilih lokasi mana pun yang menawarkan layanan komersial dan bisnis pendukung, memungkinkan kantor elektronik terhubung dengan pasar dan struktur korporasi Eropa dan internasional yang lebih luas.
- Keempat, kegiatan bisnis yang "tanpa lokasi" ini sangat sensitif terhadap tawaran lingkungan pajak rendah yang dikombinasikan dengan lingkungan kualitas hidup yang tinggi (misalnya rekreasi olahraga gunung).
- Kelima, Andorra sudah memiliki sektor layanan keuangan yang substansial, yang dapat mencari ceruknya sendiri di pasar layanan keuangan Eropa yang berkembang pesat.

Namun, faktor-faktor menguntungkan ini juga terkait dengan argumen krusial dari laporan ini, yaitu bahwa pendalaman integrasi dengan UE dapat memberikan dukungan vital untuk mengeksplorasi

dan menyinergikan elemen-elemen positif ini. Di sisi lain, pengucilan diri Andorra yang substansial sejauh ini dari tiga dari empat pilar kebebasan bergerak UE dan statusnya sebagai tempat surga pajak, meskipun telah membuat Andorra kaya dalam beberapa dekade terakhir, kini sepertinya telah beralih dari nilai plus menjadi minus, dan telah menjadi bagian dari masalah. Paradigma tampaknya telah terbalik. Pembukaan yang komprehensif terhadap keempat pilar kebebasan dan penghapusan penunjukan tempat berlindung pajak kini terlihat sangat penting untuk menghidupkan kembali perekonomian, serta untuk membangun dasar yang kuat untuk integrasi yang lebih dalam dengan UE.

3. Status hubungan Andorra-UE saat ini

Hubungan UE-Andorra sejauh ini cukup terbatas.

Uni Pabean. Uni Pabean sudah ada sejak 1990, dan ini berfungsi dengan baik, menyediakan kebebasan bergerak semua barang kecuali produk pertanian tanpa pembayaran tarif bea. Karena pajak tidak langsung Andorra rendah dibandingkan dengan pajak Prancis dan Spanyol, ada batasan jumlah dan nilai waralaba yang dapat dibawa pulang oleh pelancong setelah mengunjungi Andorra. Ini meninggalkan insentif untuk sejumlah pariwisata perjalanan dengan rentang harian, tetapi statistik menunjukkan bahwa ini telah mencapai puncaknya, dan bahkan sedikit menurun.

Pajak atas Tabungan. Pada tahun 2004, UE dan Andorra membuat Perjanjian tentang Pajak atas Tabungan, menyusul tekanan dari UE terhadap semua pusat keuangan laut Eropa untuk menerapkan undang-undang UE yang baru di bidang ini. Selama periode transisi hingga 2010, beberapa negara anggota UE (Austria, Belgia, dan Luksemburg) dapat memilih untuk menerapkan pajak pemotongan pada pendapatan dari tabungan, daripada mematuhi kewajiban inti UE bagi otoritas fiskal untuk bertukar informasi tentang pendapatan nonresiden. Opsi ini juga ditawarkan dan diterima oleh Andorra dan sebagian besar pusat keuangan laut Eropa lainnya. Perjanjian ini memberikan peningkatan bertahap dalam pajak pemotongan dari 15% menjadi 20% dan 35% selama beberapa tahun, dengan tiga perempat dari pendapatan pajak akan dikembalikan ke negara tempat tinggal penabung. Skema ini sekarang berfungsi dengan cukup baik. Namun, isu pertukaran informasi yang wajib akan kembali muncul dalam beberapa tahun ke depan.

Perjanjian Kerja Sama. Perjanjian ini juga ditandatangani pada saat yang sama pada tahun 2004, mencakup sejumlah topik yang mungkin untuk kerja sama, termasuk lingkungan, komunikasi dan budaya, pendidikan dan pelatihan vokasi, isu sosial dan kesehatan, jaringan trans-Eropa dan transportasi, serta kebijakan regional. Namun, Perjanjian Kerja Sama ini sejauh ini hampir tidak menghasilkan hasil operasional. Ide yang paling menjanjikan adalah partisipasi Andorra dalam program yang meminta dukungan dari Dana Regional UE - *Communauté de Travail des Pyrénées* (CTP) - yang akan dibahas lebih lanjut di bawah.

Euro. Ini menjadi mata uang Andorra pada tahun 2002, menggantikan penggunaan franc Prancis dan peseta Spanyol sebelumnya. Monako, San Marino, dan Vatikan telah membuat perjanjian dengan UE (bersama dengan Prancis dan Italia) yang mengizinkan negara-negara ini untuk mencetak koin euro dengan nilai terbatas milik mereka sendiri, baik untuk penggunaan biasa maupun sebagai barang kolektor. Perjanjian ini didukung oleh pengenalan langkah-langkah regulasi untuk sektor keuangan berdasarkan arahan dan standar UE. Andorra belum memiliki perjanjian semacam ini.

Schengen. Andorra secara *de facto* telah menjadi bagian virtual dari kawasan Schengen, karena semua pelancong ke Andorra harus melewati Prancis atau Spanyol, dan Andorra menerima pelancong dengan visa Schengen. Warga Andorra dapat melewati perbatasan UE melalui saluran kontrol paspor yang diperuntukkan bagi warga UE dan EEA (Kawasan Ekonomi Eropa dan warga Swiss).

Secara keseluruhan, inisiatif ini telah menghasilkan kemajuan terbatas dalam hubungan Andorra-UE sejauh ini. Pada dasarnya ini karena UE telah diorganisasi pertama-tama di sekitar empat pilar kebebasan bergerak - barang, jasa, tenaga kerja, dan modal. Baru-baru ini, integrasi pasar internalnya telah diperkuat melalui penerimaan negara-negara anggotanya terhadap perkembangan besar dalam standar regulasi bersama. Pengenalan euro lebih lanjut meningkatkan baik pembukaan maupun regulasi yang terharmonisasi dari pasar keuangan UE. Semua pengaturan UE untuk hubungan dekat dengan tetangganya terpusat pada bagaimana jauh kebebasan dan norma regulasi UE dapat diperluas

di luar perbatasannya. Dalam kasus Wilayah Ekonomi Eropa, yang mencakup Liechtenstein sebagai perbandingan yang paling relevan untuk Andorra, jawabannya hampir 100%.

Dalam kasus Andorra, hanya satu dari empat pilar kebebasan (untuk barang) yang benar-benar dibuka, dan tiga lainnya (jasa, tenaga kerja, dan modal) tetap tunduk pada pembatasan signifikan, meskipun ada rancangan undang-undang yang akan sedikit melonggarkan hal ini. Andorra masih dianggap oleh OECD sebagai apa yang disebutnya 'surga pajak yang tidak kooperatif', dan kualitas regulasi pasar keuangannya belum memenuhi semua standar UE dan standar yang diterima secara internasional.

4. Komponen inti dari hubungan Andorra-UE yang mendalam

Ada sedikit prospek bahwa hubungan Andorra-UE dapat diperdalam tanpa Andorra beradaptasi dengan empat pilar kebebasan UE dan sistem regulasi dasar di bidang fiskal dan keuangan.

Namun, tampaknya sekarang ada sedikit peluang bagi ekonomi Andorra untuk menghidupkan kembali dirinya tanpa beradaptasi dengan pasar Eropa dan standar regulasinya.

Dari perspektif UE, isu-isu berikut selalu dianggap sebagai hal-hal yang sangat penting dalam diskusi integrasi mendalam dengan negara-negara tetangga.

Perbatasan fisik dan sirkulasi bebas barang. Sementara uni pabean berfungsi dengan baik, masih ada pertanyaan apakah Andorra ingin pada suatu saat mengincar perbatasan yang sepenuhnya terbuka dengan UE untuk pergerakan barang dan orang. Untuk pergerakan barang, kemungkinan ada opsi 'EEA + San Marino'. Liechtenstein, yang memiliki sektor industri yang relatif besar, mengadopsi seluruh *acquis* untuk standar produk. Namun, EEA mengecualikan pertanian, sementara San Marino memiliki produk pertanian yang termasuk dalam uni pabeannya dengan UE. Industri manufaktur Andorra sangat kecil sehingga biaya administratif dari mentransposisi arahan dan peraturan Uni Eropa ke dalam hukum Andorra hanya akan dibenarkan jika prosedur cepat diadopsi, seperti menerima salinan teks Prancis atau Spanyol tanpa terjemahan. Jika tidak, perusahaan Andorra dapat secara sukarela dan sepihak menerapkan standar Uni Eropa. Akan ada implikasi fiskal dalam menghapus kontrol perbatasan, misalnya penerimaan Andorra terhadap tarif cukai minimum Uni Eropa dan pajak pertambahan nilai berdasarkan model harmonisasi Uni Eropa.

Kebebasan untuk menyediakan layanan. Saat ini ada hambatan serius untuk pengembangan sektor layanan baru, yang sangat penting untuk program 'Andorra 2020' pemerintah. Ada pembatasan terhadap orang asing yang bekerja di profesi liberal dan mendirikan perusahaan yang sepenuhnya atau mayoritas dimiliki. Ada juga pajak pemotongan yang menghukum yang diterapkan oleh Prancis dan Spanyol pada penyediaan layanan lintas batas dari Andorra ke kedua negara ini. Untuk mengatasi hambatan ini, Andorra dapat mematuhi Arahan Layanan baru Uni Eropa dan melakukan reformasi pajak yang cukup untuk berhasil menegosiasikan penghapusan pajak pemotongan Prancis dan Spanyol yang ada atas ekspor layanan Andorra.

Kebebasan bergerak pekerja dan orang. Jika tujuannya adalah untuk menarik kegiatan sektor layanan baru yang bernilai tambah tinggi dan konten teknologi modern, harus ada jaminan kebebasan bergerak bagi pekerja dan profesional independen. Saat Andorra bergerak menuju penghapusan karakteristik tempat perlindungan pajak, struktur populasi asing kemungkinan akan berubah, dengan lebih sedikit pengasing pajak nonaktif, dan lebih banyak pekerja dan wiraswasta dalam kegiatan sektor layanan. Restrukturisasi ini akan menjadi fitur kunci dari proses revitalisasi ekonomi dan akan difasilitasi oleh liberalisasi semua profesi dan penghapusan sistem kuota untuk mengatur tempat tinggal orang asing.

Liberalisasi gerakan modal. Legislatif baru telah berada di tangan parlemen selama setahun dengan tujuan untuk meliberalisasi gerakan modal masuk sampai batas tertentu, tetapi belum disahkan. Izin masih akan diperlukan untuk investasi dengan partisipasi lebih dari 50% dalam perdagangan, konstruksi, layanan keuangan, hotel, dan properti, yaitu di sektor inti ekonomi Andorra. Pembatasan yang tersisa ini tampaknya menjadi hambatan untuk mencapai penuh tujuan dari program 'Andorra 2020'. Kebebasan penuh untuk pergerakan modal dijamin dalam kasus Liechtenstein, Kepulauan Channel, dan San Marino, yang merupakan pesaing Eropa Andorra.

Reformasi fiskal untuk tetap 'pajak rendah' tetapi menghilangkan status surga pajak. Pemerintah telah mengumumkan rencana untuk memperkenalkan pajak perusahaan dengan tarif rendah dan reformasi pajak tidak langsung, meskipun rancangan undang-undang untuk langkah-langkah penting ini belum dipublikasikan. Tujuannya seharusnya untuk menghapus secara kategoris serta sekali dan untuk selamanya atas label 'surga pajak yang tidak kooperatif', sambil tetap menjadi lokasi fiskal yang sangat menarik. Untuk menggambarkan hal ini secara konkret, Andorra mungkin mempertimbangkan varian reformasi pajak Slovakia tahun 2003, yang memperkenalkan rezim pajak flat yang sangat sederhana dengan semboyan 19-19-19. Ini berarti pajak penghasilan badan flat sebesar 19%, demikian juga pajak penghasilan pribadi flat sebesar 19%, dan juga pajak pertambahan nilai sebesar 19%. Rezim pajak ini dianggap sangat kompetitif oleh investor internasional. Andorra, karena sektor publiknya yang sangat ramping, dapat melakukan program yang lebih baik lagi, misalnya dengan rezim 10-10-10 untuk tiga pajak utama yang sama. Penambahan pajak penghasilan pribadi yang sangat rendah akan diperlukan untuk menetapkan seperangkat perjanjian pajak ganda dan pertukaran informasi untuk individu serta perusahaan. Dengan langkah-langkah ini Andorra bisa tetap sangat menarik sebagai lokasi pajak yang sangat rendah, dan pada saat yang sama memperoleh reputasi fiskal yang jelas benar (penghapusan label negatif surga pajak).

Regulasi dan pengawasan sektor keuangan. Andorra telah bergerak menuju tingkat kepatuhan yang lebih tinggi terhadap standar Eropa dan/atau internasional untuk regulasi dan pengawasan pasar keuangan. Langkah paling komprehensif adalah mengadopsi langkah-langkah yang sesuai dengan keseluruhan Rencana Aksi Layanan Keuangan UE, yang terdiri dari 42 langkah legislasi untuk semua aspek pasar keuangan. Liechtenstein telah melakukan ini dalam kerangka EEA, begitu juga Guernsey, Jersey, Pulau Man, dan Gibraltar. Di antara langkah-langkah yang direkomendasikan dalam penilaian terbaru dari Dana Moneter Internasional adalah kebutuhan untuk mengatur sektor asuransi sesuai dengan standar Eropa, penguatan independensi otoritas regulasi (INA), dan perjanjian untuk pertukaran informasi dengan otoritas pengawas keuangan dari negara mitra utama di luar negeri.

5. Komponen tambahan dari integrasi mendalam dengan UE

Jika fitur-fitur inti ini diletakkan dengan kuat dalam bentuk yang baik, pintu akan terbuka bagi Andorra untuk berbagi dalam hampir semua kebijakan UE yang relevan dengannya. Kami sekarang membahas kemungkinan ini di bawah tujuh kelompok utama kebijakan sektoral.

Partisipasi dalam kebijakan regional UE. Ada kemungkinan terbatas dalam regulasi saat ini dari Dana Regional UE bagi UE untuk membiayai pengeluaran dalam proyek lintas batas yang muncul di negara ketiga, seperti Andorra. Dana Regional dapat membiayai maksimum sebesar 10% dari biaya proyek tanpa kontribusi dari negara ketiga, dengan syarat bahwa negara-negara anggota UE yang bersangkutan mengajukan hal ini. Kerja sama yang lebih substansial dapat diorganisir berdasarkan kesepakatan spesifik antara UE dan negara ketiga untuk pendanaan bersama proyek lintas batas, seperti yang sudah terjadi antara Prancis dan Swiss, serta antara Finlandia dan Norwegia. Kemungkinan ini belum diaktifkan antara Andorra, Prancis, Spanyol, dan UE, tetapi merupakan inisiatif yang jelas diinginkan.

Gagasan yang paling menjanjikan, seperti yang disebutkan di atas, terlihat dalam proposal yang diajukan ke Dana Regional untuk periode 2007-2013 oleh *Communauté de Travail des Pyrénées* (CTP). Andorra berpartisipasi dalam inisiatif ini bersama dengan wilayah-wilayah Pyrenean di Prancis dan Spanyol. CTP mempersiapkan banyak proyek, yang diorganisir di sekitar empat komisi sektoral yaitu i) infrastruktur dan transportasi, ii) pelatihan dan pengembangan teknologi, iii) budaya, pemuda, dan olahraga, dan iv) pembangunan berkelanjutan. Judul-judul ini sangat cocok dengan prioritas Andorra untuk merevitalisasi ekonominya. CTP telah membentuk sebuah konsorsium untuk berfungsi sebagai entitas hukum operasional dalam meminta dan mengelola dukungan Dana Regional. Namun, Andorra belum menjadi anggota konsorsium ini, tampaknya karena alasan hukum, yang seharusnya tidak sulit diatasi mengingat niat politik.

Proyek infrastruktur transportasi, untuk jalan, rel, dan udara. UE memiliki program besar untuk mendukung infrastruktur transportasi, yang mendapatkan dukungan politik melalui Jaringan Trans-Eropa, dan mendapatkan akses ke dukungan keuangan yang substansial dari Bank Investasi Eropa

serta Dana Regional dan Struktural. Koneksi jalan ke Andorra dari Prancis dan Andorra telah diperbaiki dalam beberapa tahun terakhir, tetapi Andorra masih cukup jauh dari kata terhubung dengan jaringan jalan raya Prancis dan Spanyol. Jaringan kereta api ada di dekat Andorra, tetapi tidak memasuki atau melewati wilayahnya. Prioritas saat ini dari Jaringan Trans-Eropa mencakup investasi dalam koneksi kereta api cepat trans-Pyrenean, yang rutenya belum ditentukan. Koneksi udara melalui Barcelona dan Toulouse yang berjarak 200 km. Ada proyek yang direncanakan untuk rehabilitasi bandara di Seu d'Urgell di Spanyol, sangat dekat dengan perbatasan Andorra, yang saat ini sedang dalam negosiasi. Ada juga proyek lain yang diusulkan untuk sebuah pangkalan helikopter. Oleh karena itu, masih banyak ide untuk membuat perbaikan besar dalam aksesibilitas Andorra, yang pasti diinginkan sebagai bagian dari rencana untuk menghidupkan kembali ekonomi. Masih ada pertanyaan mengenai prioritas politik dan pembiayaan dari pihak Prancis, Spanyol, dan Uni Eropa.

Partisipasi penuh di kawasan euro. Kementerian Keuangan Andorra sedang mempersiapkan lima undang-undang untuk mengatur kegiatan investasi keuangan sesuai dengan standar UE, dengan niat untuk kembali membahas pembuatan kesepakatan dengan UE untuk mencetak euro Andorra pada waktunya. Presiden Monaco, San Marino, dan Vatikan menunjukkan bahwa nilai nominal dari pencetakan uang ini mungkin dibatasi sekitar €1 hingga 2 juta per tahun, termasuk nilai nominal koin kolektor khusus yang memiliki nilai pasar lebih tinggi. Jumlah ini bukanlah jumlah yang besar jika dibandingkan dengan pendapatan anggaran pemerintah pusat Andorra sebesar €340 juta pada tahun 2006. Yang lebih penting pada waktunya akan menjadi undang-undang baru UE untuk membentuk Wilayah Pembayaran Eropa Tunggal, yang akan mengurangi biaya dan meningkatkan kecepatan penyelesaian lintas batas di kawasan euro. Monaco dan San Marino sedang mempersiapkan hal ini, yang memerlukan kepatuhan lebih lanjut terhadap standar regulasi UE. Sektor perbankan Andorra akan diperhatikan untuk menghindari munculnya kerugian daya saing baru. Kedua fitur ini, pencetakan euro dan masuk ke wilayah pembayaran tunggal, bergantung pada kepatuhan regulasi terhadap standar UE untuk perbankan dan pasar keuangan.

Partisipasi dalam program pendidikan dan penelitian UE. Program utama UE di sektor pendidikan adalah program Erasmus untuk pertukaran bagi mahasiswa dan pengajar dari universitas. Program-program ini dapat dalam prinsip terbuka terhadap negara-negara tetangga, tetapi Andorra dirugikan karena hanya memiliki universitas kecil dan baru, yang bukan merupakan mitra program Erasmus. Hal ini diimbangi oleh fakta bahwa sebagian besar mahasiswa Andorra belajar di universitas Spanyol dan Prancis, yang ikut serta dalam Erasmus. Program penelitian utama Uni Eropa, saat ini adalah Program Kerangka ke-7, memiliki perjanjian dengan beberapa negara non-anggota untuk berpartisipasi sebagai negara terkait. Negara-negara EEA, Swiss, Israel, dan beberapa negara Balkan telah membuat perjanjian semacam itu. Ketertarikan Andorra terhadap program penelitian UE tidak boleh dianggap remeh untuk masa depan, jika Andorra ingin berhasil membangun sektor jasa berteknologi tinggi yang baru. Banyak proyek penelitian UE didasarkan pada konsorsium dan jaringan yang luas, yang di masa depan dapat mencakup partisipasi Andorra tanpa harus memimpin proyek. Namun, ini kembali terkait dengan beberapa syarat inti yang telah dibahas, terutama agar Andorra mendapatkan akses ke pasar sektor jasa UE dan sepenuhnya membuka pasar tenaga kerjanya sendiri (sektor jasa, profesi liberal, dll.) bagi warga negara UE.

Kerja sama dalam bidang keadilan dan keamanan internal. Di luar inklusi de facto Andorra dalam ruang Schengen, ada pertanyaan seberapa jauh Andorra dapat berasosiasi dengan tubuh legislatif, program, dan lembaga UE yang berkembang pesat di bidang pencegahan kejahatan lintas batas. Dua lembaga kunci telah dibentuk: Europol, untuk kerja sama antara angkatan polisi nasional, dan Eurojust untuk kerja sama antara otoritas peradilan. Keduanya membuat perjanjian kerja sama dengan negara non-anggota, termasuk untuk Europol Islandia, Norwegia, dan Swiss, serta untuk Eurojust Islandia dan Norwegia. UE juga berniat untuk mendirikan Kantor Jaksa Umum Eropa dalam kerangka Eurojust. UE juga telah menunjukkan keterbukaan beberapa program untuk asosiasi oleh negara-negara tetangga non-anggota, seperti 'Hercules II' untuk memerangi penipuan dan penyelundupan rokok, 'Pericles' terkait pemalsuan euro, 'Fiscalis 2013' untuk kerja sama antara otoritas pajak, dan 'Keamanan dan Perlindungan Kebebasan' untuk melawan terorisme dan kejahatan. Minat Andorra untuk bekerja sama dengan program-program ini kemungkinan akan disambut baik oleh UE.

Lingkungan. Perlindungan lingkungan merupakan kebutuhan strategis yang jelas bagi Andorra. Perundang-undangan baru sebagian besar diselaraskan dengan relevan standar UE. Partisipasi dalam Badan Lingkungan Eropa juga bisa berguna, dan badan ini pada prinsipnya terbuka untuk asosiasi negara-negara non-anggota. Negara mikro Eropa lainnya baru-baru ini meminta untuk bergabung dengan Badan Lingkungan Eropa, tetapi ditemui dengan syarat yang tidak terkait bahwa negara tersebut harus lebih mematuhi standar UE tertentu untuk pertukaran informasi antara otoritas keuangan dan fiskal. Akibatnya, aplikasi tersebut gagal. Ini menggambarkan aversi umum UE untuk 'pilih-pilih' oleh mitra-mitranya, serta kecenderungannya untuk membuat keterkaitan dalam negosiasi multi-sektoral.

Dialog politik yang meliputi hubungan. Andorra mengungkapkan minat dalam fitur 'dialog politik' dari banyak kesepakatan UE dengan negara ketiga. Dalam terminologi dan praktik UE, 'dialog politik' ini mencakup terutama subjek-subjek utama yang menjadi perhatian di bidang kebijakan luar negeri dan keamanan. Tergantung pada mitra, ini dapat berkaitan dengan isu-isu manajemen konflik dan krisis, senjata pemusnah massal, serta nilai-nilai politik seperti demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam hal ini, Andorra tidak menimbulkan masalah yang menjadi perhatian. Ada juga praktik yang berkembang mengenai keselarasan negara-negara tetangga ketiga pada posisi kebijakan luar negeri dan keamanan bersama yang diadopsi oleh UE. UE telah mengundang sejumlah negara tetangga (kandidat, negara-negara Balkan dan Eropa Timur) untuk bergabung dalam praktik keselarasan ini. Istilah 'dialog politik' juga digunakan untuk mencakup diskusi di tingkat menteri luar negeri atau pejabat senior mengenai keseluruhan hubungan antara kedua pihak, yang biasanya berlangsung di sesi Dewan Kerja Sama Bilateral yang disediakan untuk mengawasi kesepakatan tersebut. Bagi Andorra, hal semacam ini bisa muncul dalam kesepakatan komprehensif.

6. Mengurutkan dan menyusun hubungan

Kami membedakan empat kemungkinan pilihan atau tahap dalam hubungan antara Andorra dan Uni Eropa, yang juga dapat menjadi tahapan suatu proses selama beberapa tahun. Ini merupakan gambaran umum yang dimaksudkan sebagai dasar diskusi, karena dalam praktiknya dapat terjadi tumpang tindih antara berbagai tahap pada suatu waktu tertentu. Terdapat beberapa variasi yang mungkin dalam setiap kasus, yang secara keseluruhan membentuk suatu spektrum dari berbagai kemungkinan situasi.

Tahap 1: langkah-langkah unilateralis dan persiapan. Di sini pemerintah akan menyesuaikan undang-undang dan kebijakan dengan tujuan untuk memperdalam hubungan dengan UE, yang menunjukkan konvergensi progresif pada standar dan norma utama Eropa serta internasional. Pada tahap ini, Andorra tidak akan bernegosiasi dengan UE, tetapi bertindak secara unilateral untuk menempatkan dirinya dalam posisi yang lebih baik di masa depan untuk merundingkan perjanjian. Ini sesuai dengan posisi yang diambil oleh pemerintah saat ini, yang mempersembahkan masa legislatif saat ini untuk berbagai langkah reformasi, dengan pandangan kemungkinan nanti untuk bernegosiasi dengan UE.

Tahap 2: perjanjian spesifik sektor. Tahap ini melihat serangkaian perjanjian ad hoc dengan UE yang dibuat pada waktu yang berbeda, dengan penguatan hubungan secara bertahap. Penekanan akan diberikan pada proses pragmatis, di mana kedua pihak menambah atau memodifikasi status quo berdasarkan pengalaman dan keadaan baru. Tiga perjanjian yang ada dengan UE termasuk dalam tipe ini. Ini juga bisa dianggap sebagai strategi defensif dalam arti meningkatkan kepatuhan Andorra terhadap standar UE dan internasional sejauh itu tidak dapat dihindari, dan dalam mencari perjanjian spesifik di mana hal ini paling jelas dibutuhkan.

Tahap 3: perjanjian komprehensif. Tahap ini akan melihat kedua pihak membuat kesepakatan yang mencakup secara bersamaan semua sektor yang menjadi kepentingan bersama. Konten multisektoral pada prinsipnya akan mencapai perjanjian yang lebih menguntungkan dengan mencapai sinergi antara komponen-komponennya, dan mencakup berbagai kompromi antara elemen-elemen yang berbeda dari keuntungan relatif bagi masing-masing pihak. Perjanjian semacam itu biasanya akan bertahan selama jangka dalam tahun yang cukup lama, dan oleh karena itu memberikan jaminan tertentu atas

stabilitas. Ini akan menyiratkan pendekatan yang lebih proaktif terhadap inklusi dalam proses integrasi Eropa.

Tahap 4: keanggotaan secara virtual. Model ini menghipotesiskan Andorra sangat mendekati masuk secara penuh ke dalam Uni Eropa. Meskipun keanggotaan penuh dianggap tidak realistis untuk masa depan yang dapat diperkirakan, akan lebih realistis untuk membayangkan perjanjian untuk partisipasi hampir penuh dalam kebijakan dan programnya, bersama dengan inklusi institusional yang sebagian. Ini tentunya akan menyiratkan pilihan kategoris oleh Andorra untuk bertujuan pada inklusi yang paling penuh mungkin ke dalam Uni Eropa. Diasumsikan bahwa 'pengecualian' Andorra pada prinsipnya akan berada di bawah tekanan yang tidak terhindarkan untuk mengalami erosi atau penghapusan secara substansial, dan bahwa dalam hal ini lebih baik untuk berkomitmen secara tidak dapat dibatalkan pada strategi yang sepenuhnya Eropa.

Rentang skenario yang dapat dibayangkan ini memiliki implikasi mendasar untuk masa depan ekonomi, masyarakat, dan sistem politik Andorra. Proses integrasi yang paling penuh tentu saja akan menghilangkan atau setidaknya mengurangi secara substansial beberapa karakteristik luar biasa dari sistem kebijakan ekonomi, fiskal, dan sosial Andorra. Ini berarti bahwa Andorra harus memeriksa dengan sangat hati-hati implikasi dari skenario semacam itu, dengan upaya untuk menyusun analisis biaya-manfaat dari opsi yang tersedia.

Namun, jauh dari segala hal bisa menjadi masalah pilihan bebas Andorra, karena proses globalisasi dan integrasi Eropa saat ini merupakan faktor dinamis eksternal yang sangat kuat yang pengaruh menyeluruhnya sulit untuk dihindari Andorra. Ada beberapa indikator objektif, seperti yang disebutkan di atas, yang memperingatkan Andorra tentang ketidakberlanjutan model pengembangannya selama beberapa dekade terakhir. Selain itu, Andorra harus memperhatikan dengan cermat apa yang terjadi di negara-negara dan entitas kecil lainnya di Eropa, dengan mana ia bersaing, karena yurisdiksi lain ini menciptakan preseden, contoh, dan tren yang akan mempengaruhi kasus Andorra dengan berbagai cara.

6.1 Langkah unilateralisme dan persiapan

Pendekatan unilateralisme memiliki beberapa argumen serius yang mendukungnya. Ini akan melihat Andorra memanfaatkan secara luas arahan, regulasi, dan kebijakan UE sebagai panduan untuk tindakannya, bahkan sampai pada titik menyalin banyak teks, terutama yang bersifat teknis. Andorra cenderung menyelaraskan undang-undang barunya dengan norma dan standar UE saat ini. Tidak ada kebutuhan bagi Andorra untuk 'menciptakan kembali sesuatu yang sudah ada.' Selain itu, tampaknya semakin nyata bahwa UE adalah penentu standar di pasar global. Ada kasus penting, misalnya dalam layanan keuangan dan akuntansi, di mana UE mewajibkan negara anggotanya untuk mengadopsi standar yang disepakati secara internasional untuk diterapkan secara sukarela di tempat lain. Keuntungan lain dari pendekatan ini adalah dapat dilakukan dengan kecepatan dan kedalaman yang dianggap terbaik oleh Andorra, dan menghindari beban serta komplikasi dalam menegosiasikan perjanjian formal. Secara khusus, ini menghindari memasuki proses negosiasi dari posisi kelemahan yang tidak perlu.

Namun, di dalamnya juga terdapat kerugian. Proses ini mungkin kurang kohesi strategis dan kredibilitas, dan mungkin rentan terhadap politik jangka pendek. Ini juga mungkin melewatkan kemungkinan untuk menegosiasikan berbagai keuntungan. Masalah-masalah ketidakkoherensian strategis yang lemah dan kredibilitas ini dalam prinsipnya dapat diatasi dengan perencanaan yang memadai, konsultasi dan komitmen rencana jangka menengah hingga panjang. Program 'Andorra 2020' dari pemerintah bisa dianggap sebagai kerangka waktu untuk proses dua tahap yaitu pertama '*Green Paper*' dan kemudian '*White Paper*' mengenai rencana Andorra untuk memikirkan secara mendalam dimensi Eropa dari program 2020-nya. *Green Paper* akan bersifat sebagai dokumen konsultatif yang menggambarkan berbagai opsi untuk kebijakan Eropa masa depan Andorra. Dokumen semacam itu mungkin diberikan waktu satu tahun untuk dibahas di parlemen, kelompok kepentingan bisnis, dan masyarakat luas. Ini akan diikuti oleh *White Paper* yang akan menguraikan proposal pemerintah. Hal ini harus memiliki kualitas penting untuk memberikan informasi kepada masyarakat luas dan semua pelaku ekonomi - Andorra dan pihak asing - tentang sifat rezim ekonomi

yang diharapkan dalam jangka menengah hingga panjang. Daftar cek untuk isi *Green Paper* dan *White Paper* ini sebenarnya tersedia dalam daftar topik yang tercakup oleh UE dalam negosiasi dan perjanjian dengan negara-negara tetangga, termasuk yang memiliki perspektif keanggotaan maupun yang tidak (lihat Tabel 12 di bawah mengenai EEA, dan Lampiran H, I, dan J untuk contoh lainnya). Agendanya hampir sama dalam semua kasus, dan perbedaan utama terletak pada sejauh mana kewajiban hukum yang mengikat yang diambil oleh mitra, serta kecepatan penyesuaian terhadap norma-norma UE.

Ini masih menyisakan sebagai masalah pilihan politik apakah tahap tindakan unilateralis akan tetap menjadi sistem utama tanpa batas waktu di masa depan, atau berfungsi sebagai tahap persiapan sebelum beralih ke negosiasi perjanjian yang lebih formal dengan UE. Kami sekarang mempertimbangkan opsi untuk perjanjian semacam itu.

6.2 Perjanjian spesifik sektor

Pendekatan yang pragmatis adalah membuat kemajuan secara bertahap dalam merundingkan perjanjian spesifik sektor dengan UE, yang disusun mengikuti tahap tindakan persiapan unilateralis. Status quo sebenarnya sudah terdiri dari rezim hibrida dari beberapa tindakan unilateralis konvergensi pada standar UE di samping beberapa perjanjian spesifik sektor.

Pasti ada ruang untuk tingkat efektivitas operasional yang lebih tinggi untuk beberapa judul sektor yang dituliskan dalam Perjanjian Kerja Sama 2004 - lingkungan, transportasi, pendidikan, dan kebijakan regional. Seperti yang disebutkan di atas, perjanjian ini sejauh ini tetap sebagian besar sebagai bentuk formalitas saja. Dari konsultasi kami, kesan kami saat ini adalah bahwa permintaan ambisius dari pihak Andorra untuk meningkatkan sektor-sektor dari Perjanjian Kerja Sama 2004 akan menghadapi permintaan dari Uni Eropa atau negara-negara anggotanya yang paling berkepentingan untuk memberi dan menerima, yang terdiri dari konvergensi yang lebih besar oleh Andorra pada empat pilar kebebasan Uni Eropa, serta standar regulasi dan norma fiskal.

Perjanjian Kerja Sama 2004 sangat mencolok karena tidak adanya semua fitur inti dari prioritas Uni Eropa, yang pertama adalah empat pilar kebebasan. Ini menunjukkan bahwa Perjanjian Kerja Sama 2004 pada awalnya mengalami cacat struktural dengan mengandaikan bahwa kemajuan besar dapat dicapai pada agenda tidak mengikat dari preferensi Andorra, sementara mengabaikan inti utama dari kekhawatiran Uni Eropa. Ini mewakili kebalikan dari logika yang disajikan di atas dalam membahas persyaratan inti pertama dari hubungan Andorra-Uni Eropa yang lebih mendalam dan kemudian item agenda tambahan untuk kerja sama yang lebih dalam. Mungkin saja untuk bernegosiasi tentang keduanya bersama-sama, tetapi mengambil dua kelompok item agenda ini dalam urutan yang berbalik tidak berhasil pada saat ini, dan juga tidak mungkin melakukannya di masa depan.

Uni Eropa sendiri tidak mengambil inisiatif, kecuali ketika memiliki alasan kuat untuk melakukannya seperti dalam kasus pajak atas tabungan, sebaliknya membiarkan pihak Andorra untuk mengajukan proposal.

Ada contoh lain dari pendekatan bertahap saat ini. Andorra memulai diskusi tentang bergabung penuh dengan kawasan euro, dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan untuk mencetak koin euro Andorra. Ini mengarah pada kesimpulan bahwa pertama-tama perlu untuk meloloskan serangkaian undang-undang tentang regulasi dan pengawasan pasar keuangan Andorra.

Ada juga reformasi yang diusulkan untuk memperkenalkan pajak perusahaan, yang dilihat pemerintah sebagai langkah awal untuk mencari kesepakatan dengan Prancis dan Spanyol untuk mengurangi atau menghapus pajak pemotongan mereka terhadap perusahaan Andorra yang menyediakan layanan lintas batas.

Pendekatan evolusi bertahap jelas memungkinkan proses yang hati-hati, menghindari kerusakan dramatis pada sistem, dan memberi waktu bagi Andorra untuk beradaptasi dengan kondisi baru dalam berbisnis. Dibutuhkan waktu untuk membuat perubahan yang memiliki jangkauan yang luas, seperti memperkenalkan sistem akuntansi yang sesuai dengan standar internasional di perusahaan, yang hingga kini tidak memiliki kewajiban untuk menyusun laporan keuangan yang diaudit, karena belum ada pajak atas keuntungan.

Contoh yang paling berkembang dari pendekatan evolusi ini, dengan multiplikasi kesepakatan khusus sektor, dapat dilihat dalam hubungan Uni Eropa-Swiss. Model Swiss mewakili proses panjang dan progresif, serangkaian negosiasi yang terus-menerus, dengan tujuan menggabungkan integrasi yang mendalam dengan penghindaran harmonisasi yang berlebihan atau otomatis terhadap kebijakan UE. Seperti dijelaskan di bawah ini (dalam bagian 4.1.3 dari Bagian B), Swiss telah menyelesaikan tidak kurang dari 42 perjanjian dengan UE (atau institusi-institusi sebelumnya) antara tahun 1956 dan saat ini.

Namun demikian, ketersediaan dan relevansi model ini untuk Andorra tidak boleh diperkirakan berlebihan. UE di pihaknya sangat menolak apa yang disebutnya sebagai 'memilih-milih' oleh negara-negara mitra Eropa, yang sebaliknya mencari manfaat dari integrasi yang mendalam dengannya. Pemerintah Swiss sendiri berusaha untuk bergabung dengan Kawasan Ekonomi Eropa (EEA) bersama dengan negara-negara EFTA lainnya pada tahun 1990-an, dan merundingkan perjanjian untuk melakukan ini, hanya untuk gagal dalam referendum ratifikasinya. Paket perjanjian selanjutnya yang dinegosiasikan antara tahun 1994 dan 2004 adalah operasi penyelamatan untuk mengemas kembali sebagian besar perjanjian EEA. Meski begitu, UE memberlakukan syarat bahwa semua perjanjian sektor khusus harus diratifikasi di pihak Swiss, sehingga jika satu perjanjian gagal diratifikasi, semua yang lain akan dinyatakan batal secara hukum. Selain itu, ketentuan institusi dalam paket Swiss ternyata kurang memuaskan dari sudut pandang memiliki suara dalam pembentukan kebijakan UE dibandingkan dengan mitra EEA. Oleh karena itu, jadilah sebuah ilusi untuk menganggap bahwa ada model Swiss yang ditawarkan yang memberikan keseimbangan keuntungan yang lebih menguntungkan karena lebih selektif dan disesuaikan dengan kebutuhan nasionalnya.

Ada risiko lebih lanjut dalam pendekatan bertahap, yang berputar pada pertanyaan ketergantungan dan sinergi antara komponen-komponen, serta kredibilitas keseluruhannya. Pertimbangkan misalnya hanya satu lingkaran ketergantungan. Andorra ingin menciptakan sektor layanan baru yang dinamis dan berteknologi tinggi. Ini akan memerlukan langkah-langkah perpajakan di Andorra untuk membuat Prancis dan Spanyol menghapus pajak pemotongan mereka terhadap ekspor layanan Andorra, serta liberalisasi pasar tenaga kerja Andorra untuk menarik keterampilan dan kewirausahaan baru. Namun, tenaga kerja Andorra akan merasa cemas tentang meningkatnya persaingan untuk pekerjaan tanpa adanya jaminan kesejahteraan sosial yang lebih substansial jika mereka menjadi pengangguran. Di sisi lain, reformasi pajak akan meningkatkan kapasitas negara untuk membuat provisi semacam itu. Contoh ini menunjukkan kemungkinan rangkaian hubungan antara kebebasan pergerakan orang dan modal, penghapusan sanksi fiskal eksternal, reformasi pajak domestik, dan penyediaan jaminan sosial domestik.

Inilah alasan mengapa pendekatan yang lebih komprehensif layak dipertimbangkan, baik untuk program reformasi domestik maupun untuk hubungan dengan UE.

6.3 Perjanjian komprehensif

UE memiliki kebijakan aktif untuk membangun hubungan khusus dengan negara-negara tetangga, berdasarkan perjanjian di tingkat perjanjian komprehensif.

Menarik untuk melihat isi dari beberapa kategori di antara perjanjian komprehensif UE dan proses negosiasi dengan tetangga terdekat. Kami dapat membandingkan khususnya:

- Proses negosiasi akses (lihat Lampiran H untuk bab standar dari negosiasi akses),
- Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi dengan negara-negara Balkan (lihat Lampiran I untuk bab dari perjanjian dengan Kroasia) dan
- Rencana Aksi Kebijakan Perbatasan Eropa (lihat Lampiran J untuk isi dalam kasus Ukraina).

Pesan utama dari semua contoh ini adalah bahwa sementara UE menganggap beberapa tetangganya sebagai secara kategoris berbeda dari sudut pandang politik dan institusional, isi dari negosiasi dan perjanjian ini memiliki struktur dan isi yang hampir sama. Perbedaan utama adalah derajat fleksibilitas dalam agenda yang tepat, dan sejauh mana norma dan standar UE menjadi kewajiban hukum yang mengikat. Dalam semua kasus, empat pilar kebebasan menempati tempat utama. Bidang

keadilan dan urusan dalam negeri juga menjadi penting dalam semua kasus. Daftar panjang kebijakan sektoral adalah sama, hanya saja untuk Kebijakan Perbatasan, ini sebagian besar menjadi urusan untuk 'kerja sama', sedangkan untuk negara kandidat, mereka menjadi kewajiban hukum yang mengikat dan perjanjian Balkan berada di antara keduanya.

Selain perkembangan yang sedang berlangsung dalam kebijakan tetangga UE, sebuah pasal khusus (No. 1-57) tentang hubungan khusus antara UE dan tetangganya dimasukkan dalam Konstitusi yang ditandatangani pada 29 Oktober 2004, yang tercantum dalam Kotak 1. Selain itu, beberapa negara tetangga kecil, termasuk Andorra, mendorong dan berhasil mendapatkan sebuah Deklarasi yang dilampirkan pada artikel ini untuk UE agar mempertimbangkan situasi khusus negara-negara tetangga berukuran kecil.

Kotak 1. Ekstrak dari Perjanjian yang menetapkan Konstitusi untuk Eropa

Bab VIII - Uni dan negara-negara tetangganya - Pasal I-57

1. Uni akan mengembangkan hubungan khusus dengan negara-negara tetangga, yang bertujuan untuk menciptakan area kemakmuran dan pergaulan baik, yang didasarkan pada nilai-nilai Uni dan dicirikan oleh hubungan dekat dan damai yang berbasis pada kerja sama.

2. Untuk tujuan paragraf 1, Uni dapat mengadakan perjanjian khusus dengan negara-negara yang bersangkutan. Perjanjian ini dapat memuat hak dan kewajiban timbal balik serta kemungkinan melakukan kegiatan secara bersama-sama. Pelaksanaannya akan menjadi subjek konsultasi berkala.

.....Deklarasi tentang Pasal 1-57

Uni akan mempertimbangkan situasi khusus negara-negara kecil yang menjalin hubungan kedekatan tertentu dengannya.

Sumber: Uni Eropa, Perjanjian yang menetapkan Konstitusi untuk Eropa, ditandatangani 29 Oktober 2004, diterbitkan 2005, Kantor Publikasi Resmi Komunitas Eropa, Luksemburg.

Dalam hal ini, Konstitusi gagal diratifikasi, setelah hasil referendum negatif di Prancis dan Belanda pada Mei 2005. Namun, pada Juni 2007, Dewan Eropa menyetujui mandat untuk negosiasi untuk mengatasi kebuntuan, dengan mempersiapkan amandemen terhadap perjanjian yang ada alih-alih teks baru. Mandat yang disepakati sangat membantu, namun, untuk menyelamatkan inovasi institusional dari Konstitusi. Mandat tersebut menyarankan khususnya untuk mempertahankan Pasal 1-57 dari Konstitusi. Kepresidenan Portugal saat ini telah mempertahankan baik pasal ini maupun deklarasi yang dilampirkan dalam teks rancangan perjanjian yang kini harus dinegosiasikan oleh negara-negara anggota UE hingga mencapai kesimpulan sebelum akhir 2007.

Signifikansi pasal ini, apakah dipertahankan atau tidak, tidak boleh dianggap berlebihan. Uni Eropa mampu membuat perjanjian dengan negara ketiga dalam kondisi apapun. Item ini sendiri hampir tidak kontroversial, dan dengan demikian, penyertaan dalam draf Konstitusi dapat dianggap sebagai pernyataan niat yang luas dari pihak Uni Eropa, tanpa kekuatan hukum langsung.

Dalam hal apapun, Uni Eropa sudah dalam praktiknya cenderung menuju model baru perjanjian di tingkat traktat dengan tetangga dan mitra dekat. Model yang muncul bergerak ke arah perjanjian tunggal yang menggabungkan ketentuan yang berkaitan dengan ketiga pilar kompetensi Uni Eropa, untuk (I) integrasi ekonomi, (II) kebijakan luar negeri dan keamanan, dan (III) keadilan dan urusan dalam negeri, yang sekarang akan difasilitasi oleh Uni Eropa yang memperoleh satu kepribadian hukum internasional di bawah amandemen traktat yang akan datang. Uni Eropa sudah mulai bernegosiasi untuk sebuah perjanjian dengan karakteristik ini dengan Ukraina. Perjanjian sebelumnya dengan ruang lingkup yang lebih terbatas dari satu pilar, seperti Zona Ekonomi Eropa, semakin usang seiring dengan meningkatnya pentingnya aktivitas pilar II dan III.

Tuan Pedro Solbes, dalam laporannya yang disiapkan untuk pemerintah Andorra pada tahun 1999², memberikan perhatian khusus pada model Zona Ekonomi Eropa (EEA), yang saat ini mencakup

Islandia, Liechtenstein, dan Norwegia dalam pasar internal tunggal Uni Eropa. Dari ketiga negara ini, kasus Liechtenstein sangat menarik untuk dibandingkan dengan Andorra. Seperti yang dijelaskan di bawah ini (di bagian 4.1.2 dari Bagian B) keanggotaan EEA telah mengharuskan transposisi ke dalam hukum negara-negara anggota non-Uni Eropa dari lebih dari 1.000 arahan Uni Eropa, yang mencakup seluruh bidang pasar internal. Perlu dicatat bahwa Liechtenstein, sebagai negara dengan ukuran yang mirip dengan Andorra, berhasil menerapkan kumpulan besar hukum Uni Eropa ini tanpa membebani administrasi perusahaannya dengan beban yang berlebihan. Jalan pintas dapat dilakukan, baik dengan menyalin undang-undang berbahasa Jerman dari Austria, atau dengan menyederhanakan prosedur legislatif di mana langkah-langkah tersebut pada dasarnya bersifat teknis dan tanpa implikasi politik.

² P. Solbes, *Éléments de définition d'un modèle de relations entre l'Union européenne et l'Andorre*, Andorra La Vella: Govern d'Andorra, Ministeri d'Affaires Exteriors, 2000.

Dalam bidang regulasi dan pengawasan pasar keuangan, kewajiban yang sama juga diambil tidak hanya oleh Liechtenstein dalam EEA, tetapi juga oleh beberapa pesaing Eropa Andorra lainnya - Gibraltar, Guernsey, Jersey, dan Pulau Man - dalam mengadopsi seluruh paket 42 langkah dari Rencana Aksi Layanan Keuangan Uni Eropa. Hal ini disertai dengan empat kasus terakhir yang masuk ke dalam perjanjian berbagi informasi dengan otoritas regulasi dan pengawasan dari pusat keuangan lainnya, sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Financial Action Task Force yang disponsori G-7, yang dikelola bekerja sama dengan OECD dan IMF.

Model EEA itu sendiri menarik, tetapi dalam beberapa hal mungkin tidak begitu sesuai dengan kebutuhan Andorra saat ini. Perjanjian EEA, yang dibuat pada tahun 1992, telah dilampaui oleh perkembangan penting dalam kebijakan ekonomi UE yang berada di luar agenda pasar internal EEA yang tepat, serta dalam kompetensi Keadilan dan Urusan Dalam Negeri. Dari perspektif Andorra, melihat ke depan untuk model dekade berikutnya, EEA dapat dilihat sebagai terlalu banyak (detail yang berlebihan dengan 1.000 arahan) dan juga terlalu sedikit (karena mengecualikan area baru dari kebijakan UE). Juga tidak pasti apakah negara-negara EEA yang ada ingin memperluas keanggotaan mereka.

Oleh karena itu, pendekatan yang lebih masuk akal akan meminta Andorra untuk memikirkan dalam hal model perjanjian komprehensifnya sendiri dengan UE, dengan memperhatikan pengalaman penting dari model Swiss dan Liechtenstein/EEA, serta kumpulan kebijakan lingkungan UE yang lebih luas. Ini mungkin menjadi layak ketika Andorra telah mencapai pengakuan sebagai yurisdiksi pajak rendah yang 'kooperatif' dan pusat keuangan yang sepenuhnya mematuhi Rencana Aksi Layanan Keuangan UE.

Andorra juga harus berhadapan dengan empat pilar kebebasan UE, mungkin dengan beberapa pengecualian yang dinegosiasikan secara terbatas. Namun, ini tampaknya perlu dilakukan untuk menghidupkan kembali ekonomi dan mengembangkan ceruk sektor jasa baru, dengan bantuan pasar tenaga kerja dan modal yang diliberalisasi. Dalam era baru lokasi bergerak untuk banyak kegiatan sektor jasa, yang berbasis pada TI dan komunikasi internet, Andorra berada dalam posisi yang menguntungkan untuk mendapatkan keuntungan dari investasi besarnya dalam beberapa dekade terakhir di konglomerasi perkotaan yang paling substansial dan modern di Pyrenees. Ia sudah memiliki kelompok layanan bisnis dan infrastruktur sebagai basis untuk perkembangan ini, dikombinasikan dengan keterampilan bahasa yang berharga dari penduduk dan kualitas kehidupan gunung yang sangat menarik. Tetapi untuk memanfaatkan keuntungan komparatif ini, pasar tenaga kerja dan modal harus sepenuhnya terbuka, karena sumber daya yang bergerak tidak akan datang ke sana jika tidak, mengingat standar Eropa saat ini adalah keterbukaan penuh. Tanpa ini, tujuan program 'Andorra 2020' akan sangat sulit untuk dicapai.

Paket reformasi hipotetis ini akan menjadi dasar yang solid untuk mencari kesepakatan komprehensif yang paling menguntungkan dari Uni Eropa. Mengingat minat strategis saat ini dari kekuatan besar di Eropa dan komunitas internasional untuk melihat standar terbaik berlaku di pusat berlokasi di luar

negeri seluruh dunia, seseorang dapat mengharapkan respons serius terhadap proses reformasi yang kredibel dan komprehensif di Andorra. Partisipasi penuh dalam proyek-proyek seperti itu dari *Communauté de Travail des Pyrénées* dan pendanaannya oleh Dana Pembangunan Regional UE akan menjadi mungkin. Kesepakatan mengenai partisipasi penuh di kawasan euro, sebagai bagian dari sistem pembayaran Eropa, juga akan menjadi layak. Koneksi infrastruktur transportasi yang ditingkatkan atau baru dengan Prancis dan Spanyol, melalui jalan raya, kereta api, dan udara, juga dapat dipertimbangkan untuk pembiayaan dari Bank Investasi Eropa serta Dana Regional. Partisipasi penuh dalam program pendidikan, penelitian, dan pengembangan UKM UE akan menjadi mungkin. Warga Andorra dapat mencapai akses penuh ke pasar tenaga kerja UE.

6.4 Keanggotaan virtual

Mengingat sejauh mana konvergensi regulasi pada standar UE, dan partisipasi dalam kebijakan UE yang dihipotesiskan dalam bagian sebelumnya, muncul pertanyaan secara alami apakah Andorra dapat membayangkan langkah terakhir yang logis ini, dan mencari keanggotaan penuh UE. Hal ini tampaknya dapat dipahami pada prinsipnya berdasarkan teks hukum, karena sejak Perjanjian Roma hingga hari ini "setiap negara Eropa yang menghormati prinsip-prinsip [demokrasi] dapat mengajukan permohonan" (Pasal 49).

Namun, hak untuk mengajukan permohonan tidak berarti hak untuk diterima. Kriteria untuk akses sudah dijelaskan dengan lebih rinci sebagai 'kriteria Kopenhagen', yang diadopsi oleh Dewan Eropa pada pertemuan mereka di Kopenhagen pada tahun 1993. Kriteria ini berkaitan pertama dengan demokrasi, supremasi hukum, dan hak asasi manusia; kedua, kapasitas untuk menerapkan akuisisi yang diundangkan UE; dan ketiga, kapasitas ekonomi untuk menghadapi persaingan dalam ekonomi UE.

Institusi politik Andorra sudah memenuhi kriteria pertama. Beban hukum dan administrasi dalam kepatuhan akuisisi akan sangat substansial. Namun, contoh Liechtenstein dalam Kawasan Ekonomi Eropa menunjukkan bahwa negara yang sangat kecil dapat mengadopsi keseluruhan akuisisi pasar tunggal tanpa kesulitan yang tidak teratasi. Mengenai kriteria daya saing, sektor-sektor kunci - pariwisata, jasa keuangan, dan perdagangan - sudah tunduk pada kondisi yang sepenuhnya atau sebagian besar kompetitif.

Hambatan utama terhadap permohonan hipotetis Andorra untuk keanggotaan tidak muncul dengan kriteria Kopenhagen, tetapi lebih pada pertanyaan yang disebut 'kapasitas penyerapan' yang secara resmi disebut oleh Komisi sebagai 'kapasitas integrasi'. Pada tahun 2006, perhatian yang cukup besar diberikan pada isu ini, sebagai akibat dari adanya penolakan yang semakin meningkat terhadap perluasan lebih lanjut setelah lonjakan besar dari 15 menjadi 25 dan sekarang 27 negara anggota, serta kegagalan Prancis dan Belanda untuk meratifikasi Konstitusi. Sifat dari 'kapasitas integrasi' ini telah dibahas secara luas dalam sebuah Komunikasi Komisi yang resmi³, serta dalam studi independen CEPS.⁴

Kekhawatiran utama Komisi adalah tentang kecukupan lembaga untuk berfungsi dengan jumlah negara anggota yang terus bertambah, yang pada dasarnya merupakan masalah bagi prosedur pengambilan keputusan Dewan Menteri. Di sini ada isu yang sangat nyata tentang beban prosedur pengambilan keputusan dengan semakin banyaknya kursi di meja. Jumlah 'meja' yang dimaksud sangat besar, karena ada ratusan kelompok kerja dan komite dari Dewan dan Komisi di mana semua negara anggota diwakili, dengan puluhan di antaranya bertemu setiap hari. Sebenarnya, UE dengan 27 negara anggota tidak mengalami kebuntuan dalam pengambilan keputusan.⁵ Namun demikian, kekhawatiran ini terhadap perluasan lebih lanjut dianggap sebagai hal yang sangat nyata.

³ Komisi Eropa, Kapasitas Integrasi, Lampiran untuk Laporan Berkala tentang Perluasan, Desember 2006.

⁴ M. Emerson, S. Aydin, J. De Clerk-Sachsse, dan G. Noucheva, *Just what is this absorptive capacity of the European Union?*, Ringkasan Kebijakan CEPS No. 113, Oktober 2006.

⁵S. Hagemann dan J. De Clerk-Sachsse, *Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts*, Ringkasan Kebijakan CEPS No. 119, Januari 2007.

Bahkan komitmen yang ada untuk perluasan lebih lanjut berada dalam ketegangan secara politik di dalam UE, mengingat komitmen untuk keanggotaan penuh yang diberikan kepada semua negara Balkan (Kroasia, Bosnia & Herzegovina, Serbia, Montenegro, Makedonia, Albania dan kemungkinan Kosovo segera). Akses mereka akan meningkatkan jumlah negara anggota menjadi 34. Sementara kasus Turki memiliki pendukung dan penentang, ada juga konstituen di UE yang mendukung Ukraina dan Moldova, dengan dukungan yang jauh dari bersifat bulat dalam semua kasus ini. Islandia, Norwegia dan Swiss dapat dengan mudah menjadi negara anggota jika mereka mau, dalam hal ini Liechtenstein juga mungkin ingin mengikuti jejak tersebut. Latihan dalam masa depan hipotesis ini sudah menyentuh hingga 40 negara berdaulat.

Hari ini tidak mungkin untuk meramalkan bagaimana UE akan merespons terhadap dinamika berkelanjutan dari perluasan dan pendalaman Eropa, yang tampaknya tetap merupakan proses endogen jangka panjang yang sangat kuat. Respon harus ditemukan terhadap permintaan yang tulus dan dibenarkan untuk inklusi dari negara-negara Eropa demokratis. Tidak bisa dipahami bahwa Uni Eropa mungkin seiring waktu akan merestrukturisasi dirinya untuk memiliki struktur Eropa yang lebih luas secara formal (misalnya, proposal Presiden Mitterrand untuk konfederasi Eropa), di samping struktur yang lebih kompak yang terdiri dari semua negara anggota yang sepenuhnya berpartisipasi dalam semua kebijakannya dan bersedia mengadopsi konstitusi yang lebih federal (itulah inti dari proposal 'Eropa inti' yang diadvokasi oleh berbagai independen dari enam negara anggota asli). Di sisi lain, pada suatu saat di masa depan, mungkin pada tahun 2020an atau 2030an, sistem institusi Uni Eropa mungkin menemukan cara untuk mengakomodasi peningkatan substansial lebih lanjut dalam jumlah negara anggota. Amerika Serikat, dengan 50 negara bagian, dapat berfungsi karena struktur federalnya yang berkembang matang, di mana pengambilan keputusan antar negara bagian hampir tidak ada sama sekali. Mungkin Uni Eropa akan semakin dekat, tetapi tentu saja tidak sepenuhnya, dengan sistem federal yang matang pada paruh kedua abad ke-21.

Poin yang harus diingat adalah bahwa Uni Eropa adalah organisme politik yang hidup, yang telah menunjukkan kecerdasan besar selama 50 tahun terakhir dalam menyesuaikan strukturnya dengan tuntutan baru, dan mungkin akan terus melakukannya selama beberapa dekade ke depan jika menghadapi permintaan terus-menerus untuk perluasan lebih lanjut dari demokrasi Eropa lainnya. Pertanyaan bagi Andorra untuk dipertimbangkan adalah apakah ia dapat, dengan cara tertentu, mengantisipasi perkembangan masa depan ini dengan cara yang dapat diterima baik bagi mereka maupun bagi Uni Eropa. Inisiatif San Marino pada 27 Agustus 2007, dalam secara resmi meminta diskusi dengan Uni Eropa mengenai kemungkinan keanggotaan 'status' baru, menggambarkan munculnya dinamika baru yang konstan dalam proses integrasi Eropa yang harus diperhatikan oleh Andorra; ini mencakup seluruh peta Eropa, dari yang terbesar hingga terkecil dari negara bagiannya.⁶

⁶ Lihat bagian 4.2.1 dari Bagian B.

Masalah utama di pihak Uni Eropa adalah menghindari kondisi macet di sekitar meja Dewan dan kelompok kerja yang banyak. Apakah mungkin untuk merancang sistem sementara 'keanggotaan virtual' Uni Eropa, yang akan berarti keanggotaan fungsional penuh bagi rakyat dan bisnis Andorra, sambil membuat pengaturan khusus terkait dengan institusi?

Titik awal untuk hipotesis 'keanggotaan virtual' adalah agar warga Andorra menjadi warga Uni Eropa (paspor mereka akan mencantumkan judul 'Uni Eropa' serta 'Andorra', seperti dalam kasus negara anggota yang ada), berbagi hak fundamental yang sama di tingkat individu (kebebasan bergerak, tinggal, bekerja, dll.) tanpa diskriminasi. Andorra akan dianggap 'bagian dari UE'. Semua hukum, kebijakan, dan program UE akan berlaku untuknya, kecuali dalam kasus pengecualian tertentu.

Mengenai masalah kelembagaan, jumlah Komisaris akan segera dikurangi menjadi kurang dari jumlah negara anggota dalam hal ini. Di sisi lain, warga Andorra bisa memenuhi syarat untuk menjadi pegawai negeri Eropa, dengan akses berdasarkan prestasi ke posisi tinggi di semua lembaga (Komisi, Dewan, Parlemen, Bank Sentral Eropa, Pengadilan, agen UE, dll.).

Di Parlemen Eropa, ukuran konstituensi rata-rata kini lebih dari 500.000 orang. Untuk Andorra, jumlah penduduk non-Andorra yang memiliki kewarganegaraan UE cukup signifikan, dan orang-orang ini dapat memilih di negara asal mereka. Ini akan menjadi konsesi yang cukup besar, tetapi bukan sesuatu yang tak terbayangkan, bagi UE untuk memberikan satu kursi di Parlemen untuk Andorra meskipun jumlah warga Andorra sangat kecil. Formula alternatif mungkin untuk memiliki satu anggota pengamat Andorra, atau memberikan hak kepada warga Andorra untuk memilih di konstituensi Spanyol atau Prancis yang berdekatan. Saat ini, warga UE dapat memilih dalam pemilihan Parlemen Eropa di negara tempat tinggal mereka, bahkan jika ini bukan negara kewarganegaraan mereka. Tidak akan ada masalah dalam memberikan satu kursi untuk Andorra di dua badan konsultatif UE - Komite Ekonomi dan Sosial serta Komite Wilayah.

Ini akan meninggalkan Dewan sebagai masalah terbesar. Bisakah ada solusi inovatif, mengingat penolakan yang tak terhindarkan terhadap kursi baru di meja yang mewakili begitu sedikit orang? Mungkinkah Andorra diberikan hak untuk memiliki suaranya diwakili di Dewan oleh negara anggota lain yang dipilihnya? Atau mungkinkah Andorra diberikan hak untuk hadir dan menyampaikan aspirasinya secara selektif pada isu-isu yang sangat penting baginya? Apakah Andorra sendiri akan melihat pengaturan semacam itu sebagai sejalan dengan statusnya sebagai negara merdeka yang berdaulat (ini tentu saja merupakan isu yang sangat sensitif, tetapi itu dapat dianggap bahwa suara dalam proses pembentukan kebijakan Uni Eropa, bahkan tanpa suara, akan menjadi keuntungan daripada kerugian).

Mengikuti prinsip kuno 'tanpa pajak tanpa perwakilan', mungkin ada kompromi dalam kasus perwakilan institusi yang tidak lengkap. Jika Andorra tidak memiliki kursi atau suara di Dewan, mungkin disepakati bahwa ia hanya menyumbang sebagian dari kontribusi anggaran normal. Misalnya, ia mungkin menyerahkan bea cukai sebagai sumber daya miliknya, tetapi hanya sebagian dari kontribusi pajak pertambahan nilai.

7. Yang memungkinkan dan yang diperlukan

'Politik adalah seni dari yang memungkinkan' adalah ungkapan yang cukup terkenal. Untuk Andorra, ini menyangkut kecepatan adaptasi yang secara politik dapat dilaksanakan terhadap keadaan baru, baik masalah baru maupun peluang baru. Hal yang dapat dilakukan secara politik adalah perhatian konstan dari setiap pemerintah demokratis yang harus menyeimbangkan kepentingan berbagai segmen masyarakat. Andorra adalah negara Eropa yang tipikal dalam hal ini, dengan persaingan politik yang nyata antara pemerintah dan partai oposisi. Perubahan terhadap status quo dapat membuka kemungkinan baru, tetapi mereka juga akan mengancam atau dipersepsikan sebagai ancaman terhadap setidaknya beberapa kelompok kepentingan yang ada. Tidaklah menjadi tugas penulis saat ini untuk membahas aspek-aspek ini dari pandangan politik Andorra, melebihi pemahaman bahwa ada batasan alami pada kecepatan proses reformasi kebijakan, meskipun batasan ini dapat ditinggalkan selama debat politik yang terinformasi.

'Hal yang diperlukan' mengacu pada tekanan yang menimpa Andorra dari dunia luar, yang mungkin lebih atau kurang tak tertahankan. Memang ada realitas baru di Eropa dan dunia yang tidak dapat dihindari oleh Andorra, karena tidak mungkin bagi Andorra untuk kembali ke model sejarah awal komunitas kecil yang mandiri yang terisolasi di pegunungan. Selain itu, proses Eropaisasi dan globalisasi telah mempercepat hingga mencapai titik di mana telah membuat perubahan kualitas tidak hanya selama beberapa dekade terakhir, tetapi bahkan secara terasa dalam beberapa tahun pertama abad ke-21.⁷

⁷ Untuk presentasi yang lebih rinci tentang pertimbangan ini, lihat M. Camdessus, *L'Andorre, des exceptions à l'exemplarité*, Paris, 2005.

Berbagai pencapaian Uni Eropa berupa pasar tunggal, mata uang tunggal, dan ruang tunggal bagi pergerakan masyarakat, serta yang terbaru wilayah tunggal untuk kebebasan, keadilan, dan keamanan telah dibangun selama berdekade-dekade. Namun, baru dalam beberapa tahun terakhir ini semua elemen tersebut menyatu. Banyak hal yang dibahas oleh media tentang kekurangan dalam kebijakan luar negeri UE dan kegagalan Konstitusi untuk diratifikasi, tetapi hal ini seharusnya tidak mengaburkan fakta bagi Andorra bahwa UE telah menjadi ruang hukum dan regulasi yang besar. Selain itu, meskipun proses perluasan kini melambat, proyeksi eksternal norma dan standar UE terus berlanjut jauh di luar perbatasannya.

Fenomena globalisasi, meskipun merupakan kenyataan yang jelas bagi semua, memiliki dua fitur yang penting bagi Andorra yang baru-baru ini mengalami perubahan kualitatif. Pertama adalah pertumbuhan eksplosif pasar keuangan luar negeri yang terglobalisasi. Diperkirakan bahwa pusat-pusat di luar negeri di seluruh dunia sekarang mengelola antara \$5-7 triliun aset, atau sekitar 6-8% dari kekayaan global. Ini telah mendorong kekuatan ekonomi terkemuka di dunia untuk mengembangkan serangkaian standar lengkap untuk sistem fiskal dan untuk regulasi serta pengawasan pasar keuangan yang digunakan untuk meninjau kinerja setiap entitas luar negeri di dunia, bahkan hingga pulau terkecil di Samudera Pasifik. KTT G-7 telah memerintahkan Dana Moneter Internasional dan OECD untuk menjadi agen peninjau kebijakan fiskal dan keuangan semua negara dan entitas, bahkan mereka yang bukan anggota organisasi ini (termasuk Andorra). Seperti yang ditunjukkan dalam Bagian B laporan ini, peninjauan ini dilakukan dan diterbitkan dengan sangat rinci, dan tidak gagal untuk mengkritik pihak-pihak yang melambat dalam proses pengejaran standar internasional.

Proses ini sudah berjalan sebelum peristiwa teroris penting pada 9/11/2001, tetapi diperkuat lebih lanjut oleh kekhawatiran keamanan strategis baru untuk melawan pendanaan terorisme dan masalah pencucian uang yang sebagian terkait.

Beberapa ciri penting abad ke-21 ini - integrasi Eropa, globalisasi ekonomi dan keuangan dunia, dan terorisme global - telah bersatu sebagai alasan untuk mendorong standar yang diterima secara internasional berlaku di seluruh dunia. Tidak ada negara atau entitas tunggal yang menjadi sasaran, tetapi tidak ada yang diberikan pengecualian dari proses ini.

Lebih dari itu, kekuatan besar telah memasukkan dinamika kompetitif ke dalam proses, di mana pusat-pusat di luar negeri yang berkinerja terbaik mendapatkan laporan dan publisitas yang menguntungkan, sementara entitas yang tertinggal dikenakan 'daftar hitam' resmi. Ini telah mendorong beberapa pusat di luar negeri terkemuka untuk mengadopsi kebijakan regulasi proaktif dan berusaha untuk memiliki reputasi merek yang secara eksplisit 'suci-tanpa-cela', yang cenderung menghasilkan kesuksesan bisnis yang baik. Ini mulai menunjukkan model dinamika persaingan antara pusat-pusat di luar negeri, di mana terdapat proses paralel lingkaran baik dan buruk, di mana pusat dengan reputasi terbaik menarik klien terbaik, dan sebaliknya untuk pusat dengan reputasi yang kurang baik.

Negara-negara besar dan organisasi internasional menghormati hak prerogatif hukum dari negara-negara berdaulat yang diakui secara internasional. Namun pada saat yang sama, mereka mengembangkan insentif dan sanksi yang semakin kuat untuk mencapai penerapan standar global minimum, guna menghindari risiko keamanan dan risiko sistemik dalam sistem keuangan, serta untuk memastikan arena persaingan yang lebih seimbang. Insentif dan sanksi pada dasarnya terdiri dari instrumen branding reputasi yang sama, baik positif maupun negatif.

Apa yang 'diperlukan' bagi Andorra, seperti halnya untuk pusat-pusat di luar negeri lainnya, harus berarti tidak hanya bergerak secara progresif ke arah standar Eropa dan/atau internasional yang dominan, tetapi juga tidak bergerak lebih lambat daripada para pesaing. Bergerak lebih lambat dalam arah positif tertentu dibandingkan pesaing berisiko menjadi negatif dalam persepsi sumber daya internasional yang bergerak.

Pemerintah Andorra mengakui tantangan-tantangan tersebut. Kepala Pemerintah menyatakan dalam pidatonya di hadapan parlemen pada 14 Juni 2007 bahwa "untuk dianggap sebagai surga pajak,

biayanya terlalu mahal bagi kami... Pemerintah mendasarkan internasionalisasi ekonomi yang tak terhindarkan pada tiga pilar: transparansi, ortodoksi, dan standar kontrol serta pengawasan yang diterima secara internasional." Ini juga tercermin dalam program 'Andorra 2020' untuk menghidupkan kembali ekonomi, melalui perbaikan infrastruktur, peningkatan sektor pariwisata, mendorong munculnya sektor layanan baru, dan secara umum memperkuat 'citra merek' Andorra dalam ekonomi Eropa dan internasional.

Pada saat yang sama, kemajuan teknologis bekerja menguntungkan rencana-rencana ini. Khususnya, kemajuan dalam teknologi informasi, yang merupakan inti dari sektor layanan modern, membawa peluang baru dalam persaingan untuk menarik investasi, dengan semakin banyaknya kegiatan niche yang sekarang menjadi 'tidak terikat', yakni mampu berlokasi hampir di mana saja secara geografis, dan bahkan di lokasi pegunungan yang sebelumnya tidak cocok untuk sebagian besar kegiatan ekonomi.

Dengan kata lain, diperlukan pembalikan paradigma ekonomi. Untuk mempertahankan pencapaiannya, Andorra perlu membalik beberapa faktor yang menjadikannya kaya dalam setengah abad terakhir. Bagaimana ini mungkin terjadi, mungkin kalian bertanya? Bukankah ini sebuah kontradiksi yang tidak logis? Sebenarnya, ada penjelasan yang kuat untuk ini. Bukan berarti pajak yang sangat ringan dan regulasi ekonomi tidak lagi menarik bagi sumber daya yang bergerak; tentu saja, mereka tetap menarik. Sebaliknya, lingkungan ekonomi global dan Eropa, di mana Andorra harus menemukan sumber-sumber kemakmurannya, telah berubah cepat di bawah tiga kata kunci: *globalisasi, Eropa, dan teknologi*.

Optimalnya harus menemukan cara untuk mendamaikan 'yang mungkin' dan 'yang diperlukan'. Ini seharusnya, dalam prinsip, sesuai dengan pandangan jangka panjang yang bijaksana mengenai kepentingan Andorra, sambil menghindari baik pemutusan status quo yang terlalu brutal maupun perlindungan jangka pendek yang berlebihan terhadap status quo yang dapat menghalangi munculnya faktor-faktor dinamis baru yang krusial untuk masa depan jangka panjang. Teknik klasik untuk mengelola dilema yang tak terhindarkan dalam setiap proses reformasi adalah mengumumkan tujuan akhir untuk proses jangka menengah dengan kredibilitas yang cukup sehingga para pelaku memiliki waktu untuk beradaptasi, dan menjadwalkan langkah-langkah individual seiring waktu berdasarkan pertimbangan praktis. Tetapi pertanyaannya kemudian adalah bagaimana mencapai faktor kredibilitas yang vital, ketika banyak tindakan kebijakan tersebar selama periode multi-tahun, di mana bisa ada perubahan pemerintahan dengan ide-ide yang berbeda.

Di sinilah Uni Eropa bisa menjadi kunci, secara krusial menyediakan 'jangkar' untuk proses reformasi. Ide tentang 'jangkar' didasarkan pada dua faktor. Pertama, harus ada dasar yang kuat untuk dijadikan jangkar, yang ada dalam korpus hukum dan kebijakan operasional UNI EROPA, dan cukup transparan sebagai informasi untuk perencanaan bisnis strategis. Kedua, ada mekanisme jangkar dan rantai untuk mengaitkan kapal dengan dasar tersebut. Infrastruktur hukum dan institusional Uni Eropa memastikan tidak hanya penegakan tetapi juga stabilitas. Hukum Uni Eropa tidak bisa begitu saja diubah oleh pemerintahan baru di negara anggota. Dengan negara non-anggota di sekitarnya, Uni Eropa membuat perjanjian tingkat traktat, yang mengandung kewajiban hukum di tingkat tertinggi hukum internasional, didukung oleh upaya hukum (Pengadilan Eropa atau prosedur lainnya). Negara non-anggota yang mencapai kesepakatan di tingkat perjanjian dengan UE, dengan kewajiban yang mengikat secara hukum untuk mematuhi undang-undang UE yang telah diidentifikasi, membuat komitmen yang kredibel. Perlu dicatat di sini bahwa sistem EEA sejauh ini menerima kewajiban hukum untuk menerapkan undang-undang UE *di masa depan* atau amandemen terhadap undang-undang di bidang pasar tunggal, dengan demikian menjamin terhadap masalah usangnya perjanjian tersebut. Ini adalah penguatan yang jelas terhadap kredibilitas 'jangkar UE'.

Dalam situasi ini, Andorra memiliki keuntungan dan sumber daya laten yang penting untuk diandalkan dari dua negara tetangganya dan Uni Eropa. Jika Andorra membuat terobosan besar untuk menjadi pemain yang tidak diragukan lagi kooperatif sesuai dengan standar Eropa dan internasional terbaik dalam waktu beberapa tahun yang singkat, dan membuat komitmen politik yang mengikat untuk rencana semacam itu sejak awal, Andorra kemudian dapat mencari kesepakatan yang paling

menguntungkan dengan tetangganya dan UE. Seperti yang disebutkan sebelumnya, masih banyak ruang bagi Andorra untuk tetap 'sangat' menarik sebagai yurisdiksi pajak yang sangat rendah, sambil sepenuhnya sejalan dengan standar kunci kerja sama internasional.

Sebagai akhir kata, kami kembali untuk merangkum beberapa fitur kunci dari empat tahapan, atau urutan model yang dipresentasikan di atas. Situasi saat ini terdiri dari beberapa langkah reformasi sepihak yang sedang dalam proses pemerintah, bersama dengan beberapa kesepakatan spesifik sektor dengan UE, yang tetapi tidak berkembang secara substansial. Disarankan agar tahap tindakan sepihak saat ini ditingkatkan dengan publikasi pertama dari *Green Paper* tentang 'Andorra-UE 2020' untuk melengkapi program 'Andorra 2020' yang ada yang telah menetapkan agenda domestik untuk cakrawala waktu ini. Setelah periode konsultasi politik, mungkin ada *White Paper*, di mana pemerintah akan menguraikan rencana untuk menambatkan program 'Andorra 2020' pada integrasi yang komprehensif dan mendalam dengan UE. Ini akan berarti memahami empat pilar kebebasan UE dan persyaratan inti lainnya. Begitu pemerintah siap dengan rencana ini, dan telah maju cukup banyak secara konkret, jalan akan terbuka untuk negosiasi perjanjian tingkat perjanjian komprehensif dengan UE, yang akan mencakup akses penuh ke semua kebijakan dan program UE yang relevan. Sementara keanggotaan penuh dipahami di Andorra dan UE sebagai tidak mungkin dalam garis klasik untuk perluasan UE atas alasan institusional, langkah-langkah ini dapat mengarah pada model 'keanggotaan virtual' yang dapat dibayangkan pada sekitar tahun 2020, jika Andorra memilih untuk mengejar vokasi Eropa secara penuh.