



АКО УИЛИАМ САРОЯН РАБОТЕШЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

АКО УИЛИАМ САРОЯН РАБОТЕШЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

ПРОФ. ГЕОРГИ ДИМИТРОВ

20 ноември 2017 г.

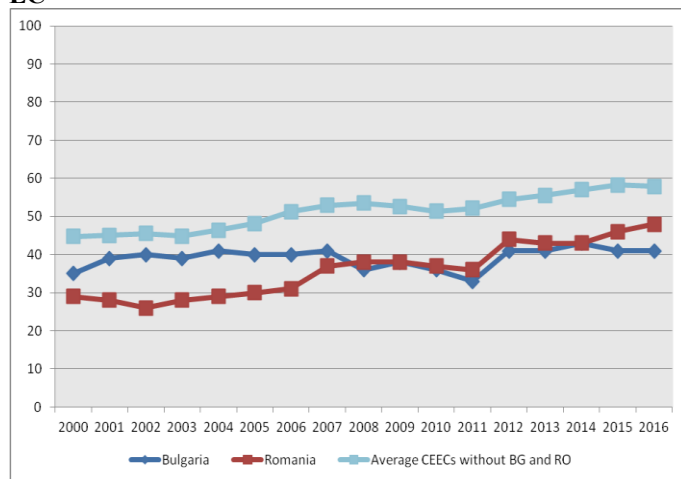
„Нещо като нож, нещо като оцветено, изобщо нещо като ожесточено оспорвана и следва да бъде нищо на света” не е само заглавие на разказ от доказана с факти. Обикновено опитите за Сароян. Точно това представлява и положителен отговор на въпроса за Механизъмът за сътрудничество и проверка резултатността на CVM се уповават на (CVM)¹, който Европейската комисия вече над съществената разлика между състоянието на 10 години прилага безрезултатно към борбата с корупцията в България и Румъния, България и Румъния. Тази оценка е преценявана по броя на осъдителните присъди и изпълнението на препоръките на Европейската комисия (ЕК). Въпросът обаче е

¹ Абревиатурата МСП у нас е придобила гражданственост като заместител на „Малки и средни предприятия”, поради което ще използваме съкращението от названието на механизма на английски език Cooperation and Verification Mechanism (CVM).



частичен показател. Но даже и в него има много съществен проблем:

Динамика на възприятията за корупция в България и Румъния в сравнение със средните стойности за останалите пост-комунистически страни, членки на ЕС



Източник: Transparency International

Първо, независимо от положителното отместване на националните стойности за целия 16-годишен период от началото на преговорите за членство в ЕС, България и Румъния устойчиво остават с отчетливо по-лоши резултати от останалите страни от Централна и Източна Европа. Второ, трендът свидетелства за неустойчив напредък, въпреки общата положителна промяна. Прави впечатление, че структурата на изменението в резултатите на Румъния е изоморфна на

линията на промени в средните стойности за останалите страни, където не се прилага SVM. Обратното, у нас, където е приложен същият механизъм, такава ясно изразена положителна тенденция не се наблюдава. Накратко, приложението на този механизъм не е въздействащ фактор и много други емпирични факти свидетелстват за същото.

Механизмът е иницииран от самата ЕК през 2006 г. Тогава тя безапелационно установява, че последни две страни от петата вълна на Източното разширяване, подписали още на 25 април предходната година договор за присъединяване към ЕС, нямат никакъв шанс да отговорят на очакването, че ще са в състояние да реализират принципите на върховенство на правото и по този начин да изпълняват адекватно ангажиментите към членството си в Съюза. Високопоставен служител от тогавашната Главна дирекция “Разширяване” на ЕК, ми е разказвал, как са се видели в чудо какво да правят с видимо непоправимите последни пост-

комунистически страни. На съвещание в Комисията били свикани всички експерти, имали преди това работа с 10-те бивши комунистически страни, за да измислят някакво решение. По думите му, всички единодушно заявили – мониторинг!

Този разказ няма за цел със задна дата да разтвори в колективна безотговорност вземането на ключово политическо решение, оказало се фрапантно безрезултатно. Има много съществена причина за поразителното единомислие на експертите от ЕК. До този момент историята на Петото разширяване е била сякаш „постоянстваща приказка за успеха“. Не просто е изглеждало, че ЕС се разширява, но поради неговата „преобразуваща мощ“ (Хедър Грабе), той успява да европеизира новоприсъединяващите се общества – спори се само за степента на този успех, но не и дали го има изобщо. Изглеждало е сякаш, че поради безусловната „властова асиметрия“ в отношението между ЕС, (предоставящ върховното благо на

членството), и кандидатстващите страни, (нямащи сякаш какво да предложат в замяна), Съюзът ще може да наложи своите изисквания към кандидатките. Така условността – членство срещу изпълнение на посочени изисквания – става основен инструмент за реализация на политиката за разширяване.

Нещо повече – ЕК, която дирижира приложението на условността, се превръща в своеобразен „локомотив на разширяването“ (Джеймс Хюз и съавтори). Тя задава критериите, които страните трябва да покрият, за да станат приемливи за членство в ЕС; тя следи за преноса на европейското право в националното законодателство; тя раздава препоръките за дължимите реформи в националните общества; тя пише оценките, които след това страните-членки и другите институции на ЕС ползват, за да формират политическата си оценка за годността на една страна да бъде приета в Съюза. В много сериозен смисъл, сякаш Комисията прави

разширяването – чрез прилагане на условността, чийто основен инструмент е мониторингът. На това отгоре самите кандидатки са напълно наясно, че всяка от тях е на много различно равнище на развитие и с различна степен на приближение към европейските стандарти за политика, върховенство на правото и свободен пазар, можещ да устои на конкурентен натиск. Поради това между тях се отприщва изострена конкуренция - коя ще получи по-позитивна оценка в докладите на ЕК, за да не изпадне от неясната група на (не)влизащите в ЕС от първи път.

Тази конкуренция е изключително важна. Защото междувременно се оказва, че пост-комунистическото наследство засяга в дълбочина всички аспекти на обществения живот и се предполага всяка страна да проведе фундаментални реформи, за да се европеизира. Но политическите елити, меко казано, не горят от желание да провеждат такива реформи – заради липсата на

компетенции и ресурси, заради тежката социална цена на промените, но най-вече - заради ясната опасност, че при тези реформи тъкмо те най-вероятно няма да останат на власт, дори при успех. А се оказва, че ЕС няма нито един инструмент за принуда към съпротивляващите се срещу дължимите реформи национални общества. Тъкмо конкуренцията между пост-комунистическите страни обаче изведнъж започва да действа като такъв инструмент и, боейки се от неизгодни сравнения помежду им, техните правителства се надпреварват да отчитат успехи в съобразяване с препоръките на ЕК. Обаче това изглежда на администрацията в Комисията като чудодейна сила на въздействие на самата политика на условност, реализирана чрез ежегодния мониторинг.

От тази перспектива изглежда, че всичките 10 пост-комунистически страни ударно се европеизират (сякаш няма причина да не е така), само дето българските и румънските правителства, поради специфични местни

проблеми, не успяват да догонят изпреварващите ги. Поради това изглежда, че на тях просто им трябва още малко време, за да се справят и те с задачите, поставени от условността. Как при това положение единодушният отговор на въпроса през 2006г. да не бъде „Още мониторинг“!

Оттук произтича предизвестената катастрофа на Механизма за сътрудничество и проверка. Под натиска за максимално бърз успех, всъщност не е протекла европеизация на пост-комунистическите общества, както става ясно последните години от процесите в Унгария, Полша, а напоследък и в Чехия. Промяната е подменена от поредица други, все постесняващи се задачи - подмяна на пост-комунистическия преход с подготовка за членство в ЕС; свеждане на тази подготовка до рамката за участие в свободния пазар на Съюза, което пък на свой ред се свежда до пренос на европейското право в националното, а този пренос на свой ред се подменя от мониторинга над изпълнението на

препоръките, (без влизане в дълбочината на приложението му). Така европеизацията се оказва повърхностна, частична, в значителна доза – имитативна, а поради това – същностно обратима. Особено в плоскостта на демокрацията и върховенството на правото. Който си мисли, че случилото се с Корпоративна търговска банка и съдбата на Д. Пеевски² е изключение, да прочете достъпната и на български книга на Балинт Мадяр „Пост-комунистическата мафиотска държава: случаят Унгария“.

Под булото на присъединяването към ЕС протичаха, в различна форма и с различна степен на острота, процеси на формализация на демокрацията и корумпиране на правната система. Проявлението на проблема бе забелязано най-напред в България и Румъния, но днес вече не може да има съмнение дали това е само техен, локален проблем. Това е проблем, който се прояви в тези две общества, но той не е техен. **Проблемен е самият**

² Вж. „Държавата КТБ“, С. Изток-Запад, 2017.

политически подход за провеждане на политиките за разширяване на ЕС.

Основната грешка е в заблудата да се приема специфичният контекст на конкуренцията в навечерието на приема в ЕС за сила на въздействието в разширителната условност на Съюза. Тя създаваше конкуренция, но също и неустоймото изкушение за имитация на дълбочинни реформи, (каквито включително Полша бе поела ангажимент да извърши, но забрави за тях – за повечето от обещаните 260-те реформи)!

С други думи, проблемът в България и Румъния, за решението на който бе създаден мониторинговият механизъм, всъщност е резултат от подмяната на дължимата европеизация (чрез структурни реформи) с отчитане на напредък за пред ЕК. С решението за въвеждане на CVM всъщност се предписва „лечение“ на много особено „заболяване“, което е причинено тъкмо от приема на точно това (профилактично) лекарство до този момент. Още през 2006 г. не

е съществувала и хипотетична вероятност такъв механизъм да постигне целите си в поставените срокове, а се е предполагало, че удължаването на условността на ЕС в след-присъединителния период ще даде резултат в обозримо бъдеще 2-3, максимум 4-5 години. Но след 2007 г. вече липсва основанийето дори за микроскопичен напредък, защото е бил оголен коренът на социалния проблем – фундаментална корумпираност на управленския модел, която възпрепятства върховенството на правото.

На 17.10.2006г. Съветът на външните министри на ЕС взима решение да потвърди датата за прием на България и Румъния за 1.01.2007 като под поздравлението за извършените реформи е подпхнато и съгласието за CVM, предложен от ЕК. Самият механизъм е въведен с Решение на ЕК от 13.12.2006г. и в него ясно е обяснено, че проблемът е върховенството на правото в двете съседни страни, за което се казва, че включва – „между другото“ – и способността

на съдебната система да се справя с корупцията и организираната престъпност. Но основното, което се очаква от него – в допълнение към останалите мерки на следприсъединителната условност - е да **гарантира адекватното функциониране на политиките и на институциите на ЕС.** Поради което се очаква, че **пълното успешно изпълнение на всички критерии ще е основанието за отмяна на този механизъм.**³

Очакването остава нереализирано вече 11-та година.

По-важното е, че още през 2012 г. в политическия доклад, когато се прави цялостна оценка на приложението на SVM, ЕК за първи път констатира, че напредъкът в двете наблюдавани страни е обратим. И тя безпомощно сваля гарда – цел вече не е успешното изпълнение, а само **изпълнението в задоволителна степен** на поставените цели.

³ В точка 9 от преамбюла на решението е казано изрично: „Настоящото решение следва да бъде отменено, когато всички цели са постигнати успешно.” (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-264_en.htm.)

Оттогава започва ясното преобръщане в отношението към приложението на механизма – ще се търси минималното възможно основание Комисията да се откаже от него, намирайки претекст в някакво положително постижение. В Румъния миналата година а-ха да го намерят и управляващите решиха да узаконят взимането на подкуп до около 45 000 евро, което предизвика масови протести на гражданството, довели до оставка правителството. Обаче електоратът преизбра партията, за която подкупите не са престъпление, а правило. Но и в България, всъщност, не е по-различно.

Да, МСП е нещо като цвете. Той трябваше да успокои западната политическа и по-широка общественост, която имаше особено изострено негативно отношение към присъединяването на България, още повече – на Румъния, към ЕС, които през 2006 г. бяха възприемани като неготови за членство в Съюза. Трябваше да се даде ясен знак, че ЕК е наясно с проблема и взема мерки за неговото

решение. Цветето подейства. Европейската общественост бе успокоена и договорът за присъединяване към ЕС бе ратифициран успешно.

Да, МПС е нещо като нож. Той трябваше да е част от инструментариума за изрязване на метастазите на корупцията на всички равнища на обществения живот, най-вече по върховете на политиката, но и в самата съдебна система. Нещо като нож, но не съвсем истински, защото се оказва, че не реже изобщо, а склонността на ЕК „да вижда положителни резултати, дори където те отсъстват” (Михаела Раковита), допълнително обезсили изначално малкият потенциал за въздействие върху политическата и съдебна върхушка.

СVM е „изобщо като нищо на света”, във всеки възможен смисъл, който ви хрумва. Ако Сароян работеше за ЕК нищо нямаше да се промени по същество. В полето на механизма - като в нощния бар от разказа – действащите лица се срещат, разменят думи, но всъщност живеят в съвършено различни светове, всеки

въздишайки по свои несподелени копнежи. Да, може би текстът на докладите би бил по-добра литература, но **проблемът не е в докладите на ЕК, а в политическия подход към разширяването на ЕС. Него трябва да имаме предвид, ако реално ни интересува успехът на европейската интеграция.** Като първа крачка Комисията спешно трябва да въведе общия за всички страни институционален механизъм за защита на фундаменталните ценности на ЕС. При това – стриктно в рамките на мандата, възложен от ЕП⁴, съобразно който Комисията ще е без монопол над приложението на механизма. Включването в него на широко представителство на европейските граждански общества и академична експертиза е все някакъв гарант срещу онагледените от

⁴ „Депутатите изискват Комисията да представи до 17 септември 2017, въз основа на член 295 от Договора за Европейския Съюз, предложение за сключване на Съюзен пакт за демокрация, върховенство на правото и фундаменталните права (Пакт за ДВФ) под формата на институционално споразумение.”
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161020IPR47863/meps-call-for-eu-democracy-rule-of-law-and-fundamental-rights-watchdog>.

приложението на SVM проблеми –
ограничени капацитет (и компетентност) и
наличие на ведомствени интереси. Дългият
път предполага първа крачка, макар и малка,
но в правилната посока.