

Доклади от втората съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

България и Европейският съюз десет години по-късно

какво 
постигнахме?



Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**

София, 2017 г.

Доклади от втората съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“, катедра „Политология“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

България и Европейският съюз десет години по-късно - какво (не) постигнахме?

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2017

Научна редакция:

доц. д-р Румяна Коларова

доц. д-р Калоян Симеонов

гл. ас. д-р Гергана Радоикова

Съдържание

Преговор 7

Раздел първи

БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ПЪТЯТ ДОТУК И НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Механизмът за сътрудничество и проверка в България
и Румъния като преход от пред- към следприсъединителна
условност и неговата неизбежна криза

*Анна Плачкова, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“11*

Резултати от гласуванията на Република България
в Съвета на Европейския съюз

*Димитър Лилков, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“24*

Липсата на отчетност на институциите на ЕС –
заплаха за политическото представителство в България

*Елица Узунова, Департамент „Политически науки“,
Нов български университет36*

Европейският консенсус на българските партии
и оставащите извън него (1990 - 2016 г.)

*Емил Марков, катедра „Политология“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“45*

Evolution of freedom of speech in Bulgaria after its accession
in the European Union

*Simona Veleva, Constitutional Law Department,
Sofia University ‘St. Kliment Ohridski’56*

Медиите в България между пазарните
и културните трансформации

*Весислава Антонова, Факултет по журналистика
и масова комуникация, СУ „Св. Климент Охридски“66*

Второ ниво на местно самоуправление – възможност
за демократизация на местната власт и развитие
на гражданското участие

*Светлин Тачев, катедра „Политология“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“75*

Анализ на основните документи на европейската енергийна
политика и българската енергийна политика

*Иван-Петър Йовчев, катедра „Политология“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“85*

Енергийна сигурност на България след първата декада
на пълноправно членство в Европейския съюз

*Гургана Тошева, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“96*

Влиянието на членството в ЕС върху развитието на пазара
на сържавни ценни книжа в България

*Иван Нейчев, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 104*

Някои различия между паричния съвет и еврозоната

*Христо Панев, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 116*

Автоматичният обмен на финансова информация
за данъчни цели в Европейския съюз и приложението му
в България

*Емилия Маринчева, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 123*

Отражение на външнотърговските отношения между
Европейския съюз и Руската федерация върху
външната търговия и икономиката на България

*Роксана Трифонова, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 133*

Осъществява ли България ползите
от преференциалните търговски договорености
на Европейския съюз?

*Гл. ас. д-р Едуард Маринов,
Институт за икономически изследвания, БАН 143*

Раздел втори

БЪЛГАРИЯ И РЕГИОНЪТ – ДЕСЕТ ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Влияние на политиката на разширяване на ЕС върху Сърбия:
казусът с Международния наказателен трибунал за бивша
Югославия

*Велислав Иванов, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 159*

The Eurointegration of the Western Balkans –
the Case of Croatia and Macedonia

*Lilia Markova, International Relations Department,
University of National and World Economy 169*

Как гържавите от Централна и Източна Европа
се справят с новите социални рискове

*Десислава Антонова, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 180*

Българо-турските дипломатически отношения –
история и превратности

*Гюлер Ахмедова, катедра „Политология“,
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 199*

Раздел трети

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЛЕД 2017 г. – ПЪТЯТ НАПРЕД

'Europe Bashing' – the European Union according
to President Donald Trump

*Gergana Tzvetkova, Sant'Anna School
of Advanced Studies, Pisa, Italy 215*

Езиково многообразие и национална идентичност
в правото на Европейския съюз

*Димитър Ангелов,
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ 228*

Централизираният европейски модел на конституционно
правосъдие в контекста на европейската интеграция

*Райна Георгиева, Юридически факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“ 240*

Ще бъде ли многоскоростен (и) източният фланг на ЕС? <i>Димитър Пехливанов,</i> <i>Висше франкофонско училище, София</i>	256
The Political Concept of Lateness: a European Perspective <i>Adam Balazs, PhD,</i> <i>Political Science Department, Faculty of Philosophy,</i> <i>Sofia University 'St. Kliment Ohridski'</i>	268
Раздел четвърти ДИСКУСИЯ НА „ОТВОРЕНОТО ПРОСТРАНСТВО“ – резултати от обсъждането по време на докторантската конференция	279

Предговор

Настоящият сборник обединява научните доклади от втората съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Участие в събитието взеха и докторанти по политически науки от Юридическия факултет на Софийския университет, БАН, Университета за национално и световно стопанство, Нов български университет, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Централноевропейския университет в Будапеща и др.

Конференцията се организира със съдействието и подкрепата на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.

Темата на конференцията **„България и ЕС десет години по-късно – какво (не) постигнахме?“** се превърна в много добра платформа, както за равностойност на ползите и поуците от членството и академичен дебат, така и възможност за поглед напред – към бъдещето на европейското обединение и ролята на нашата страна в неговото изграждане.

Докторантите показаха, че притежават необходимата експертиза да коментират тези сложни въпроси от дневния ред на ЕС и да предлагат възможни бъдещи решения на актуалните въпроси. Представени бяха доклади, свързани с функционирането на институциите на ЕС, политиките на ЕС, участието на България в процеса на вземане на решения, актуални проблеми, пред които е изправен Европейският съюз (икономическата и финансовата криза, бежанската криза, кризата на доверието, европейската перспектива на страните от Западните Балкани и др.). Като изключително важна беше определена ролята на медиите за формиране на общественото мнение на национално и на европейско ниво. Представянето на докладите беше съчетано с активна дискусия на „отвореното пространство“, в която се включиха студенти и преподаватели.

Всеки един от докладите е рецензиран от двама преподаватели. Бележки и препоръки по текстовете на докторантите предоставиха проф. д-р Ингрид Шикова, проф. д-р Нели Огнянова, проф. д-р Николай Найденов, проф. д-р Мариана Карагьозова, проф. д-р Емил Панушев, доц. д-р Румяна Коларова, доц. д-р Калоян Симеонов, доц. д-р Борис Попиванов, доц. д-р Мария Бакалова, гл. ас. д-р Милен Любенов, гл. ас. д-р Ружа Смилова, гл. ас. д-р Иван Начев, гл. ас. д-р Искрен Иванов, гл. ас. д-р Пенка Христова, гл. ас. д-р Гергана Радойкива, д-р Стефан Попов.

Приятно четене!

раздел ПЪРВИ

БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ПЪТЯТ ДОТУК И НОВИТЕ
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Механизмът за сътрудничество и проверка в България и Румъния като преход от пред- към следприсъединителна условност и неговата неизбежна криза

Анна Плачкова

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

Among Central and Eastern European (CEE) candidate countries, Romania and Bulgaria registered the slowest progress in terms of transparency, accountability and rule enforcement and ability to reform (Racovita 2011, Dimitrova/ Dragneva 2001, Papadimitriou/ Gateva 2009). During the pre-accession period, the pressure exercised by the EU as part of its conditionality mechanism met the tacit resistance of successive government tactics of window dressing and backtracking and reluctance by national political elite to implement reforms and therefore delaying and sometime neutralizing Enlargement-led Europeanization upon the quality of democracy in these countries (Racovita 2011). Both countries continued to function as „pupils“ and not as contractual partners, who implement the EU’s norms not because of their responsibilities as part of the Union but because they would be rewarded for good behavior (Tanasoiu 2012). The actual preparedness of Bulgarian and Romanian society for effective membership was placed in a secondary rank of importance because the decision for their acceptance in the EU was rather the result of a situational accumulation of specific circumstances and the geo-political considerations in the second half of the 1990s (Dimitrov 2015). The fact that both countries were unprepared at the time of the accession implied the necessity of introduction of an instrument for post-accession conditionalitythe Cooperation and Verification Mechanism (CVM) – that would guarantee to the old member states that the EU controls the situation and will counter-act the negative public opinion (Gateva 2015). Since in 2006 when the decision for the CVM had been taken the situation looked as if the two countries just could not comply with the deadline but

otherwise were wholeheartedly making their best to cope with the accession standards it seemed wise to continue with the pattern of the conditionality implemented so far. Although that the inauguration of the CVM was seen as an opportunity to remedy the unaccomplished tasks, preserving the political approach unchanged, and to secure the commitments made in the pre-accession period, the application of the mechanism was not without shortcomings (Papakostas 2012). Later on, pondering over the accumulation of empirical facts which proved the lack of progress in the two countries, some authors even suggest that those shortcomings point to the fact that exactly the EU's approach towards post-accession conditionality urgently needs a change because it has remained mostly an instrument for monitoring and assessment and not for policy cooperation (Toneva-Metodieva 2014). The necessity of such a new policy and, respectively, a new form of the mechanism for post-accession conditionality on a first place derives out of the failure of the current instrument of EU conditionality in Bulgaria and Romania to achieve its own societal goals in a reasonable time-span of ten years (Dimitrov et al. 2016). The mechanism is meant to provide compensating measures that will enhance the rule of law in the two countries based on the encountered deficits by the monitoring process. The problem is that behind these 'deficits' or 'insufficient political will' stands the firm political will of a number of governments of various party affiliations to change not the political system of nepotism and politically patronized corruption. That is, what seemed as a procedural set of separate problems turned out to be a general problem of the quality of democracy in the two countries. What we have here is an inadequacy of the EU-conditionality approach on two levels. First, the post-accession conditionality reproduces the policy approach of the pre-accession conditionality which has been designed to solve different tasks, i.e. the implicit political assumption is that the conditionality approach is universally valid. Second, the situation within which the preaccession conditionality had worked has changed fundamentally. If in the pre-accession period the relative lagging of Bulgaria and Romania was compensated by the formal adaptation of the aquis in order to obtain the status of an EU member state in the post-accession period the conditionality has lost its credibility because of the lack of the main incentive - the membership perspective. But this fact did not impede the EC to rely on the naming-and-shaming approach for the design of the CVM. According to Toneva-Metodieva (2014) the inefficiency of the CVM is related exactly to the intrinsic limits of the 'rewards and sanction' approach of the EU to the logic of the enlargement processes which are far more complex.

1. Основания за въвеждането на Механизма за сътрудничество и проверка

Сред страните кандидатки от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) Румъния и България регистрират най-бавния напредък по отношение на прозрачност, отчетност, правоприлагане и способност за рефор-

ми^{1,2}. По време на предприсъединителния период натискът, упражняван от страна на ЕС като част от механизма на условността, среща тактичната съпротива на последователни правителства и нежеланието на националния политически елит да осъществява реформите. По този начин те отлагат и дори неутрализират европеизацията, основаваща се на разширяване на ЕС за сметка на качеството на демократията в тези страни.³ Двете страни продължават да функционират като „ученици“, а не като договорни партньори, които прилагат норми на ЕС не заради техните отговорности като част от Съюза, а защото ще бъдат възнаградени за добро поведение.⁴ Действителната готовност на българското и румънското общество за ефективно членство е поставена на второстепенно място по важност, тъй като решението за приемането им в ЕС е по-скоро резултат от ситуационното натрупване на специфични обстоятелства и геополитически съображения през втората половина на 1990 г.⁵ Фактът, че и двете страни не са подготвени в момента на присъединяването⁶, налага необходимостта от въвеждане на инструмент за следприсъединителна условност – Механизъмът за сътрудничество и проверка (МСП) – който да гарантира на старите държави членки, че ЕС контролира ситуацията и ще се противопостави на негативното обществено мнение.⁷ Към 2006 г., когато е взето решението за въвеждане на МСП, ситуацията изглежда така, сякаш двете страни не могат да се справят с крайния срок, но иначе полагат всички усилия, за да покрият стандартите за присъединяване, от което изглежда разумно да се продължи с модела на условността, прилаган досега.⁸

¹ Dimitrova & Dragneva (2001), Papadimitriou & Gateva (2009); Racovita (2011).

² Важно е да се уточни, че критичната насоченост на анализа не цели обезценяването на предимствата на европейската интеграция, без които положението в тези страни би било по-лошо във всеки един аспект. Целта на критичния анализ е да се изследва миналият опит, за да може да се подобрят политиките и инструментите, които ЕС прилага за подготовката на потенциалните страни кандидатки.

³ Racovita (2011).

⁴ Tanasoiu (2012).

⁵ Smith (2003); Grabbe (2006); Pridham (2007); Dimitrov (2016).

⁶ Andreev (2009).

⁷ Gateva (2015).

⁸ За да се разбере дизайнът и начинът на функциониране на МСП, задължително трябва да се отчети неговото изначално двойствено предназначение - хем да потуши западната политическа съпротива срещу приемането на двете посткомунистически страни, хем да подпомогне местните правителства да наваксат закъснението. Няма съмнение, че първата задача е била успешно решена - въведените допълнителни условия в договора с България и Румъния действително минимизират политическата съпротива (Gateva, 2015). Това, че за двете страни, най-вече за гражданите в тях, приоритетно по важност би следвало да е второто предназначение, не значи, че ЕК е споделяла този приоритет. Тази уговорка е важна с оглед възможността местната релевантност на МСП да се вземе като единствен критерий за неговата адекватност за целите на политиките на разширяване на ЕС, което би било несправедливо.

2. Кризата на МСП

Въпреки упоритата политическа съпротива сред партийните елити в двете страни срещу въвеждането на механизъм за следприсъединителна условност, какъвто не е прилаган към други страни, сред изследователите е налице единодушие, че развитието на предприсъединителната условност в следприсъединителна е било необходимо. Подчертава се, че въвеждането на МСП е възприемано като възможност за преодоляване на неизпълнените задачи, запазване на политическия подход непроменен, както и за осигуряване на ангажиментите, поети в периода преди присъединяването. Но дори и между онези, които подчертават тези негови важни достойнства, се срещат констатации, че прилагането на механизма не е без недостатъци.⁹

Основна цел на настоящия анализ е да открои политическата консистентност на пред- и следприсъединителна условност на ЕС към присъединяването на посткомунистическите общества в СЦИЕ. Представени са аргументи за логиката в пораждането на кризата на присъединителната условност, която става особено ясно отчетлива в случая с МСП. Но това не означава еднозначна отрицателна оценка за политическия подход, който този механизъм реализира.

Няма място за съмнение, че приложението на МСП има и положителен ефект. От една страна, прилагането на следприсъединителна условност подкрепя реформаторската ориентация чрез поддържане на политически натиск за реформи в съдебната система и чрез подчертаване на необходимостта от целенасочена борба срещу корупцията.¹⁰ Според Сегелмайер и Лакатуш (2016) МСП е действал като инструмент за социален натиск поради легитимността, от която се ползва ЕС сред елитите и обществеността и е създал благоприятни условия за борба с корупцията, което е довело до изненадващо добро спазване на препоръките на ЕК поне в Румъния. Но от друга страна, вниманието на преобладаващата академична литература, както Сегелмайер и Лакатуш сами посочват, е насочено по-скоро към недостатъците на прилагането на механизма за България и Румъния.

На първо място, цялостната политическа концепция за МСП и начинът му на действие никога не са били напълно ясни.¹¹ Липсата на конкретност в препоръките на Комисията и големият дял безадресни послания са доказателство за липсата на солидна, стриктна и прозрачна методология.¹² Неглижирането на проблемите за строгостта на методологията и на публичната обосновка на самия механизъм е

⁹ Papakostas (2012).

¹⁰ Dimitrov, et al. (2016).

¹¹ Dimitrov, et al. (2014).

¹² Maniokas (2004); Toneva-Metodieva (2014); Kochenov (2014).

лесно обяснимо с редица фактори – традиционният маниер на Европейската комисия, по словична със своята непрозрачност, предназначението на МСП да решава проблема със западното политическо недоволство, но не на последно място също и защото не се е предвиждало специфичният инструмент за следприсъединителна условност да се прилага дори десет години след присъединяването на България и Румъния към ЕС. Неяснотата, присъща на оценките в докладите, както и желанието да се разпознават постижения, дори когато няма такива¹³, са умишлено поддържани от съображения за политическа коректност, която е единствената форма на политическо партньорство с местните правителства поради неопределеността на смисъла на сътрудничеството в МСП, който разчита на „асиметричните властови отношения“. Между изследователите на Източното разширяване на ЕС изобщо не подлежи на съмнение, че целият процес е замислен и реализиран именно в парадигмата на „асиметричната власт“ – кандидатстващите страни няма какво да предложат, поради което ЕС може да налага безусловно своите правила.

МСП е проектиран в съответствие с временна ситуация, под влиянието на инерцията и илюзиите от следприсъединителната условност – в контекста на състезателност между държавите и илюзията, че условността е ефективна от само себе си. Проблемът е, че стимулите за изпълнение на условията са се променили радикално след присъединяването. В периода преди присъединяването мобилизацията за реформи е била възможна благодарение на силната конкуренция между страните кандидатки и те са били мотивирани от предполагаемите ползи от членството. Преди 2007 г. препоръките на ЕС са били разбрани като призив за действие, но след 2007 г. те са просто игнорирани.¹⁴ Ганев дори подчертава, че след присъединяването на България и Румъния към ЕС ставаме свидетели на промяна в политическото поведение на елитите, която той описва като „следприсъединително хулиганство“. Проблемът е, че залогът не е единствено нивото на корупция, а качеството на демокрацията в двете страни. Фактът, че непосредствено след присъединяването към ЕС България е разтърсена от корупционни скандали, свързани с европейските фондове, е ясно доказателство за обърнатото възприятие за членството, което се възприема като крайна цел само по себе си, пренебрегвайки необходимостта от реформи. Изглежда сякаш в момента на присъединяването политическите елити се чувстват свободни да се завърнат към тяхната „нормалност“. Когато националните политически елити са „освободени от натиска на условност“, те са водени от свободно разбиране за договорните им задължения като държави - членки на ЕС.¹⁵

¹³ Racovita (2011).

¹⁴ Ganev (2012).

¹⁵ Tanasoiu (2012).

На по-късен етап, анализирайки множеството емпирични факти, които доказват липсата на напредък в двете страни, някои автори дори предположат, че тези недостатъци са свидетелство за това, че самият политически подход на ЕС към следприсъединителна условност спешно се нуждае от промяна, защото той остава основно инструмент за мониторинг и оценка, но не и за политическо сътрудничество, каквото е заявено поне в названието му.¹⁶

Необходимостта от нова политика и съответно нова форма на механизма за следприсъединителна условност произтича на първо място от неспособността на сегашния инструмент на условност на ЕС в България и Румъния *да постигне своите собствени цели в разумен срок от десет години*¹⁷, още повече че по признание на редица дейци на ЕК и на местни политици при въвеждането му е било споделено очакването, че той ще даде резултат в краткосрочна перспектива – до 3-5 години. Механизмът е предназначен за осигуряване на компенсаторни мерки, които да укрепят върховенството на правото в двете страни, въз основа на идентифицираните от процеса на мониторинг нормативни и институционални дефицити. Проблемът е, че заг тези „дефицити“ или „недостатъчна политическа воля“ стои твърдата политическа воля на редица правителства от различни партийни формирания да не се промени политическата система на непотизъм и политически покровителствана корупция. Това означава, че това, което първоначално изглежда като набор от отделни процедурни проблеми, се оказва общ проблем, свързан с качеството на демокрацията в двете страни.

Това, на което ставаме свидетели в случая с МСП, е неадекватността на подхода на ЕС, основаващ се на условност, която се проявява на две нива. Първо, на равнище принципи на политическия подход – следприсъединителната условност възпроизвежда политически подход на предприсъединителната условност, който е бил предназначен за решаване на различни задачи, т.е. предполага се, че подходът на разширителната условност на ЕС е универсално валиден. Второ, на равнище инструментариум вътре в рамките на този подход наблюдаваме същото, а ситуацията, в която е работила предприсъединителната условност, е коренно променена. Ако в периода преди присъединяването относителното изоставане на България и Румъния се е компенсирало от формалното приемане на *acquis*, за да получат статут на държава - членка на ЕС, в периода след присъединяването условността губи своята сила поради липсата на основния позитивен стимул – перспективата за членство. Но този факт не пречи на ЕК да разчита най-вече на подхода *на посочване с пръст (naming-and-shaming approach)* при дизайна на МСП. Според Тонева-Методиева (2014) неефективността на МСП е свързана именно с огра-

¹⁶ Toneva-Metodieva (2014); Dimitrov et al. (2014).

¹⁷ Dimitrov, et al. (2016).

ничения на подхода на ЕС, основаващ се на пакет от „награди и санкции“, спрямо логиката на процесите на разширяване – особено в посткомунистически общества, които са далеч по-сложни.

Съвременната литература за европеизация разпознава неефективността на резултатите от предприсъединителната условност във факта, че предприсъединителната подготовка води до европеизация само на хартия.¹⁸ Това не е довело до съществени структурни промени, както и в случаите с България и Румъния, които да гарантират зачитането на върховенството на правото и да стимулират промени в националното политическо поведение в посока автентична, отговорна демокрация.¹⁹ Следователно, следприсъединителната условност има за цел да осигури средства за наваксване, за компенсирание на изоставането във времето с институционални и технически процедури; не е създадена, за да промени модела на „*безпомощни демокрации*“.²⁰ В прав текст казано, следприсъединителната условност се опитва да реши проблемите, които са създадени от предприсъединителната условност, като възпроизвежда нейния принцип.

При тези обстоятелства, в дизайна на МСП, ще повторим още веднъж, местната политическа воля за реформи е взета за даденост. В периода след присъединяването се продължава с практиката на игнориране на спецификите на обществата в двете страни, разчитайки на резултатите от реформи, които са били обещани, но не и постигнати.²¹ ЕК продължава да наблюдава и оценява съответствието в следприсъединителното прилагане на условност чрез неточно дефинирани показатели (*benchmarks*), без ясни връзки помежду им, без да си дава сметка, че такъв подход би могъл да бъде ефективен, ако проблемът на членството на България и Румъния беше частичен, свързан единствено с технически, финансови или процедурни въпроси, които могат да бъдат решени чрез прилагане на набор от отделни мерки за ограничаване на корупцията. Но в случая с България и Румъния проблемът не е в борбата с корупцията сам по себе си, без значение, че показателите, свързани с нея, са точно половината от десетте показателя, които МСП съдържа.

¹⁸ Dimitrova & Buzogány (2013).

¹⁹ „Резултатът не е особено задоволителен за насърчаването на новите демокрации: въведени са институции, копирани от западните модели, но обикновено без транспонирането на поведенческите модели.“ (Grigorescu, 2002; виж също Pridham, 2007: 4). Важно е да се подчертае, че МСП продължава да получава положителни оценки, само когато анализите се основават на неговото **влияние върху съответствието** - степента, в която дадена държава отговаря на изискванията и препоръките, направени от ЕК, и не на неговото практическо **влияние за разрешаване на проблемите** - степента, в която спомага за намаляване на корупцията (Sedelmeier & Lacatus, 2016).

²⁰ Carothers (2002).

²¹ Dimitrov et al. (2016).

Всъщност истинският проблем, с който МСП трябва да се справи, е системата на върховенството на правото, която взаимно се допълва с тази на истинската демокрация. Това е системен проблем и изисква радикална трансформация в цялата структура на обществените отношения.²² Политическият дизайн на МСП не успя да разбере и да предвиди необходимостта от цялостна, всеобхватна промяна в менталитета, в модела на политическо поведение и така той продължава да разчита на политическата воля на правителствата.²³ Тази практика може да се окаже като един вид приемственост на провала на преобразуващата сила на ЕС в предприсъединителния период, когато резултатът е появата на изпълнително ядро на национално ниво за сметка на други клонове и нива на правителството, включително законодателната власт и регионалните актьори.²⁴

Друга основна причина за кризата на следприсъединителната условност, освен механичното възпроизвеждане на принципите и инструментариума от предприсъединителния в следващия период, е именно сферата на приложение на следприсъединителната условност. Тук отново трябва да разграничим две равнища на неадекватност. Първото е, че инструментът за следприсъединителна условност е въведен именно за областта на правосъдието, за която се предполага по силата на критериите от Копенхаген, че върховенството на правото вече съществува, преди страната да стане член на Съюза. Правната рамка на ЕС предполага и изрично декларира, че върховенството на правото е ценностен фундамент, върху който са изградени всички други обществени институции и публични практики. По тази причина няма как в тази сфера да има съюзно законодателство. На второ място, именно в тази сфера не може изначално да има общи европейски стандарти поради изключителното национално многообразие на правните и институционални режими, които поддържат върховенството на правото. Възможностите за ефективно насърчаване на върховенството на правото в периода след присъединяването са ограничени и поради факта, че в тази област *не съществува възможност за обща европейска регулация*.²⁵ Причината е, че тази система има пряко отношение към властовите механизми в едно общество. Но точно същата причина обуславя и интензивната съпротива на местните правителства в България и Румъния срещу реформите за въвеждане на реално върховенство на правото в тези страни.

Предприсъединителната динамика е функционирала в рамките на разбирането, че европеизацията е еднопосочен процес и че веднъж

²² Toneva-Metodieva (2014).

²³ Papakostas (2012).

²⁴ Grabbe (2006).

²⁵ Alegre et al. (2009); Kochenov (2014); Kochenov & Pech (2015).

постигнати, стандартите ще бъдат дълготрайно поддържани.²⁶ След-присъединителната условност също се основава на това допускане и чак в докладите на ЕК от 2012 г. обратимостта на процесите се забелязва като голям проблем пред реформите.²⁷ Това е изключително важен пример за ролята на условната „теоретична рамка“, в която се мисли за разширяването на ЕС, за форматирането на конкретния инструментариум за реализация на условността.

Всъщност, провалът на МСП да постигне собствените си цели в разумен срок разкрива структурната криза на следприсъединителната условност на ЕС като политическо наследство от предприсъединителната. Това, което се случва с МСП в момента, е кулминационната фаза на един по-дълъг процес. Сегашните събития са резултат от сблъсъка на противоположни илюзорни очаквания на ЕК и на местните правителства. Очаквало се е, че докладите на МСП ще имат същия ефект, както и докладите на ЕК по време на предприсъединителния период. Но поради липсата на способност за разпознаване на промените в новата ситуация и по-съществената липса на разбиране на естеството на процесите на разширяване, периодът, когато условността трябва да се трансформира от пред- в следприсъединителна в литературата се окачествява като криза.²⁸ След присъединяването новите държава членки формално и правно са част от ЕС, но те трябва да „влязат“ в ЕС отново по отношение на конкурентното и ефективно членство.²⁹

3. Възможни политически алтернативи на механизма за сътрудничество и проверка

Някои автори предупреждават, че има спешна нужда от нов следприсъединителен мениджмънт, защото стабилността на интеграци-

²⁶ Tanasoiu & Racovtia (2012).

²⁷ „Въпреки че настоящият доклад разглежда последните пет години като цяло, сегашната полемика представлява сериозна заплаха за постигнатия дотук напредък и поражда сериозни въпроси относно бъдещето на започнатите реформи.“ (COM(2012) 410 final, p. 3); „Цялостната оценка на Комисията за напредъка, постигнат от присъединяването на Румъния до днес, сочи, че голяма част от основните изисквани елементи сега са налице, въпреки че неотдавнашните събития поставиха под съмнение необратимостта на процеса на реформи.“ (COM(2012) 410 final, p. 4); „В настоящия доклад се разглеждат по-специално устойчивостта и необратимостта на процеса на реформи, включително това дали е възприето достатъчно поведение на ангажираност, така че посоката на реформи да бъде запазена.“ (COM(2012) 411 final; p. 2)

Още през 2011 г. Раковита публикува данни, според които над 80 на сто от приетите промени, в отговор на препоръките на ЕК, са били отменени от последващи решения на властите в Румъния (Racoviță, 2011).

²⁸ Dimitrov et al. (2014); Ágh (2015).

²⁹ Ágh (2015).

онния процес ще бъде застрашена, ако върховенството на правото не функционира правилно по цялата територия на ЕС.³⁰ В тази връзка, ако МСП бъде просто запазен в сегашната си форма, не съществуват гаранции, че реформите ще бъдат в центъра на политическия дневен ред на национално ниво.

Въпреки мнението на някои автори³¹, че Механизмът за сътрудничество и проверка е успял да коригира един от основните недостатъци на принципа за условност, ако той продължава да функционира *в сегашната си форма*, рискува да загуби доверие в близко бъдеще.

Необходим е нов политически подход на взаимодействието с присъединяващите се страни и съответно структурно различен дизайн на инструментите за следприсъединителна условност. Конкретните форми – както на подхода, така и неговата инструментализация, трябва да са резултат от отворен европейски обществен дебат, за да се гарантира стабилността на новата концепция и легитимността на решението. Новият подход трябва да разчита на парадигмата на политическо партньорство, както и на институционализирана взаимна отговорност между Европейския съюз и националните правителства и трябва да вземе предвид историческия опит и поуките от миналото^{32, 33}.

Независимо от това, опитът с България и Румъния предоставя доказателства за еволюционния характер на условността на разширяване и насочва към важен напредък в изискванията за членство – от приемането на *acquis* към проследяване на устойчивите резултати от прилагането му.³⁴ Доказателство, че са извлечени някои поуки от прилагането на условност за Петото разширяване, е фактът, че ЕС е отдал приоритет на върховенството на правото като основно условие за напредък в процеса на присъединяване на страните от Западните Балкани.³⁵

Новият подход на ЕС се основава на принципа, че въпросите, свързани със съдебната система и основните права (Глава 23 от *acquis*) и правосъдието, свободата и сигурността (Глава 24) „*следва да се разглеждат на ранен етап от процеса на присъединяване, а съответните*

³⁰ Ágh (2007); Toneva Metodieva (2014); Dimitrov et al. (2014); Tomini (2015).

³¹ Papakostas (2012).

³² Dimitrov et al. (2014), Toneva-Metodieva (2014).

³³ Решението на ЕП от 25 октомври 2016 г. (P8_TA-PROV(2016)0409), с което се дават конкретни насоки за параметрите на Пакта на ЕС за демокрация, върховенство на правото и основните права, в голяма степен съответства с направените академични препоръки.

³⁴ Gateva (2015).

³⁵ Gateva (2015); Fagan & Sircar (2015).

глави да се отварят въз основа на плановете за действие, тъй като при тях е необходимо да бъдат постигнати убедителни резултати“.³⁶

Друг важен елемент от този нов подход е, че ЕС се опитва да избегне подхода на европейската интеграция от горе надолу чрез участието на други заинтересовани страни, като организации на гражданското общество, в допълнение към националните държавни служители.³⁷ Това е наистина фундаментална промяна, защото представлява възможност да се избегнат грешките от предишните разширявания, за които Грабе предупреждава преди десетилетие – резултатът от процеса на интеграция от горе надолу е европеизация само на горния слой от държавни служители³⁸ и следователно такава повърхностна европеизация е лесно обратима. Участието на неправителствени организации може да доближи процеса на интеграция до обществата на страните кандидатки, които някак си остават встрани при предишните разширявания.

Библиография:

1. Ágh, A. (2015), *'The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of NMS-8 in the Past Quarter Century'*, Southeastern Europe 39, 1-24.
2. Alegre, S.; Ivanova, Iv. and Denis-Smith, D. (2009), *'Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania'*, CEPS Special Report.
3. Andreev, Sv. (2009), *'The Unbearable Lightness of Membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession'*. Communist and Post-Communist Studies, 42: 375-393.
4. Carothers, T. (2002). *'The end of the transition paradigm'*, Journal of Democracy Volume 13, Number 1.
5. Dimitrov, G. (2016). *'The Bulgarian Route through the EU integration Maze. The Specificity of Bulgaria's Integration Strategy and Its Implementation'*, In: Dimitrova, A. and Dimitrov, G. (2016). *'Has the EU's Eastern enlargement brought Europe together? Southeastern perspectives'*, St. Kliment Ohridski University Press.
6. Dimitrov, G.; Haralampiev, K. and Stoychev, S. (2016), *'The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania'*, MAXCAP Working Paper No. 29, *'Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond'* (MAXCAP), Berlin: Freie Universität Berlin.

³⁶ Европейска комисия COM (2011), 666.

³⁷ Fagan & Sircar (2015).

³⁸ Grabbe, 2006.

7. Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S. and Toneva-Metodieva, L. (2014), *'The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility'*, Sofia: St. Kliment Ohridsky University Press.
8. Dimitrova, A. and Buzogány, A. (2013), *'Post-Accession Policy-Making in Bulgaria and Romania: Can Non-state Actors Use EU Rules to Promote Better Governance?'*, Journal of Common Market Studies, Volume 52.
9. Dimitrova, A., Dragneva, R. (2001), *'Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives'*, Perspectives on European Politics and Society, Volume 2, Issue 1, Pages 79-104.
10. Ganev, V. (2012), *'Post-accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007'*, East European Politics & Societies.
11. Gateva, E. (2015), *'European Union Enlargement Conditionality'*, Palgrave Macmillan.
12. Grabbe, H. (2006), *'The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe'*, NY: Palgrave Macmillan.
13. Kochenov, D. (2014), *'Overestimating Conditionality'*, in Govaere, I., E. Lanon, P. Van Elsuwege and St. Adam (eds.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff.
14. Kochenov, D. and L. Pech. (2015), *'Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction'*, EUI Working Paper, RSCAS
15. Maniokas, Kl. (2004), *'Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal, In: Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East'*, Dimitrova, Ant. (ed.) Manchester U. Pr.
16. Papadimitriou, D. and Gateva, E. (2009), *'Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union'*, Perspectives on European politics and society, 10/2
17. Papakostas, N. (2012), *'Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States'*, ed. by Matthias Waechter and Francois Bafoil, L'Europe en Formation 53 (2012), 2.
18. Pridham, G. (2007), *'Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities'*, Democratization, 14:3, 446-471
19. Racoviță, M. (2011), *'Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria. Romanian Journal of Political Sciences'*, 1: 28-49.
20. Smith, K. (2003), *'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality'*, In: Cremona, M. (2003), *'The Enlargement of the European Union'*, Oxford, Oxford University Press, 2003, Collected Courses of the Academy of European Law, XII/1
21. Tanasoiu, C. (2012), *'Europeanization post-accession: rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria'*, Southeast European and Black Sea Studies, 12 (1).

22. Tanasoiu, C. and M. Racoviță (2012), *'Post-Accession (Anti-) Corruption Record in Romania and Bulgaria'*, L'Europe en Formation, 2 (No 364).
23. Tomini, L. (2015), *'Democratizing Central and Eastern Europe. Successes and failures of the EU'*, Routledge
24. Toneva-Metodieva, L. (2014), *'Beyond the Carrots and Sticks Paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism Experience of Bulgaria and Romania'*, Perspectives on European Politics and Society 15(4).

Резултати от гласуванията на Република България в Съвета на Европейския съюз

Димитър Лилков

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

For a relatively short time span the European Union almost doubled the number of its Member States with the accession of 13 new countries joining between 2004 and 2013. The academic literature places specific emphasis on the question whether the Enlargement process had a negative effect on the decision making capacity of the Council of the European Union due to the heterogeneous preferences of the numerous actors involved. The Council has a long established 'culture of consensus' with the majority of the decisions being taken with unanimity even when the voting procedure provides for qualitative-majority voting (QMV). The aim of this report is to analyse the nonconsensual votes in which Bulgaria either abstained or voted against a specific policy. The current report traces the voting records of the Republic of Bulgaria in the Council of the EU in the period between 1 January 2007 and 31 December 2016. The text analyses the potential voting coalitions Bulgaria was part of as well as the cases in which the country was in a losing minority. The text also endeavours to consider whether Bulgaria managed to adapt successfully to the specific decision making culture within the Council.

The quoted data in the text is collected from the Votewatch.eu online platform, the public register of the Council and its monthly summary of Council acts, as well as the legal database Eur-Lex. The analysed data is only related to the final votes of the various ministerial council formats and does not trace the work of the institutions preparatory bodies and working groups. The report finds that over the time span of 10 years Bulgaria had overlapping votes with the other Member States in 94 % of the cases in all policy areas. In this period the country „confronted“ mostly the United Kingdom, the Netherlands and Austria which can be explained by the fact that these countries generally exhibit dissent in various Council formats and are the Member States most likely to voice their opposition in the final votes.

A more thorough analysis of the specific voting areas in which Bulgaria was most outvoted shows that the country was part of a losing minority in the most number of cases in the field of Environment and Internal Market. We can highlight a certain overlap between the preferences of 'New' Member States which vote together specifically in the Environment Council configuration. Accordingly, the majority of the old Member States demonstrate different preferences when compared with the countries from Eastern and Central Europe. However, it must be emphasised that due to the overwhelming number of cases in which there is unanimous voting, the registered conflicting votes remain a somewhat small sample which cannot provide well-founded conclusions and give us reliable inferences of the various coalitions within the Council.

After a decade of official membership, Bulgaria has demonstrated that it has successfully adapted to the specific working culture of the Council of the EU and its formal and informal decision making mechanisms. Precisely these institutional idiosyncrasies and the lack of apparent confrontation during the final votes prevents researchers from identifying the 'winners' or 'losers' within the Council nor lasting coalitions between Member States. A more in-depth understanding of the dynamics in the Council would require additional focus on the specific national preferences before the final ministerial votes and their development through the various working groups of the institution. The analyzed voting records of Bulgaria provide us with general trends and observation but a more thorough focus is required on the internal processes within the Council itself in order to distinguish the actual 'wins' and compromises made by Bulgaria in the last decade.

1. Въведение

Официалното приемане на България, Румъния и Хърватия като гър-жаби - членки на Европейския съюз (ЕС), завършва амбициозен етап от процеса на разширяването на европейското обединение. За кратък времеви отрязък ЕС почти удвоява броя на своите членове, като приоб-щава 13 нови страни.

В академичната литература се обръща сериозно внимание на въ-проса за ефекта от разширяването върху процеса на вземане на ре-шения в ЕС и потенциалната заплахата от блокиране на работата на Съвета на Европейския съюз поради увеличени брой участници в про-цеса, които имат различни (нехомогенни) предпочитания за конкретни политики, специфични географски и политически интереси, както и различна институционална култура.¹ Република България се включва в този динамичен процес на 1 януари 2007 г., като започва да участва във

¹ Zimer et al. (2005), Hertz and Leuffen (2011), Klemen et al. (2014).

вземането на решения в специфичните министерски формати на Съвета на ЕС и в работата по законодателните предложения на Европейската комисия.

Целта на настоящия доклад е да проследи гласуванията на България в периода 1 януари 2007 г. - 31 декември 2016 г. в Съвета на ЕС. Текстът предлага анализ на конкретни сфери на гласуване, печелившите коалиции, в които страната евентуално е участвала, както и случаите, в които е била в губещо малцинство. Допълнителна цел на тази публикация е да се проследи до каква степен България се е конфронтирала при гласувания в различните формати на Съвета² по съответните европейски политики през последното десетилетие. В заключение ще бъде направен кратък коментар дали резултатите се вписват в съвременния академичен дискурс, свързан с процеса на вземане на решения в Съвета и дали тенденциите при гласуване отличават България в сравнение с останалите страни членки.

2. Използвани данни и уточнения

Използваните данни са взети от уеб-платформата Votewatch.eu, от публичния регистър на Съвета и неговата месечна справка за актовете на институцията³, както и от статистиката за правните актове на базата данни Eur-Lex. Данните са агрегирани по конкретни показатели (по време, по конкретна сфера на гласуване), за да се очертаят обобщени тенденции при гласуванията. Те са свързани само с финалните гласувания на съответните министерски формати и представляват единствено законодателните решения на институцията по обикновената⁴ и специалната законодателна процедура по смисъла на чл. 289 и 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В настоящия доклад не се разглеждат незаконодателните решения на Съвета на ЕС, както и гласуванията по процедурни въпроси. Всяка година институцията приема средно по около 120 законодателни акта.⁵

Съветът на ЕС взема решения на ниво министри след гласувания с обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство или с единодушие в зависимост от разглежданите въпроси. Като пряко следствие от Източното разширяване в Съвета се предизвика вътрешна реформа, с която постепенно се коригира тежестта на гласовете на всяка от-

² Ще бъдат разгледани финалните гласувания на ниво министри. Динамиката в работните групи на Съвета и в Комитета на постоянните представители (COREPER) към Съвета не са предмет на настоящия доклад.

³ Информацията е достъпна тук: <https://goo.gl/rgC1qR>

⁴ „Процедура за съвместно вземане на решения“ ако се отнася за периода преди влизането в сила на Договора от Лисабон.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/>

делна държава членка, както и начинът, по който се изчисляват крайните мнозинства при вземане на решения.⁶ Във времевия сегмент, анализиран в настоящия доклад, са разгледани всички законодателни гласувания по съответните процедури за гласуване с квалифицирано мнозинство и единодушие според правилата след Договора от Ница и Договора от Лисабон. Различните анализи и формални модели, свързани с финалните гласувания в Съвета⁷, потвърждават, че съществена част от решенията са консенсусни⁸ и сравнително рядко определена държава гласува против финално предложение, погложено на вот. От средата на 90-те години на XX век около 80% от решенията се вземат с консенсус дори при процедура на гласуване с квалифицирано мнозинство, а в повече от половината случаи, в които се регистрира несъгласие, негативният вот се дава само от една държава.⁹

Специфичната „култура на консенсус“ продължава да преобладава в институцията и след Източното разширяване, което значително затруднява изследователите на тази материя поради непубличния преговорен процес и предполагаеми взаимни договорки, които предхождат гласуванията. Настоящият анализ цели да разгледа неконсенсусните гласувания, в които България е била несъгласна с предложените текстове и е отбелязала своята позиция чрез негативен вот или въздържане от гласуване. Макар ежегодният брой конфронтации по конкретни въпроси да е по-скоро малък, десетгодишният период на гласувания би очертал общи насоки и предлага по-широка извадка за тенденциите при гласуване на страната.

Различните съпоставки между държавите са направени след количествени сравнения на базата на съвпадения или отлики по гласуванията на конкретни въпроси. В доклада са използвани процентни съотношения при сравненията на вотове с цел да се избегнат определени неточности поради редицата особени случаи и изключения за конкретни държави¹⁰.

⁶ Последователните договори от Амстердам (1997 г.), Ница (2001 г.) и Лисабон (2007 г.) разглеждат тези въпроси, за да се стигне до досегашната система, която отдава съществено значение на демографския критерий за определянето на „тежестта“ на всяка държава. Повече информация: <https://goo.gl/kKiCIU>.

⁷ Mattila (2004), Hagemann and De Clerck-Sachsse (2007), Aspinwall (2007).

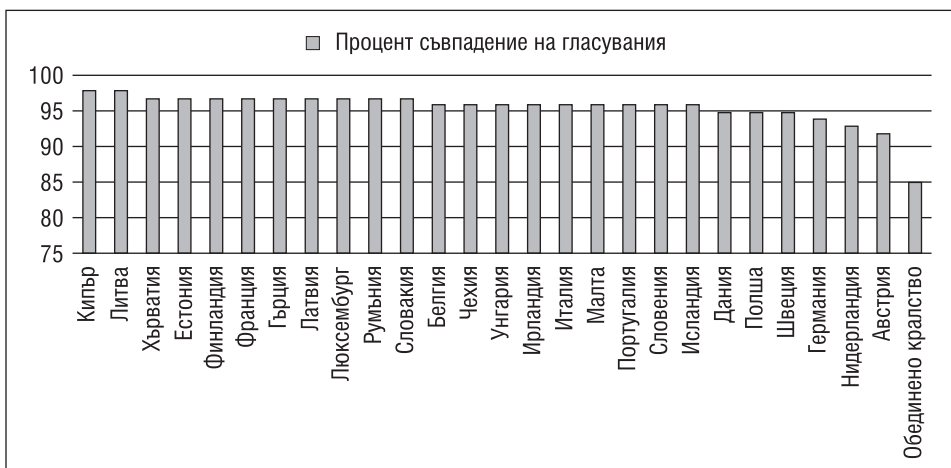
⁸ В настоящия текст „консенсусни решения“ се отнася за гласувания, на които всички държави членки са гласували единодушно, независимо че процедурата предполага гласуване с квалифицирано мнозинство. Разграничението е нужно, тъй като гласуването с единодушие е отделна процедура, при която Съветът гласува по специфични въпроси: <https://goo.gl/gKunzv>.

⁹ Hayes-Renshaw and Wallace, 2006:284.

¹⁰ Хърватия става страна - членка на ЕС, през 2013 г. и е участвала в значително по-малко гласувания. Обединеното кралство, Дания и Ирландия се ползват с клаузи за неучастие (opt-out) по определени въпроси. Процентните резултати са направени на базата на гласуванията, в които и Република България, и съответната страна са участвали във финалния вот.

3. Гласувания на България в Съвета на ЕС

Фигура 1 представя сравнение между Република България и останалите страни членки в Съвета на ЕС по всички финални гласувания в институцията, проведени в периода 1 януари 2007 – 31 декември 2016 г. Веднага прави впечатление, че България се вписва в горепосочената „култура на консенсус“ със средно 94 % припокриване на позициите при сравнение с гласуванията на останалите държави от ЕС-28.



Фиг. 1. Гласувания на България в Съвета на ЕС (2007 - 2016 г.)

Първите три страни, които са с най-висока степен на съвпадение с България (Кипър, Литва и Хърватия), само привидно могат да се окажат като „съюзници“ на страната при гласуванията. Кипър и Литва са от държавите членки, които демонстрират минимална конфронтация при финални гласувания в Съвета през годините, което се обуславя от демографските им характеристики и сравнително ниска „тежест“ при гласуване. Хърватия е член на ЕС от средата на 2013 г. и е участвала в значително по-малък брой гласувания, което не предоставя достатъчно голяма извадка за формулирането на конкретни изводи.

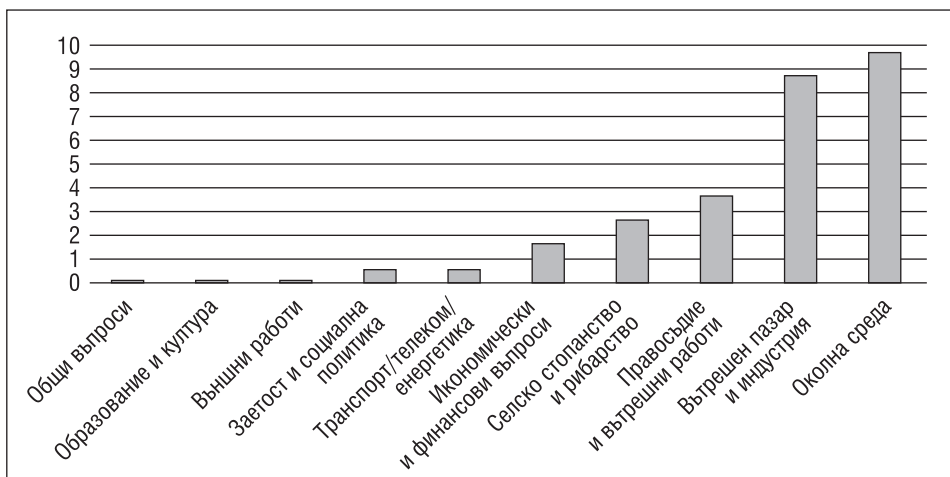
В срещуположния край на скалата е Обединеното кралство, което не само е с най-малка степен на съвпадение по отношение на позициите на Република България, но и регистрира най-голям брой конфронтации при гласуване. Тази тенденция е описана в по-ранни изследвания, които доказват, че Обединеното кралство, Дания и Нидерландия са страните, които най-често отказват да са част от консенсусни решения по време на финални гласувания в периода 1999 - 2004 г.¹¹ Обединеното кралство

¹¹ Matilla (2004), Hayes-Renshaw et al. (2006).

е и страната с най-голям брой регистрирани негативни вотове или въздържане от гласуване, в сравнение с всички държави членки след 2004 г. и най-често се озовава в губещо малцинство при гласуване.¹²

В групата страни, които имат най-голямо припокриване на позициите при гласуване с България, откриваме голям брой държави от Централна и Източна Европа. Подобна констатация потвърждава тезата на определени автори, че страните от ЦИЕ оформят ново географско разделение в рамките на Съвета и поради споделени предпочитания могат да се обособят като предполагаемо по-хомогенна коалиция.¹³ Поради големия брой консенсусни решения в Съвета, агрегираните данни (вж. фиг. 1) в много малка степен диференцират финалните гласуванията на ЕС-28 (с изключение на Обединеното кралство). Обобщените данни от всички формати на Съвета в този случай са изключително близки и потенциално подвеждащи.

С цел по-прецизен анализ трябва да се разгледат гласуванията по конкретни въпроси и да се анализират поотделно специфичните сфери, в които България среща най-голяма подкрепа или влиза в конфронтация. Фигура 2 показва случаи в рамките на разглеждания период, когато страната се е оказвала в малцинство, което губи финалния вот в съответен формат на Съвета.



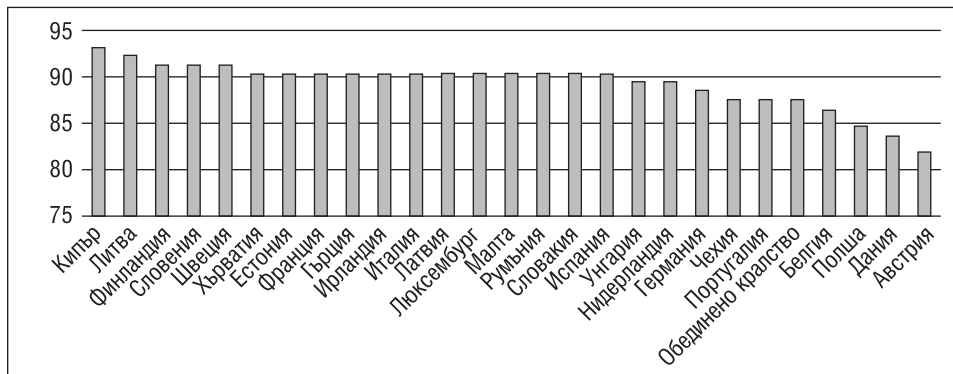
Фиг. 2. Гласувания на България в губещо малцинство (2007 - 2016 г.)

От фигурата става ясно, че основните въпроси, които разграничават България от мнозинството при гласуване в Съвета на ЕС, са свързани главно със сферата на вътрешния пазар и индустрията, както

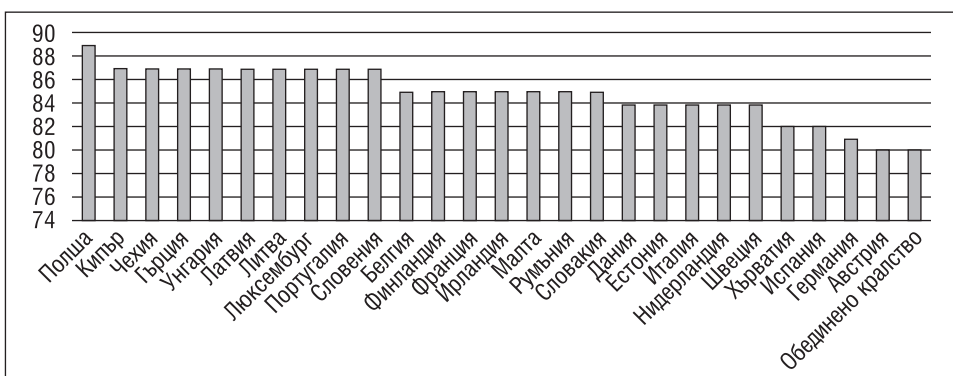
¹² Hix and Hagemann (2016).

¹³ Matilla (2009), Thomson (2009).

и околната среда. Останалите случаи на регистрирано несъгласие на България при гласуванията в Съвета са по-скоро спорадични и не дават база за еднозначни изводи. Използвайки този филтър, може да се направи по-фокусиран анализ относно гласуванията на България за посочения времеви период (вж. фиг. 3 и фиг. 4).



Фиг. 3. Околна среда (България: 2007 - 2016 г.)



Фиг. 4. Вътрешен пазар и индустрия
(България: 2007 - 2016 г.)

И в двете фигури процентът на съвпадение между позицията на България и позициите на останалите държави членки е значително по-нисък в сравнение с осреднените проценти от фиг. 1. Именно въпроси, свързани с околна среда и вътрешен пазар, се оказват основната причина за конфронтация по време на финални гласувания за последните 10 години. Данните тук потвърждават най-голямата отдалеченост от Австрия и Обединеното кралство, които демонстрират обособено по-различни предпочитания относно законодателството в тези сфери.

Наблюдава се известна кохезия по отношение на поведението на „новите“ страни членки, които демонстрират сравнително близки

позиции през последното десетилетие, особено по въпроси, свързани с околната среда. Във фиг. 4 е интересно да се отбележи поведението на мнозинството от „старите“ страни членки, които демонстрират различни предпочитания в сравнение с България и повечето страни от ЦИЕ.

Още веднъж трябва да подчертаем, че данните не очертават ясни тенденции и не дават основание за категорични изводи поради сравнително малките разлики при гласуванията на повечето държави членки, както и поради неустойчивостта на коалициите, които се формират ad hoc при гласувания, в които не може да се постигне консенсус.

4. Теоретична рамка и допълнителен коментар

Разгледаните данни за гласуванията на България през последното десетилетие трябва да бъдат допълнително анализирани в контекста на цялостното функциониране на Съвета на ЕС, както и през призмата на последните публикации по темата. Вотовете на страната във финалните гласувания на ниво министри свидетелстват за приобщаването на България към консенсусната култура, която се описва от редица анализатори като присъща характеристика на институцията на ЕС. Независимо от многообразието на позиции и участващи актьори, в Съвета на ЕС отсъстват открито изразени противопоставяния при формално гласуване.

Изминалите години на преговори между партньорите в Съвета изграждат специфичен неформален консенсусен рефлекс, който осигурява ефективно функциониране на институцията и гарантира нужното ниво на доверие и разбирателство между държавите членки.¹⁴ Задълбочени изследвания на еволюцията на позициите на държавите членки и финалния вот не успяват да открият явни победители или губещи при гласуванията, както и трайни коалиции между държавите членки.¹⁵ Специфични коалиции, както и групиране по определени интереси и предпочитания за конкретни политики между държавите съществуват, но те невинаги се проявяват по време на финалните гласувания. Огромна част от различията се посочват, обсъждат и разрешават на предварителните нива на работа. Дори и при крайно несъгласие на определени държави по конкретен въпрос, те отново избягват да регистрират формално негативен вот, защото знаят, че нужното квалифицирано мнозинство ще бъде постигнато и без тяхната подкрепа. Дори да има

¹⁴ Лилков (2016).

¹⁵ Thomson (2009), Hagemann and De Cleck-Sachsee (2007).

„губещи“ от конкретен вот, те рядко се индигират¹⁶ и много често страните предпочитат да подкрепят формиралото се мнозинство, отколкото да се включват в малцинствена коалиция и да бъдат отличени като губещи.

В качеството си на „нова“ държава членка България е със съответните географски и политически особености, които я доближават по интереси до редица страни от ЦИЕ по различни въпроси, свързани с общата селскостопанска политика, достъпа до европейско финансиране и бъдещето на кохезионната политика, справянето с бежанските потоци и др. Въпреки това, данните от вотовете в Съвета за изследвания период не дават твърда индикация за участието на България в подобна коалиция от държави, които отстояват общи интереси. Това заключение съвпада и със задълбочения анализ на Димитър Тошков, който твърди, че след разглеждането на обобщени данни на гласувания на всички държави членки можем да установим много редки случаи, в които могат да се отличат изразени коалиционни усилия между изцяло „стари“ или „нови“ страни членки.¹⁷

Конфронтацията на различни страни в рамките на Съвета може да се разглежда като механизъм, чрез който министрите отговарят на публични очаквания, като го използват за постигане на вътрешнополитически цели. Правителствата могат да реагират на преобладаващо евроскептични нагласи чрез противопоставянето в Съвета на ЕС на решения, които допълнително задълбочават европейската интеграция и отнемат държавен суверенитет.¹⁸ Подобен вид „комуникация“ не се демонстрира в случая с България, най-вече поради преобладаващото проевропейско обществено мнение, както и сравнително ниския медиен и публичен интерес, конкретно към позициите и гласуванията на България в Съвета на ЕС.

Допълнителен интересен аспект при анализирането на гласуванията в Съвета е отговорът на въпроса дали при смяна на правителството съответната държава членка ще промени своите позиции в Съвета.

Има наблюдения, че „разделението ляво – дясно донякъде обосновава начина на гласуване в Съвета на министрите“¹⁹. Цялостен преглед на вотове на последователни ляво-центристки и дясно-центристки правителства на една и съща държава констатира различно поведение при гласувания в Съвета.²⁰ Тази хипотеза може да се провери чрез пре-

¹⁶ Heisenberg (2005).

¹⁷ Toshkov (2017).

¹⁸ Hageman and Hobolt (2017).

¹⁹ Zimmer et al. 2005: 404.

²⁰ Hageman and Høyland 2008.

глед на гласуванията на последователните български правителства²¹ през последните 10 години. Ляво-центристките правителства на Сергей Станишев и Пламен Орешарски са на власт близо 4 години от този период, докато дясно-центристките правителства на Бойко Борисов управляват през останалите близо 6 години.



Фиг. 5. Правителства на Република България в периода 1 януари 2007 г. - 31 декември 2016 г.

При преглед на данните от гласуванията на България за съответните времеви периоди се намират почти несъществени разлики в поведението на различните министри. До средата на 2009 г. Република България е от страните, които най-рядко са се конфронтирали при финалните гласувания в Съвета, което най-вероятно се дължи на скорошното ѝ приемане и предприсъединителната „инерция“, свързана с възприемането на европейските политики като реципиент, а не като участник в изработването им.

И четирите кабинета са характеризират с малък брой негативни вотове или въздържане от вот, които са почти равномерно разпределени през годините. По времето и на четирите правителства Обединеното кралство, Австрия, Дания и Нидерландия са константно страните с най-голяма дистанция от предпочитанията на България. През целия период България демонстрира последователна линия по време на гласуванията си и тук не можем да констатираме рязка промяна на позициите, наложена поради смяната на управляващото мнозинство.

5. Заключение

За десетте си години членство в ЕС Република България демонстрира, че успешно се е приспособила към специфичната работна култура на Съвета на Европейския съюз и неговите формални и неформални механизми за ефективно вземане на решения. Именно тези институционални специфики и демонстрираната от всички държави членки слаба конфронтация по време на финални вотове в Съвета не позволява

²¹ Правителство на Сергей Станишев (до юли 2009 г.), Бойко Борисов (юли 2009 г. - март 2013 г.), Пламен Орешарски (май 2013 г. - юли 2014 г.) и действащото до началото на 2017 г. второ правителство на Бойко Борисов. Не са разгледани двете служебни правителства, назначени от президента Росен Плевнелиев през 2013 и 2014 г., поради краткия им служебен мандат.

на изследователите да отличат явни „печеливши“ и „губещи“ или устойчиви коалиционни формати. Резултатът от тези гласувания със сигурност не произвежда оптимален резултат за всички замесени актьори, но не може и да бъде окачествен като „игра с нулев резултат“.

Тематиката предоставя широко поле за бъдещи изследвания с особен фокус към националните предпочитания на България по конкретни въпроси преди финалното им разглеждане на ниво министри и проследяването на тяхното развитие през различните работни формати на Съвета. За момента агрегираните данни за България ни предоставят някои общи тенденции и наблюдения, но е нужен допълнителен фокус върху вътрешните процеси в рамките на институцията, за да добием цялостна представа за реалните „победи“ и допуснати компромиси на страната.

Библиография:

1. Aspinwall, M. (2007), *'Government Preferences on European Integration: an Empirical Test of Five Theories'*, British Journal of Political Science, 37(1): 89-114.
2. Hagemann, S. and J. De Clerk-Sachsse (2007), *'Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement'*, Special Report, Brussels: Centre for European Policy Studies.
3. Hageman, S. and Hobolt, S. (2016), *'Government responsiveness in the EU: Evidence from Council voting'*, Comparative Political Studies: 1-27.
4. Hagemann, S. and Høyland, B. (2008), *'Any Parties in the Council?'*, Journal of European Public Policy 15(8).
5. Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006), *'The Council of Ministers'* (2nd revised and updated edition), Basingstoke: Palgrave Macmillan.
6. Heisenberg, D. (2005), *'The institution of consensus in the European Union'*, European Journal of Political Research 44: 65-90.
7. Hertz, R. and Leuffen, D. (2011) *'Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making'*, European Union Politics 12(2): 193-215.
8. Hix, S. and Hagemann S. (2016), *'Does the UK win or lose in the Council of Ministers?'*, European Politics and Policy Blog, LSE. Accessible at: <https://goo.gl/1IGbMU>.
9. Kelemen, R.D., Menon, A. and Slapin, J. (2014), *'Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union'*, Journal of European Public Policy 21(5): 647-63.
10. Monthly Summaries of Council Acts. Consilium: <https://goo.gl/LxQrLZ>.
11. Mattila, M. (2004), *'Contested Decisions - Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers'*, European Journal of Political Research, 43(1): 29-50.
12. Thomson, R. Stokman, F. Achen C.H and Konig, T. (eds), (2006), *'The European Union Decides'*, Cambridge: Cambridge University Press.

13. Thomson, R. (2009), '*Actor alignments in the European Union before and after enlargement*', *European Journal of Political Research*, 48(6): 756-81.
14. Zimmer, C., G. Schneider and M. Dobbins (2005), '*The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution*', *Political Studies*, 53(2) 403-2.
15. Toshkov, D. (2017), '*The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union*', *Journal of European Public Policy*, 24:2, 177-196.
16. VoteWatch Europe database: www.votewatch.eu.
17. Лилков, Д. (2016), „Неформално управление в Съвета на Европейския съюз“, Сборник с доклади от съвместна научна конференция на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“, 2016: 77-87.

Липсата на отчетност на институциите на ЕС – заплаха за политическото представителство в България

Елица Узунова

Департамент „Политически науки“,
Нов български университет

Abstract

The lack of debate between governors and the governed results in difficult solution finding and/or to denial of decision making, responsibility and accountability of the current policies.

Thus it is difficult to apply the main democracy principles for transparency and accountability and this strengthens the 'democratic deficit' in the European Union. This questions the entire process of integration as well as the integrity of the European Union in short and long term perspective.

State governing structures' legitimacy is essential for the proper functioning of the democratic society that is to insist from them to be accountable to their electors in order to receive broader support from the citizens.

Are elections sufficient to guarantee the accountability of the representatives when there are many levels of political decision-making and the tracking of meaningful electoral connection is almost impossible. This questions the way in which the representativeness in EU functions both on the level of the member-states and on a supranational level.

Although the governing models are different in the 28 EU member-states, they are all democracies where the governments must be accountable to their national parliaments. The European Union is not a state formation, neither is intergovernmental organisation like the UN. It is a contract for the association of 28 member-states and this contract is the base for the establishment of supranational institutions that are empowered to take binding decisions regarding the negotiated policy. EU contract says that functioning of the Union is based on representative democracy where citizens are directly represented by the European Parliament and indirectly represented by their national governments that are accountable

to their national parliaments. Decision-making process must be transparent and closer to the citizens as much as possible.

The mechanisms for ensuring that decision-makers within the EU are accountable to European electorates are innovative, but robust. Insofar as there is a democratic deficit it elates more to lack of public engagement and understanding than it does to formal institutional structures. Public support and understanding of the EU is not well embedded. There is ample scope for improving the connections between citizens and the EU institutions, for national parliaments to play a greater role in influencing EU developments and for political leaders to enhance the visibility and understanding of the European Parliament and its members – and indeed the EU as a whole – to the public.

Many of the EU decisions i.e. international policy, tax policy, strategic development as well as contract amendments are approved with consensus between the 28 national governments. In this context, each member-state exercise veto and is accountable to the respective national parliament for the position that it stands for. Nevertheless, the elaboration of the legislation in many other policy areas is by decision-making process where both member-states and the members of the European Parliament are involved.

The analysis will focus on the functioning of the European Parliament in terms of the participation of the national representatives in the decision-making process and on the effectiveness of this participation.

The European Council functioning will be analyzed in the context of the crisis and the necessity of implementation of differentiated integration that would enable stronger defense of the national interest in the context of the general political process.

Although the Council of Ministers now holds public sessions, the elected governments of the member states are not keen to grant access to debates in the Council, which are held behind closed doors – and where most important decisions are made. These meetings can't be followed online and minutes are not made public. Not even representatives of the European Parliament can attend.

This is difficult to square with the claim of being democratic, but the remedy mostly lies with the national parliaments. It could and should be their job to call their own government ministers to account for what they do in Brussels, but most national parliaments do a very poor job in this regard – the House of Commons being one of these poor performers.

The analysis will also attempt to prove the hypothesis that in times of crisis and enhanced integration the division between the political families is losing its political role and most probably this would affect the national political representativeness in a long-term perspective.

This topic is important in the eve of the rotating presidency of the Council of the EU by Bulgaria. Is it possible for the Bulgarian presidency to cope with the main

challenge of democratic representativeness on the EU level, namely to build a more understandable and transparent representativeness for the citizens so they would start insisting on accountability from their representatives?

* * *

„Европа е континент на съмнението. Ние винаги сме били мъже и жени, които са поставяли под въпрос собствените си преценки и възгледи. И това дава неповторим вкус и драматизъм на живота – това е европейската индивидуалност.“

Жак Делор

Тези гуми до голяма степен се отнасят и за ситуацията, в която се намираме сега, а именно, че Европейският съюз е в криза. Договорът от Лисабон¹, който определя начина на функциониране на институциите и взаимодействието между тях, очевидно не може да даде отговор на множество въпроси и да предостави решения. Мненията за него се колебаят между двете крайности – от положителни перспективи до пълно отрицание на поставените цели. За едни той е голяма крачка към европейска супер държава, за други слага край на „федералната визия“ за Европейския съюз.

Съвременната криза на легитимността в Европейския съюз е в резултат на разминаването между начините, по които функционират представителните системи и новите очаквания, чрез които се формират разбиранята за представителството на гражданите. Досегашните опити да се анализира интеграцията се основават преди всичко на икономически, юридически или политически теории, когато става въпрос за обяснение на политическите процеси в Съюза.

В тази връзка се очертават поне три проблема: 1) дистанция между управляващи и управлявани; 2) провал на партиите в създаване, артикулиране на интереси и поставяне под въпрос на ползата за мнозинството от политическите решения; 3) изборите не се приемат като гостатъчна гаранция за отговорността на представителите.

Тези проблеми частично описват и настоящата тежка политическа криза, в която се намира Европейският съюз, отнасяща се най-вече до демократичната легитимност на неговите институции. Но това, което изглежда ясно, е, че е широко разпространено безпокойството от

¹ Влиза в сила на 1 декември 2009 г. след несигурен и тревожен период на ратификация.

начина, по който представителството в ЕС функционира както в държавите членки, така и на наднационално ниво.

Най-голямото предизвикателство за демократичното представителство на равнище Европейски съюз е то да изглежда разбираемо в очите на европейските граждани. Сложната система на ЕС не оставя място за опити за промяна на политическата посока. Основният проблем тук е, че гражданите на Съюза не разбират как той функционира и как те могат да се включат в „правенето“ на политиката. В резултат на това избирателната активност на европейските избори продължава да пада.

Правителствата не могат да изпълняват партийните изборни обещания, защото прилагането на бюджетна, икономическа и друга политика се решава на равнище ЕС, както в Европейския съвет, който определя цялостната политическа насока и приоритетите на Съюза или в новосъздадената Еврогрупа, в която министрите на държавите - членки на еврозоната, обсъждат въпроси, отнасящи се до споделените им отговорности във връзка с евроето.

От друга страна, общите политики на Съюза се обсъждат от правителствените представители на равнище Европейски съвет, където от една страна се създават общи рамки, които впоследствие трябва да бъдат следвани на национално равнище, но от друга – министрите имат възможност да защитят националния интерес в тези общи политики.

Европейският съюз трябва да се стреми да постави политическите сили на европейско равнище в конкуренция помежду си не само от гледна точка на изборните програми, но също така и върху последиците от неизпълнението им (което би могло да се състои в отстраняването на член на парламента или други санкции – като глоби за същия или за политическата му партия).

Работата на депутатите в ЕП не е ясна за гражданите и основна задача би трябвало да бъде повишаване на информираността им, за да бъдат по-видими и разбираеми резултатите от работата им.

Липсата на дебат между управляващи и управлявани води до трудното намиране на решение и до отказ от отговорност и отчетност за водените политики.

Много често представителите на изпълнителната власт не се отчитат пред парламентите или пред своите избиратели за дейността си в Съвета, което засилва процеса на непрозрачност при вземане на решения в ЕС и задълбочава кризата в отношенията между управляващи и управлявани. По този начин принципите на прозрачност и отчетност, които са водещи за демокрацията, са трудно постижими и засилват „демократичния дефицит“ в Европейския съюз.

В съответствие с разпоредбите на конституцията Министерският съвет на България трябва предварително да информира² Народното събрание и да дава отчет за своите действия, когато участва в изработването и приемането на актове на равнище ЕС. Министър-председателят, който участва в състава на Европейския съвет, където се задава политическият дневен ред на ЕС, може активно да се намеси в процеса на формиране на принципи на прозрачност и отчетност, като се опитва да въздейства върху целия политически процес.

Отговорност за взетите политически решения на равнище Министерски съвет от гледна точка на участието в политическия процес в Европейския съюз липсва. Спазването на този принцип е от особена важност за цялостния политически процес в страната, тъй като министрите пряко участват в законодателния процес на Европейския съюз като членове на Съвета на ЕС. Съветът винаги заседава в открити заседания, когато обсъжда и гласува проекти на законодателни актове. За тази цел всяко заседание на Съвета се разделя на две части, обсъждащи съответно законодателни актове и незаконодателни дейности.

Според конституцията министрите не са длъжни да се отчитат пред Народното събрание по въпроси, свързани с участието на България в процеса на вземане на решения на ниво ЕС. Министерският съвет, от своя страна, информира Народното събрание по въпроси, които се отнасят до задълженията, произтичащи от пълноправното членство.³ „Правителството, в частност българската делегация в Европейския съвет, е задължено да информира българския законодателен орган. Членовете на парламента могат да прекъсват изложението и да задават последващи въпроси, т.е. има възможност за провеждането на градивен дебат. Парламентът може да прави оценка на дейността на българската делегация в Европейския съвет.“⁴

Няма отчетност и на равнище кметове и общински съветници, които участват в Комитета на регионите (КР) на ЕС. КР стартира инициатива „Размисъл за Европа“, целта на която е да се достига до хората по места, да се изслушват тревогите на гражданите и техните предложения за това какъв трябва да бъде ЕС и да се съобщават на Брюксел! До момента никъде не може да бъде намерена информация за вече проведени срещи и дебати или за реално „придвижване“ на проблемите на гражданите в пленарните зали.

² Конституция на Република България, 1991 г., чл. 105, ал.4.

³ Чл. 105. ал. 4 от Конституцията на Република България, съгласно който: „Когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия.“

⁴ Радойкова (2016), стр. 143.

В интернет страницата на КР⁵ има възможност за участие на гражданите в местни и регионални публични прояви, посветени на европейски въпроси, организирани в партньорство с членовете на КР в ролята им на „посланици на ЕС на местно равнище“, с градовете, провинциите и регионите и техните национални сдружения и мрежи, както и с останалите институции на ЕС в държавите членки. Липсва обаче информация за вече проведени събития, одобрени проекти и резултати от инициативата и не става ясно колко и как се води дебатът с гражданското общество. На 12 август 2016 г. с постановление № 208 Министерският съвет на България приема Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила, което предизвиква спорове между представителите на различните политически партии, недоволство сред кметовете на общините и обръкване на българските граждани.

Никой от политическите представители от която и да е политическа партия не спомена, че както предвижда член 79, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, въпреки че компетентността в областта на миграцията принадлежи основно на държавите членки, ЕС може да установява мерки за поощряване и подкрепа на действията на държавите членки за насърчване на интеграцията на граждани на трети страни. България трябва да провежда интеграционна политика, това е нашият ангажимент, който сме приели с Механизма за релокация и презаселване, а именно да настаним бежанци, да им осигурим възможности те да пребивават тук, да се интегрират в нашето общество по възможно най-толерантния начин и общините сами да определят кого биха могли да настанят.

Проследявайки историята на политиките, свързани с миграцията, става ясно, че Постановление № 208 повтаря текстове на по-стари документи – Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията за 2015 - 2020 г., която е приета още на 2 юни 2015 г., в която са регламентирани индивидуалните споразумения за интеграция, които бежанците трябва да подпишат с „компетентен орган“. Освен това е записано, че тези споразумения са „основен инструмент за интеграция“ и че те вървят ръка за ръка с ученето на български език, посещаването на училище, правото на социални помощи, „достъпа до жилищна среда и инфраструктура“ и уточнява, че страната ще „прилага конкретни мерки и услуги за подпомагане на бежанците при жилищното настаняване“.

Освен документа от юни 2015 г. има и един още по-ранен – от 2010 – „Национална програма за интеграция на бежанците в Република Бълга-

⁵ Европейски комитет на регионите (КР), Местни прояви - <http://cor.europa.eu/bg/events/Pages/cor-local-events.aspx>

рия“. В него е записано, че задачата на страната е да направи така, че „до една година от получаването [на статут, бежанецът] да има достъп до финансова помощ за жилищно настаняване“.

„План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави“ е документ на Европейската комисия, изпратен за разглеждане и обсъждане до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Българските евродепутати, представителите ни в Икономическия и социален комитет и комитетите, членове на КР, са се запознали с текста и няма данни някой от тях да не се е съгласил с предложението или части от него. Тук не е ясно дали съществува връзка между политическите представители на европейско и тези на местно ниво.

Това, което не успяват да разберат българските политици, е, че успешната интеграция на гражданите на трети държави е въпрос от общ интерес за всички държави членки. Инвестирането на ресурси и енергия в интеграционните политики днес ще допринесе за това ЕС да стане по-просперитно, сплотено и приобщаващо общество в дългосрочен план. В контекста на настоящите предизвикателства, свързани с миграцията, е дошъл моментът за преразглеждане и укрепване на общия подход във всички области на политиката и заедно с всички съответни участници – включително ЕС, държавите членки, регионалните и местните органи, както и социалните партньори и организациите на гражданското общество.

Няколко общински съвета, сред които Велико Търново, обявиха с декларации, че не искат бежанци на територията на общината си, че правителството „рисува етническа промяна на страната“ и подобни наредби изискват широко и открито обществено обсъждане или дори провеждането на местен референдум.

На 31 март 2017 г. служебният кабинет отмени наредбата за интеграция на бежанците, а по нея няма сключено нито едно споразумение за интеграция между бежанци и общини и е предложена за обществено обсъждане коригирана наредба.

Споменавам всичко това, за да покажа липсата на връзка между нас, гражданите, и политическите ни представители. Липсата на заинтересованост към водените политики на ниво граждани и усещането за безнаказаност у политиците, формиращи общественото мнение не на база факти и документи, а възползвайки се от неинформираността на избирателите, води до криза в политическото представителство, обръкване и недоверие към институциите

Политическите ръководители трябва да имат предвид доколко действително работата им в институциите на ЕС присъства разбираемо във всички слоеве на обществото, за да може да служи на общия

интерес посредством един демократичен процес, основан на диалога и консенсуса.

Това поставя под съмнение целия процес на интеграция, а в средносрочен и дългосрочен аспект и целостта на Европейския съюз. Легитимността на политическите представители е от съществено значение за добре функциониращото демократично общество, което да изисква от тях да бъдат действително отговорни пред своите избиратели, за да се радват на широка подкрепа от гражданите.

Достатъчна гаранция ли са изборите за отговорността на представителите при организация, в която има много политически нива на вземане на решения и е трудно да се проследи избирателна връзка. Това поставя по въпрос начина, по който се развива представителството в ЕС както в държавите членки, така и на наднационално ниво. Сред държавите - членки на ЕС, моделите на управление са различни, но всички са демокрации, в които правителствата трябва да се отчитат пред националните си парламенти. Европейският съюз не е държава, нито е междуправителствена организация.

В Договора на Европейския съюз се посочва, че функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация⁶, а гражданите се представляват пряко от Европейския парламент и непряко чрез техните национални правителства, отчитащи се пред националните парламенти. Решенията трябва да се вземат възможно най-открито и най-близо до гражданите.

Националните правителства са тези, които играят ролята на форум и имат възможност да търсят отчетност за действията на своите представители в ЕП и Съвета. Дали дадена държава членка има дясно или ляво правителство, не е от ключово значение в полза на избора на основни политики. Казаното характеризира водената от ЕС политика като „политики, без политика“, която е напълно възможно да се превърне в доминиращо управление и в самите държави членки – все по-затъвяща представителна демокрация и неуспешно създаване на демократично управление на равнище Европейски съюз.

Необходимо е лидерите на Европейския съюз да направят усилие за подобряване на възможностите за прозрачност и отчетност, за да се засили търсенето на отговорност към вземащите решения от страна на гражданите. В противен случай може да се окаже прав бившият председател на Европейската комисия Жак Делор, че „лидерите на ЕС „убиват“ Европа“⁷.

⁶ Член 10 „1. Функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация.“ - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

⁷ Жак Делор: „Лидерите на ЕС убиват Европа“ - http://www.dnevnik.bg/evropa/novini_ot_es/2012/03/29/1798030_jak_delor_liderite_na_es_ubivat_evropa/

Библиография:

1. Flinders, M. (2012), *'Defending Politics: Why Democracy Matters in the 21st Century'*.
2. Pitkin, H.F. (1967), *'The Concept of Representation'*, Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.
3. Богданов, Б. (2001), „Европа - разбираана и правена“.
4. Захариева, Ю., Шикова, И., Николов, К. (2004), *„Европейският съюз. История, институции, политики“*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, София.
5. Конституция на Република България, 1991 г. Достъпно на: <http://www.parliament.bg/bg/const>
6. Радойкова, Г. (2016), *„Отчетност на институциите на Европейския съюз“*, Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, София.
7. Шивергева, М. и И. Начев (2010), *„Ние в Европейския съюз“*, НБУ.
8. Шикова, И. (2012), *„Ротационното председателство в Европейския съюз“*, Дипломатически институт, Министерство на външните работи на Република България.

Европейският консенсус на българските партии и оставащите извън него (1990 - 2016 г.)

Емил Марков

Категора „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The issues highlighted in this report focus on one main topic – the transformation of Bulgaria's political system in the transition period from a simple satellite to the Soviet Union to a democratic country with established market economy and a clearly defined pro-European consensus.

The report describes the political subjects and especially the ones with legislative and executive power who have actively participated in the establishment of the European consensus. By providing an analysis of the parties' political programs, their leaders' public speeches and their real policies, my text aims at giving a clear structure of how the European consensus consolidates. I will go even further and analyze the far-left and far-right political parties which argue Bulgaria's European path. It's interesting that they do it by challenging the structure and the hierarchy in the EU unlike their counterparts in the West who call for direct exit from the Union.

Въведение

Промените в България, започнали с оставката на Тодор Живков, водят до сериозни политически последици, свързани с прехода на България към парламентарна демокрация и развита пазарна икономика. Появата на нови поколения лидери начело на БКП/БСП, възраждането и появата на нови политически субекти, най-ясно обособени около Съюза на демократичните сили, както и новите геополитически реалности, свързани с края на Студената война в полза на западните сили,

отвеждат българския политически живот към нови хоризонти и до немислими дотрещи това цели. До 1990 г. България е част от съветската сфера на влияние в Европа, част от Варшавския договор и Съвета за икономическа взаимопомощ. Бързите промени, свързани с новата политика на Михаил Горбачов и падането на Берлинската стена, водят и до разпад на предишното геополитическо статукво, а оттам и до липсата на подкрепа за режима на БКП от страна на Съветския съюз.

Появяват се нови политически измерения и цели пред българската държава. Моделът на държавния социализъм губи своята актуалност и новите реалности налагат и промени в мисленето в посока пазарна икономика и демокрация, а пример за крайна цел в тези начинания са западноевропейските държави и идеята за присъединяване на България към Европейския съюз. Този стремглав и правилен завой, обаче, е процес на много трудности, промяна в мисленето относно света, както и политически трансформации. И все пак е една от малкото точки на прехода, по които е постигнат европейски консенсус за пътя на България в ЕС, подкрепен от всички големи политически партии, с изключение на няколко националистически формации по различни причини.

Докладът ще разгледа пътя на европейския консенсус и основните положения на зародилия се преди около 10 години европесимизъм/евроскептицизъм в България, както и ще анализира основни документи, програми и литература от признати специалисти в изследваното поле като: Петър-Емил Митев, Мария Пиргова, Борис Попиванов, Андрей Райчев, Кънчо Стойчев, Васил Проданов, Николай Генев, Милен Любенов и др.

Европейският консенсус в левицата

Важно е да се отбележат използваните понятия в работата – „европейски“ и „евроатлантически“ консенсус, които изразяват позициите на българските партии спрямо членството на България в НАТО и ЕС. Второто понятие е по-тясно и олицетворява специфично отношението на българските партии към Организацията на Северноатлантическия договор, което не е било винаги единно и ще бъде подробно разгледано в тази работа.

За разлика от другите страни от бившия социалистически лагер, Българската комунистическа партия не е забранена като Румънската комунистическа партия, не е маргинализирана като в Полша, а остава водеща сила, начело на промените в България. Партията не се разпада на комунисти и социалдемократи, а остава единна, като обединява в себе си различни идеологически движения и крила. Въпреки мнението сред част от населението, че партията ще се превърне в основна пречка за демократичните промени и евроатлантическия курс на България, в средите на БКП се появяват първите проевропейски движения, и то

още в годините, когато България е член на СИВ и Варшавския договор, което само по себе си говори много за проевропейския курс на управляващата партия и желанието за включването в европейските структури. Все пак свободата на фракции в тогавашния устав не прави непременно това равнозначно на проевропейския курс на самата партия. Разбира се, тези движения се застъпват и за пълното социалдемократизиране на БКП, кандидатстване за членство в Социалистическия интернационал и съюзни отношения с останалите европейски партии. Други движения се опитват да насочат партията към търсене на свой собствен път на развитие като нова „лява партия“, като отстояват позицията, че БКП не трябва да се отказва от миналото си.

Заслужава си да бъде споменат трудът „Път към Европа“ на Петър-Емил Митев. По негови думи: „Път към Европа поставя цивилизационни акценти: най-съществено значение има култивирането на ориенталската почва, а не просто изтръгването на тоталитарните плевели. Тактическата формула е: „Радикални цели с умерени средства“¹.

Приемането на европейския консенсус осмисля и стратегическите партньорства на БСП, която има нужда от нова европейска легитимация чрез партиите на европейската социалдемократия и ПЕС.

Европейската ориентация на СДС

Разбира се, доста по-ясна европейска ориентация показват партиите въясно, обединени в СДС. Още с основаването си на 7 декември 1989 г. СДС избира за свой цвят и символи жълто лъвче на син фон, което трябва да подчертае европейската насоченост на десницата. За разлика от БКП, СДС се превръща в основен субект на разграждането на комунистическата държава и наследство и за скорошното присъединяване на България към НАТО и ЕС. СДС е все още обединение на различни по характер политически сили – зелени, социалдемократи, християндемократи, консерватори, различни клубове и движения.

И все пак по подобие на другите страни в преход, България прави първите стъпки чрез конституирането на Кръгла маса, която да реши важните въпроси, свързани с разграждането на монопола на БКП и първите демократични избори, които се провеждат на 10 юни 1990 г. Заседанията на националната Кръгла маса продължават от януари до май 1990 г. На споразуменията, постигнати на тях, е даден върховен законодателен статут – от Народното събрание се очаква автоматично да гласува и приема решенията без изменения.

Любопитно е, че в заседанията на Кръглата маса думите „Европа“ и „европейски“ са споменати близо стотина пъти само с положителни

¹ Митев, П.-Е. (2011).

конотации, но няма нито едно еднозначно проевропейско изказване нито от страна на лидерите на СДС, нито от страна на тези от БСП. Нещо подобно споменава в самия край единствено студентският активист Емил Кошлуков: „Всички ние декларираме, че искаме да се придвижим към Европа, особено Българската комунистическа партия. Всички ние се стремим към евентуално членство в ЕИО и изобщо в европейския живот, в общия европейски дом“.²

Според Андрей Райчев Кръглата маса е легитимиращият механизъм за този нов елит и на нея се проблематизират основно въпросите, свързани с миналото, докато тези за бъдещето не са силно застъпени: мирен преход без насилие, демокрация, избори, свобода на словото, пазарна икономика и капитализъм, европейска геополитическа ориентация на България, „път към Европа“.³

Ако разгледаме предизборните програми на БСП и СДС в началото на прехода, ще видим и някои проевропейски цели. Например, в програмата на СДС от 1990 г. в началото на изброените цели на Съюза е ярко посочено: „утрешна единна и цивилизована България да се присъедини към демократичния и модерен европейски свят, към бъдещата европейска конфедерация“⁴. Предизборната програма на БСП от април 1990 г. ясно декларира към тогавашния момент, че Българската социалистическа партия е „за“ участие на България във Варшавския договор, но виждането за трансформация на БСП в посока демократичен социализъм изисква „широко отваряне на България към Европа. България трябва да вземе достойно участие в създаването на общия европейски дом“⁵.

Постигането на проевропейския консенсус се налага и през линията на международната легитимация на политическите сили в България. БСП търси своето проевропейско признание през приемане в Социалистическия интернационал (2003 г.) и Партията на европейските социалисти (2006 г.), докато СДС чрез Европейския християндемократически съюз (1997 г.) и Европейската народна партия (1998 г.).

Въодушевлението в началото на прехода свързва надеждите за по-добро развитие на България чрез членството ѝ в НАТО и ЕС, като по

² Вж. сайта със стенограмите на Кръглата маса, последно посетен на 7.4.2017 г.

³ Райчев, А., Стойчев, К. (2004), „Какво се случи?“ С., ИК „Труд“, с.16.

⁴ Вж. Кратка предизборна програма на СДС, 1990 - http://www.prehod.omda.bg/page.php?title=%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0_%D0%BD%D0%B0_%D0%A1%D0%94%D0%A1,_1990_%D0%B3.&IDMenu=666&IDArticle=3522, последно посетен на 7.4.2017 г.

⁵ Вж. Предизборна програма на БСП, април 1990 г. - <http://www.omda.bg/page.php?IDMenu=209&DArticle=1637>

времето на двуполюсния модел не съществуват ярки евроскептични партии. В рамките на БСП има отчетливо движение срещу влизането на България в НАТО, но не и срещу ЕС. То се характеризира от „Марксистката платформа“ на Минчо Минчев, от позициите на мнозина по-консервативни функционери от БСП за военнополитически неутралитет на България и други, които оказват влияние върху ръководството на БСП да не подкрепя интеграция в НАТО, но това се променя като факт след 2000 г.

БСП преживява немалко разцепления, но нито една от формациите, които я напускат – от ГОР до Движение 21, не застава против европейския консенсус, т.е. наличието на евроскептични нагласи в определени среди на БСП не води до търсене на самостоятелни политически пътища от страна на гейците в тези среди.

За европейския консенсус най-добре говорят самите действия на управляващите „сини“ и „червени“ мнозинства. Постепенни стъпки в тази посока правят и БСП, и СДС.

Процес на присъединяване към ЕС

Желанието на България да стане пълноправен член на тогавашната Европейска икономическа общност, сега ЕС, е заявено за първи път с Решение на Великото Народно събрание от 22 декември 1990 г. Споразумението за асоцииране на България е подписано на 8 март 1993 г. и ратифицирано от НС на 15 април същата година. На 1 декември 1995 г. по времето на кабинета Виденов и управлението на БСП парламентът дебатира представянето на официалната молба на Република България за членство в ЕС. Решението е прието с 213 гласа „за“, 1 „против“ и нито един „въздържал се“. Интересно е изказването на министър-председателя Жан Виденов пред НС след края на гласуването: „Едва ли в съвременната българска история има друг въпрос, по който да е налице така ясно очертано съгласие на политическите сили като европейската интеграция на България.“⁶ На 16 декември 1995 г. България връчва официално молбата си за пълноправно членство в ЕС, като още тогава е създаден парламентарен комитет „България – ЕС“, а Комисията по външна политика приема правомощия, свързани с европейската интеграция. По отношение на НАТО „червеното“ мнозинство в НС ратифицира програмата „Партньорство за мир“.

Тези действия имат своята история и са предшествани от ходовете на правителството на Филип Димитров. То подписва серия договори със западни държави, а през 1992 г. премиерът Димитров прави официално държавно посещение в САЩ, където получава и подкрепя за евро-

⁶ Стенографски дневници на XXXVII ОНС, 117-о заседание, 01.12.1995.

атлантическия курс на страната.⁷ От пролетта на 1992 г. като приоритетна задача на външната политика се очертава включването на България в европейските структури, като за тази цел е създадена Комисия по преговорите с главен преговарящ депутатът от СДС Илко Ешкенази. През 1992 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа гласува приемането на България като член на Съвета на Европа, а през декември правителството отправя искане за асоцииране с ЕС.⁸

Ключово за периода от 1997 г. до 2001 г. е правителството на ОДС с Иван Костов. Правителството активно се стреми към членство в НАТО и Европейския съюз. СДС поддържа близък контакт и води постоянен диалог с представителите на ЕС и НАТО, като често се държи сякаш вече страната е част от двете организации. През 1999 г. България получава покана за присъединяване към Европейския съюз и в началото на 2001 г. отпада визовият режим в рамките на ЕС – факт с важно значение. ОДС управлява и по времето на конфликта в Косово, като позволява преминаването на натовските военновъздушни сили да оперират свободно над България при ангажирането им в конфликта. Подкрепата на ОДС за действията на НАТО ускорява поканата за влизане в организацията.

По това време и БСП съществено променя своята позиция относно взаимодействието и сътрудничеството на България с НАТО. Парламентарната група на БСП и партийният лидер Георги Първанов се обявяват срещу военната намеса на НАТО в Югославия, но не и срещу членството на България в организацията, което е преломен момент в позициите на БСП. Столетницата приема трайно членството в НАТО като част от политическата програма на партията.

Европейският консенсус в първите 10 години от началото на прехода е изключително силен въпреки множеството проблеми, породени от икономическата трансформация на страната и тежката конфронтация между политическите сили.

Втората партийна система и приемането на България в НАТО и ЕС

Този консенсус се запазва и в периода след 2001 г., когато след изборната победа на НДСВ и формирането на коалиционно правителство с участието на ДПС, се формира нов модел на междупартийна конкуренция, определен от Г. Карасимеонов като „втора партийна система“. Активната външна политика на Симеон Сакскобургготски и вече получената покана за членство на България в ЕС спомагат правителств-

⁷ Вж. Проданов В. (2009), „Българският парламент и преходът“, София, ИК „Сиела“, с.205-206.

⁸ Вж. Стенографски дневници на XXXVI НС, 1 сесия, LXVIII заседание, с. 64-74.

вото на НДСВ да подготви България за присъединяването ѝ към ЕС в най-кратки срокове. Факт, който говори много за проевропейските позиции на НДСВ, е, че главният преговарящ с ЕС от страна на България Меглена Кунева получава и поста министър на европейските въпроси⁹. Очевидно на институционално равнище това е изявено като приоритет, след като в самата структура на изпълнителната власт се въвежда подобна позиция. През 2002 г. Европейският съвет приема решението България да се присъедини през 2007 г., през 2004 г. са затворени всички 31 преговорни глави с ЕС, а през март България става част от НАТО. На 25.04.2005 г. се подписва Договорът за присъединяването на България към ЕС.

Интересно е да проследим как преминава ратификацията на договора през Народното събрание на 11 май 2005 г., за да си изясним отношението на водещите политически сили към членството на страната ни в ЕС: 231 „за“, 1 „против“, 2 „въздържали се“. Показателно е, че нито един народен представител не се обявява срещу ЕС или членството на България. Въпреки че коалиция „Атака“ е част от Народното събрание и излиза със силна националистическа платформа, единственият депутат, гласувал „против“ – Стела Банкова – обяснява гласа си с „националното предателство на правителството, допуснало закриването на малките блокове на АЕЦ „Козлодуй“. Единствените двама „въздържали се“ са от „Коалиция за България“ – от Комунистическата партия Александър Паунов и Огнян Сапарев, изявен патриот и националист. Те се въздържат, защото според тях парламентът няма яснота за договореното.¹⁰

Евроскептичните партии в България

Вследствие на трайното ангажиране на водещите политически сили с евроатлантическия курс, в България се появява ниша за извеждане на националистически послания и евроскептицизъм. През 2005 г. се появява партия „Атака“, начело с харизматичния бивш редактор на в. „Демокрация“ Волен Сидеров и неговото предаване по телевизия „Скам“ – „Атака“, което критикува силно идеята за разполагане на военни бази на САЩ в България, членството в НАТО, затварянето на малките блокове на АЕЦ „Козлодуй“ като изискване за влизането на България в ЕС. Практически тя е първата евроскептична партия, радикална десница със силни ксенофобски послания срещу българските роми и турци и най-вече срещу ДПС.

⁹ Вж. НДСВ предлага М. Кунева за министър по европейските въпроси - http://btvnovinite.bg/article/6546_NDSV_predlaga_Meglana_Kuneva_za_ministar_po_evropeyskite_vaprosi.html, последно посетен на 6.4.2017 г.

¹⁰ Попиванов, Б., М. Пиргова (2013).

Партия „Атака“ извървява дълъг път в позициите си и затова може да съдим от прословутите „20 точки на партия Атака“¹¹. Съществува спор доколко Атака е крайнолява или крайноясна партия, но началната ѝ програма дава ясна картина, че това е антинатовска партия, но не и крайно евроскептична доколкото изисква преразглеждане на договорните глави с ЕС и отварянето на блоковете на АЕЦ, но не и напускането на Съюза. Според М. Любенов, анализирайки посланията на всички партии в периода 1990 - 2009 г., при Атака надделява отрицателното отношение към европейската интеграция поради опасността от загуба на национален суверенитет.¹²

Интересен факт за анализ е и това, че първоначално влязлата през 2005 г. в НС коалиция „Атака“ включва в себе си и крайнолявата партия „Нова зора“, която обединява левите националисти и прокламира подкрепа за Възродителния процес.¹³

За разлика от Атака, крайногесните партии във Франция (Национален фронт), Австрия (Партия на свободата) или дори Унгария (Йобик) настояват страните им да напуснат ЕС, докато Атака е госта понема в това отношение. Друга „по-мека“ евроскептична партия намираме в лицето на ВМРО, която се обявява за „Европа на нациите“ и срещу федерализацията на ЕС, но не и срещу самото членство.¹⁴

Важно е да бъде ясно открит фактът, че евроскептичните партии в България следват скептичния курс спрямо НАТО, който е следван и от БСП в периода 1990 - 2000 г.

Можем да разгледаме и позициите на водещите политически сили при ратификацията в Народното събрание на последния важен европейски договор – Лисабонският. Той е одобрен от ЕП на 20.02.2008 г. На 21 март 2008 г. НС обсъжда внесената законопроект за ратификация. Две са новите обстоятелства в контекста на европейския консенсус. За първи път от началото на прехода има парламентарна сила, обявила се „против“ (коалиция „Атака“) и за първи път самият консенсус е възприет като самоочевиден, лишен от необходимост да бъде преутвърждаван и преподчертаван. В пленарната зала единственият, който говори за консенсуса, не е народен представител, а министър по европейските въпроси Гергана Грънчарова. Във връзка с договора тя заявява: „Това ще е първият европейски консенсус, в чието изграждане

¹¹ 20 точки на партия Атака - http://www.ataka.bg/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=51, последно посетен на 6.4.2017 г.

¹² Любенов, М. (2011).

¹³ Н. Генов, „*Радикалният национализъм в съвременна България*“ - http://www.fes.bg/files/custom/library/2010/Radikalnijat_nacionalizam_v_savremenna_Bulgaria.pdf, последно посетен на 7.04.2017 г.

¹⁴ Вж. Програмата на ВМРО - <http://www.vmro.bg/pages/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0/>, последно посетен на 7.4.2017 г.

България участваше от самото му начало до неговия финал – с наши представители в Конвента, със свои наблюдатели в Европейския парламент, с реални евродепутати, с българското правителство вече като правителство на държава - член на Европейския съюз.“ Почти не става дума защо България трябва да е единна в своето отношение.

Повечето депутати се задоволяват да преразкажат основните положения в текста на документа, да изтъкнат значението му от леви („стъпка към социална Европа“) или от десни („повече субсидиарност и по-малко бюрокрация“) позиции. Аргументите на „Атака“ визират опасения от засилващ се натиск на „ядрото на ЕС“ (по-богатите държави) върху по-бедните, от възцаряване на нова „доктрина Брежнев“ с възможност да ограничи допълнително нашия суверенитет, от създаване на европейска „свръхдържава“. Лидерът Волен Сидеров дори отхвърля евроатлантическия консенсус – според него НАТО е „ненужен и неадекватен след падането на Берлинската стена“. Резултатът на гласуването е: 195 гласа „за“, 15 „против“, няма „въздържали се“.

Европейският консенсус след 2007 г.

Ключов период в развитието на партийната система започва след създаването на ПП „Граждани за европейско развитие на България“ с лидер Бойко Борисов. В резултат на огромното недоверие към НДСВ, БСП и ДПС на политическата сцена се появява поредният политически субект в лицето на Бойко Борисов, кмет на София, бивш главен секретар на МВР. ГЕРБ възниква първо като гражданско сдружение в края на 2006 г., но печели убедително всички последващи избори до 2016 г.

ГЕРБ успява да извърви сериозна програмно-идейна еволюция от популистка до традиционна (mainstream) партия с устойчива във времето подкрепа. Партията чрез лидера си постига безпрецедентните за прехода три управленски мандата, като според Милен Любенов в неговото количествено изследване „правят впечатление и количествените натрупвания в категорията „европейска политика“¹⁵, които присъстват ярко във всяка програма на ГЕРБ. ГЕРБ са част от ЕНП от 2008 г. Партията става изключително популярна по показатели на усвоени европейски средства по време на управленията си¹⁶ и заради топлите си връзки с останалите управляващи партии в Европа от семейството на ЕНП.

¹⁵ Вж. <http://www.vmro.bg/pages/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%20%D0%BC%D0%B0/>, последно посетен на 7.4.2017 г.

¹⁶ Усвоените европейски средства по времето на ГЕРБ - http://gerb.bg/bg/news/detail-balgariya_se_izkachi_na_parvo_myasto_v_evropa_po_polucheni_sredstva_ot_byudjeta_na_evropeiskiya_sayuz-43622.html, последно посетен на 7.04.2017 г.

Не на последно място трябва да бъде разгледана и важната погребност, че основните политически сили са не само вече признати като проевропейски чрез приемането им за членове на европейските политически партии, но те са и в самите им ръководства. Най-емблематичен остава примерът със Сергей Станишев, станал временен председател на ПЕС през 2011 г. и два пъти избран за постоянен през 2012 и 2015 г., една от най-високите изборни позиции в ЕС, заемани от българин. Заместник-председатели на ЕНП са евродепутатът от ГЕРБ Мария Габриел и посланикът на България в Турция Надежда Нейнски. Заместник-председателят на европейските либерали от АЛДЕ е евродепутатът от ДПС Фелиз Хюсменова.

Заклучение

В периода 1990 - 2016 г. България преминава през серия от предизвикателства с оглед цялостната си интеграция в евроатлантическите структури. Тази интеграция не е възприемана еднозначно от различните политически сили, но още на Кръглата маса през 1990 г. е наложен консенсус поне по отношение на членството на България в Европейския съюз. За България е специфично, че европейският консенсус не е нарушен дори от националистическите партии, които не желаят политиката на задълбочаваща се интеграция и федерализация, но не са принципино против самия Съюз. За разлика от това, те са против участието на България в НАТО по подобие на БСП в началото на прехода. Това е характерна черта на българския евроскептицизъм.

Библиография

1. Любенов, М. (2011), „Българската партийна система: групиране и структуриране на партийните предпочитания 1990 - 2009 г.“, УИ „Св. Климент Охридски“, София, с.172.
2. Митев, П.-Е. (2011), „Преходът и поуките за българската левица“, в: Лиляна Канева, Максим Мизов, Евгений Кандиларов. Изследвания по история на социализма в България: Преходът, ЦИПИ, София, бележки, с.32.
3. Н. Генов, (2010), „*Радикалният национализъм в съвременна България*“ - http://www.fes.bg/files/custom/library/2010/Radikalnijat_nationalizam_v_savremenna_Bulgaria.pdf, последно посетен на 7.04.2017 г.
4. НДСВ предлага М. Кунева за министър по европейските въпроси - <http://btvnovinite.bg/article/6546>, последно посетен на 7.4.2017 г.
5. Попиванов, Б., М. Пиргова (2013), „*Парламентът като субект на съвременната българска външна политика. Конституционна и институционална рамка*“ Десетилетия на преход и промени. Проблеми на външната политика и сигурността. Сб. Статии. УНСС - София, Изд. комплекс УНСС (2013), София, с.100-104.

6. Проданов В. (2009), „Българският парламент и преходът“, ИК „Сиела“, София, с. 205-206.
7. Райчев, А., К. Стойчев (2004), „Какво се случи?“, ИК „Труд“, София, с.16.
8. Стенограмите на Кръглата маса - http://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/2603/8.htm, последно посетен на 7.4.2017 г.
9. 20 точки на партия „Атака“ - http://www.ataka.bg/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=51, последно посетен на 07.04.2017г.
10. Програмата на ВМРО - <http://www.vmro.bg/pages/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0/>, последно посетен на 7.4.2017 г.
11. Стенографски дневници на XXXVII ОНС, 117-о заседание, 01.12.1995.
12. Усвоените европейски средства по времето на ГЕРБ - http://gerb.bg/bg/news/detail-balgariya_se_izkachi_na_parvo_myasto_v_evropa_po_polucheni_sredstva_ot_byudjeta_na_evropeiskiya_sayuz-43622.html, последно посетен на 7.04.2017 г.

Evolution of freedom of speech in Bulgaria after its accession in the European union

Simona Veleva

Constitutional Law Department,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Freedom of speech is one of the cornerstones of the modern democracy. Its development depends on numerous economic, social and political factors. Bulgaria's accession in the European Union in 2007 has led to many positive transformations in the country over the past 10 years. In the beginning of the membership in the EU, Bulgaria faced several legal, administrative and political challenges. However, they were promptly overcome due to the commendable preparation, the modern and well-adapted Constitution and the experience borrowed from other countries. Nevertheless new obstacles appeared. It was expected that the freedom of speech as one of the fundamental principles and requirements for the development of the civil society would be stabilized and strengthened with the adoption of the European Union law. Those expectations were not fulfilled due to various reasons. This report aims to briefly identify and summarize the amendments of the national legislative framework on the freedom of speech, as well as to analyse whether these changes had a positive impact on the media and political environment and how the European legislation has reflected on the content of the principle of freedom of speech in Bulgaria over the past ten years. The report cannot examine all of the legislative acts in the detail, however, it will note some of the most important regulations of the European Union law, which are prominent for the media environment in the country and the regime of freedom of speech.

International instruments

International Covenant on Civil and Political Rights, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Convention on the Right of the Child, as well as the European Convention on Transfrontier television, all of which contain provisions on the freedom of expression and its lawful limitations are part of the Bulgarian legislation due to Article 5, para. 4 of the Bulgarian

Constitution. To complement this, the Treaty of Lisbon has made the EU Charter of Fundamental Rights legally binding, which means Bulgaria must act also in compliance with the rights and principles of the EU Charter, as well. A special role has Directive 2010/13/EU, which is implemented through the Radio and Television Act. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, as well as the Code of conduct concerning public access to Commission and Council documents are also applicable. Significant importance has the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

In the recent years there were several more important Recommendations of the Council of Europe regarding freedom of speech, such as Recommendation CM/Rec(2016)5 of the Committee of Ministers to member States on Internet freedom; CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors; CM/Rec(2016)1 of the Committee of Ministers to member States on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality; CM/Rec(2015)6 on the free, transboundary flow of information on the Internet; CM/Rec(2014)6 on a Guide to human rights for Internet users (Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies) and others. All those acts of the soft law enrich the legal basis on which freedom of speech can be developed and sustained in Bulgaria.

National legal framework – brief overview

The Constitution enshrines the 'universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance'. It also gives prominent guarantees of freedom of speech and is an excellent basis for further development on a legislative level of this fundamental principle of the civil society, since the freedom of expression, freedom of the press and the right to seek, obtain and disseminate information are proclaimed in Articles 39-41 ('communication rights'). On constitutional level, the expression of the rights and restrictions directly corresponds to Article 10 of the European convention of human rights and Article 19 of the International covenant on civil and political rights. The censorship is expressly prohibited. Art. 39, para. 1 states that: 'Everyone shall be entitled to express an opinion or to publicise it though words, written or oral, sound or image, or in any other way'.

Article 40 of the Constitution proclaims freedom of the press and the mass media and maintains that they shall be free from censorship, and Article 41 guarantees the right to information without interference from the state authorities (para. 1) and the right to publicly-held information (para. 2):

- (1) Everyone shall be entitled to seek, obtain and disseminate information.
This right shall not be exercised to the detriment of the rights and reputation

of others, or to the detriment of national security, public order, public health and morality.

- (2) Citizens shall be entitled to obtain information from state bodies and agencies on any matter of legitimate interest to them which is not a state or official secret and does not affect the rights of others.

Art. 39 and 40 allow the restriction of the right of anyone to express an opinion; these regulations can be used to stop or confiscate printed matter or another information medium when this right is used to the detriment of the rights and reputation of other persons, or to incite a forcible change of the constitutionally established order, to commit a crime, or to incite animosity or violence. On a legislative level, there are several important laws, which contain provisions guaranteeing freedom of expression and can affect its overall condition.

The Radio and Television Act (RTA) is one of the main acts, which regulates media services provided under the Bulgarian jurisdiction, including the structure and the authority of the Council of Electronic Media, which is an independent specialized body regulating media services in Bulgaria. It also gives opinions on the draft State budget regarding finances of BNT and BNR. One of the main responsibilities of the Council is to issue licenses and registration of radio and television broadcasters. This procedure is carried out in accordance with the requirements of Directive 2010/13/EU. This act needs further and detailed analysis on the legal guarantees of freedom of expression. It gives the modern structure of the most significant institutes, which shape the Bulgarian media environment. It contains legal definitions of the basic terms in compliance with the European Union's law as well as the main regime of the two public service providers – the Bulgarian National Radio and the Bulgarian National Television. It also regulates commercial speech, sponsorship, radio and broadcaster license and registration, etc. There are numerous amendments throughout the years and some of the most important ones contain provisions on the licensing procedure in accordance with the requirements of Directive 2010/13/EU, as well as rules and principles regarding freedom of speech and pluralism, independence of media service providers. In compliance with the European legal framework, the RTA now divides media services into linear and non-linear. 'Linear media services' stands for media services provided by a media service provider for simultaneous viewing/listening of programmes on the basis of a programme schedule. 'Non-linear (on-demand) media services' according to the law, refers to media services provided by a media service provider for the viewing/listening of programmes at the moment chosen by the user and at his or her individual request on the basis of a catalogue of programmes selected by the media service provider. Definitions of the basic media terminology such as media service provider, editorial responsibility, radio and television broadcaster, audiovisual and radio programme are also defined in compliance with the European law. According to the RTA media service providers shall be public-service and commercial. Most of the amendments in the RTA were made in 2010 and in general, the act was considerably improved. The principles

freedom of speech and pluralism, freedom of information and independence of media service providers and of the activities thereof from political and economic interference were better enshrined. Media services must not incite to hatred based on race, sex, religion or nationality. Journalists and artists, who have concluded contracts with media service providers, have the right to act freely. RTA explicitly states their right not to be given any instructions or directions as to the practice of their pursuits by persons and/or groups outside the management bodies of the media service providers. Public criticism of media service providers by employees thereof shall not be treated as disloyalty to the employer. Journalists, who have concluded contracts with media service providers, shall have the right to refuse to perform an assignment, provided it is not related to implementation of the provisions of RTA or of the relevant contracts and if it is contrary to their personal convictions; technical editing of programme material or of news may not be refused. The editorial statute is obliged to provide specific definitions and measures for the protection of the freedom and personal accountability of journalistic work in accomplishing the assignment set; the protection of journalists; the professional and ethical standards of journalistic activity in the respective media service providers; the manners of decision-making which concern journalistic activity; the establishment of an internal body for the settlement of any disputes as may arise in the course of journalistic work. Media service providers also shall have the right to receive any information as they may need from state and municipal bodies, unless this information contains any secret as provided for by law. This amendment from 2010 is in compliance with European law and it is also in compliance with another very important act, which gives ground basis for the principle of freedom of speech in Bulgaria – the Access to Public Information Act (APIA), which was amended a couple of times since 2007. Media service providers are also obligated to use any information received accurately and untendentiously, as well as to disclose information about their broadcasting activities in the cases provided for by the law.

There are also numerous provisions regarding the protection of children's rights and a few new rules guaranteeing their safety, e.g. the new art. 17a RTA, according to which media service providers shall be obligated to respect the rights of the child as regulated in the Child Protection Act and in other statutory instruments and not to admit the participation of children in broadcasts which are adverse to, or pose a risk of impairing, the physical, mental, moral and/or social development of children, according to the criteria adopted under the procedure established in the law. On-demand media services, which might seriously impair the physical, mental or moral development of children, shall be only made available in such a way that ensures that children will not normally hear or see such on-demand media services.

Another interesting question refers to the promotion and the politics regarding European and national works in the radio and television programmes. According to RTA the creation of and access to European works in the case of on-demand audiovisual media services shall be promoted, where practicable and by

appropriate means. Audiovisual media service providers are obliged to use hardware and software for the accessible and attractive presentation of European works in the catalogue of programmes offered by the audiovisual media service. Also, at least 50 per cent of the total annual transmission time of the television programme services, excluding the time appointed for news and sports programmes and television games, advertising, teletext and teleshopping, must be reserved for European works, where practicable. At least 12 per cent of the transmission time must be reserved for European works created by producers who are independent of broadcasters. Meeting this proportion should not include repeats. The production and distribution of European works in the radio programme services should be encouraged. However, this is one of the very controversial provisions not only in Bulgaria but also in the other member states. The right balance between regulation and free market is very sensitive and the simple obligation for transmitting certain percentage of works with specific origin doesn't solve the problem entirely.

It is also important to note that there is a lack of enough detailed and clear legal provisions on the financial funding of private media outlets, especially in the light of EU budget expenditures in the recent years.¹

The Electoral Code, on the other hand, provides strict rules regarding campaign finances. Anonymous donations and donations from legal entities, non-residents and religious institutions are forbidden. The Electoral Code regulates the campaign coverage by the public service broadcasters, Bulgarian National Television (BNT) and Bulgarian National Radio (BNR). They are required to cover elections in accordance with the principles of accountability and objectivity and allocate free airtime to each contestant. The Electoral Code provides regulations regarding the public funding for media advertisement to the parties, coalitions and nomination committees that have registered in the elections in the amount of BGN 40,000. The recent amendments clarify that prices for election advertisement should not exceed the average market prices for commercial advertisements in the last six months before the start of the campaign. All broadcasters should separate paid content from editorial and news reporting and should clearly mark it as such.² However, the election coverage by private broadcasters is largely unregulated.

Relevant to the issue is also the Act Restricting Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity, which was also amended ever since Bulgarian's accession into the EU. The purpose of those amendments is to facilitate and to encourage the pursuit of economic activity, by means of restricting to socially justified limits the administrative regulation and administrative control exercised over the said activity by the state bodies and by the bodies of local self-government, however it also gives general provisions in the field of media audio- and audiovisual services.

¹ Antonova, V. (2016).

² <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/248771?download=true>

There are a few very important revisions in the Access to Public Information Act (APIA) worth to be mentioned. In 2015 art. 15 of the APIA was majorly amended including now 17 categories of information, which every head of an administrative structure within the system of the executive power shall publish on a regular basis in order to achieve transparency of the administration's activities, and for the purpose of maximum facilitation of access to public information. This information should be up-to-date. One of the main changes is in Chapter 4 of APIA and the whole implementation of Directive 2013/37/EU, which revises the first Directive on the Re-use of Public Sector Information from 2003. The APIA transposed Directive 2003/98/EC on the Re-use of Public Sector Information in 2007. The re-use regime prohibits any exclusive clauses in giving right to use whole data bases and obliges any public sector body in the EU states to provide equal availability of such data bases on equal conditions and costs related fees calculated in transparent way.³

The scope of the public sector bodies obliged to provide information for re-use is extended by the law changes to libraries, museums, and archives. The definition of a „public law organization“ became more precise. It is applicable for both access to information and information re-use purposes, including companies under the control of the state and the municipalities.

Public sector bodies are obliged to make their documents available as much as possible in open and machine- readable format together with their metadata. The standard licenses for the re-use of public sector information and its publication in an open format are to be set by a Regulation of the Council of Ministers. Public sector bodies have to publish information in an open machine-readable format in a government Open Data Portal and in cases when e-request for information is sent electronically or through the access to public information platform, electronic signature is not required. Something else, specifically important is that the fees for re-use of public sector information should not exceed the material costs for its reproduction and provision. When the information is held by the other organizations, the fee should not exceed the costs for its collection, production, reproduction and dissemination, together with a reasonable return on investment. There is a tariff adopted by the Council of Ministers for all public bodies except municipalities. The limitations on the re-use of public sector information are in line with the EU Directive and the Bulgarian legislation. In the cases of trade secret, the public sector bodies are obliged to perform the overriding public interest test.

The Copyright and Related Rights Act also went through some changes ever since Bulgarian's accession into the European Union. Implementing Directive 2004/48/EC and later the transposition of Directive 2011/77/EU amending Directive 2006/116/EC on the term of protection of copyright and certain related rights was an effective and adequate process. The latest changes aimed at implementing Directive 2012/28/EU on certain permitted uses of orphan

³ Look further: Жулева, Г., Кашъмов, А., Павлова, Д., Терзийски, К., (2015).

works, which now are applicable only to publicly accessible libraries, educational establishments, museums, archives, film or audio heritage institutions with an official address in Bulgaria and the public service broadcaster. These organisations are entitled to use orphan works only in order to achieve aims related to their public interest missions, in particular the preservation of, restoration of and provision of cultural and educational access to works and phonograms contained in their collection. They may generate revenues in the course of such uses for the exclusive purpose of covering the costs of digitising orphan works and making them available to the public.⁴ Some of the new amendments in the latest years included prolongation of the term of protection of some of the rights of the producers and the performers, as well as some new rules regarding the collective management societies.

Even though Bulgarian Law in the field of copyrights and related rights still misses some details and needs to refine some aspects of the civil procedure, all substantive rules are established. This means that Bulgaria can ensure a strong protection of all intellectual property rights and can apply effective and flexible means of enforcing these rights. In the field of copyrights and related rights Bulgarian law is very well harmonized with the EU law.

Electronic Communications Act and the Personal Data Protection Act are also amended numerous times throughout the years and currently include much better protection of consumers' rights and all of its provisions are reflecting the EU law.

Some provisions of the Criminal Code and the Administrative Offences and Punishments Act and the Classified Information Act also shape the legal framework of the freedom of speech. In Bulgaria defamation and libel are crimes.

Regulatory bodies

The abovementioned Council of Electronic Media is one of the main bodies, which function is to keep the balance of the freedom of speech. The other regulatory body whose main competence reflects directly the condition of the freedom of expression is the Communications Regulation Commission (CRC). It implements the state sector policy in the field of telecommunications and postal services. CRC is a specialized independent state authority, entrusted with the functions of regulation and control over the carrying out of the electronic communications. In the context of equity and transparency and in compliance with the Bulgarian legislation, CRC has the goal to promote the competition of the telecommunications markets in the country. The national regulator proceeds, aiming at the increase of the sector investments, the new communications technologies' development and the protection of the end-users in Bulgaria. Significant role have also the Commission for Protection against Discrimination

⁴ Kirkorian-Tsonkova, O. (2015).

and Commission for Protection for Private Data, as well as the Financial Surveillance Commission.

Self-regulation

The question of the self-regulation of the media market in Bulgaria is often subject to wide discussions. Ever since 2004 there is a Code of Ethics of the Bulgarian media. Along with it an Ethical Committee was established which main function is to oversee compliance with the Code. However, not all the media in the countries has signed and adopted it, so it is valid only for a limited number of media. Alternatively, in 2014 a recently established body – Bulgarian Media Union published its own Code of Ethics and Professionalism of the Bulgarian Media, which has its separate Ethical Commission. Those two alternative acts and the unwillingness of large number of media to join them is one of the main problems of self-regulation in Bulgaria which threatens the freedom of speech and makes the self-regulation an unstable tool for balance and encouragement of pluralism and diversity.

Media ownership

The concentration of media ownership and lack of enough guarantees for pluralism is without a doubt one of the biggest challenges before the freedom of speech in Bulgaria. Amendments, which ensure transparency of media ownership, are also discussed as a general necessity within the EU. In 2010 the Compulsory Deposit of Copies of Printed and Other Works Act was amended and a new article 7a proclaims the obligation of publishers of periodicals and newspapers in the country to provide information regarding their real owner. The information about the owner of the printed media should be published in its first issue of each calendar year and a copy submitted to the Ministry of Culture within five days. The fine envisioned for publishers failing to provide the above information is fixed at BGN 1000-2000 for the first offence and to BGN 3000 to 5000 for the second. These amendments are towards more transparency of the media ownership in the country. However, they were strongly criticized due to the lack of provisions, which require information about the ownership of the capital of the legal entities behind the media, as well as lack of enough guarantees for the transparency of all natural and legal persons behind the media and the legal connections between them. Another issue is the implementation and the control of this new provisions and the effectiveness of the sanctions when the provision is not complied with.⁵ The regime of imposing sanctions – by the major of the municipality is not clear enough. The lack of procedure in which the sanctioning body will be informed of the violation of the

⁵ Policy brief No 49, march 2015. Center for the study of democracy, p. 3, online issue: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=22656>

provisions and the wide administrative discretion leads to lack of effectiveness. Another problem is the possibility the owners of the print media to be also distributors. It becomes extremely hard especially for small publishers and small editions to be spread and to be competitive on the market.

Some issues on the implementation

Apart from media ownership, another serious problem is the protection of journalistic sources and whistleblowers. Although there are some provisions in the Administrative procedure code and the RTA, which protect them, there aren't enough procedural guarantees that also threaten the regime of the freedom of speech in Bulgaria. Some problems transpire in the case law of the ECHR. That is for example, lawsuits against journalists for defamation, as well as refusal to grant a broadcasting license, e.g. *Glas Nadezhda and Elenkov v. Bulgaria* was also a problem, however it is currently solved. There is a big amount of fines, which discourage individuals to take action. The court mostly cancels these fines, but they endanger the freedom of speech, as well as the sanctions for complaining of the authorities (i.g. *Marinova and Others v. Bulgaria*). The role of the whistleblowers is currently widely underrated. Freedom to file complaints is especially important for fighting corruption and administrative malpractice. Bulgaria is still being monitored under the European Commission Mechanism for Cooperation and Verification and fighting corruption is an important benchmark.

This brief review shows that the amendments in the Bulgarian legislation made after its accession in the European Union have a very positive impact on the media environment and the development of the freedom of speech in the country. The work of the Council of Electronic Media, the improvement of the procedure of the access to information, as well as the work of some NGOs (e.g. Access to Information Programme, Commission for Journalistic Ethics) and the social media give positive impulses on the condition of the free expression in the country in general. However, there are still some serious problems with media pressure and self-censorship, as well as with media concentration, which are not promptly dealt with yet. Media concentration and the funding of the medias are one of the most serious obstacles for the freedom of speech. Their solutions should find its place not only on legal, but also on political level. Further development of the legal framework on all types of media regarding the requirements for transparency and pluralism are necessary, as well as regulatory and institutional safeguards against media concentration and abuse. There should be a better-developed mechanism for sustainable funding of the media and its transparency. Whistleblowers and journalistic sources in general as well as investigative journalism should be better protected and encouraged.

European Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and human rights. These values

are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail. In order to keep the speed of the development of the Union, Bulgaria should guarantee independent media environment, based on pluralism. Freedom of speech is an essential principle for the development of the whole society. Only in this way, the single state can keep its speed, contribute to the development of the whole Union and stand for its values of democracy and freedom.

Bibliography:

1. Antonova, V. (2016), *'Black Book of Government Waste in Bulgaria'*, Friedrich Naumann Foundation, Sofia, p. 70.
2. Жулева, Г., Кашъмов, А., Павлова, Д., Терзийски, К. (2015), Доклад „Състояние на достъпа на информация в България“. Програма достъп до информация. ISSN 1314-0515 (online edition). Публикации в IRIS - издание на Европейската аудиовизуална обсерватория (едновременно на английски, френски и немски език) на материали, свързани с развитието на медийното законодателство, регулаторната и съдебна практика в областта на медийния сектор.
3. Kirkorian-Tsonkova, O. (2015), *Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, IRIS 2015-5:1/7 (online edition).
4. Nikolova, R. (2013), *'Amendments to Bulgarian Media Law'*, IRIS 2013-5:1/12: (online edition).
5. Nikolova, R. (2016), *'CEM's Report on monitoring of pre-election campaign'*, IRIS 2016-2:1/5 (online edition).

Медиите в България между пазарните и културните трансформации

Весислава Антонова

Факултет по журналистика и масова комуникация,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

Media is one of the important instruments of democracy. Without its freedom actually democracy could not exist. In this respect the fact that in 2017 Bulgaria is ranked 109 (out of 180 countries) in the World press freedom index of Reporters without borders raises a lot of concerns. Bulgaria is the champion in Europe in bad performance of media freedom, with only three countries – Macedonia (111), Russia (148) and Turkey (155) being worse off in this respect.

Media does not only guarantee political pluralism and transparency, but also provides tools for well-working society and, when necessary, transforming it. Nowadays it is the quality media which ensures all that – and quality media is in serious crisis. For many years the threat for the media in Bulgaria comes from two directions – from politics and from the market. Those two factors lead to deformations in the media practices and show real risks about the kind of the publicity and functioning of the democracy.

Formally, the media is free from political guardianship, but the last ten years gave us enough conspicuous examples to warrant scepticism and even assure us that media and politics penetrate each other. There are hidden connections and covert commitments, hidden from- the citizens.

The danger of manipulating the public opinion stems from another threat generated by the dependancy of the media on the market. Media outlets develop appropriate market strategies to guarantee financial security and survival of the media, which often puts them in dependent position.

Десет години след началото на членството си в ЕС България заема 109-о място по свобода на медиите от общо 180 страни в класацията

на „Репортери без граници“ за 2017 г.¹ Страната ни е първата, с която започва категорията „Лошо състояние“ със свободата на медиите. В Европа такива са само още три държави – Македония (111), Русия (148) и Турция (155).

Тревожен сигнал е фактът, че днес едва всеки осми българин вярва в независимостта на медиите. Европейският съюз трябва много по-ясно, отколкото досега, да настоява българското правителство да разпределя финансовите помощи от ЕС по един наистина прозрачен начин. То трябва да зачита такива основни ценности на Европейския съюз като медийния плурализъм и професионалната свобода на независимите журналисти, коментира изпълнителният директор на „Репортери без граници“ Кристиан Мир.² Проследяването на класациите назад във времето практически описват историята на българската медийна несвобода, а в голяма степен и подкопаните демократични процеси в страната.

Политиката и пазарът – източници на влияние върху медиите

Медиите са гарант за политическия плурализъм и прозрачността, както и инструмент за функционирането и трансформирането на демокрацията. За съжаление качествениите медии у нас са в сериозна криза. За тях от години заплахите идват от две посоки: политиката и пазара. Тези две сфери водят до деформации в медийните практики и разкриват реалните рискове за характера на публичността и за функционирането на демокрацията.

Формално медиите се ползват с политическа независимост, като това е нормативно изискване за обществените радио и телевизия. Същевременно, в последните десет години има достатъчно показателни примери, които пораждаат подозрения и дори убедеността ни, че те са взаимно проникнати. Между тях съществуват скрити връзки и обвързаности, при това зад гърба на тези, на които са призвани да служат – гражданите. Достатъчен е примерът с модела на финансиране на обществените медии, практически изцяло зависими от държавния бюджет или пък лобистките намеси при промени на медийното законодателство, които пряко засягат пазара.

Опасността от манипулиране на общественото мнение е резултат и от зависимостта на медиите от пазара и стремежа за изграждане на подходящи пазарни стратегии за привличане на публика с цел пости-

¹ Reporters Without Borders, (2017), World Press Freedom Index, достъпен на: <https://rsf.org/en/ranking>

² Пак там.

гане на финансова сигурност и оцеляване. Обръщането на медиите към масовата публика е в основата на натиска им върху политиката. „Трансформирането на публичния живот в спектакъл принуждава политиците да правят все по-големи концесии на масовия вкус, загрижени за медийното си битие, за медийните си репрезентации вън от политическите предложения. Това преобръщане на отношенията между политиката и медиите в полза на последните се измерва във формулата „демокрация на мнението“.“³

През последните десет години от българския преход ние сме изправени пред проблема как да се регулират отношенията между медиите и политиката, между медиите и публичната сфера. В посочения сборник се обръща внимание, обаче, че не по-малко важен е въпросът как да се критикуват медиите, без да се забравя какво им дължи демокрацията и без да се ограничава свободата на тяхното функциониране. „Това не е проблем само на медиите, това е проблем на демокрацията.“⁴

Очаквания и реалност

В първите месеци на демократичния преход – в края на 1989 г. и началото на 1990 г. – хората се редяха не само на опашки за бензин, мляко, хляб и всякакви продукти от първа необходимост. Те бяха гладни и за друго – за свободни медии, от които да научават истината, и първите опозиционни вестници събираха големи тълпи по ъглите на улиците, където се продаваха. Хората искаха обективни вестници и новини, за да разберат какво наистина се случва и вярваха, че демокрацията слага край на режисираната публичност, в която събитията се представяха така, както на някого му беше удобно да изглеждат, а не такива, каквито са всъщност.

Днес, близо 28 години след 10 ноември 1989 г. и 10 години от членството на България в Европейския съюз, българската журналистика отново е в почти пълен нокаут. Наистина, по закон тя е независима от държавата. Сложен е край на еднопартийната система, темите и начинът на отразяването им не се задават от единствената ръководеща партия. Медиите са много повече на брой.⁵ Въпреки това хората все по-рядко получават необходимите новини, коментари, анализи и разследвания, които да им позволяват да си сглобят безпристрастна и пълна картина за случващото се. Заживяхме във времето на постистината и фалшивите новини.

³ Знеполски, И. (2012) , с. 9

⁴ Пак там.

⁵ По данни на Национален статистически институт (2017).

Българските медии са изпаднали в апатия. Тонът им е станал авантюрно-битово-фамилиарен по отношение дори на политическото говорене, което ще доведе до краха на сериозната журналистика. Четвъртата власт има нужда от много сериозна промяна, от радикален рестарт, за да мине на страната на хората и да започнат те пак да ѝ вярват. Сега медиите отново са се затворили в минималистичната си първична функция да бъдат единствено регистратори на случващото се, да съобщават и информират. Липсва им критичният поглед, текстовете каузи, анализите имат все по-малко място по страниците им. Медийното има нужда от рестарт, но все още не е ясно откъде ще гойде енергията за този своеобразен рестарт, той няма как да се случи и без помощта на обществото.

Медиите са оплетени в сложни икономически и политически зависимости и практически са абдикирали от основните функции на четвъртата власт, която да бъде коректив на първите три: законодателната, съдебната и изпълнителната. Вестниците и телевизиите днес не контролират гържавните институции и техни публикации/репортажи много рядко са повод за някаква положителна промяна. Вместо това те съгъстват и без това непрогледната мъгла на българската публичност, пречат да се видят истинските проблеми и да се стигне до ефективни решения.

В много от случаите вестниците и телевизиите не казват какво се случва и не помагат на хората, които ги четат и гледат, да правят информиран избор. Вместо това медиите са субект, активни участници в сложни и многопластови интриги. Поръчковата журналистика заема големи територии. Заличава се разликата между журналистика и ПР, а в други случаи медията цели да компрометира някого в точно определен момент. Подобни издания и програми не информират, а конструират действителността и работят не за аудиторията, а за икономически или политически кръгове.

Скритата собственост в голяма част от българските медии е ясен знак, че собствениците им очевидно не инвестират в тях, за да печелят от продажби и реклама, докато предлагат на читателите си обективна и честна информация. Търговията с влияние все по-често е основен мотив за инвестиция в медийния бизнес.

Първата жертва – вестникарският пазар

„Влиянието на политически и икономически фактори върху медиите безспорно се е засилило в последните години – това си личи особено по броя на ефтините всекидневници, повечето от които работят на загуба“, казва управителят на ВАЦ в България Аксел Шинглер през

2007 г. – три години преди през 2010 г. компанията да напусне България.⁶ По думите му за издателите на тези вестници по-важни са влиянието и дори натискът, които могат да упражняват чрез медиите, особено в политически план. „С печалбите от други дейности се финансират вестниците, а те от своя страна „работят“ за основния бизнес на собствениците си“, допълва Шинглер.

Тази схема на съществуването на медиите е затвърдена практика днес. Първият сектор, който пострада най-сериозно от нея, е този на печатните медии, които днес почти напълно са загубили доверието и влиянието си сред гражданите. Загубата на доверие, наред с икономическата криза, сериозно засегнаха бизнес модела на вестниците, които в голямата си част се финансират не от продажба и приходи от реклама, а от скрити капитали, които ги използват като платформа за защита на бизнес и политическите си амбиции. Отношенията между частните медии, техните бизнес спонсори и политическите сили са в разцвет на практики на взаимни зависимости. Те се развиват на фона на слаби регулаторни органи, които спомогнаха за унищожаването на относителната автономия на двете сфери – медии и политика. Срифтът в двете сфери логично доведе и до срифт на страната едновременно в класациите и за свобода на медиите, и за качество на демокрацията. Всичко това доведе закономерно и до оттеглянето от пазара на международните собственици, които на прага на членството на България в ЕС разглеждаха местния медиен пазар като перспективен и обещаващ. Първи си тръгнаха чуждестранните инвеститори от радио- и вестникарския пазар, днес на изхода в готовност стоят собствениците на големите и най-влиятелни частни ефирни телевизии.

След като функционира 13 години в България, германската медийна група „Вестдойче алгемайне цайтунг“ (ВАЦ) реши да продаде двата водещи ежедневника „Труд“ и „24 часа“. Това е част от новата стратегия на групата за оттегляне от Балканите, която започна с продажба на бизнеса на ВАЦ в съседна Сърбия по-рано през годината. Причината за оттеглянето на германците не е финансовата криза, както мнозина вероятно са си помислили. Истината е, че ВАЦ напусна заради лошата среда за правене на медиен бизнес. Това беше коментарът на Бого Хомбах, председател на борда на директорите на ВАЦ, в негово интервю за германския бизнес вестник „Ханделсблат“ през 2010 г. Като причина за оттеглянето от Югоизточна Европа той посочи „липсата на свободна конкуренция на вестникарския пазар“ и добави, че в България и съседните страни „тясната обвързаност на олигарси с политическата власт отравя пазара“.

⁶ Капитал, 10 август 2007, достъпен на: http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2007/08/10/367108_kupi_mi_vestnik/.

Ясната собственост в медиите е важна и не само защото е добре да се знае кой всъщност говори през дадена медия. Това е и гаранция срещу установяването на монопол на някой от пазарите, като най-застрашен през последните години е пазарът на печатни издания.

Като цяло в българските медии успехът се разбира грубо като рейтинг и тираж. Това е причината за negliжирането на качеството, което по правило не се свързва с бърз пазарен успех, а с по-дълготрайни позиции и влияние.

След ВАЦ собствеността на печатни медии започна да навлиза в ръцете на местни играчи и така бяха създадени невидимите медийни монополи на медиите бухалки, а търговията с медийно влияние е в разцвета си.

Телевизионният пазар

Преди десет години на прага на членството в Европейския съюз българският телевизионен пазар изглеждаше интересен и гостатъчно перспективен на чуждестранните инвеститори. Тогава (2007 г.) скандинавската медийна група Modern Times Group (MTG) стъпи на българския пазар и първата ѝ придобивка бяха два кабелни канала: телевизия „Диема“ и музикалната „ММ“. „Тази сделка е знак за интереса ни от бъдещо разширяване в Източна Европа в страните - членки на ЕС, които са с бързоразвиващи се икономики и атрактивни медийни пазари с много възможности. Ще използваме инвестицията си в България като възможност за експанзия в Източна Европа. Компанията, в която придобиваме дялове, представлява интересна синергия от канали и аудитории, които предвещават добро бъдещо развитие на компанията“, коментира тогава президентът и изпълнителен директор на MTG Ханс-Холгер Албрехт.

Интересът на големи мултинационални компании към българския медийен пазар датира още от 1999 г., когато правителството реши да либерализира медийния сектор и да обяви конкурс за първа частна национална телевизия. Тогава най-големият медийен играч, който насочи интереса си към България, бе медийният магнат от австралийски произход Рупърт Мърдок с регистрираната в САЩ News Corp. През 2000 г. тя спечели конкурса за първата частна национална телевизия и започна да развива проекта bTV. Скандинавската SBS Broadcasting Group, германската RTL, италианската Mediaset на Силвио Берлускони са другите едри инвеститори, заявявали потенциален интерес от развитие на TV канали в България.

Влизането на пазара на компания от ранга на шведската MTG беше определено като втората по значимост инвестиция на голяма медийна

корпорация в телевизионна компания в България. На Балканите България е с най-голям брой чуждестранни инвестиции на TV пазара, което се отразява видимо, както върху стандартите за работа в българските компании, така и върху по-високото качество на TV продукцията.

Днес инвестициите в телевизии в България (а и в цяла Източна Европа) вече не изглеждат привлекателни. Преди девет години сегашните собственици на „Нова ТВ“ шведската MTG и Central European Media Enterprises (CME) на bTV ги купиха заради очаквания голям ръст на икономиката след влизането в Европейския съюз. Той обаче не се случи. Месеци след сделката за „Нова“ – в края на 2008 г., започна световната финансова криза. В следващите две години рекламният пазар се сви с над 40% и никога не се възстанови до предкризисните нива, частично заради смяната в бизнес моделите и насочването на рекламни инвестиции онлайн. Отделно от това силната конкуренция между bTV и „Нова“ свали цените на рекламното време изключително много и въпреки частичната корекция нагоре неотдавна, дългосрочната перспектива не е за ръст.

Фундаменталната причина за оттеглянето на международните компании е в смяната на стратегиите им заради изтощаването на бизнес модела на телевизиите. Това ограничава кръга на потенциалните инвеститори и носи риск вакуумът да бъде запълнен от местни играчи, чийто „бизнес модел“ е да превръщат медийното влияние в политически дивиденди. Точно както стана с вестниците след излизането на чуждите инвеститори през 2010 г.

Основният риск след оттеглянето на големи медийни компании като MTG и евентуално на CME е двете най-големи медийни групи в България „Нова бродкастинг груп“ и „БТВ Медиа Груп“ да се окажат в ръцете на близки до властта играчи, чийто интерес е да търгуват с влиянието им. Това е ясен знак, че за 27 години преход и 10 години от членството си в ЕС България почти не е заимствала положителни практики, а е взела най-лошото от кризисни медийни пазари като унгарския и румънския, в последната година и от руския.

Заклучение

Кризата на българския медийен пазар щеше да бъде още по-сериозна, ако България бе извън ЕС. Сега членството ни задължава да въведем и да спазваме правото на Съюза. От неспазването на нормите има последиствия. Достатъчно е да си припомним делото, което Съдът на Европейския съюз заведе срещу страната ни за монопола при конкурсите за цифровите мултиплекси.

Парадоксално е и друго – парите, които са отпуснати по линия на различните програми на ЕС, доведоха до сериозното увреждане на

медийния пазар, защото дълги години се дават без ясни критерии на медиите, за да популяризират европейските проекти. Но това се случва не заради ЕС, а заради България.

11.4 млн. лв. е сумата, която в рамките само на единадесет месеца (от 1 март 2015 г. до 31 януари 2016 г.) е платила държавата на 30 регионални и национални радио- и телевизионни групи. Това показват данните от публикуваните справки за изпълнение на комуникационните планове по европейски оперативни програми.⁷ Тези пари са предназначени за закупуване на програмно време в телевизии и радиостанции. Ако добавим допълнителните услуги като изработка на рекламни материали и логистика по събития, сумата нараства до 13 251 667 лв. Отчетите на комуникационните стратегии по оперативните програми не покриват печатните медии, защото тях законът ги задължава да участват в конкурс, за да получат финансиране от държавата.

Пикът на държавното финансиране на медии беше през 2013 г., когато 32 млн. лв. европейски средства бяха раздадени за реклама на еврофондовете. Макар сега сумата през 2016 г. да е почти три пъти по-малка – 11.4 млн. лв., въпросите по какви критерии е била разпределена остават.

Съвсем нормално е институциите да искат да покажат на хората какво включват различните оперативни програми и кои сектори подпомагат. Това е заложено и като изискване от Европейската комисия. Проблемът е, че парите досега се раздаваха без достатъчно ясно определени правила. Основната дупка е в Закона за обществените поръчки, който не залага критерии за прозрачен процес. Купуването на радио- и телевизионно време става директно – медията получава пари от оперативните програми срещу пакет добро отразяване. При това често не само на европейските проекти, но и на цялата дейност на министерството, и то за дълго време.

Ситуацията с печатните медии също не е много по-добра – те участват привидно в конкурси, които обаче са трудно проследяеми и опасността за влияние на политиците над журналистите е напълно реална.

Проблемите с европейските пари за медии са два. Единият е голям, а другият – по-малък. По-малкият е, че част от тях се дават на база директно договаряне с телевизии и радиа, без търг. По-големият е, че всички средства се дават без ясни цели, голяма част от тях през скрити канали и вместо ефективност досега от тях се търсеше предимно политически и бизнес комфорт.

⁷ Информацията е налична на единния информационен портал - Структурни фондове на ЕС, <http://www.eufunds.bg>.

Библиография:

1. Сборник „Демокрацията болна от своите медии?“ (2012), Дом на науките за човека и обществото, София.
2. „Нови медии, нови мобилизации“ (2011), Институт отворено общество, София.
3. Сборник „Медии и политика“ (2011), Фондация медийна демокрация, София.
4. Антонова, В., Б. Пенева (2007), „Диема“ и ММ в стоманена шведска прегръдка, 23 февруари, в. „Капитал“.
5. Структурни фондове на ЕС (Единен информационен портал).

Второ ниво на местно самоуправление – възможност за демократизация на местната власт и развитие на гражданското участие

Светлин Тачев

Категора „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The Idealistic concept for regionalization of Europe takes a political character in the 80s of 20th century. It is based on the perception of theoreticians like Altiero Spinelli, Alexander Mark and Denis de Rougemont. In 1985 the Council of Europe accepts the European charter for local self-government through which a principle for subsidiarity is introduced. In 1992 it becomes a major principle in the Maastricht contract. Priority for the EU becomes the progress of regionalization. i.e. second level of local self-government. For years based on that vision the countries from the European Union make a reformation of the administrative-territorial units and give more and more rights to the local authority.

Bulgaria becomes one of the most centralized countries in the European Union. Although in 1995 Bulgaria ratifies the 'European charter', which obliges the country to provide and protect the autonomy of the territorial units, it still doesn't have a second level of local self-government.

Its establishment and progress is crucial for the successful functioning of local authority in Bulgaria. The effective inclusion of citizens in the political process is from a big importance. The committed engagements by the country to the European Union for decentralization and more power to the regions make the staged problem actual as still not solved. The lack of harmony between the joint European practices and Bulgarian legislation deepens the difficulties in the process of integration.

The lack of established second level of self-government and real decentralization creates a number of difficulties to the local authorities. They can be divided into three categories - economic, political and administrative.

The economic difficulties come from the fact that they are absolutely dependent on the central authority which determines the country's subsidies. Insufficient reformation in a financial way of decentralization is based on world economy crisis, started in 2008.

The political difficulties are connected with the impossibility for a direct election of regional authorities for autonomy. The regional governors are nominated by the central authority which raises very often revanchism. In this way the devolved model takes away the opportunity of the citizens to elect and to be elected. In 1998 the Congress of the local and regional authorities in Europe observes Bulgaria regarding the process of decentralization and suggests the creation of regional authorities for self-government. Until now they are still not created.

The lack of second level of local self-government loads up the regional cities with tasks which includes not only the municipality but the whole region. The insufficiency of administrative capacity makes it even harder for the local authorities.

Decentralization and establishment of second level of local self-government could help for the progress of local civic participation. There is nothing more important than the local citizens to take part in the decisions. In addition to the possibility for choosing a regional representative by elections it will be much easier to use the tools for direct citizenship.

Undoubtedly the process for decentralization in Bulgaria is long and full of difficulties. This is a topic which should be taken care of with competence and expertise. However 22 years after the signing of the European charter for local self-government and 10 years after joining the European Union Bulgaria haven't finished even half of the applied reforms.

To understand and assimilate the democratic process needs to begin from the very first level where the problems are closest to the people.

Идеалистичната концепция, че „силата на бъгещата Европа ще израсне от регионите и готовността на хората“¹ приема политически характер през 80-те години на ХХ век. През 1985 г. Съветът на Европа приема Европейска харта за местно самоуправление, чрез която се въвежда принцип на субсидиарност, т.е. „упражняването на компетентността до възможно най-близко до гражданите равнище“². През 1992 година той става основен в Договора от Маастрихт. Приоритет за ЕС е развитието на регионализацията, т.е. второ ниво на местното самоуправление. В продължение на години, на базата на тази визия,

¹ Европа на регионите - <http://old.europe.bg/htmls/page.php?category=235&id=1229>, 07.05.2017 г.

² Принцип на субсидиарност (2017) - http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_1.2.2.pdf, 07.05.2017 г.

страните от Европейския съюз реформират административно-териториалните си единици и прехвърлят все повече правомощия на местната власт.

България остава една от най-централизираните държави в Европейския съюз. Въпреки че през 1995 г. ратифицира Европейската харта, която задължава страната да осигури и пази автономията на териториалните единици, тя все още няма второ ниво на местно самоуправление. Въвеждането и развитието му е от съществена необходимост за успешното функциониране на местната власт в България. От особено значение е ефективното включване на гражданите в политическия процес. Поетите ангажменти от страната пред Европейския съюз за децентрализация и повече власт на регионите правят поставения проблем актуален, тъй като все още остава нерешен. Липсата на хармонизация между общеевропейските практики и българското законодателство задълбочава трудностите в процеса на интеграция.

За да бъде направен обективен и обстоен анализ, с който да се отговори на въпроса „Защо е нужно въвеждането на второ ниво на местно самоуправление в България?“, трябва да се изяснят теоретичната концептуализация, някои понятия, свързани с териториалното деление на страната, да се изведат проблемите, пред които е изправена местната власт, както и свършеното до момента от страна на държавата в посока децентрализация.

Теоретичната концептуализация

Краят на Втората световна война създава период на идеализъм, в който изследователи и теоретици измислят различни концепции за бъдещето на Европа, сред които е и европейският федерализъм. През 80-те години на XX век той придобива популярност и влиза в политическия дневен ред. Сред представителите на това течение са мислителите като Хендрик Бругманс, Алтиро Спинели, Етиен Хърш и Александър Марк. Една от най-влиятелните фигури обаче остава швейцарецът Дени дьо Ружмон.

В своите трудове той критикува централизираната държава и достига до идеята, че децентрализацията на властта ще спомогне за съживяването и развитието на местното самоуправление. Дени дьо Ружмон изхожда от възгледа, че общността е органична част във всеки човек. Според него „всеки се ражда от съюз, оформен в мрежата на социалните отношения и продължава отвъд личността в безкрайните отражения на уникалното ѝ призвание, изживяно сред другите“³.

³ Дени дьо Ружмон, „Зараждането на истинска общност и отговорната личност“, откъси от „Бъдещето е наша работа“, Дени дьо Ружмон; Златорог, София (1997), превод: Лилия Сталева - <http://cao.bg/>, 07.05.2017 г.

Клетката на една общност започва от брака на двама души, които създават собствена федерация. Постепенно тя се разширява с появата на децата, а по-късно прераства в малка общност, която „дължи съществуването си на свободното присъединяване на всички свои членове“⁴. За да се достигне до публична общност е нужно сливането „на няколко частни общности“⁵, които Ружмон нарича „universitas“.

На базата на възгледите на европейските федералисти е създадена Европейската харта за местно самоуправление. Според нея „органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство“⁶, а гражданите имат право да участват активно в политиките на общността. За да може да се случи това, местното самоуправление трябва да притежава изборителни органи (съвети или събрания), които да позволят „управление, едновременно ефективно и близко до гражданите“⁷. Прилагането на тези практики от страните - членки на Европейската общност, ще спомогнат за „изграждането на една Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта“⁸.

Създателите на Европейската харта за местно самоуправление отбелязват, че наред със създаването на изборителни органи на самоуправление може „да се прибегва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона“⁹.

На базата на тази харта при подписването на Договора за Европейския съюз страните членки приемат субсидиарността, чрез която „решенията се приемат възможно най-близко до гражданите“¹⁰. Това ще рече „предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган, по-специално орган на местно самоуправление по отношение на орган на централната власт“¹¹.

В процеса на интеграция страните - членки на Европейския съюз, реформират своето местно самоуправление, за да постигнат ефекта

⁴ Дени дьо Ружмон, „Зараждането на истинска общност и отговорната личност“, откъси от „Бъдещето е наша работа“, Дени дьо Ружмон; Златорог, София (1997), превод: Лилия Сталева - <http://cao.bg/>, 07.05.2017 г.

⁵ Пак там.

⁶ Европейска харта за местно самоуправление (15.X.1985 г.), преамбюл - <http://cao.bg/>, 07.05.2017 г.

⁷ Пак там.

⁸ Пак там.

⁹ Европейска харта за местно самоуправление (15.X.1985 г.), член 3, т.2.

¹⁰ Договор за създаване на Европейския съюз (Маастрихт, 7.2.1992 г., последно изменен с Договора за присъединяване от 2005 г.), с. 4.

¹¹ Принцип на субсидиарност (2017) - http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_1.2.2.pdf, 07.05.2017 г.

на субсидиарността. Статистически погледнато¹² девет страни - членки на ЕС (Кипър, Малта, България, Естония, Латвия, Литва, Люксембург и Словения) имат само едно ниво на местно самоуправление. Единадесет (Дания, Гърция, Унгария, Ирландия, Нидерландия, Португалия, Чехия, Румъния, Словакия, Хърватия и Швеция) имат второ ниво на местно самоуправление. Към тях спада и Австрия, но тя има федерална структура. Седем страни имат тристепенна форма на местно самоуправление – Франция и Полша (унитарни); Германия, Белгия, Испания, Италия (федерални и регионални). Във Великобритания има и едностепенни, и двустепенни. Англия има и двата модела на местно самоуправление. В Северна Ирландия, Шотландия и Уелс са едностепенни.

Деконцентрация и децентрализация

Упражняването на местна власт се осъществява чрез два модела – **деконцентрация** и **децентрализация**. За да се разбере по-добре нуждата от въвеждане на второ ниво на местно самоуправление, е нужно да се разберат какво представляват двете понятия.

Деконцентрацията представлява „процес, при който държавата създава органи и поделения на държавната администрация по територии, като целта е по-висока ефективност на изпълняваните функции“.¹³

Децентрализацията „е процес, при който централната власт отдава правомощия на местната в определени сфери. Това означава, че общините са независими и носят отговорността за своите решения в тези сфери, като общите граници и стандарти все пак се поставят от централната власт. [...] реално овластяване на местните власти да извършват дейности, които те правят по-ефективно и имат повече полза за гражданите“.¹⁴

България има двустепенна административно-териториална система – области и общини. На ниво общини се извършва местното самоуправление. Там има **децентрализация** на властта. Между централната власт и общината стои областта. Според чл. 142 от Конституцията на Република България тя представлява административно-териториална единица, която служи за „провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси“. При

¹² Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus, ALDA, January 2011.

¹³ Централизиран речник на местната власт (инфографика) - <http://smartigraphs.com/politika/centraliziran-rechnik-mestna-vlast/>, 07.05.2017 г.

¹⁴ Пак там.

областта обаче не може да се говори за децентрализация и самоуправление, тъй като няма избирателни органи, а за **деконцентрация**, т.е. органи, които се назначават от централната власт.

Проблеми пред местната власт

Липсата на изградено второ ниво на местно самоуправление и реална децентрализация създават редица трудности за местната власт. В документа „Стратегия за децентрализация 2016 - 2025“ на Министерството на регионалното развитие и благоустройството става ясно, че от ратифицирането на Европейската харта за местно самоуправление през 1995 година до 2015 година „процесът [...] протича с бавни и противоречиви темпове, а в някои случаи дори спира“.¹⁵ Интересно е, че в периода 2010 - 2013 г. всъщност протича обратен процес, т.е. към държавна централизация.

Проблемите пред местното самоуправление могат да бъдат обособени в три категории – **икономически**, **политически** и **административни**.

- Икономическите трудности произтичат от факта, че местните власти са зависими от централната власт, която определя държавните субсидии. Освен изграждане на второ ниво, ще трябва да се въведе и финансова децентрализация, която е „основен елемент на цялостната децентрализация“.¹⁶ В „Стратегия за децентрализация 2016 - 2025“ се установява, че „общините имат право да вземат самостоятелни решения за малък процент от приходите и от разходите на местния бюджет“.¹⁷ Приходите, които влизат в общинската хазна, не са достатъчни за участието им по европейски програми, което ги прави „ненадеждни партньори на европейските фондове при съфинансирането на местни проекти“.¹⁸ До 2015 г. в процеса на финансова децентрализация все пак са направени някои промени, които прехвърлят правомощия от централната към местната власт. Част от тях са - предоставяне на „данъчни правомощия на общините и пълни правомощия по общинските такси“¹⁹, „допълнени са местните данъци с патентен данък“²⁰, 50% от приходите от държавните концесии са пре-

¹⁵ Стратегия за децентрализация 2016 - 2025, с.49.

¹⁶ Централизиран речник на местната власт (инфографика) - <http://smartigraphs.com/politika/centraliziran-rechnik-mestna-vlast/>, 07.05.2017 г.

¹⁷ Стратегия за децентрализация 2016 - 2025, с.52.

¹⁸ Пак там, с.52.

¹⁹ Пак там, с.30.

²⁰ Пак там, с.30.

доставени на общините, прехвърлени са имоти от държавната в общинската власт и т.н. Недостатъчното реформиране в посока финансова децентрализация се дължи, според доклада, на световната икономическа криза, започнала през 2008 година. Смята се, че общините са най-потърпевши. Недостигът на средства слага преграда пред възможността за „финансиране на общинските услуги“²¹.

- Политическите трудности са свързани с невъзможността за пряко избиране на областни органи на самоуправление. Областните управители се назначават от централната власт, което често поражда реваншизъм. По този начин деконцентрираният модел отнема възможността на гражданите да избират и да бъдат избирани. Според Европейската харта за местно самоуправление то трябва да се осъществява „чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях“. През 1998 г. Конгресът на местните и регионални власти в Европа извършва наблюдения в България във връзка с процеса на децентрализация. Една от препоръките, които дава, е „да обмислят изграждането на органи на регионално самоуправление“²². При повторна проверка през 2011 г. е установено, „че сегашното „регионално управление“ е просто форма на териториална организация на централното управление, което няма нищо общо с реалната децентрализация“²³.
- Липсата на второ ниво на местно самоуправление „силно натова управлението на градовете“²⁴. Недостигът на административен капацитет допълнително затруднява работата на местната власт. Наблюдава се голяма централизация на публични услуги с локален характер, което затруднява общините да „планират и управляват делегираните услуги“²⁵.

Реформите, предвидени в Стратегията за децентрализация 2006 - 2015 г., са изпълнени едва на 39%.

След изтичането ѝ на 08.09.2016 г. правителството приема нова стратегия за периода 2016 - 2025 г., с която се цели придвижване на реформите.

²¹ Стратегия за децентрализация 2016 - 2025, с. 51

²² Пак там, с.14.

²³ Пак там, с.34.

²⁴ Европейският град - градоустройство и архитектура, сигурност и финанси - http://old.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/CPA/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Aleko%20Jildjov_second%20level_nbu.pdf, 07.05.2017 г.

²⁵ Стратегия за децентрализация 2016 - 2025, с. 51.

Възможност за развитие на прякото гражданско участие

Децентрализацията и въвеждането на второ ниво на местното самоуправление биха спомогнали за развитието на гражданското участие на локално ниво. Въпреки че инструментите на прякото гражданско участие не се използват често, все повече хора търсят решения на локални проблеми чрез тях. На 25 юни 2011 г. е иницииран референдум в община Горна Малина с въпрос „Съгласни ли сте община Горна Малина да предоставя права върху земи – общинска собственост, за проучване и откриване на сметища за опасни отпадъци, мини и кариери за добив на подземни богатства или замърсяващи производства?“ Участие в гопитването вземат 89,6%²⁶ от местното население, а 92% са „против“. Друг пример е референдумът от Каспичан, проведен на 19 октомври 2014 година с въпрос „Да се забрани ли изграждането и експлоатацията на инсталации за изгаряне на отпадъци на територията на град Каспичан?“. В гопитването вземат участие „1744 души при изискване за кворум от 1558“²⁷. 97.93% подкрепят.

Има данни и за редица други референдуми, инициирани на местно ниво. Някои от тях са успешни, други – не. Забелязва се тенденция, в която хората започват да осъзнават силата на инструментите за пряко участие, чрез които могат да решават локалните си проблеми. Последният пример е опитът за иницииране на гопитване във връзка с презастрояването в квартал „Младост“, който на 06.04.2017 г. е отхвърлен от Столичния общински съвет. Местната власт пък обещава референдум в София по два въпроса, свързани със собствеността на междублоковите пространства и ограничаването на автомобилите в централните части на града.²⁸

Освен познатите модели на пряко участие, заложен в ЗПУГДВМС, на локално ниво могат да се търсят и нови модели, които да внесат още повече демократичност в местната общност. Има много примери – мини публики, общностни съвети, обществени съвети към общинските съвети. В подобна насока работи кметът на квартал „Младост“ Десислава Иванчева, която въвежда обществени съвети „на квартален принцип“²⁹, за да могат гражданите „да дискутират проблемите и възможните решения“³⁰.

²⁶ Гражданите понякога успяват - <http://www.segabg.com/article.php?id=756299>, 07.05.2017 г.

²⁷ Пак там.

²⁸ Референдум по два въпроса в София до края на годината (2017) - <https://news.bg/politics/referendum-po-dva-vaprosa-v-sofiya-do-kraya-na-godinata.html>

²⁹ Гражданите ползват wifi в кметството на район „Младост“ (2017) - <https://www.novini.bg/>07.05.2017> г.

³⁰ Пак там.

Заклучение

Безспорно процесът по децентрализация в България е дълъг и изпълнен с много трудности. Това е тема, по която трябва да се действа с нужната компетентност и експертност. Въпреки това 22 години след подписването на Европейската харта за местно самоуправление и 10 години след присъединяването към Европейския съюз България не е извършила дори половината от поставените си реформи.

Липсата на децентрализация не позволява и адекватно включване на хората в политическите процеси. Въпреки това се забелязва все по-големият им интерес към случващото се в местните общности. Инструментите за пряко гражданско участие, които допреди едно десетилетие почти не са използвани, днес все повече служат като фактор за разрешаване на локални проблеми.

Демократизацията минава през различни етапи, в които хората търсят и усъвършенстват формите на участие, за да ги реформират по такъв начин, който да е най-близо до тях. За да се разбере и усвои от повече хора, е нужно тя да започва от най-ниско ниво. Там, където проблемите са най-близки на хората.

Библиография

1. Гражданите понякога успяват - <http://www.segabg.com/article.php?id=756299>, 07.05.2017 г.
2. Гражданите ползват wifi в кметството на район „Младост“ (2017) - <https://www.povini.bg/>, 07.05.2017 г.
3. Дени дьо Ружмон: „Зараждането на истинска общност и отговорната личност“. Откъси от „Бъдещето е наша работа“, Дени дьо Ружмон; Златорог, София (1997), превод: Лилия Сталева - <http://cao.bg/>, 07.05.2017 г.
4. Договор за създаване на Европейския съюз (Маастрихт, 7.2.1992 г., последно изменен с Договора за присъединяване от 2005 г.)
5. Европа на регионите - <http://old.europe.bg/htmls/page.php?category=235&id=1229>, 07.05.2017 г.
6. Европейска харта за местно самоуправление (15.X.1985 г.), преамбюл - <http://cao.bg/>, 07.05.2017 г.
7. Европейският град - градоустройство и архитектура, сигурност и финанси - http://old.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/CPA/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Aleko%20Djildjov_second%20level_nbu.pdf, 07.05.2017 г.
8. Принцип на субсидиарност (2017) - http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_1.2.2.pdf > 07.05.2017 г.

9. Референдум по два въпроса в София до края на годината (2017) - <https://news.bg/politics/referendum-po-dva-vaprosa-v-sofiya-do-kрая-na-godinata.html>
10. Стратегия за децентрализация 2016 - 2025.
11. Централизиран речник на местната власт (инфографика) - <http://smartigraphs.com/politika/cenraliziran-rechnik-mestna-vlast/>, 07.05.2017 г.
12. Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus, ALDA, January 2011.

Анализ на основните документи на европейската енергийна политика и българската енергийна политика

Иван-Петър Йовчев

Категра „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

This paper analyses two fundamental policy documents, which are related to the energy sector in Europe. The first document is – Energy 2020 – a strategy for competitive, sustainable and secure energy from the European Commission, which defines the European energy policy until 2020. The second document is ‘The Energy Strategy of the Republic of Bulgaria till 2020 - for Reliable, Efficient and Cleaner Energy’, which establishes the Bulgarian energy policy until the year 2020.

The paper is divided in three parts. In the first two parts, the main aims and policies of the European energy policy and of the Bulgarian energy policy are presented. In the third part, by using a comparative method, the author present several discussion points and conclusions regarding the topic.

The results of the analysis show that the Bulgarian energy policy is largely influenced by the European energy policy. Furthermore, this influence includes taking measures, which might not be fully rational from an economic perspective, regarding the Bulgarian energy sector.

Another conclusion of the paper is that the Bulgarian energy policy inherits the conflict between the three aims of the European energy policy– competitiveness, energy security and sustainable development. Apart from inheriting this problem, the Bulgarian energy policy deepens the issue by adding two more aims until 2020– first, reaching the goal of renewable energy shares and second, securing the energy needs and consumer protection.

1. Въведение

Енергията е от основна важност за съществуването на населението, обществото и държавата.¹ Без енергия няма енергетика, няма транспорт, няма обществени услуги, няма институции. Това означава, че липсата на енергия може да доведе до колапс на обществото, каквото го познаваме днес. Имайки предвид това, е фундаментално да разберем, че енергийната политика, която регулира енергийния сектор, е от основна важност за която и да е държава.

Поради гореспоменатата причина, исторически, държавата традиционно играе силна роля в енергийния сектор.² Новият феномен, който се забелязва в края на XX век и началото на XXI век, е, че държавата спира да бъде единственият или основният регулатор в сферата на енергетиката. В специфичния случай на Европа от 90-те години на миналия век Европейският съюз (ЕС) започва да регулира енергийния сектор на държавите членки заедно с тях.

Намесата от страна на ЕС в енергийната политика на държавите членки започва с доклада 'Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council' от 1985 г. В доклада се поставя като цел енергийния сектор да бъде регулиран от европейски директиви и да бъде приложена системата за обществени поръчки до 1992 г.³ През 1990 г. и 1991 г. се появяват първите директиви, свързани с енергетиката⁴, а през 1992 г. енергетиката намира мястото си в Маастрихтския договор⁵.

Понастоящем европейската енергийна политика (ЕЕП) се характеризира като една пълна политика, влияеща на почти целия енергиен сектор на държавите членки – от производството на енергия до нейната консумация⁶.

Съществуването на две политики, на две различни равнища (европейско и национално), регулирайки един и същ сектор, предизвиква нуждата за анализ на взаимодействията между тях. Настоящият доклад търси отговор на въпроса има ли такива взаимодействия и какво е тяхното естество.

¹ Campus Oil Ltd. et al. and the Minister for Industry and Energy et al, 1984 02727 (European Court of Justice 1984), para. 34.

² Collier, U. (2003).

³ European Commission (1985), 'Completing the Internal Market: White paper from the Commission to the European Council', Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, p. 86.

⁴ Council of the European Union (1991) *Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids* и Council of the European Union (1990), 'Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids'.

⁵ The Twelve Member States (1992), 'Treaty on European Union', Maastricht.

⁶ Sandoval, I. S. and Morata, F. (2012).

Докладът е разделен на три части. В първите две авторът разглежда основните документи на ЕЕП и българската енергийна политика (БЕП), както и целите и политиките, приети в тези документи. В третата част авторът анализира тези документи, използвайки сравнителен метод, с цел генериране на хипотези за допълнителни проучвания⁷.

2. Европейска енергийна политика

Преди представянето на основополагащия документ на ЕЕП е важно да се споменат някои данни, които да дадат информация относно контекста, в който се развива гореспоменатата политика. През 2014 г. в ЕС са произведени 966 мтне енергия⁸, което представлява едва 5,6% от световно произведената енергия за тази година.⁹ През същата година консумираната енергия в ЕС е равна на 1095 мтне, което представлява 11,6% от световно консумираната енергия¹⁰. Това означава, че 53% от енергията, консумирана в ЕС, е произведена извън съюза¹¹. Освен това е важно да упоменем, че ЕС представлява третият най-голям замърсител в света, с 3415 милиона тона CO₂ за 2014 г., или 9,57% от световните емисии¹². Тези данни показват, че ЕЕП се развива в контекста на енергийна зависимост и нужда за действие спрямо опазването на околната среда¹³.

Основополагащият документ, който дефинира политическите цели на Европа до 2020 г., е „Европа 2020 - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Текстът поставя пет цели за развитието на европейската икономика след глобалната финансова криза¹⁴. В сферата на енергетиката основната цел за Европа към 2020 г. е устойчив растеж, което означава една по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с ефективно ползване на ресурсите¹⁵. В същия документ са формулирани и действията, които Европа трябва да пред-

⁷ Collier, D. (1993).

⁸ мтне - милиона тона нефтен еквивалент

⁹ European Commission (2016), *'EU Energy in Figures: Statistical Pocketbook 2016'*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 10.

¹⁰ Ibid, p. 14.

¹¹ European Parliament (2014), *'The EU's energy dependence: facts and figures'*, at <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20140718ST053032/the-eu's-energy-dependence-facts-and-figures> (20 февруари 2016).

¹² EDGAR (2015), *'CO₂ time series 1990 - 2014 per region/country'*, at <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=des9> (21 февруари 2017).

¹³ Kanellakis, M., Martinopoulos, G., Zachariadis T. (2013).

¹⁴ Европейска комисия (2010), „Съобщение на Комисията: Европа 2020 - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM (2010) 2020 окончателен.

¹⁵ Ibid, p. 12.

приеме. Основно те са в три направления. Първото, в сферата на конкурентоспособността и нуждата ЕС да запази лидерството си в екологичните технологии и ефективно използване на ресурси. Второто, в борбата срещу изменението на климата, необходимостта за по-значително намаляване на емисиите на газове с парников ефект и увеличаване на дела на чиста и ефективна енергия. Третото, с потребността за по-нисък внос на енергийни ресурси, повишаването на нивото на енергия от възобновяеми източници и повишаване на енергийната ефективност¹⁶.

Гореспоменатата цел и предложените действия са развити в документа 'Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy'¹⁷. В текста са обяснени основните цели на ЕЕП: сигурност на доставките, конкурентоспособност и устойчивост, както са посочени в Договора за функционирането на Европейския съюз (TFEU)¹⁸. В същия документ са припомнени целите, приети от Европейския съвет през 2007 г. за 2020 г., или по познати като 20/20/20. Това са намаляване на емисиите на парникови газове с 20%, увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници до 20% и подобрене с 20% на енергийната ефективност до 2020 г.¹⁹ За да се постигнат тези цели, ЕС си поставя пет приоритета: 1) постигане на енергийно ефективна Европа; 2) създаване на интегриран европейски енергиен пазар, за да се постигне свободното движение на енергетика; 3) постигане на сигурна, безопасна и достъпна енергетика; 4) разширяване на европейското лидерство в енергийната технология и 5) засилване на международните партньорства в контекста на енергетиката.²⁰

Имайки предвид енергийните нужди на Европа и състоянието на околната среда на глобално ниво²¹, ЕЕП представлява едно разумно решение, което предприема подходящи мерки за решаване на различните проблеми, пред които ЕС е изправен. Анализирайки ЕЕП, заключенията, които можем да изведем от основополагащите документи, са, че от една страна целите на ЕЕП – конкурентоспособност, сигурност на доставките и устойчиво развитие, се намират в един постоянен баланс с оглед нуждите, ресурсите и характеристиките на европейския

¹⁶ Европейска комисия (2010), „Съобщение на Комисията: Европа 2020 - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM (2010) 2020 окончателен, с. 18.

¹⁶ Ibid. p. 18.

¹⁷ European Commission (2010), 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy 2020 - A strategy for competitive, sustainable and secure energy', COM (2010) 639 final.

¹⁸ Държавите членки (2012), „Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз“, ОВ С 326, чл. 194.

¹⁹ *Supra note* 17, p. 2.

²⁰ Ibid., p. 5-6, 9, 12, 14, 17.

²¹ IPCC (2013).

енергиен сектор. От друга страна обаче, тези цели също се намират в постоянен конфликт помежду си, ограничавайки ефективността на мерките, взети в контекста на енергетиката и околната среда²². Като пример може да се посочи връзката между мерките за енергийна ефективност и увеличаване на дела на енергия от възобновяеми източници. Целта на енергийната ефективност е да намали консумацията на енергия. Това представлява по-ниско търсене на енергия на енергийните пазари, което хипотетично може да се преведе в по-нисък стимул в инвестиране в нови генериращи мощности, имайки предвид по-ниското търсене.²³

3. Българска енергийна политика

Първия документ, създаващ енергийната политика на България, е „Националната стратегия за развитие на енергетиката и енергийна ефективност“ до 2010 г. Следващият документ, дефиниращ енергийната политика на страната, е „Енергийна стратегия на Република България“²⁴, приета с решение на Министерски съвет №279 от 11 май 2002 г. и одобрена от Народното събрание на 17 юли 2002 г. Анализи на тези стратегически документи показват съществуване на несъответствия между конкретни действия на правителството и рамковата стратегия – липсата на подходяща финансова обосновка за дадена приета стратегическа цел и липсата на рамка за добро управление за изпълнение на стратегията²⁵.

В този контекст се създава Енергийна стратегия на Република България до 2020 г., обнародвана в „Държавен вестник“, бр. 43 от 7 юни 2011 г., което представлява основополагащият документ за БЕП до 2020 г. и нейните цели.²⁶ Актуалната стратегия коригира някои от гореспоменатите проблеми, като предлага по-ясна представа за националните приоритети, по-предпазливи позиции на правителствени разходи в сектора на енергетиката и планиране на сценарии в развитието на енергетиката.²⁷

За задълбочен анализ на този документ е необходимо да се споменат някои факти, свързани с българския енергиен сектор. През 2014 г. в България са произведени 11,32 мтне енергия, също така е консумирана

²² De Jong, J and Weeda, E. (2007).

²³ IRENA and C2E2 (2015).

²⁴ Министерски съвет (2002), „Енергийна стратегия на Република България“, ДВ, бр. 71 от 23 юли 2002 г., с. 1.

²⁵ Stefanov, R., Nikolova, V, Hristov, D., Dyulgerov, A., Gegov, V., and Kaschiev, G. (2011).

²⁶ Министерски съвет (2016), *Страница на Министерски съвет: Стратегически документи - Енергетика*, at <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=704>.

²⁷ *Supra note 25*, с. 17.

17,73 мтне енергия. Това се равнява на 34,5% обща енергийна зависимост.²⁸ От консумираната енергия 18% е от възобновяеми източници.²⁹ Също така в България са създадени 45,59 милиона тона CO₂ през 2014 г.³⁰

Документът „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.“ е разделен на шест основни части: енергийна сигурност, намаляване на емисиите на парниковите газове, увеличаване на дела на възобновяеми източници в общото крайно потребление, повишаване на енергийната ефективност, независим регулиран и конкурентен енергиен пазар и средносрочна програма до 2013 г. Всяка част от документа е разделена на секции, които обясняват европейската рамка, статуса на енергийния сектор в дадения аспект и целите и политиките, предприети до 2020 г.³¹

С поглед към 2020 г. БЕП прилага европейските енергийни цели и предлага начини, по които да ги изпълни. Основните предложени мерки включват разнообразяване на източниците и маршрутите за доставка на природен газ, включително и развитието на нови находища за шистов газ, запазването и развитието на въглищната индустрия, поставяне като приоритет на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ), насърчаването на ядената енергетика, имплементирането на така наречените „умни мрежи“, битовата газификация на страната и създаване на електроенергийна борса.³²

Спрямо енергийната сигурност документът определя активна роля на България в регионалното сътрудничество и европейските инициативи за изграждане на инфраструктура за енергийни доставки. Също така открива възможността за създаване на адекватни финансови инструменти за енергийни проекти. Освен това определя развитието на енергийния сектор в следните направления: изграждане на междусистемни връзки, инвестиране в геоложки проучвания за нови находища на нефт и газ, подпомагане на местните възгледобивни находища, увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници, запазване и развитие на централизираното топлоснабдяване, изграждане на газоразпределителна мрежа и гарантиране на техническата обезпеченост на енергийната система.³³

Съпоставена с намаляване на емисиите на парникови газове, енергийната стратегия предприема като политики намаляването на из-

²⁸ *Supra note* 9, p. 35, 41, 66.

²⁹ Eurostat (2016), 'Share of energy from renewable sources', at http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_335a&lang=en.

³⁰ *Supra note* 9, p. 179.

³¹ Министерски съвет (2011), „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.: За надеждна, ефективна и по-чиста енергетика“, ДВ, бр. 43 от 7 юни 2011 г., 2.

³² *Ibid*, p. 5, 6.

³³ *Ibid*, p. 10, 11, 12.

ползваната енергия чрез енергийна ефективност, използване на по-чиста енергия чрез увеличаване на дела на нискоемисионната енергия и бърз технологичен напредък чрез въвеждане на нови енергийни технологии. Предложените политики включват финансова и институционална подкрепа за улавяне и съхранение на CO₂.³⁴

В контекста на увеличаването на дела на възобновяеми енергийни източници в общото крайно потребление на енергия основните стратегии до 2020 г. се базират на оползотворяването на хидроенергийните комплекси, съществуващи в България, и поддържане на механизмите за подкрепа за ВЕИ.³⁵ Специфичните политики, свързани с тази цел, са шест. Първата политика е относно регулаторна и законодателна подкрепа чрез по-ясни, прозрачни и недискриминационни правила. Втората и третата, взети заедно, са свързани с финансова подкрепа чрез търговски преференции, данъчни облекчения и слединвестиционна подкрепа. Четвъртата политика е асоциирана с информационна и административна подкрепа с цел улесняване и премахване на административните препятствия, съществуващи пред ВЕИ производителите. Петата е засилване на ролята на местните власти поради факта, че в естеството си ВЕИ производителите действат предимно на регионално ниво. Шестата политика е свързана с екологичната устойчивост и цели да въведе екологични критерии за ВЕИ централите според европейското законодателство.³⁶

Относно повишаване на енергийната ефективност на страната енергийната стратегия предприема шест основни политики. Това са регулаторни и пазарни стимули за постигане на енергийна ефективност, достъп до газоразпределителната мрежа за 30% от домакинствата в страната, увеличаване на децентрализираното производство на ВЕИ, подобряване на енергийните характеристики на частни и публични сгради и подкрепа и насърчаване към централизираното топлоснабдяване.³⁷

Последната част от „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.“ е свързана със създаването на независим регулиран и конкурентен енергиен пазар. Политиките в това направление са създаване на електроенергийна борса, свободен и недискриминационен достъп до мрежата, отделяне на преносните оператори от дейностите за производство и доставка, имплементиране на „умни мрежи“ и инвести-

³⁴ Министерски съвет (2011), „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.: За надеждна, ефективна и по-чиста енергетика“, ДВ, бр. 43 от 7 юни 2011 г., с. 15, 16 и за допълнителна информация за улавяне и съхранение на въглероден диоксид: Holwerda, M. and Naan-Kamminga, A. (2015).

³⁵ *Supra note* 26, p. 19.

³⁶ *Ibid*, p. 21, 22, 23.

³⁷ *Ibid*, p. 27, 28.

ране в мрежова инфраструктура, заедно със справедливо разпределяне на наличния капацитет между всички ползватели.³⁸

Това, което може да се забележи от прочита на енергийната стратегия на България, е, че тя следва характера на ЕЕП. С други думи, наблюдава се как Европейската енергийна политика е в основата на целите и политиките на енергийната политика на България. Интересното обаче е, че въпреки че има една ясна представа за националните приоритети,³⁹ политиката приема и увеличава проблема на ЕЕП – преследването на много различни цели чрез различни политики, които се намират в постоянен конфликт.

4. Заключение

Основата, на която ЕС работи, за да постигне интеграцията на енергийните пазари в ЕС, е следната:⁴⁰ енергетиката е споделена компетентност между ЕС и държавите членки.⁴¹ Това означава, че Съюзът и държавите членки могат да извършват законодателна дейност и да приемат правно обвързващи актове в енергийния сектор, но държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята.⁴² Също така, създавайки законодателство в енергетиката, ЕС трябва да спазва принципите на субсидиарност, пропорционалност и предоставената компетентност.⁴³

Имайки предвид това, е нормално да се забележи силното влияние на ЕЕП върху БЕП. Това въздействие се забелязва в целите, които БЕП цели да постигне: енергийна сигурност, енергийна ефективност и конкурентоспособност. Същото се забелязва и в мерките, предприети за постигането на целите. Въпросът, който се повдига, е до каква степен БЕП е развита самостоятелно, имайки предвид европейската енергийна политика и българските характеристики или се намираме в ситуацията, при която ЕЕП е пренесена с малки промени, за да служи за енергийна политика на България.

Забелязваме също два симптома за проблеми при изграждането на енергийната стратегия на България. Първият е свързан с приемането на европейски мерки за постигане на цели, които може да не са напълно икономически рационални в специфичния контекст на България. Като

³⁸ Министерски съвет (2011), „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.: За надеждна, ефективна и по-чиста енергетика“, ДВ, бр. 43 от 7 юни 2011 г., с. 30, 31.

³⁹ *Supra note* 25, p. 17.

⁴⁰ Leal-Arcas, R. and others (2014).

⁴¹ The Member States (2012), ‘Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union’, Rome, OJ C 326, чл. 4.2.и.

⁴² *Ibid.* чл. 2.2.

⁴³ Waloszyk, M. (2014).

пример можем да видим, че в Германия и Нидерландия – държави с високо ниво на развитие и достъпност на газоразпределителната система, природният газ е ценен като междинен енергиен източник.⁴⁴ В енергийната стратегия на България обаче, без да е представен анализ на разходите и ползите и също така без да се спомене, че България внася 94% от консумирания природен газ⁴⁵, е определено като приоритет „развитието и разширяването на газификацията в страната“.⁴⁶

Вторият проблематичен симптом на българската енергийна политика, наследен от ЕЕП, се характеризира в двойното качество на баланса и конфликта между целите, които трябва да се постигнат от ЕЕП. В случая на българската стратегия трите цели за конкурентоспособност, енергийна сигурност и енергийна ефективност са приложени и към тях са добавени две допълнителни. Това са достигане на целите за дял от възобновяеми енергийни източници и осигуряване на енергийните нужди и защита на потребителите.⁴⁷ По този начин БЕП трябва да постигне не три, а пет цели, които изискват мерки, чийто ефект в някои случаи е положителен за една цел, но отрицателен за друга. Като пример може да се посочи, че механизмите за подкрепа към производителите на енергия от възобновяеми източници⁴⁸ могат да имат негативен ефект спрямо сигурността на доставките, свободния пазар, конкуренцията и т.н.⁴⁹

В заключение, БЕП наследява два от присъщите проблеми на ЕЕП. Нещо повече, на пръв поглед изглежда, че българската енергийна политика утежнява тези проблеми при прилагането на европейската рамка за развитие в сектора на енергетиката. Също така основополагащият документ „Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.“ предоставя малко или никакъв, формален или неформален анализ на разходите и ползите, за да оправдае дадена мярка, взета в развитието на българския енергиен сектор.

Библиография

1. Campus Oil Ltd. et al. and the Minister for Industry and Energy et al, 1984 02727 (European Court of Justice 1984).
2. Collier, D. (1993). The Comparative Method. In A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, D. C., US: American Political Science Association.

⁴⁴ Muradkhanli, N. (2016).

⁴⁵ *Supra note* 9, p. 179.

⁴⁶ *Supra note* 26, p. 6.

⁴⁷ *Ibid*, p. 7.

⁴⁸ *Ibid*, p. 19.

⁴⁹ Frondel, M., Ritter, N., Schmidt, C. M., Vance, C. (2010).

3. Collier, U. (2003), *Liberalisation in the Energy Sector*. In U. Collier (Ed.), *'Deregulation in the European Union: Environmental Perspectives'*, London and New York: Routledge.
4. Council of the European Union (1991), *'Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids'*.
5. Council of the European Union (1990), *'Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids'*.
6. De Jong, J and Weeda, E. (2007), *'Europe, the EU and its 2050 Energy Storylines'*, Clingendael International Energy Programme - The Hague, p. 51.
7. EDGAR (2015), *'CO₂ time series 1990-2014 per region/country'*, at <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=des9> (21 февраля 2017).
8. European Commission (1985), *'Completing the Internal Market: White paper from the Commission to the European Council'*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
9. European Commission (2010), *'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy 2020 - A strategy for competitive, sustainable and secure energy'*, COM (2010) 639 final.
10. European Commission (2016), *'EU Energy in Figures: Statistical Pocketbook 2016'*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
11. European Parliament (2014), *'The EU's energy dependence: facts and figures'*, at <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20140718STO53032/the-eu's-energy-dependence-facts-and-figures> (20 февраля 2016).
12. Eurostat (2016), *'Share of energy from renewable sources'*, at http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_335a&lang=en.
13. Frondel, M., Ritter, N., Schmidt, C. M., Vance, C. (2010), *'Economic impacts from the promotion of renewable energy technologies: The German experience'*, *Energy Policy* 38, p.4055-4056.
14. Holwerda, M. and Haan-Kamminga, A. (2015), *'Carbon capture and storage'* in Woerdman, E., Roggenkamp, M., Holwerda, M. (2015) *'Essential EU Climate Law'*, Edward Elgar - Cheltenham and Northampton.
15. IPCC (2013): *'Summary for Policymakers'*, In: Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.) (2013) *'Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change'*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
16. IRENA and C2E2 (2015), *'Synergies Between Renewable Energy and Energy Efficiency'*, Copenhagen and Abu Dhabi: IRENA and C2E20.
17. Kanellakis, M., Martinopoulos, G., Zachariadis T. (2013), European energy policy - A review. *'Energy Policy'*, 62, 1020-1030.
18. Leal-Arcas, R. and others (2014), *'International Energy Governance: Selected Legal Issues'*, Edward Elgar - Cheltenham and Northampton, p. 67.

19. Muradkhanli, N. (2016), *'Natural Gas as a Bridge Fuel into a Sustainable Future for Germany'*, IAAE Energy Forum, Second Quarter 2016, pp. 41-43.
20. Sandoval, I. S. and Morata, F. (2012), Introduction: the re-evolution of energy policy in Europe. In F. Morata & I. S. Sandoval (Ed.), *'European Energy Policy: An Environmental Approach'*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
21. Stefanov, R., Nikolova, V, Hristov, D., Dylgerov, A., Gegov, V., and Kaschiev, G. (2011), *'Energy and Good Governance in Bulgaria - Trends and Policy Options'*, Center for the Study of Democracy - Sofia.
22. The Member States (2012), *'Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union'*, Rome, OJ C 326, чл. 4.2.
23. The Twelve Member States (1992), *'Treaty on European Union'*, Maastricht.
24. Waloszyk, M. (2014), *'Law and Policy of the European Gas Market'*, Edward Elgar - Cheltenham and Northampton.
25. Държавите членки (2012), *Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз*, ОВ С 326.
26. Европейска комисия (2010), *Съобщение на Комисията: Европа 2020 - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*, COM (2010) 2020 окончателен.
27. Захаринов, Б. (2012), *„Европейска и национална енергийна стратегия до 2020 г.“*, Paper presented at the Алтернативни енергийни източници и интелигентна енергия, НБУ - София.
28. Министерски съвет (2002), *Енергийна стратегия на Република България*, ДВ, бр. 71 от 23 юли 2002 г.
29. Министерски съвет (2011), *Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.: За надеждна, ефективна и по-чиста енергетика*, ДВ, бр. 43 от 7 юни 2011 г., 2.
30. Министерски съвет (2016), *страница на Министерски съвет: Стратегически документи - Енергетика*.

Енергийна сигурност на България след първата декада на пълноправно членство в Европейския съюз

Гергана Тошева

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

2017 can be defined as the year for conclusions. To begin with, in March the European Union (EU) celebrated the 60th anniversary of the Treaties of Rome. They are considered to be the basis of the closer European integration and together with the Treaty of Paris are constitutive for the EU. This year marks the beginning of a new phase of the integration process as one of the major member states, the United Kingdom, decides to trigger the exit procedure. Possibly it is more appropriate to acknowledge this as some kind of disintegration process. 2017 marks ten years of Bulgaria's full membership in the EU. It is time for us to rethink what we have accomplished during this decade and what we want to do in the future, taking into account the European and international developments.

This report concentrates on how the energy security of Bulgaria has changed as a result of the past ten years as a full member state of the EU. It examines the linkage between the norms adopted on the supranational level, the appropriate measures taken on national Bulgarian level in order to fulfill the objectives incorporated in the EU secondary law and the effects at national level. The aim of the report is to answer the following research question: How did the first decade of full membership of Bulgaria in the European Union affected the energy security of the country?

As a result of the gas crises in 2006 and 2009 the EU undertakes actions aiming at minimizing the negative impact on the member states of such unforeseeable disruptions of gas supply. The direct result of this initiative are two regulations – Regulation (EU) No 994/2010 on Gas Security of Supply and Regulation (EU) No 347/2013 on the Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure. The major objective of these two pieces of European secondary law is the diver-

sification of the gas supply towards the EU member states. Diversification is an instrument for ensuring energy security as it concerns both the resources of gas supply as well as the routes.

According to Regulation (EU) No 994/2010 on Gas Security of Supply, article 6 the transmission system operators are obliged to secure 'permanent bi-directional capacity on all cross-border interconnections between the Member States'. Regulation (EU) No 347/2013 on the Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure states that Bulgaria is part of the Southern Gas Corridor that is designed to transport gas from the Caspian Basin, Central Asia, the Middle East and the Eastern Mediterranean Basin to the Union.

During the past few years Bulgaria has taken several initiatives in order to comply with the secondary law of the EU and as a result the energy security of the country has improved. The construction of the two bi-directional cross-border interconnectors with Romania and Greece are a direct result of the EU's plan to lay the foundations of interconnected trans-European energy infrastructure. There are mainly two positive aspects of the bi-directional cross-border interconnectors. The first one concerns the hypothesis of unforeseeable disruptions of gas supplies. The second one is the actual realization of the concept of diversification of gas resources and transportation routes.

The cross-border interconnector 'Bulgaria – Romania' was officially put into operation in November 2016. Because of the lower pressure in the Romanian system a compressor station on the Romanian shore is expected to be built to ensure the normal functioning of the interconnector.

The construction of the cross-border interconnector 'Greece – Bulgaria' is stipulated to be finished by the end of 2017. The interconnector is envisioned to become operational in 2018.

Considering the high percentage of Bulgarian dependency on the Russian gas those bi-directional cross-border gas interconnectors improve both the energy security and the national security of the country because the first one is a constituent and an aspect of the second.

In conclusion, the answer of the research question can be defined as follows: As a consequence of the first decade of a full membership of Bulgaria in the European Union, the energy security of the country has been enhanced.

Настоящата 2017 г. може да бъде определена като „Година на равеностите“. Първо, отбелязват се 60 години от подписването на договорите за Европейската икономическа общност и за Европейската общност за атомна енергия, придобили гражданственост като Римските договори. Заедно с Парижкия договор, поставящ началото на Европейската общност за въглища и стомана, се възприемат за учре-

дителни договори на Европейските общности, установили базата по-късно за Европейския съюз (ЕС). Договорите от 1957 г. поставят началото на по-тясната интеграция на участващите европейски държави, целяща установяването на пространство на мир, просперитет и благоденствие на европейския континент. През 2017 г. България отбелязва 10 години пълноправно членство в Европейския съюз. Време е да се преосмисли постигнато през тази декада и какви са перспективите, отчитайки усложнената ситуация, в която се намира ЕС сега. Още една причина да се направи равностметка през тази година е желанието на една държава членка да напусне Съюза, а именно Обединеното кралство. Следва да се разберат импулсите на това решение, както и предприемането на действия за коригирането им, за да се предотврати отприщването на „ефекта на домино“ на exit-ите – метафора, популярна по времето на Студената война.

Поставяйки акцент върху отбелязването на десет години от придобиването на статут „държава - членка на ЕС“ от България и отчитането на мнението на редица експерти, че „енергийната сигурност днес е най-значимият проблем на европейската сигурност“¹, настоящата разработка се концентрира върху ефекта на десетилетието на пълноправно членство върху енергийната сигурност на страната ни. Фокусът на изследването е поставен върху влиянието на енергийната сигурност на България от изграждането на реверсивни междусистемни газови връзки със съседните държави. Разбира се, върху степента на енергийна сигурност на страната се отразяват и други фактори като увеличаването на използването на енергия от възобновяеми източници, но тяхното анализиране не е предмет на настоящата разработка.

Първо се разглежда напредъкът на нормативната уредба на национално ниво, която оказва влияние върху ситуацията в България. Второ, проследяват се конкретните действия, които са предприети във връзка с обезпечаването на енергийната сигурност на страната, имащи отношение към инициативите на ЕС в тази посока. Трето, представя се конкретен отговор на изследователския въпрос: **„Как повлия върху енергийната сигурност на България първата декада на пълноправно членство в Европейския съюз?“**

За целите на настоящата разработка под енергийна сигурност следва да се разбира „състояние, при което всички или повечето граждани и бизнесът разполагат с достатъчно енергийни ресурси на достъпни цени без сериозен риск и значими прекъсвания“². Един от основните компоненти за обезпечаването на енергийната сигурност е диверсификацията. Тя има две измерения. Едното се отнася до диверсификацията на източника на енергийни ресурси, а другото засяга маршрутите на

¹ Иванов, В. (2014).

² Bahgat, G. (2011).

доставка. Диверсификацията е в основата на стратегията за енергийна сигурност на ЕС.

След газовите кризи от 2006 г. и 2009 г. ЕС предприема мерки възникването на подобни ситуации да не засягат твърде сериозно държавите членки. В резултат през 2010 г. е приет регламент³, отнасящ се до мерките за осигуряване на сигурността на доставките на газ. Предприемането на действия в тази посока е от централно значение за функционирането на вътрешния пазар в условия на нарушени доставки на газ. За тази цел фокусът е поставен върху солидарност и координиране между държавите членки.

Диверсифицирането на източниците на енергийни ресурси и на маршрутите за тяхната доставка е предпоставка за обезпечаването във висока степен на енергийната сигурност на Съюза, както и на участващите страни. Целта е минимизирането на ефектите при евентуални нови газови кризи. Наличието на достатъчна и диверсифицирана газова инфраструктура в рамките на една държава членка и в целия Съюз е от основно значение за справяне с прекъсванията в доставките⁴. В чл. 6, параграф 5 на Регламент № 994/2010 е формулирано задължението на операторите на преносната мрежа да осигурят постоянен двупосочен капацитет по всички трансгранични междусистемни връзки между държавите членки.

Съгласно разпоредбите на Регламент № 347/2013 относно трансевропейската енергийна инфраструктура България е част от Южния газов коридор, който обезпечава доставки на газ от Каспийския регион, Централна Азия, Близкия изток и Източното Средиземноморие.⁵ Целта му е повишаване на степента на диверсификация на източниците на газ за Съюза. Страните, които са част от Южния газов коридор, са: България, Румъния и Гърция.

През последните години са предприети редица действия, благодарение на които България е диверсифицирала енергийните си източници и маршрути в съответствие с цитираните разпоредби. Въвеждането на междусистемните газови реверсивни връзки на България с Румъния и Гърция са резултат от амбицията на ЕС да бъде създадено едно взаимосвързано пространство на територията на държавите членки. Освен приоритет на ЕС, интерконекторите са част от стратегията

³ Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета.

⁴ Пак там.

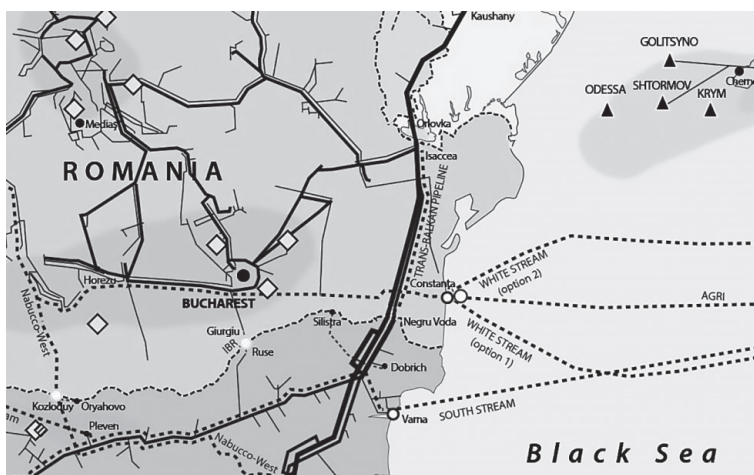
⁵ Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009.

на България за „намаляването на рисковете за енергийната сигурност на страната“⁶.

С оглед важноста, която се отдава на междусистемната свързаност, близо 1/4 от финансирането на интерконекторите е предоставено от ЕС.⁷ Положителните ефекти от изграждането на междусистемните реверсивни газова връзки за България са в две посоки. Първата касае хипотезата на непредвидено спиране на доставките на природен газ от други източници. Втората се отнася до реализирането на практика на принципа на диверсификацията, както по отношение на източника, така и по отношение на маршрута.

Междусистемната газова връзка „България – Румъния“ се изгражда въз основа на Меморандум за разбирателство между България и Румъния, подписан на 1 юни 2009 г. Проектът е съставен от три компонента – наземна част на българска територия с дължина 15,4 км, наземна част на румънска територия с дължина 7,5 км и подводен преход под река Дунав от 2,1 км.⁸ Така общата дължина на реверсивната междусистемна газова връзка възлиза на 25 км. На 11 ноември 2016 г. интерконекторът „България – Румъния“ е официално открит от министър-председателите на двете държави. Особеност на румънската газопреводна мрежа е нейното по-ниско налягане в сравнение с тази, използвана в България, което налага изграждането на компресорна станция в Румъния.

Карта на междусистемната реверсивна газова връзка „България – Румъния“



Източник: Страница на Министерството на енергетиката на Република България

⁶ Policy Brief № 40 (2013), „Индекс на рисковете за енергийната сигурност на България“, Център за изследване на демокрацията.

⁷ Пак там.

⁸ Страница на Министерството на енергетиката на РБ.

Междусистемната реверсивна газова връзка „Гърция – България“ е обявена от Европейската комисия за проект от общ интерес за ЕС. Нейното строителство се основава на Меморандум за разбирателство между правителствата на Република Гърция и Република България през 2009 г.⁹

Интерконекторът ще свърже вертикалния газов коридор „Север – Юг“ с Южния газов коридор. Общата дължина на проекта възлиза на 182 км.¹⁰ Прогнозните анализи предвиждат строителството да приключи до края на 2017 г. и да бъде въведен в експлоатация през 2018 година. Благодарение на междусистемната връзка с Гърция страната ни ще има възможност да получава доставки на газ от Азербайджан.

Една от причините ЕК да обяви изграждането на този интерконектор за проект от общ интерес за Съюза е придържането към стратегията, първоначално стартирана от САЩ, чиято основна характеристика е извеждането „като приоритет на енергийната геополитика Централна Азия и Каспийския регион“.¹¹ Предвид факта, че ЕС е на второ място в света по потребление на енергия, съвсем естествено е предприемането на инициативи в този регион, особено в Азербайджан, чийто енергиен потенциал от експерти се оценява като „сравнително висок“.¹²

Карта на междусистемната реверсивна газова връзка „Гърция – България“



Източник: Страница на „Ай Си Джи Би“ АД

⁹ Страница на „Ай Си Джи Би“ АД

¹⁰ Пак там.

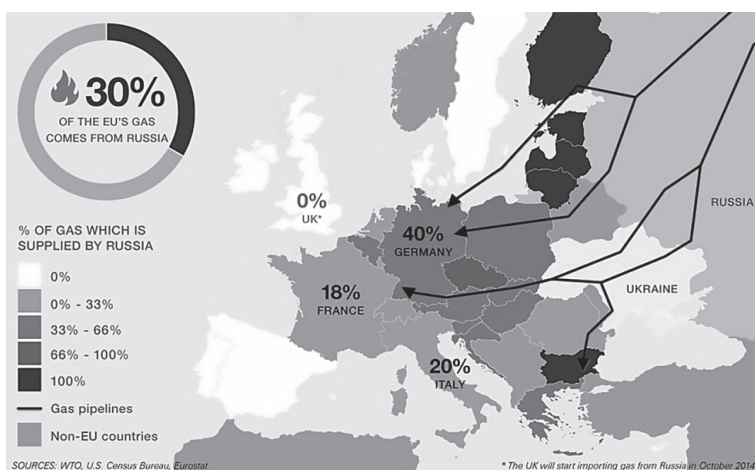
¹¹ Иванов, В. (2014).

¹² Пак там.

Тези проекти са с огромно значение за енергийната сигурност на България, защото благодарение на тях се диверсифицират източниците (Румъния, Азербайджан) и маршрутите на доставка (междусистемните реверсивни газови връзки) на природен газ. Особено важно е това от гледна точка на възможността за възникване на проблеми при транзитирането на „синьото гориво“ до българската територия, имайки предвид, че около 80 % от трасето за пренос на руски газ за Европа, включително и за България, понастоящем преминава през Украйна.¹³

Графика на степента на енергийна зависимост на държавите - членки на ЕС, от доставки на природен газ от Руската федерация

Карта на маршрутите за доставка



Източник: WTO, U.S. Census Bureau, Eurostat, CNN

Близкото минало показва, че неразбирателство между Руската федерация и Украйна може да доведе до спирането на доставките на газ, а при сегашните сложни отношения между двете държави рисковете за енергийната сигурност на България са значителни.

Степената на енергийна зависимост на България от природен газ от Руската федерация е една от най-високите в рамките на ЕС. Маршрутът за транзитирне преминава територията на Украйна, в която се води гражданска война. Това са фактори, които поставят сериозен риск върху енергийната сигурност на страната, поради което стратегията за диверсификация на източниците и на маршрутите е от съществено значение.

В заключение може да се направи изводът, че благодарение на предприетите инициативи и действия от страна на ЕС, степента на енер-

¹³ Rosemberg, Cl. (2010).

гийната сигурност на България се е повишила значително. Диверсифицирането на източниците и на маршрутите чрез изграждането на междусистемните реверсивни газови връзки с Румъния и с Гърция способстват за намаляване на рисковете за енергийната сигурност. Като обобщение може да бъде формулиран следният отговор на изследователския въпрос: **„Благодарение на пълноправното членство на България в Европейския съюз през изминалите десет години се отчита по-висока степен на обезпечаване на енергийната сигурност на страната, в резултат на което и на националната сигурност, тъй като двете са неразривно свързани.“**

Библиография:

1. Bahgat, G. (2011), *'Energy Security. An International Approach'*, A John Wiley and Sons, Ltd.
2. Rosemberg, Cl. (2010), *'EU Unveils Trillion-euro Single Energy Market'*, PHYSORG.
3. Иванов, В. (2014), *„Интелигентна система за национална сигурност. Възможности, подходи, решения“*, „БОРЯНА Груп“.
4. Policy Brief № 40 (2013), *„Индекс на рисковете за енергийната сигурност на България“*, Център за изследване на демокрацията.
5. Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета.
6. Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009.
7. Страница на Министерството на енергетиката
8. Страница на ICGV AD
9. Страница на CNN

Влияние на членството в ЕС върху развитието на пазара на държавни ценни книжа в България

Иван Нейчев

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

For more than 10 years now Bulgarian capital market is a part of EU Internal Market.

This paper tries to analyse to what extent did the Bulgarian capital market and in particular the market of government securities benefit from Bulgaria's EU membership. What is the level of integration of the local government bond market to the markets of other EU member states and the Union as a whole? How does the integration affect the performance of government bonds and investors behavior? What are the main EU regulations that facilitate or hinder further integration? Are there any locally created barriers for investors or primary dealers left? What are the main risks and opportunities concerning the development of domestic government securities market within EU? What are the new challenges set by the current and future EU developments?

We use publicly available analytical and statistical data from sources such as the European Commission, European Central Bank, Bulgarian Ministry of Finance, Bloomberg, Reuters etc. as to analyze if there is a relation between the fact of EU membership and government securities' interest rates, yields and spreads over benchmark issues.

We review basic market indicators such as yield and spreads to benchmark bonds, bid to cover ratio at the auctions for placement of government securities, as well as foreign investor participation.

Since there is no clear evidence to what extent the statistical results are caused by joining the EU, we asked selected experts with considerable experience in Bulgarian National Bank, Ministry of Finance and other financial institutions for opinions of on how EU had changed the local market.

Our main finding is that Bulgaria has relatively well developed and integrated domestic government bond market which had further strengthened its capacity during the period of EU membership. Yet there are some barriers preventing full integration and creation of more liquid and transparent market that attracts more foreign and local investors and thus taking advantage of all the benefits that the Internal Market provides. The lack of a secondary market trading platform could be considered as such a barrier.

EU Membership provides excellent opportunities for development of local government bonds market, but unless combined with prudent public finance management, it is still not sufficient condition for that development.

Увод

В настоящата работа ще разгледаме влиянието, което членството на България в Европейския съюз оказва върху местния пазар на държавни ценни книжа (ДЦК). В изследването са използвани книги и статии в областта на финансовите пазари, данни от публично достъпни източници, както и становища на експерти с опит в Министерството на финансите, Българската народна банка и други финансови институции.

Пазарите на държавни ценни книжа са част от капиталовите пазари.¹ На тях се търгуват различни финансови активи, част от които биха могли да бъдат определени като ценни книжа. На базата на проучените източници, бихме могли да изведем определението, че за да бъде даден актив ценна книга, той би следвало да бъде негоцируем, т.е. собствеността върху него да може да се прехвърля от едно лице на друго^{2,3} и да е взаимозаменяем⁴.

Основните икономически функции на ценните книжа са свързани с трансфера на средства от лица, които имат свободни такива към лица, които имат нужда от финансиране, както и с разпределяне на риска при движението на финансовите потоци.⁵

Емитираните от държави ценни книжа наричаме държавни ценни книжа. Те представляват дългови финансови инструменти⁶, предназ-

¹ С изключение на книгата с матуритет под една година, които са част от паричния пазар.

² International Monetary Fund. Financial soundness indicators: compilation guide, Washington, D.C., 2006, p. 11.

³ Brealey, Richard A. Stewart C. Myers, Franklin Allen. Principles of corporate finance / Richard A. Brealey - 10th ed. (The McGraw-Hill/Irwin series in finance, insurance, and real estate), 2011.

⁴ De Haan, J. Oosterloo, S. Schoemaker, D. (2009).

⁵ Fabozzi, F. and Modigliani, F. (2003).

⁶ Друга голяма група са дяловите инструменти, каквито напр. са акциите.

начени за покриване на бюджетните дефицити, за рефинансиране на съществуващ дълг, за обезпечаване на касовото изпълнение на бюджета или за компенсирание на неритмичността в данъчните постъпления.⁷

Защо са важни държавните ценни книжа?

Държавните ценни книжа често служат като бенчмарк⁸, по който се извършва ценообразуването на корпоративните облигации, като по този начин способстват за развитието и на други пазари. Освен това се използват и за обезпечения при различни финансови трансакции⁹, както и за хеджиране на лихвения риск¹⁰.

Чрез развития пазар на ДЦК правителството има възможност да финансира бюджетния си дефицит, без да предизвика инфлация, а централните банки могат да го използват за управление на монетарната политика.¹¹ Освен това той дава по-широки възможности и по-голям избор за инвеститорите, което би им донесло и по-добра възвращаемост¹².

Къде се намира пазарът на ДЦК в България преди 2007 г.?

Съвременното развитие на пазара на ДЦК в България е подробно описано в юбилейното издание на Министерството на финансите и Българската народна банка, посветено на безналичните държавни ценни книжа.¹³

Още преди присъединяването към Европейския съюз в България е изградена устойчива инфраструктура по управление на държавния дълг. Това в голяма степен се дължи на глобални фактори и все по-голямата стандартизация на капиталовите пазари в света, благородарение и на

⁷ Министерство на финансите. Българска народна банка, „20 години емисии на безналични държавни ценни книжа в България“, София (2012).

⁸ Във финансите за бенчмарк се счита показател или финансов актив, доходността по който се използва за сравнение на резултатите от дадени инвестиции.

⁹ De Haan, J. Oosterloo, S. Schoenmaker, D. (2009).

¹⁰ IMF and World Bank (2001), *Developing Government Bond Markets: A Handbook*. P 42.

¹¹ Turner, Philip. *Bond Markets In Emerging Economies*. Bank of International Settlement. BIS Papers No 11, June 2002.

¹² Herring, Richard J. Chatusripitak, Nathporn *The Case of the Missing Market: The Bond Market and Why It Matters for Financial Development*. Asian Development Bank Institute July 2000.

¹³ Министерство на финансите. Българска народна банка, „20 години емисии на безналични държавни ценни книжа в България“, София, (2012).

сътрудничеството по линия на редица международни организации. Насоките за управление на дълга, които Международният валутен фонд (МВФ) и Световната банка периодично публикуват, се прилагат почти изцяло в по-голямата част от страните, вкл. и България, и това допринася за изграждане на сходни модели за управление на дълга.

Министерството на финансите е емитент от името на държавата, а Българската народна банка е фискален агент. Двете институции притежават значителен административен капацитет – висококвалифициран персонал, ефективно функциониращи електронни системи за провеждане на аукциони за първично предлагане на книгата, както и за регистрация на търговията с тях, ясно разписани правила и процедури.

Периодично се изготвят и публикуват стратегия за управление на държавния дълг, емисионна политика, емисионни календари и група полезна за инвеститорите информация, осигуряваща максимална прозрачност. Предлагат се книга на практика в целия спектър на дълговата крива – краткосрочни, средносрочни и дългосрочни.

След 1993 г. се емитират единствено безналични ценни книжа, които съществуват като счетоводни и/или електронни записи в програмни системи, удостоверяващи собствеността върху тях. Те се характеризират с ниски разходи за емитирането, по-голямо удобство на съхранение и по-висока сигурност срещу фалшифициране.¹⁴

На първичен пазар книгата се пласират чрез аукциони с използване на първични дилъри, каквато е практиката в почти всички развити страни.

Вторичният пазар на ДЦК е извънборсов, което също е обичайна практика в повечето страни по различни причини, но най-вече поради факта, че емисиите на ДЦК са по-малко на брой от тези на корпоративните облигации, но обикновено са по-големи по размер.¹⁵ Следпазарната инфраструктура (депозитар на ДЦК в БНБ) е много добре развита и функционира в съответствие с всички европейски препоръки в тази област)¹⁶.

¹⁴ Министерство на финансите. Българска народна банка, „20 години емисии на безналични държавни ценни книжа в България“, София. 2012 г.

¹⁵ За повече подробности, вж. страницата на Международната асоциация за капиталовите пазари ISMA.

¹⁶ На Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO), на Комитета на европейските регулатори на ценни книжа, както и стандартите на ЕЦБ за използването на системите за сetylмент на ценни книжа в ЕС в кредитните операции на Европейската система на централни банки (ЕЦБ).

Какво се промени с приемането на България в Европейския съюз?

Политиката по управление на дълга не е хармонизирана на ниво Европейски съюз и остава в рамките на националната дискреция. Въпреки това редица разпоредби, свързани със свободното движение на капитали, правото на установяване, свободното предоставяне на финансови услуги, пазарите на финансови инструменти, сетълмента на ценни книжа и други имат по-голямо или по-малко влияние върху този пазар.

Преди датата на членство – 1 януари 2007 г. – България трябваше да промени или отмени редица разпоредби, ограничаващи достъпа на чуждестранни финансови институции до функциите на първични дилъри или поддепозитари на ДЦК, както и такива, предоставящи привилегирован достъп на държавните институции до финансови институции, вкл. задължения за фиксиран процент български държавни ценни книжа, които институциите следва да притежават.¹⁷

Според някои автори би следвало да се избягват мерки, свързани със задължаване на определени институции да държат в портфейла си ДЦК.¹⁸ От тази гледна точка премахването на подобни изисквания би следвало да бъде причислено по-скоро към положителните резултати от членството на страната в Европейския съюз. Експерти считат, че възможността финансовите институции да инвестират и в ценни книжа от други държави членки, способства за повишаване на конкуренцията и в този смисъл е благоприятна за местния пазар.

Резултатите през годините показват, че въпреки измененията, не би могло да се говори за спад в търсенето на местни ДЦК, както е видно и от приложената по-долу графика.

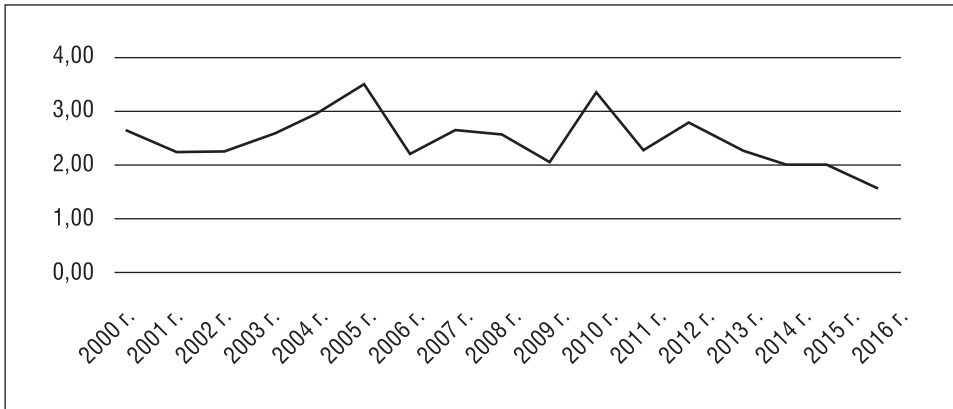
Коефициентът на покритие¹⁹ варира в определен диапазон, както преди членството на страната в ЕС, така и в годините след приемането в Съюза.

Интересно е да се разгледа ефектът върху доходността на книгата. Високата цена, съответно ниската доходност на гадена ценна книга е показател за високо доверие от страна на инвеститорите.

¹⁷ За повече подробности: <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=322&category=64>, последно посетен на 28.03.2017 г.

¹⁸ Herring, Richard J. Chatusripitak, Nathporn, July 2000.

¹⁹ Съотношение между предложения от емитена обем ДЦК и търсенето от инвеститорите количество.



Източник: МФ

Графика 1. Коефициент на покритие на ДЦК, емитирани на вътрешния пазар

Доходността на държавните ценни книжа зависи от очакваните краткосрочни лихвени проценти, както и от срочната премия, която инвеститорите, целящи избягване на риска, изискват, за да ги компенсират за риска от последващо повишаване на лихвите и последващите от това загуби, които се увеличават с по-дългото времетраене на книгата.

Други основни фактори, влияещи върху цената, съответно доходността на ценните книжа, са кредитният риск²⁰ и ликвидността²¹. Важна роля при определянето на риска имат агенциите за кредитен рейтинг^{22, 23}.

За целите на настоящата работа ще използваме движението на 10-годишните книжа в национална валута за периода 2002 - 2017 г. По този начин най-лесно можем да направим сравнение с други държави, включително с бенчмарковите немски облигации²⁴. Този матуритетен сегмент често се използва в изследванията, тъй като е свързан и с оценката на конвергенцията по чл. 121 от Договора за функциониране на ЕС и е наблюдаван от Европейската централна банка.

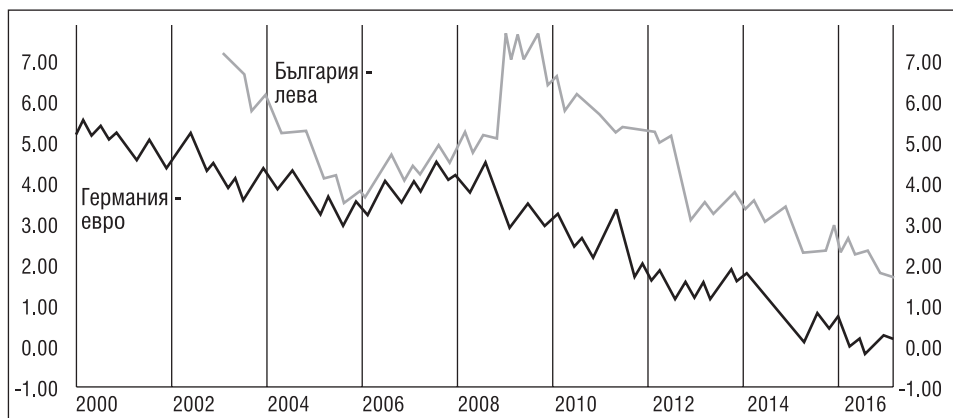
²⁰ Рискът от загуби поради невъзможността страната да обслужва задълженията си.

²¹ Доколко за инвеститора е лесно да продаде облигацията веднага, без да претърпи сериозни загуби.

²² В последните десетилетия като водещи са се наложили три агенции - Стандарт енд Пуърс, Мудис и Фич.

²³ De Naan, J. Oosterloo, S. Schoemaker, D. (2009).

²⁴ Германските облигации в този сегмент са общоприети като бенчмарк поради високия им кредитен рейтинг и факта, че са най-търговани, следователно най-ликвидни.



Източник ЕЦБ

Графика 2. Доходности по десетгодишните ДЦК на България и Германия

С приближаване присъединяването на България към ЕС доходността по местните ДЦК се движи рязко надолу. Значително се свива и спредът с немските бундове. В периода 2005 - 2007 г. българските книжа имат сходно представяне с това на немските и в отделни моменти дори се изравняват с тях.

След 2007 г. представянето на книгата не е еднозначно и силно зависи от текущата икономическа ситуация. Между последното тримесечие на 2008 г. (съвпадащо с началото на световната финансова криза) и края на 2009 г. доходността и спредът са на много високи нива. След този период тенденцията на доходността е по-скоро низходяща и в синхрон с движението на бенчмарковите книжа. След 2014 г. тя е на нива, по-ниски от периода 2005 - 2007 г., но нивата на спреда не са се възстановили и към настоящия момент.

Можем да приемем, че тенденциите през преобладаващата част от периода след 2007 г. са положителни за доходността по 10-годишните облигации, но прави впечатление, че във времена на финансова и икономическа криза не само се увеличава доходността в абсолютен размер, но се разширява и спредът с бенчмарковите облигации. Според Фон Хаген разликите в увеличените спредове по време на кризата се дължат на фискалните дисбаланси и в склонността на инвеститорите да избягват риска и да търсят т.нар. сигурни убежища в лицето на немските бундове.²⁵

Няма безспорни доказателства до каква степен положителните тенденции при доходността на държавните ценни книжа се дължат на

²⁵ Von Hagen, J. Schuknecht, L. and Wolswijk (2011).

членството на България в ЕС, тъй като формирането ѝ се влияе от редица сложни фактори. Част от благоприятстващите фактори, по мнението на експерти, са свързани със стабилната и предвидима фискална политика и ниското ниво на задлъжнялост на страната и не касаят пряко членството в ЕС. Във всички случаи, обаче, можем да твърдим, че икономическият растеж на страната след 1998 г. има връзка с евроатлантическата ориентация на България и поетите в тази връзка ангажменти. По този начин се повиши доверието от страна на инвеститорите, което се отрази и върху рейтингите, поставяни от големите агенции за кредитен рейтинг. Въпреки че и те не се движат само в една посока в рамките на разглеждания период, бихме могли да изведем заключението, че тенденциите са по-скоро положителни²⁶, а пониженият кредитен риск се отразява в намаляване на рисковата премия от страна на инвеститорите и оттам в повишаване на цената, съответно понижаване на доходността на българските ДЦК.

Като косвено доказателство за приноса на членството в ЕС за сравнително доброто представяне на местните ни книжа на пазара бихме могли да приемем факта, че представянето на книгата на останалите новоприсъединили се при петото разширяване на ЕС страни от Източния блок е сходно и то следва същите тенденции в определен диапазон. Изключение за кратък период правят отделни страни като Румъния, Литва и Латвия, на които финансовата криза се отрази значително по-сериозно в сравнение с останалите. Това показва, че само по себе си членството в ЕС не гарантира доброто представяне на местните ДЦК, ако не е придружено от разумно управление на публичните финанси.²⁷

Справка в информационната система Блумбърг показва, че страните от балканския регион, които не членуват в ЕС, имат слабо развити пазари (с изключение на Турция) и книгата им се търгува при значително по-висока доходност в сравнение с България и Европейския съюз.

Друг интересен показател, свързан с развитието на местния пазар, е делът на чуждите инвеститори на пазара на ДЦК. Изследвания на МВФ^{28, 29} доказват, че повишаването на дела на чуждестранните инвеститори на пазарите в местна валута намалява доходността по дъл-

²⁶ Обобщена информация за рейтингите на България през годините може да се открие тук: <http://www.tradingeconomics.com/bulgaria/rating>.

²⁷ За повече информация, вж. страницата на ЕЦБ: <http://sdw.ecb.europa.eu/browseChart.do?node=bbn4864>.

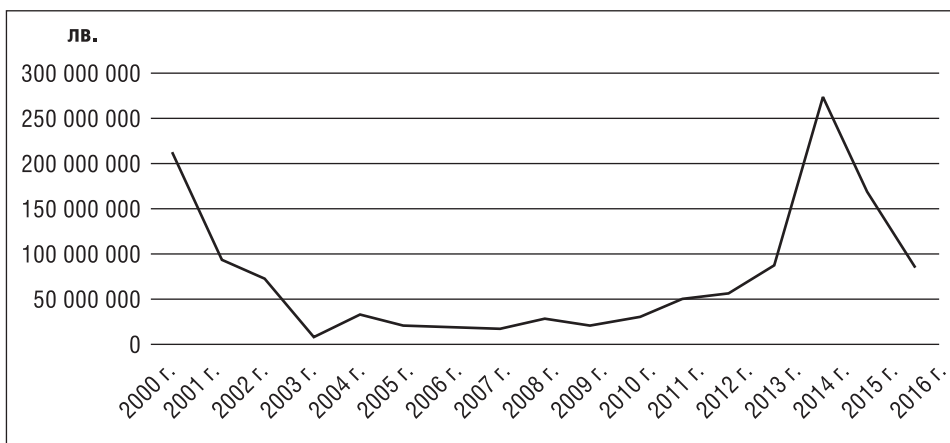
²⁸ Shanaka J. Peiris (2010).

²⁹ Andritzky, Jochen, IMF Working Paper WP/12/158.

госрочните ценни книжа, както и подобрява ликвидността на пазара. Съществуват обаче и рискове, свързани с възможността за внезапно изтегляне от пазара на външните инвеститори. Това би довело до сериозна волатилност³⁰ на пазарите. Основна роля в избягването на материализирането на подобни рискове следва да играят институционалната и регулаторната рамка³¹.

Данните в графика 3 показват, че с изключение на кратък период, не се наблюдава трайна тенденция към нарастване на притежаваното количество от нерезиденти след присъединяването към Съюза, макар да няма законови пречки за това.

Част от причините могат да се търсят в предпочитанията от страна на местните инвеститори към местните активи пред чуждите (home bias)³². Друга бариера може да бъде например ограниченият размер на пазара на ДЦК в България.³³



Източник: МФ

Графика 3. ДЦК, емитирани на вътрешния пазар, притежавани от нерезиденти

Като специфични местни особености експерти посочват обстоятелството, че едва през 2013 г. се дава възможност на български ДЦК, емитирани на местния пазар, за гържане в чуждестранни депозитари. Въпреки наличието на тази възможност към момента само един чуждестранен депозитар и една чуждестранна банка участват в електрон-

³⁰ Измерител на степента, в която цената на даден актив се очаква да варира в рамките на определен период - <http://bulbrokers.com/bg/training/rechnik-na-terminite/?startswith=%D0%92&page=2>.

³¹ Shanaka J. Peiris (2010).

³² Tesar, Linda and Ingrid Werner (1992).

³³ Bekaert, Geert (1995).

ната система за регистрация и търговия. Интересен е също и фактът, че от 11 първични дилъри, лицензирани към настоящия момент, само един е клон на чуждестранна банка, а останалите са местни лица. Липсата на възможност за търговия на ДЦК на организирано място за търговия (регулиран пазар, многостранна система за търговия или организирана система за търговия) до настоящия момент, е може би основната пречка пред по-активното участие на чуждестранни инвеститори на местния пазар.

Необходимостта от изграждане на платформа за търговия на ДЦК и въвеждането на маркет мейкъри³⁴ се обуславя и от някои допълнителни фактори: с изключение на България, Естония и Люксембург всички останали страни вече са изградили такива платформи под една или друга форма³⁵. Това поставя България в неизгодна позиция от гледна точка на конкуренцията във вътрешния пазар. Освен това без осигуряването на търговия на ДЦК на организирано място за търговия местният пазар трудно би отговорил на завишените изисквания за прозрачност на търговията с финансови инструменти, възникнали с пакета от два акта – Директива и Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти (MiFID/MIFIR (MiFID II)), както и на изискванията за ликвидност в рамките на капиталовите изисквания на ЕС (Регламент CRR и Директива CRD IV) и прилагащите ги актове.

Изграждането на платформа за търговия на вторичния пазар на ДЦК е включено в програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014 - 2018 г.³⁶, но към настоящия момент не е завършено.

Заклучение

Българският пазар на ДЦК се развива в положителна посока в годините след прехода в резултат на много фактори, вкл. задълбочената интеграция в международен план. Периода на преговори и членство в ЕС оказват положително влияние на местния пазар. Повишава се доверието на инвеститорите и агенциите за кредитен рейтинг, запазва се силният интерес към книгата, въпреки отпадането на някои нормативни изисквания за сръжане на ДЦК. Доходностите се движат в благоприятни граници както в относителен план, така и по отношение на бенчмарковите книжа. Необходими са по-задълбочени изследвания, за

³⁴ Дилъри, които да поддържат котировки на книгата от отделни емисии.

³⁵ По данни от МФ, получени в резултат на изследване по темата.

³⁶ Стратегията е публикувана на: http://www.government.bg/fce/001/0211/files/Government%20programme%202014-2018_13.02.2015.pdf.

да се докаже в каква степен това се дължи на членството на България в ЕС, но с голяма степен на увереност можем да твърдим, че присъединяването към вътрешния пазар на ЕС, включващо висока степен на хармонизация на правила и политики, е допринесло за повишаване на доверието. Не трябва да се пропуска и разумното управление на публичните финанси през годините, което допринесе за смекчаване на ефектите от кризата, което при други страни не се случи.

Членството в ЕС е благоприятстващ фактор, но в никакъв случай не е достатъчно условие за ефективно развитие на вътрешния пазар на ДЦК. Към момента България не се е възползвала от всички възможности, които то предоставя. Необходимо е не само доизграждане на платформата за търговия, но и допълнителен анализ на бариерите пред разширяването на инвеститорската база с повече чуждестранни играчи. Загълбочен анализ е необходим и по отношение на евентуалните ползи и разходи от присъединяването на страната към еврозоната. Членството в нея, както показва практиката, също не е абсолютна гаранция за положително развитие, но не е за пренебрегване обстоятелството, че върху пазарите на последните присъединили се страни то се отрази изключително благотворно.

Библиография:

1. Министерство на финансите, Българска народна банка (2012), „20 години емисии на безналични държавни ценни книжа в България“, София.
2. Andritzky, J. (2012), ‘Government Bonds and Their Investors: What Are the Facts and Do They Matter?’, IMF Working Paper WP/12/158.
3. Bekaert, G. (1995), ‘Market Integration and Investment Barriers in Emerging Equity Markets’, The World Bank Economic Review, 9 (1), 75-107.
4. Brealey, R., Myers, S., Allen, F. (2011), ‘Principles of corporate finance’, 10th ed. (The McGraw-Hill/Irwin series in finance, insurance, and real estate)
5. De Haan, J. Oosterloo, S. Schoenmaker, D. (2009), European Financial Markets and Institutions. Cambridge University Press.
6. Fabozzi, F. and Modigliani, F. (2003), ‘Capital Markets: Institutions and Instruments’, third edition, Prentice Hall.
7. Herring, R. Chatusripitak, N. (2000), ‘The Case of the Missing Market: The Bond Market and Why It Matters for Financial Development’, Asian Development Bank Institute.
8. International Monetary Fund (2006), ‘Financial soundness indicators : compilation guide’, Washington, D.C.
9. IMF and World Bank (2001), ‘Developing Government Bond Markets: A Handbook’.
10. IMF and World Bank (2001), ‘Guidelines for Public Debt Management’.

11. Shanaka J. (2010), '*Foreign Participation in Emerging Markets' Local Currency Bond Markets*', IMF Working Paper WP/10/88.
12. Turner, P. (2002), '*Bond Markets In Emerging Economies*', Bank of International Settlement. BIS Papers No 11.
13. Tesar, L. and Werner, I. (1992), '*Home Bias and the Globalisation of Securities Markets*', Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
14. Von Hagen, J., Schuknecht, L. and Wolswijk, G. (2011), '*Government bond risk premiums in the EU revisited: The impact of financial crises*', European Journal of Political Economy, 2011, 27(1), 36-43.

Интернет източници

1. Статистическа база данни на Европейската централна банка - <http://sdw.ecb.europa.eu/>
2. Страница на Министерството на финансите - <http://www.minfin.bg/bg/statistics/?cat=2>
3. Страница на Българската народна банка - <http://www.bnb.bg/FiscalAgent/index.htm>
4. Информационна система Блумбърг - <https://www.bloomberg.com/europe>
5. <http://www.europe.bg>
6. <http://www.tradingeconomics.com/>

Някои различия между паричния съвет и еврозоната

Христо Панев

Категра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

*„Ако изглежда като патица и квака като патица,
това е патица, нали?“¹*

Abstract

Public opinion is constantly consolidated around the thesis that the currency board is the only possible and acceptable monetary policy. The inability of Bulgaria to accede the eurozone at the present moment motivates many politicians and public figures to argue that the present situation in which Bulgaria complies with the rules of a currency board is equal and identical to a membership in the eurozone. The present study aims to generalise the examples of direct costs for the business entities caused by the fact that the national currency is not the euro.

В продължение на години стабилността на обменния курс на българския лев, осигурена от паричния съвет, е основният аргумент в негова полза. Подкрепата за паричния съвет е тема, около която са консолидирани политическите фактори в гържавата и ползите от провеждането на такава парична политика се изтъкват от политиците като сурогат на поенциалните ползи от дълго отлаганото членство в еврозоната.

¹ Hughes, Mark Peter, (2011), Lemonade mouth. Turtleback Books, преводът е на автора.

Общественото мнение е трайно консолидирано около тезата, че паричният съвет е единствената възможна и приемлива парична политика, до степен на въздигането му в култ. Константно се утвърждава виждането, че фиксираният курс на българския лев към еврото прави двете валути равностойни до степен на еквивалентност и мнозинството от гражданите гледат на лева като на деноминация на еврото, без да отчитат негативите и скритите разходи, които стопанските субекти в икономика като българската, която е отворена към държавите от еврозоната, имат във връзка с използването на българския лев на пазара в България и еврото във външнотърговския оборот.

Като контрапункт на ползите от участието в еврозоната се изтъкват аргументи със спорна автентичност², като рязко повишаване на темпа на инфлацията, застой в ръста на възнагражденията, вероятност от скорошно „разпадане“ на еврозоната. Подведено от подобни аргументи и абсолютизирайки ползите от фиксирания валутен курс, в обществото се налага виждането, че настоящата парична политика на паричен съвет с курс на националната валута, фиксиран спрямо еврото, води до фактическо положение, напълно еквивалентно на участие в еврозоната.

След като общественото мнение приема, че съществуването на парична политика, при която се спазват правилата на паричен съвет, е равностойно на евроизация или членство в еврозоната, следва да бъде потърсен отговор на въпроса наистина ли е така, т.е. след като изглежда като еврозона и звучи като еврозона, наистина ли е еврозона?

Темата за разходите и ползите на макроикономическо ниво за България от прилагането на паричния съвет е изследвана детайлно в литературата.³ Независимо от това съществуват скрити разходи, които на ниво стопански субект биха могли да бъдат отчетени като пренебрежимо малки, но предвид обема на външнотърговския оборот на България със страните от еврозоната, се мултиплицира и придобива статистически значими стойности.

Примери за такива преки разходи са таксите на банките за откриване и поддържане на банкови сметки в евро, а също така и таксите за входящи и изходящи преводи в евро.

² Ханова, Гаяне (2017), „Еврото не е помощник по време на криза“, Bulgarian.ruvr.ru [online]. 2017. [видяно на 3 юли 2017], достъпно на: <http://bulgarian.ruvr.ru/2011/09/02/55549573.html>

³ Симеонов, К. (2007), „Пътят към еврозоната - да плаваш или да не плаваш“, София, ИК „Минерва“.

**Таблица 1. Извлечение от тарифите
на трите най-големи банки в Република България
за откриване и водене на банкови сметки в евро**

БАНКА	такса откриване в EUR	месечна такса поддръжка в EUR	такса за изходящи преводи в EUR	такса за входящи преводи в EUR
Уникредит Булбанк АД ⁴	5	5	0,15%, мин. 15, макс. 250 + 10 EUR такса комуникационни услуги	0,07%, мин. 45, макс. 100
Банка ДСК АД ⁵	0	5	0.16%, мин. EUR 25.00, макс. EUR 300.00	0.1%, мин. EUR 7.00, макс. EUR 200.00
Първа инвестиционна банка АД ⁶	5	5	0.25%, мин. 35 евро, макс. 350 евро	0.09%, мин. 4.99 евро макс. 135 евро

При сравнение с данните от таблица 2 по-долу правят впечатление значително по-високите разходи за преводи в евро. Докато банките не събират такси за входящи преводи и предлагат прости такси за изходящи преводи в националната валута, то що се отнася за преводи в евро, таксите са пропорционални и се събират и за входящи и изходящи преводи.

По този начин поради неучастието на Република България в еврозоната всеки стопански субект, който извършва разплащания към гоставчици в евро, е принуден в повечето случаи не само да поддържа поне две разплащателни сметки, но и да плаща значително по-високи такси за банкови преводи в сравнение с разходите, които би заплащал за разплащанията си в националната валута.

⁴ Тарифа за таксите и комисионите на Уникредит Булбанк АД за юридически лица и еднолични търговци

⁵ Тарифа за лихвите, таксите и комисионите, които Банка ДСК прилага по извършвани услуги на клиенти - фирмени клиенти (извлечение).

⁶ Тарифа за такси и комисионни на Първа инвестиционна банка АД.

**Таблица 2. Извличение от тарифите
на трите най-големи банки в Република България
за откриване и водене на банкови сметки в лева**

БАНКА	такса откриване в BGN	месечна такса поддръжка в BGN	такса за изходящи преводи в BGN	такса за входящи преводи в BGN
Уникредит Булбанк АД ⁷	10	10	BGN 2.20	-
Банка ДСК АД ⁸	0	10	BGN 1.20	-
Първа инвестиционна банка АД ⁹	10	10	BGN 2.20	-

**Таблица 3. Обменни курсове на трите най-големи банки
в Република България за EUR**

БАНКА	курс купува EUR	курс продава EUR	фиксиран курс на EUR на БНБ
Уникредит Булбанк АД ¹⁰	1.945	1.960	1.95583
Банка ДСК АД ¹¹	1.951	1.960	
Първа инвестиционна банка АД ¹²	1.949	1.9585	

Към трансакционните разходи чл. 30 от Закона за Българската народна банка позволява отклонения от фиксирания курс на еврото в рамките на 0.5%. В номинална стойност това е 0.0098 лв. По такъв

⁷ Тарифа за таксите и комисионите на Уникредит Булбанк АД за юридически лица и еднолични търговци.

⁸ Тарифа за лихвите, таксите и комисионите, които Банка ДСК прилага по извършвани услуги на клиенти - фирмени клиенти (извличение).

⁹ Тарифа за такси и комисионни на Първа инвестиционна банка АД.

¹⁰ <https://www.unicreditbulbank.bg/bg/valutni-kursove/>

¹¹ <https://dskbank.bg/валутна-информация>

¹² <http://www.fibank.bg/bg/valutni-kursove/page/461>

начин максимално допустимият марж между курс купува и курс продава на банките е 0.0196 лв.

Ако допуснем, че разплащанията между стопанските субекти от държава - членки на ЕС, са извършвани в евро, то при обем на външно-търговския оборот с държавите - членки на ЕС, за 2015 г. в размер на 62 206.6 млн. лв.¹³ (износ 29 049.4 млн. лв. и внос 33 157.2 млн. лв.) преките разходи на стопанските субекти, участващи на пазара, само за трансакционни разходи по обмяна на валута, при хипотеза на използване на максималния марж, са били в приблизителен размер на 1 219.25 милиона лева.

Описаните трансакционни разходи се понасят пряко от стопанските субекти, които извършват разплащания в евро, но най-често се трансферират към крайните потребители на пазара. Веднъж включени в потребителските цени, върху тях се начисляват косвени данъци като акциз и данък добавена стойност и това допълнително мултиплицира негативния ефект на тези разходи.

Неучастието на България в еврозоната стимулира банките и поради това липсата на задължение до ноември 2016 г. за включване в Единната зона за плащания в евро (SEPA)¹⁴ караше финансовите институции, лицензирани на територията на Република България, да отлагат възможно най-дълго включването си в тази система за разплащания. Това даде възможност на банките да реализират значително по-високи печалби от такси и комисиони, събирани при банкови операции в евро, в сравнение с тези, които биха събирали, ако бяха част от SEPA. Тези по-високи печалби от такси и комисиони за банките, са преки разходи за стопанските субекти.

Приема се, че провеждането на политика на паричен съвет елиминира валутния риск по отношение на чуждата валута, спрямо която е привързана националната. Независимо от това конюнктурата в България създава известна несигурност именно в областта на валутния риск, свързана с дългосрочното кредитиране. Предвид това, че към момента официалният фиксиран курс на лева към еврото е 1.95583 лева за 1 евро и при допускане, че не се очаква изменение на този курс, за стопанските субекти не би следвало да съществува какъвто и да е валутен риск от дългосрочно кредитиране в национална валута. Такъв обаче съществува и парадоксално той е налице именно при дългосрочни кредити в национална валута.

¹³ Национален статистически институт - износ, внос и търговско салдо на България по групи страни и основни страни партньори през 2014 и 2015 година, достъпно на <http://www.nsi.bg/bg/content/7510/по-основни-търговски-партньори>.

¹⁴ Регламент (ЕС) № 260/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 година за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009.

Това, че с присъединяването си към Европейския съюз България е поела ангажимент да се присъедини и към еврозоната, означава, че при присъединяването към еврозоната всяко едно вземане, в частност – и банковите кредити, ще бъдат превалутирани в евро. Следва да се има предвид, че ако се реши съгласно процедурата, предвидена в член 238, параграф 2 от Договора за функциониране на ЕС, да се прекрати дерогацията, Съветът с единодушие на държавите членки, чиято парична единица е еврото и заинтересованата държава членка, по предложение на Комисията и след консултация с Европейската централна банка, неотменимо фиксира курса, при който еврото заменя валутата на съответната държава членка, и взема останалите мерки, необходими за въвеждане на еврото като единна валута в съответната държава членка.

Това означава, че фиксираният курс, при който еврото ще замени лева, може да се различава от фиксирания обменен курс евро – лев на действащия в момента паричен съвет. Сред българските икономисти и обществено-политически дейци не е налице единно виждане по отношение на това дали настоящият фиксиран курс евро – лев съответства на реалния курс и дали левът е подценен или надценен валута. Налице са както крайни виждания като това на Кольо Парамов¹⁵, който счита, че реалният обменен курс е 5 лева за 1 евро, така и като на д-р Десислава Николова, която след задълбочен иконометричен анализ¹⁶ стига до извода, че левът не е надценен и поддържането на фиксирания валутен курс не влияе негативно върху конкурентоспособността на българската икономика.

Независимо от обстоятелството, че възможността България да влезе в еврозоната при обменен курс на лева към еврото, различаващ се от настоящия, е по-скоро само теоретична, което прави описания по-горе валутен риск твърде нисък, тя съществува и следва да бъде взета предвид при анализа на поведението на икономическите субекти.

Заклучение

Видно от изложението, под повърхността на привидната еквивалентност на режима на паричен съвет (валутен борг) с членство в еврозоната, двете се различават съществено, като ефектите на тези разлики се проявяват освен на макроикономическо, така и на микроикономическо ниво. Някои от микроикономическите ефекти, наблюдавани в резултат на установените разлики, се мултиплицират и се проявяват и на нивото на макроикономиката.

¹⁵ Парамов, К. (2013), Фактор [online].

¹⁶ Николова Д. (2010).

Библиография:

1. Hughes, Mark Peter (2011), Lemonade mouth. Turtleback Books (преводът мой).
2. Информация за валутните курсове на Банка ДСК АД - <https://dskbank.bg/валутна-информация>.
3. Информация за валутните курсове на Първа инвестиционна банка АД - <http://www.fibank.bg/bg/valutni-kursove/page/461>.
4. Информация за валутните курсове на Уникредит Булбанк АД - <https://www.unicreditbulbank.bg/bg/valutni-kursove/>
5. Кольо Парамов (2013), „5:1 в реалният курс на лева към еврото“, Фактор [online].
6. Национален статистически институт - износ, внос и търговско салдо на България по групи страни и основни страни партньори през 2014 и 2015 година, достъпно на <http://www.nsi.bg/bg/content/7510/по-основни-търговски-партньори>.
7. Николова Д. (2010), „Левът - надценен или подценен?“, Икономически алтернативи, брой 6.
8. Регламент (ЕС) № 260/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 година за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009.
9. Симеонов, К. (2007), „Пътят към еврозоната - да плаваш или да не плаваш“, София, ИК Минерва.
10. Тарифа за лихвите, таксите и комисионите, които Банка ДСК прилага по извършвани услуги на клиенти - фирмени клиенти (извлечение).
11. Тарифа за такси и комисионни на Първа инвестиционна банка АД.
12. Тарифа за таксите и комисионите на УниКредит Булбанк АД за юридически лица и еднолични търговци.
13. Ханова, Гаяне (2017), „Еврто не е помощник по време на криза“, Bulgarian.ruvr.ru [online], [видяно на 3 юли 2017], достъпно на: <http://bulgarian.ruvr.ru/2011/09/02/55549573.html>.

Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели в Европейския съюз и приложението му в България

Емилия Маринчева

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

January 1st, 2017 marks the 10th anniversary of the accession of Bulgaria to the European Union and the first year of the implementation of Directive 2014/107/EU regulating the automatic exchange of information for tax purposes with an Act amending the Bulgarian Tax and Social Security Procedure Code (TSSPC). Directive 2014/107/EU is an integral part of the tax transparency framework in the European Union as it regulates a special type of administrative cooperation between the Member States. They will exchange financial account data including bank secrecy in the field of taxation regarding residents in other Member States. This information will be communicated from 2017 onwards without request, at established regular intervals, as a form of control and prevention of the increasing cross-border cases of tax fraud, both within the EU and globally.

The report explores the prerequisites for the adoption of Directive 2014/107/EU and its application in Bulgaria in the context of the Foreign Account Tax Compliance Act and the Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information of the Organisation for Economic Cooperation and Development. The significance of the topic is determined by the fact that the regular communication of financial account information for tax purposes by automatic means gradually becomes a regulatory framework in the contemporary world. Speaking in a unified voice will be the way for the Member States to achieve their common goals with respect to the global exchange of financial information: both a challenge and an opportunity for the European Union.

На 1 януари 2017 г. се навършват 10 години от приемането на България в Европейския съюз и една година от въвеждането на Директива 2014/107/ЕС, която урежда автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели в българското законодателство. Темата за автоматичния обмен на информация в областта на данъчното облагане е свързана с множество актуални въпроси, които вълнуват общественото мнение в Европейския съюз и са извадени в „светлината на прожекторите“, но се оказват по-скоро подложени на публицистичен, отколкото на научен анализ – такива са Панамските досиета¹, укриването на данъци, корупцията, изпирането на пари, намаляването на защитата на банковата тайна.

Каква е пресечната точка между тези наглед еkleктично събрани явления? Тази връзка може да бъде търсена в липсата до момента на прозрачност и достъп от страна на данъчните и други власти до данните за финансовите сметки, съответно до наличностите, активите и доходите на един и същи субект на територията на различни държави. Предоставянето на тази информация на регулярен и трансграничен принцип, какъвто е **автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели**, неминуемо засяга „бастiona“ на банковата тайна.

Необходимостта от обмен на финансова информация за данъчни цели е свързана с основен принцип на модерното данъчно облагане на доходите от началото на 20-и век, според който дадена държава има компетентността да облага своите местни лица, включително и за доходи с произход извън територията на конкретната юрисдикция. Днес преобладаващото мнозинство от държави следват този подход за данъчно облагане, като за да бъде приложен ефективно този модел, съответната държава следва да има достоверна информация за световния доход на местните си лица.²

Правомощието на държавите - членки на Европейския съюз, да облагат местните си лица за данъчни цели е свързано с техния суверенитет, като в данъчната област те са предоставили само ограничена компетентност на Европейския съюз. Съгласно Договора за функционирането на ЕС данъчните мерки трябва да бъдат приети еднотрушно от държавите членки в Съвета на ЕС въз основа на предложение на Европейската комисия, като Европейският парламент има правото да

¹ Панамските досиета представляват 11,5 милиона поверителни документа, създадени от панамската фирма за правни услуги Мосак Фонсека (Mossack Fonseca). Документите съдържат информация за повече от 214 000 офшорни юридически лица, включително идентичността на техните собственици и директори.

² Deloitte Tax Guides and Highlights предоставя кратко и актуално резюме на данъчните системи на над 140 държави по целия свят към 2017 година - <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>.

бъде консултиран.³ Развитието на данъчното законодателство на ЕС е насочено към ефективното функциониране на единния пазар, като хармонизирането на косвеното данъчно облагане е развито в по-голяма степен в сравнение с прякото данъчно облагане. Държавите членки определят данъчните ставки на съответните данъци, които се прилагат на територията им, но по отношение на косвените данъци са длъжни да ги съобразяват с минималните проценти, определени в европейската нормативна рамка, и да изграждат такава данъчна система, която да не нарушава четирите фундаментални свободи.⁴

В контекста на европейската данъчна хармонизация присъединяването на България към ЕС е свързано с увеличаване на акцизните ставки с цел достигане на минималните на ниво Европейски съюз, хармонизиране на законодателството за данъка върху добавената стойност с европейските разпоредби и участие във все по-засилващото се административно сътрудничество в данъчната област.

Процесът на европейската данъчна хармонизация предполага прилагане на мерки за постигане на прозрачност между държавите - членки на ЕС, в областта на данъчната политика с цел ограничаване на данъчните измами и гарантиране на по-голяма справедливост в целия Европейски съюз. През последните години и особено във връзка с разкритията относно „Люксийкс“ и „Панамските документи“ Европейският съюз стартира нови инициативи на европейско и световно равнище за борба срещу избягването на данъци, агресивното данъчно планиране и изпирането на пари. Сред тях е засилването на административното сътрудничество в областта на данъчното облагане чрез по-ефективния автоматичен обмен на информация за данъчни цели между държавите членки.

Едно от предимствата на вътрешния пазар в Европейския съюз е, че гражданите и предприятията в ЕС имат свободата да работят и инвестират отвъд националните граници. Но тъй като прякото данъчно облагане остава национален прерогатив, тази свобода може да означава, че някои данъкоплатци успяват да избегнат плащането на данъци в страната на тяхното пребиваване. Финансовата система в ЕС може да се окаже удобен инструмент за укриване на данъчни задължения и на средства с престъпен характер и последващото им легализиране с помощта на извършваните разплащателни и преводни операции, а финансовият сектор може да бъде разглеждан като потен-

³ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОJ C 326, 26.10.2012, р. 47-390, като разпоредбите, които касаят данъчната политика, се съдържат в чл. 110 - 113; 114 - 118; 45 - 66; 191 - 192; 107 - 109; 326 - 334 от ДФЕС.

⁴ В България се поддържат едни от най-ниските равнища на данъчните ставки в сферата на прякото и косвеното данъчно облагане в Европейския съюз.

циален проводник на капитали с неустановен или нелегален произход, което от своя страна предполага активното ангажиране на ЕС с превенция.

Въвеждането на еврото като единна европейска валута насърчава европейците да инвестират капитали в други държави от еврозоната поради липсата на валутен риск. Закономерностите на единния европейски банков и капиталов пазар водят до необходимостта правителствата на ЕС да си сътрудничат за облагане на нарастващия размер на трансграничните доходи от спестявания. Различията в националните системи за данъчно облагане са предпоставка за определени образувания, най-вече мултинационални компании, да избегнат данъци чрез практики на агресивно данъчно планиране, които пряко засягат вътрешния пазар. Възможностите на държавите членки да определят правилно данъчните основи са намалени и от процеса на всеобхватна глобализация и нарастващата мобилност на данъкоплатците и по-точно на техните активи и капитали не само в рамките на Европейския съюз, но и в юрисдикции с преференциален данъчен режим. Съвременният свят се характеризира с нарастващ обем на търговията и на потоците на капитали при използването на нови технологии за извършването на финансови операции. Всички тези фактори засягат действието на данъчните системи и водят до избягване и укриване на данъци в значителни размери, което е сериозна заплаха за функционирането на вътрешния пазар. Волята на държавите членки за по-голяма прозрачност по отношение на доходите на техните местни лица в други юрисдикции неминуемо е свързана и с намаляването на данъчните приходи във връзка със световната финансова криза след 2008 година.

Основният стимул за въвеждане на автоматичен обмен на информация за данъчни цели са разкритията от първото десетилетие на новото хилядолетие по отношение на банкови сметки, поддържани в чужбина от граждани на САЩ, главно в Швейцария. Най-голямата швейцарска банка UBS е обвинена, че между 2002 и 2007 година е помогнала на свои американски вложители да укриват около 20 милиарда долара и съответно да избегнат плащането на милиони данъци годишно. За да отклони съдебно преследване по обвиненията, банката заплаща сума в размер на 780 милиона долара на правителството на САЩ.⁵ Тези обстоятелства дават основание на Конгреса на САЩ да приеме разпоредби, познати като FATCA – Foreign Account Tax Compliance Act (Акт за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ). Идеята е да бъдат задължени чуждестранни финансови институции да идентифицират сметки, притежавани от граждани на САЩ, и да предоставят информация за тях на американската

⁵ US Department of Justice, „*UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement*“, February 18, 2009.

данъчна администрация. Разпоредбите FATCA, които са част от Вътрешния приходен кодекс на САЩ, са инкорпорирани в мрежа от споразумения, като се сключват както между държавни, така и споразумения между правителството на САЩ и конкретни финансови институции.

G-20 възлагат на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие разработване на единен световен стандарт за автоматичен обмен на информация за финансови сметки.⁶ Общ стандарт за предоставяне на информация (Common Reporting Standard, Стандарт CRS) и типово споразумение между компетентните органи са публикувани от ОИСР през февруари 2014 година, като те се основават на предходни документи на ОИСР и ЕС, на FATCA, както и на международните стандарти за борба с изпирането на пари. През септември същата година цялостният пакет за световния стандарт е одобрен от министрите на финансите и от управителите на централните банки на държавите от G-20.

На 29 октомври 2014 година 51 държави подписват Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, с което на базата на Споразуменията за административно сътрудничество по данъчни въпроси на ОИСР се активира автоматичният обмен на финансова информация. Към настоящия момент 100 юрисдикции са заявили, че ще обменят информация в рамките на Глобалния стандарт на ОИСР и над 85 държави са подписали многостранното споразумение, като група от тях, включително България, са се ангажирали да обменят за първи път данни през септември 2017 година.⁷

Европа реагира на Акта за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ с констатацията, че „фактът, че държавите членки са сключили или предстои да сключат споразумения със Съединените американски щати, свързани с FATCA, означава, че тези държави членки предоставят или ще предоставят по-широко сътрудничество по смисъла на член 19 от Директива 2011/16/ЕС⁸ и са или ще бъдат задължени да предоставят по-широко сътрудничество и на други държави членки“⁹. Приета е взаимстващата от FATCA Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 г. по

⁶ G-20 е група от 19 държави с най-големи икономики в света и Европейския съюз, които произвеждат 90 % от световния брутен национален продукт.

⁷ <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>.

⁸ Директива 2011/16/ЕС на Съвета заменя Директива 77/799/ЕИО относно взаимопомощта между компетентните органи в държавите членки в областта на прякото данъчно облагане (OJ L 64, 11.3.2011, р. 1).

⁹ Директива 2014/107/ЕС от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС.

отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане¹⁰.

Директива 2014/107/ЕС е част от мерките за данъчна и финансова прозрачност на Европейския съюз, като чрез нея се регламентира особен вид административно сътрудничество между държавите членки, като те ще обменят системно финансова информация (включително такава, представляваща банкова тайна) в областта на данъчното облагане, касаеща местни лица за данъчни цели на другите участващи юрисдикции от ЕС. Автоматичният обмен на информация включва системен и периодичен пренос на голямо количество данъчно съществена информация от администрацията на страната - източник на доходите, към страната, където лицето е местно. За разлика от спонтанния обмен на информация или този при поискване, автоматичният обмен не се отнася до конкретен случай, а информация за определени категории данъкоплатци се предоставя с автоматични средства. Тези данни ще бъдат обменяни от 2017 година нататък без отправено искане и на предварително определени интервали от време като специфична форма на контрол и превенция с оглед на нарастващите през последните години трансгранични случаи на различни данъчни измами и дори изпиране на пари, както в рамките на ЕС, така и в световен мащаб.¹¹

С промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) от 1 януари 2016 г. в националното законодателство се имплементират трите акта – Директива 2014/107/ЕС, Споразумението FATCA и Многостранното споразумение на ОИСР.¹² За целта в дял втори, глава шестнадесета от ДОПК се създава нов раздел IIIa „Автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане“. В него са включени разпоредби, регламентиращи задълженията за извършване на комплексна проверка и събиране на информация с определени реквизити от българските финансови институции, предоставянето ѝ на Националната агенция по приходите (НАП) и съответно препращането ѝ от страна на НАП към компетентния орган на участваща юрисдикция.¹³

¹⁰ Директива 2014/107/ЕС на Съвета е обнародвана в ОJ L 359, 16.12.2014, р. 1-29.

¹¹ Директива (ЕС) 2015/2376, която касае предварителните трансгранични данъчни становища и предварителните споразумения за ценообразуване, Директива (ЕС) 2016/881 за многонационалните групи от предприятия и Директива (ЕС) 2016/2258 по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари са допълнителни мерки на ЕС за прозрачност, разширяващи или свързани с автоматичния обмен.

¹² Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 94 от 4.12.2015 г.

¹³ Съгласно Закона за изменение и допълнение на ДОПК „автоматичен обмен на финансова информация“ е системното предоставяне на участваща юрисдикция (държава) на финансова информация в областта на данъчното облагане относно местни лица за данъчни цели на съответната участваща юрисдикция, без отправено искане, на предварително определени интервали от време.

Превъжда се Националната агенция за приходите да получава данни за финансовите сметки на българските местни лица от държавите - членки на ЕС, и държавите, участващи в Многостранното споразумение на ОИСР, като те ще включват адрес, дата и място на раждане, данъчен номер, както и наличност по сметката към края на съответната календарна година, изплатените дивиденди, лихви и доходи и др. Единствено Споразумението между Република България и САЩ за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA не е реципрочно, като информация се предоставя само от българската страна.¹⁴ Един от основните мотиви за ратифицирането на нерепричното междуправителствено споразумение е евентуалното негативно влияние върху българските финансови институции поради възможността да бъдат третираны като неучастващи по отношение на FATCA и съответно санкционирани с 30% данък върху определени доходи и плащания с източник САЩ.¹⁵

Водещият приоритет на българската данъчна политика за 2016 година е свързан с повишаване на събираемостта на данъчните постъпления и намаляване на дела на сенчестата икономика чрез предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане.¹⁶ Участието на България в многостранните международни договорености за автоматичен обмен на финансова информация за данъчни цели ще допринесе за по-висока данъчна събираемост, както и за третирането на България като прозрачна данъчна юрисдикция.

Въз основа на различните международни инициативи за автоматичен обмен на финансова информация (FATCA, Директива 2014/107/ЕС и Многостранното споразумение на ОИСР) се генерира качествена промяна – предоставянето на финансова информация със средствата на автоматичния обмен между участващите юрисдикции постепенно се превръща в норма и действаща регулативна рамка в съвременния свят. Счита се, че автоматичният обмен ще изиграе ключова роля в борбата с укриване на данъчни задължения чрез използване на услугите на финансови институции в офшорни центрове и ще увеличи данъчните

¹⁴ Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект, обн. ДВ, бр. 47 от 2015 г.

¹⁵ Мотиви към проекта на Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA - <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15210>.

¹⁶ Доклад с оценка по прилагането на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 - 2017 г. на Министерство на финансите.

приходи на държавите - членки на ЕС. Други ползи включват възпиращ ефект, увеличаване на доброволното изпълнение и насърчаване на данъкоплатците да декларират всичките си активи. Като цяло автоматичният обмен на данъчна информация е насочен към еднаквото третиране на доходите на местните лица с произход извън и във съответната държава и представлява механизъм за намаляване на възможностите за данъчно изкривено преразпределение на икономическите и финансови ресурси.

Същевременно следва да се постигне баланс между целената данъчна справедливост и необходимостта да бъде създадена регулаторна среда, която да позволява на финансовите институции да развиват стопанската си дейност, без да понесат прекомерни разходи за съответствие, като често има противоречие между прозрачност и ефективност. Предприетите мерки и бъдещите такива представляват и потенциална намеса в упражняването на правата на защита на личните данни и банковата тайна, като се пораждаат редица въпроси относно сигурността на информацията и нерегламентирания достъп до нея. Предприемачите от ЕС от своя страна предупреждават, че повече финансова прозрачност би ги поставила в неизгодно положение спрямо конкурентите от други райони на света.

Въпреки множеството недоволни гласове от тенденцията на засилен контрол и достъп на държавни органи до информация, която представлява лични данни и банкова тайна и е чувствителна по своя характер, данъчната и финансовата прозрачност в Европейския съюз и съответно в България е все по-необходима и оправдана на фона на процесите на глобализация, както и като част от отговорността на ЕС по отношение на борбата срещу данъчните злоупотреби, корупцията и изпирането на пари. В момент на засилен дебат в Европейския съюз по повод „Бялата книга за бъдещето на Европа“ на Европейската комисия и когато се обсъждат предизвикателствата и възможностите пред ЕС през следващото десетилетие, темата за ролята на Съюза в областта на данъчната политика остава актуална.¹⁷

Безспорно Европейският съюз и държавите членки, включително България, имат интерес от налагането на реципрочност и ясни, детайлни и действащи правила за защита на личните данни и банковата тайна във връзка с международните регулации за автоматичен обмен. Единната позиция на държавите членки в контекста на мерки за засилване на политическото и пазарно влияние на ЕС ще бъде основният път за постигане на общите цели и по отношение на глобалния обмен на информация – едновременно предизвикателство и възможност за Европейския съюз.

¹⁷ Европейска комисия (2017), „Бяла книга за бъдещето на Европа“.

Библиография

1. Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 94 от 4.12.2015 г.
2. Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект, обн. ДВ, бр. 47 от 2015 г.
3. Министерство на финансите (2017), Доклад с оценка по прилагането на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 - 2017 г.
4. Министерство на финансите, Структура на данъчната система - <http://www.minfin.bg/bg/page/172>.
5. Council of the European Union (2014), *Council directive 2014/107/EU*.
6. Council of the European Union (2015), *Savings taxation directive repealed*, retrieved April 2, 2017, from <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10-savings-taxation-directive-repealed/>
7. Emmenegger, P. (2015), '*Swiss Banking Secrecy and the Problem of International cooperation in taxmatters: A nut too hard to crack?*', Regulation and Governance.
8. Emmenegger, P. (2015), '*The Long Arm of Justice: US structural power and international banking. Business and Politics*', 17(3), 473-493 - <http://doi.org/10.1515/bap-2014-0046>
9. European Commission (2015), '*Enhanced Administrative Cooperation in the Field of (Direct) Taxation*', retrieved April, 2 2017, from http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/index_en.htm
10. Eurostat (2016), '*Tax revenue statistics*', Data from 24 November 2016, retrieved April 2, 2017 - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics
11. Grinberg, I. (2012), '*Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System (Working Draft)*', SSRN Electronic Journal, <http://doi.org/10.2139/ssrn.1996752>
12. IRS (2016), *Foreign account tax compliance act* - <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>
13. Johannesen, N., & Zucman, G. (2014), '*The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown*', American Economic Journal: Economic Policy, 65-91 - <http://doi.org/10.1257/pol.6.1.65>
14. Kudrle, R. T. (2014), '*The OECD and the International Tax Regime: Persistence Pays Off*', Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 16(3), 201-215 - <http://doi.org/10.1080/13876988.2013.834642>
15. OECD (2012), '*Automatic Exchange of Information: What It Is, How It Works, Benefits, What Remains to Be Done*' - <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf>

16. OECD (2016), '*Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement of Financial Account Information and Intended First Information Exchange Date*' (November, 2016) - <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/MCAA-Signatories.pdf>
17. OECD (2017), '*AEOL: Status of Commitments*', April, 2017 - <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOL-commitments.pdf>
18. Palan, R., & Wigan, D. (2014), '*Herding Cats and Taming Tax Havens: The US Strategy of Not In My Backyard*', *Global Policy*, 5(3), 334-343 - <http://doi.org/10.1111/1758-5899.12135>
19. Vermeiren, M. & Lips, W. (2016), '*The Panama Papers and the International Battle Against Tax Havens: Lessons for the EU*' - <https://eu.boell.org/en/2016/04/11/panama-papers-and-international-battle-against-tax-havens-lessons-eu>
20. United States Treasury department (2017), *FATCA Recourse center*, retrieved April 2, 2017, from <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>
21. US Department of Justice, (2009), '*UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement*', February 18, 2009, retrieved April, 6 2017 - <https://www.justice.gov/opa/pr/ubs-enters-deferred-prosecution-agreement>.
22. Zucman, G. (2015), '*The hidden wealth of nations. The scourge of Tax Havens*', Chicago: The University of Chicago Press.

Отражение на Външнотърговските отношения между Европейския съюз и Руската федерация върху Външната търговия и икономиката на България

Роксана Трифонова

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The report's aim is to present the author's thesis for the impact of the trade relations between the European Union and the Russian Federation on the foreign trade and economy of Bulgaria. After 2007, the Republic of Bulgaria became a full member of the Union. Consequently, the trade policy of the state is bounded with internal-Community trade, which leads to intensification of economic relations with the member states of the EU. On the other hand, the trade with countries outside the Union is governed by the common trade policy, which is part of the exclusive competence of the EU. According to this, the dynamics of trade relations between Russia and the EU have a significant effect on both the import and the export between Bulgaria and Russia and the whole economy of the Balkan country. With purpose to develop, the presented thesis in this report is divided into three key points, with emphasis on the last one.

The first one presents a brief overview of the common trade policy of the European Union - competence and changes after the Lisbon Treaty; instruments of the common trade policy and the Union's role in world trade.

In the second part is presented Bulgaria's trade policy development after 1990, when the country has begun searching for new markets in the West and has perceived strategic course of reintegration into the global world economy. It has drawn attention on the European Union's impact and role for the transformation of the Bulgarian's trade policy. The beginning was set in 1995, when Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of

Bulgaria, of the other part enter into force. The association main objective is to create gradually a free trade area, covering trade between the Community and Bulgaria. In parallel with accession measures has been started gradually liberalizing of the trade regimes. After 2007, as a Member State of the EU Bulgaria became part of the largest internal market in the world, in which free movement of goods and services, capital and people has existed.

In the report's last part, the Russian Federation is presented as an important participant in the European Union's foreign trade. Russia's trade policy development is briefly presented. Emphasis is put on the EU – Russia trade relations development in the recent years.

Undoubtedly, Russia has been an attractive Union's trading partner for several reasons:

- It represents a large market for goods and services, that significantly expands with growing consumption and purchasing power;*
- It is well secured with resources, which the EU needs and it is a major Union's supplier of energy;*
- Russian industry and infrastructure are in need of modernization and refurbishment, which creates better conditions for investment;*
- Russia is the largest Union's neighbor, with growing importance in the international trade field;*
- The Russian Federation is the main power for the establishment and functioning of the Eurasian economic union.*

The EU has become one of the first main trading partners of the Russian Federation, and on its turn, Russia is the third trading partner of the EU. However, trade and economic relations between them have been marked by various problems, leading to instability and inconsistency in policies. Very serious influence on bilateral foreign trade relations renders the crisis in Ukraine, after which the EU imposed economic sanctions against trade with Russia. In return, Russia also took measures to impose sanctions. These actions have had a serious impact on import and export between the Russian Federation and Bulgaria. According to the National Statistical Institute (NSI: Bulgaria's export, import and trade balance by groups of countries and key partner countries), in 2013 the value of trade relations between the two countries is about 11 billion, and for 2016 slightly above 7 billion, that is a decline of almost 4 billion. However, the Russian Federation remains one of the main trade partners of Bulgaria. In 2015, Russia placed second in visible trade, as it accounted for 7.2% of the total visible trade of Bulgaria, including 1.7% of export and 12 % of import.

Future trade relations between Bulgaria and Russia are directly related to the prospects and challenges in trade relations between the European Union and the Russian Federation. There are two possible ways – towards a strategic partnership or a cold peace.

Днес в световен мащаб се пише историята на „ерата на парадоксите“. Време, в което е трудно да бъдат дадени точни отговори и правилни оценки. Ставаме свидетели на сблъсъци между минало и настояще, традиции и новаторство, материален прогрес и духовност. Причина за това е светът, развиващ се като една глобална общност, в която поддържането на националния суверенитет и идентичност става все по-трудно, тъй като икономиката и културата стават транснационални. В този свят, доминиран от глобалното пред националните държави, възниква въпросът за това как те да оцеляват и да продължават съществуването си. Появяват се нови наднационални обединения, едно от които е Европейският съюз (ЕС), представляващ богато разнообразие от специфични култури, политики и националности. В началото на XXI век неговото съществуване и развитие са изправени пред редица трудности. От една страна, поддържането в Съюза на реално функциониращ единен пазар, осигуряващ устойчив икономически растеж, а от друга – постигането на политическа стабилност и установяването на ефективен модел на интеграция и сближаване.

Пред подобни предизвикателства се изправя и една от най-големите по територия национални държави – Руската федерация. Често определяна като „енергийната супер сила“ от Запада, притежаваща най-големите световни запаси от минерали и енергийни ресурси, тя е изправена пред редица трудности в своето икономическо и политическо развитие. Страната се характеризира с по-скоро нестабилен икономически растеж, дължащ се до голяма степен на факта, че икономиката ѝ е силно зависима от износа на петрол и газ. Наблюдава се силна поляризация при развитието на отделните региони във федерацията поради голямата територия и различия в географското разположение и природните условия.

Въпреки посочените трудности, както Европейският съюз, така и Русия се стремят към формирането и утвърждаването на своята глобална роля. Тези стремежи са най-силно изразени в полето на международната търговия.

С доклада се цели да бъде представена авторовата теза относно отражението на външнотърговските отношения между Европейския съюз и Руската федерация върху външната търговия и икономиката на България.

След 2007 г. Република България става пълноправен член на Съюза. Вследствие на това, от една страна, търговската политика на държавата се обвързва с вътрешнообщностната търговия, което води до интензифициране на икономическите взаимоотношения с държавите-членки от ЕС. От друга страна, търговията с държавите извън Съюза се регулира от общата търговска политика (ОТП), която е част от

изключителните компетенции на ЕС. Поради тази причина динамиката на търговските отношения между Русия и ЕС оказва значителен ефект както върху вноса и износа между България и Русия, така и върху цялата ни икономика.

Обща търговска политика на Европейския съюз

Общата търговска политика на Съюза може да бъде разгледана през призмата на три основни взаимнообвързани нива – глобално, регионално и двустранно.¹ Глобалното е израз на целите и принципите на Съюза, свързани с неговите основополагащи интереси. Регионалното ниво представлява развитието на търговско-икономическите отношения на ЕС с големи групи държави, обединени в регионални търговски организации, а двустранното – търговските връзки на ЕС с водещи търговски сили като САЩ, Канада и други.

ОТП влиза в обхвата на изключителните компетенции (чл. 3 ДФЕС) на Съюза. Това означава, че само ЕС може да приема правнообвързващи актове в тази област. Институциите на ЕС са тези, които определят и променят общата митническа тарифа, сключват търговските и митническите споразумения, уеднаквяват мерките за либерализация на търговията с трети страни, разработват експортната политика и вземат мерки за търговска защита, за да възпрепятстват нелоялната търговска практика. Съюзът се стреми към водеща роля в Световната търговска организация (СТО), като в допълнение на това поддържа отношения с много широк кръг партньори, предимно чрез споразумения за свободна търговия.

Външнотърговска политика на България

След Втората световна война България става част от групата на страните, характеризиращи се със социалистически курс на развитие. Поради членството на държавата в Съвета за икономическа взаимопомощ българската външна търговия в значителна степен е концентрирана в рамките на тогавашната социалистическа общност и е силно повлияна от съветския икономически модел.

След 1990 г. България преминава от планова към пазарна икономика. Българската външнотърговска политика променя своя характер и ориентация. Страната започва търсене на нови пазари на запад и възприема стратегически курс на реинтеграция в глобалната световна

¹ Хаджиниколов, Д. (2008).

икономика. Най-силно влияние и роля за последвалите процеси на трансформация изиграва Европейският съюз. Началото е положено с влизането в сила на Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и България – от друга. Основната цел на асоциирането е постепенно да бъде създадена зона на свободна търговия между ЕС и България, която да обхваща цялата търговия между тях. Започва либерализиране на търговските режими, паралелно с приемането на мерки за присъединяване на държавата към Съюза.

След 2007 г. като държава - членка на ЕС, страната става част от най-големия вътрешен пазар в света, в рамките на който съществува свободно движение на стоки и услуги, капитали и хора. В допълнение, обаче, членството обуславя възприемането на задължения, произтичащи от него и по-конкретно участието и прилагането на политиките на Съюза, в това число и към държави, с които България се стреми да развива активни икономически връзки, една от които е Русия.

Отражение на външотърговските отношения между Европейския съюз и Руската федерация върху външната търговия и икономиката на България

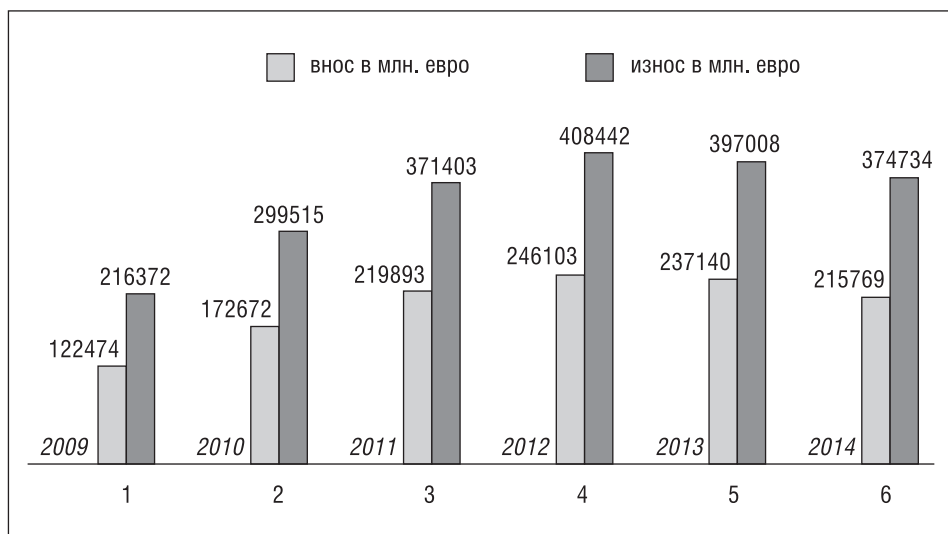
Безспорно един от най-привлекателните търговски партньори както за ЕС, така и за България е Русия. Това се обуславя поради няколко ключови причини:

- Руската федерация представлява голям пазар за стоки и услуги, който значително се разширява с нарастващото потребление и покупателната способност.
- Тя е добре обезпечена откъм ресурси, от които ЕС има нужда, като е основен доставчик на енергия за Съюза.
- Руската индустрия и инфраструктура имат нужда от модернизация и обновяване, което създава добри условия за чуждестранни инвестиции в нея.
- Русия е най-големият съсед на Съюза, с нарастващо значение на международната търговска сцена.
- Руската федерация е в основата на създаването и функционирането на Евразийския икономически съюз, който е един нов „играч“ с нарастващо значение за международната търговия.

ЕС се утвърждава като един от първите по значимост търговски партньори на Русия, а тя от своя страна е третият по значимост

търговски партньор на ЕС според данни от Евростат и Федералния статистически институт на Руската федерация.

До присъединяването на Русия към СТО регулирането на търговско-икономическите отношения между двете партньори е силно затруднено, тъй като не могат директно да се приложат договореностите на СТО. Влизането на Руската федерация в СТО през 2012 г. доведе до понижаване на вносните мита и до предоставяне на форум за разрешаване на двустранни проблеми. Периодът 2009 - 2012 г. се характеризира с постепенно увеличение на вноса и износа между ЕС и Русия. След това се забелязва известен спад на търговията помежду им, включително и поради налагането на търговски санкции между тях (графика № 1).



Графика № 1. Внос и износ между ЕС и Русия за периода 2009 - 2014 година²

Интересен факт за този период се открива в стоковата структура на търговията – около 90 % от вноса на ЕС от Русия представлява природен газ, нефт и въглища, което обуславя енергийната зависимост на Съюза, но и зависимостта на руския износ от международните цени на тези суровини. В обратен направление преобладават оборудването и машините, както и химическите продукти. В общ план търговията и икономическите отношения между ЕС и Русия често са белязани от различни проблеми, което води до нестабилност и непоследователност в политиките. Много сериозно влияние на двустранните външно-търговски отношения оказва кризата в Украйна, след която ЕС наложи

² Източник: Eurostat, International trade by main players in the world.

икономически санкции, насочени срещу търговския обмен с Русия. Тя от своя страна също предприе мерки за налагане на контрасанкции.

Посочените действия оказаха сериозно влияние върху вноса и износа между Руската федерация и България. Както е видимо от таблица № 1, през 2012 г. стойността на търговския оборот между двете страни е около 11 млрд. лв., а за 2016 г. – малко над 5 млрд. лв., което е спад с почти 6 млрд. лв. Това оказва своето сериозно влияние върху цялостното икономическо развитие на България. Въпреки това Руската федерация си остава един от основните външнотърговски партньори на Република България. През 2015 г. тя заема второ място по стокообмен (ако ЕС не се брои като общ пазар, а се разглеждат отделните държави членки в него), като на нея се падат 7.2% от общия стокообмен на България, в т.ч. 1.7% от износа и 12.0% от вноса.³

Таблица № 1. Износ и внос между Република България и Руската федерация в периода 2009 - 2016 година⁴

Износ - FOB			Внос - CIF		
2009	2010	растез спрямо предходната година - %	2009	2010	растез спрямо предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
571,1	863,2	51,1	4424,0	6115,0	38,2
Износ - FOB			Внос - CIF		
2010	2011	растез спрямо предходната година - %	2010	2011	растез спрямо предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
863,2	1060,3	22,8	6115,0	8071,8	32,0
Износ - FOB			Внос - CIF		
2011	2012	изменение спрямо същия период на предходната година - %	2011	2012	изменение спрямо същия период на предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
1060,3	1100,2	3,8	8071,8	10363,0	28,4

³ Източник: Национален статистически институт.

⁴ Източник: Национален статистически институт, Износ, внос и търговско салдо на България по групи страни и основни страни партньори. Забележка: Данните за 2016 г. са предварителни.

**Износ и внос между Република България
и Руската федерация в периода 2009 - 2016 година (продължение)**

Износ - FOB			Внос - CIF		
2012	2013	изменение спрямо същия период на предходната година - %	2012	2013	изменение спрямо същия период на предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
1100,2	1140,0	3,6	10363,0	9353,2	-9,7
Износ - FOB			Внос - CIF		
2013	2014	изменение спрямо същия период на предходната година - %	2013	2014	изменение спрямо същия период на предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
1140,0	1030,4	-9,6	9353,2	7751,2	-17,1
Износ - FOB			Внос - CIF		
2014	2015	изменение спрямо същия период на предходната година - %	2014	2015	изменение спрямо същия период на предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
1030,4	783,6	-24,0	7751,2	6201,9	-20,0
Износ - FOB			Внос - CIF		
2015	2016	изменение спрямо същия период на предходната година - %	2015	2016	изменение спрямо същия период на предходната година - %
млн. левове			млн. левове		
783,6	672,9	-14,1	6201,9	4559,5	-26,5

Заклучение

Бъдещите търговски отношения между България и Русия са пряко обвързани от перспективите и предизвикателствата във външнотър-

говските отношения между Европейския съюз и Руската федерация. Възможните пътища са два – към стратегическо партньорство или студен мир.

Същевременно обаче, е необходимо да се положат усилия за възстановяване на външнотърговските отношения, при изпълнението на определени условия от Руската федерация. Политиката на България трябва да бъде насочена към намирането на подходящи механизми за съчетаване на европейската ориентация с доразвиване на възможностите на националните пазари да използват предимствата в търговията с Русия. Този баланс би довел до подобряване на конкурентоспособността на българската икономика.

Евентуалното сътрудничество на страната с Руската федерация, в съответствие с правото и принципите на ЕС, с международното право, както и на ОПТ спрямо Русия, ще допринесе за утвърждаване на мястото на България в икономическата структура на Черноморския регион. Това от своя страна е потенциална възможност за България да бъде основен фактор за развитието на европейската политика в сферата на регионалното икономическо сътрудничество в Черноморския регион.

Българската държава трябва да се стреми към създаване и укрепване на търговско-икономическите връзки на ЕС с различни региони и интеграционни групировки в света. Това ще допълни ефектите от участието на страната в Европейското икономическо пространство (в което освен държавите - членки на ЕС, влизат също Норвегия, Исландия и Лихтенщайн) и ще допринесе за реализирането на конкурентните предимства на страната в глобализиращия се свят.

Библиография

1. Официален сайт на Националния статистически институт, Бизнес статистика, Външна търговия, Статистически данни, Износ и внос - предварителни и окончателни данни.
2. Хаджиниколов, Д. (2008), „Европейският съюз като глобална търговска сила“, Албатрос, София.
3. Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
4. Eurostat official website, Date, Trade in goods, International trade by main players in the world.
5. Kadri, L. ed., European Council on foreign relations (2014), ‘Russia’s ‘Pivot’ to Eurasia’.

6. Karolewski, I. Cross, M. (January 2017), *JCMS Journal of common market studies*, 'The EU's Power in the Russia - Ukraine Crisis: Enabled or Constrained?', Volume 55, Issue 1, pages 137-152.
7. Natorski, M., Pomorska, K. (January 2017), *JCMS Journal of common market studies*, 'Trust and Decision-making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine', Volume 55, Issue 1, pages 54-70.
8. Nikolov, K. (2009), 'Assessing the common spaces between the European Union and Russia', BECSA, Sofia.
9. OECD Economic Surveys, (2014), 'Russian Federation 2013', OECD Publishing.
10. Sjursen, H., Rosen, G., (January 2017), *JCMS Journal of common market studies*, 'Arguing Sanctions. On the EU's Response to the Crisis in Ukraine', Volume 55, Issue 1, pages 20-36.
11. World trade organization, (2016), Trade policy review report by the Secretariat, Russian Federation.

Осъществява ли България ползите от преференциалните търговски договарености на Европейския съюз?

ел. ас. г-р Егуарг Маринов

Институт за икономически изследвания, БАН

Abstract

The paper aims at analysing if Bulgaria utilises the benefits of the participation in the Common Commercial Policy of the European Union (EU) by studying the dynamics of Bulgarian trade with countries which have concluded preferential trade agreements (PTAs) with the EU.

Economic theory states that PTAs should increase the volume of bilateral trade between the parties. Becoming a Member State of the EU Bulgaria becomes a part of the Union's Common Commercial Policy – both as being part of the EU Customs Union, as well as becoming a party of all EU trade agreements and negotiations. Hence one could expect Bulgarian trade with those countries that have PTAs with the EU to increase. The extent to which trade liberalization envisaged in different PTAs affects Bulgarian trade relations with the respective countries could be assessed either by the nominal increase of trade flows or by comparing this increase to the trade of the EU in general with these countries. The paper uses both approaches.

The first section of the paper discusses the dynamics, the share of intracommunity trade and the commodity structure of Bulgaria's trade in goods for the period of EU membership. The main section analyses trade relations with countries with which the EU has PTAs in force. The individual agreements, respectively the countries under review are selected based on the type of the agreements (the deepness of trade liberalization) and on the time they were concluded (before or after Bulgaria's accession to the EU). Thus the agreements that are analysed are the Customs Union Agreement with Turkey (1995), the Free trade agreements (FTAs) with Chile (2003) and South Korea (2011) and

the Stabilization and Association Agreements with FYR Macedonia (2004) and Albania (2009).

In general Bulgaria's EU accession has a positive impact on the development of the country's international trade relations – the value and volume of trade flows are increasing, as well as the share of intra-EU trade. However, the main hypothesis of the study which is confirmed by the analysis is that Bulgaria does not utilise the potential benefits which the agreements within the Common Commercial Policy of EU. There are no significant changes both in volume and value of trade flows with the countries under review – neither resulting from Bulgaria's accession to the EU for those countries that already had PTAs with the EU in 2007 (Turkey, Chile, Macedonia), nor due to the conclusion of new trade agreements during Bulgaria's membership within the EU (South Korea, Albania).

The trends in Bulgarian trade with the countries that already had PTAs with the EU in the moment of Bulgaria's accession are similar to those of the EU in general (both before 2007, as well as thereafter), hence EU's PTAs do not affect Bulgarian trade. On the other hand, regarding the countries, that have concluded PTAs with the EU during Bulgarian membership, the increase of Bulgarian trade with them lags behind the trends observed in EU trade in general, while in certain years when EU's trade increases, one observes a decrease in Bulgarian trade with those countries.

The main policy recommendation that the paper presents is that Bulgaria should take active measures – firstly to inform Bulgarian business of the existing preferential trade regimes with specific countries within the Common Commercial Policy of the EU that present potential trade opportunities, and secondly to support Bulgarian companies in their attempts to (fully) utilize the potential benefits of these agreements.

Taking such measures is even more pressing due to the new wave of trade agreements which the EU is currently negotiating – the FTAs with ASEAN member states, the Economic Partnership Agreements with the ACP countries, the CETA, the TTIP, etc.

Въведение

Целта на доклада е да анализира доколко България осъществява ползи от участието си в Общата търговска политика на ЕС, като изследва динамиката на стокообмена на България с държави, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия.

Основната хипотеза е, че България не реализира потенциала, който споразуменията в рамките на общата търговска политика на ЕС

предоставят. Няма сериозни промени в динамиката на търговията – нито в резултат от членството на България при държавите, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия, нито в резултат от сключването на нови споразумения от ЕС в периода на членство на България в ЕС. При държавите, с които споразумения за преференциална търговия са сключени преди членството на България в ЕС, тенденциите в търговските потоци на България и ЕС са сходни, но при държавите, с които споразумения за преференциална търговия са сключени в рамките на членството, България изостава в ръста на търговията, характерен за ЕС.

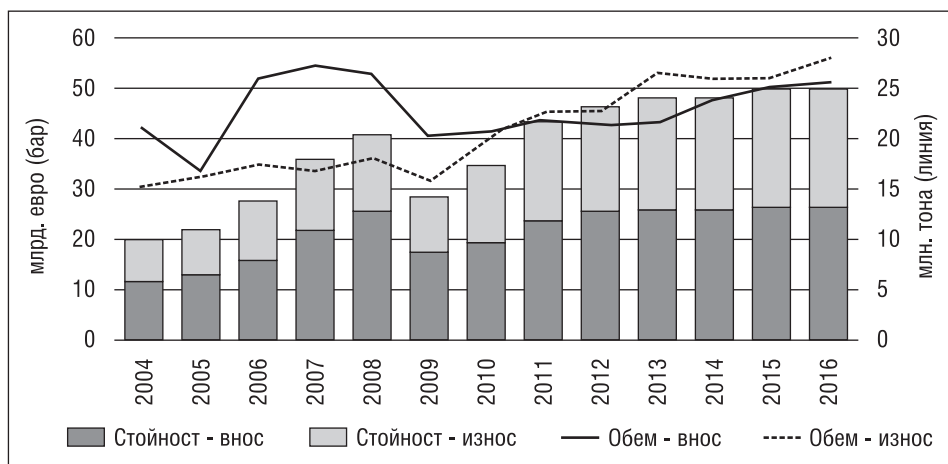
В първата част на доклада накратко е представена динамиката на стокообмена на България в периода на членство в ЕС, дялът на вътрешнообщностната търговия и стоковата структура на търговията. В основната част от изложението са анализирани отношенията с държави, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия. Изследваните споразумения са избрани по типа им (дълбочина на търговската либерализация) и по времето на сключването им (преди и след членството на България) и включват Митническия съюз с Турция (1995 г.), Споразумения за свободна търговия с Чили (2003 г.) и Южна Корея (2011 г.) и Споразумения за стабилизация и асоцииране с Македония (2004 г.) и Албания (2009 г.).

Анализираният период е 2004 - 2015 г. Периодът е избран, за да е налице база за сравнение преди присъединяването на България в ЕС. Всички използвани данни са собствени изчисления на автора на базата на информация за вноса и износа от Евростат (база данни EU trade since 1988 by SITC [DS-018995], последно посетена на 31.03.2017 г.).

Динамика на стокообмена на България

За периода 2004 - 2016 г. общата стойност на външната търговия на България нараства близо 2.5 пъти – от 19.6 до 49.5 млрд. евро, но голяма част от това повишаване се случва още преди присъединяването на България към ЕС – през 2007 г. стойността на стокообмена на страната е 35.4 млрд. евро (фиг. 1).

Наблюдава се сериозен спад вследствие на глобалната финансова криза – с близо 12 млрд. до 28.6 млрд. през 2009 г., последван от рязко покачване до 46.2 млрд. евро през 2012 г., а до края на периода е налице постепенно слабо нарастване. Подобна, но по-плавна е и тенденцията за нарастване на количествения обем на търгувани стоки, стартиращ от 36 млн. тона през 2004 г., нарастващ до 44 млн. тона през 2008 г., със спад до 36 млн. тона през 2009 г., последван от постепенно постоянно покачване до 53.7 млн. тона през 2016 г.



Фиг. 1. Динамика на външната търговия на България (2004 - 2016 г.)

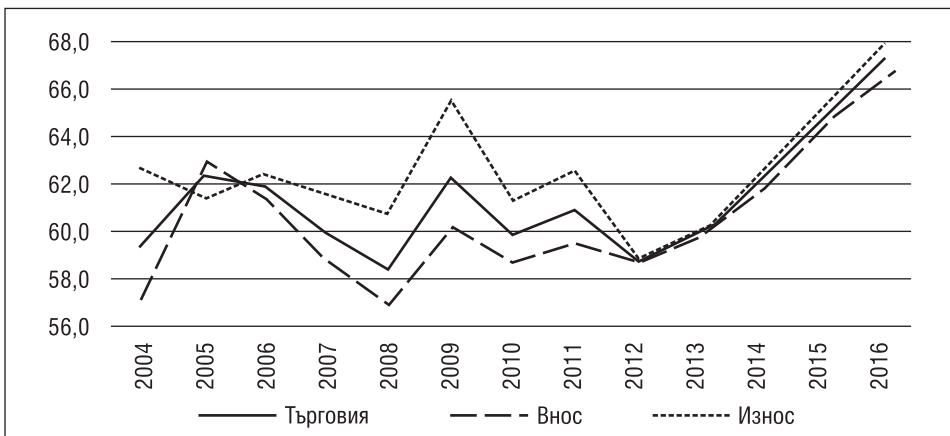
Погорни са и тенденциите, които се наблюдават и при вноса и износа. Ръстът до пиковата 2008 г. се характеризира с изпреварващи темпове на растеж на вноса спрямо износа – до съответно 25 и 15 млрд. евро, но спадът през 2009 г. е по-сериозен при вноса, като общата му стойност намалява с близо 1/3, докато при износа намалението е по-малко – с 23% спрямо 2008 г.

През целия период на членство на България в ЕС след глобалната криза стойността на износа нараства по-бързо от вноса, като двата показателя достигат съответно до 23.5 и 26 млрд. евро през 2016 г. Тази тенденция е още по-явна при обема на търговските потоци, където експортът изпреварва импорта след 2011 г., докато вносът все още не е достигнал стойността си от преди глобалната криза. През 2016 г. България изнася 28 млн. тона, а внася 25.7 млн., като в периода на членството на страната в ЕС първият показател е нараснал с над 11 млн. тона, а вторият е намалял с малко над 2 млн. тона. По-бързото нарастване на стойността на износа на България води до постоянно намаляващ дефицит по търговската сметка, като при приемането на България в ЕС чистият износ на страната е близо -8.4 млрд. евро, докато през 2016 г. е -2.6 млрд. Обратното се наблюдава при количествените обеми на търговията – след 2011 г. количеството на изнасяните стоки е по-високо от това на внасяните, като чистият износ достига 2.3 млн. тона през 2016 г.

Търговия в ЕС

При разглеждане на динамиката на дела на вътрешнообщностната търговия на България за периода 2004 - 2016 г. могат да се обособят

два периода. От 2004 до 2011 г. дялът на търговията с държавите от ЕС остава относително еднакъв – 58 - 61% от общите търговски потоци на страната, като не се забелязва съществена разлика вследствие на присъединяването на България. Единствената година, при която има рязко нарастване на дела на вътрешнообщностната търговия (от 58 до 62%, най-висок дял за целия период) е 2009 г. – очевидно като отговор на световната финансова криза, започнала през 2008 г., но след това нивата отново се стабилизират около 60%. През почти целия период след 2004 г. износът надвишава вноса с 2-5 процентни пункта, с изключение на 2005 и 2006 г. (когато вноса е с 1-2 процентни пункта повече от износа), а в последните две години дялът по двата показателя е почти изравнен, което се дължи на резкия спад (близо 4 процентни пункта) в дела на износа на България за ЕС (фиг. 2). От 2012 г. трите показателя – дялът на общата търговия, на вноса и на износа в ЕС, имат почти еднакви стойности през отделните години, като имат обща тенденция към постоянно нарастване (с около 1 процентен пункт годишно), достигайки до най-високите си стойности (съответно 67.2%, 66.5% и 67.9%) през 2016 г.



Фиг. 2. Дял на търговията на България с държави - членки на ЕС (2004 - 2016 г., %)

По отношение на търговията в ЕС трябва да се отбележи и сериозното намаляване на дефицита в нетния износ на България, което е отчетено през наблюдавания период и особено по време на членството на страната в Съюза – от -5 млрд. през 2007 г. до малко под -1 млрд. през 2016 г.

След присъединяването на България към ЕС са налице някои изменения в конкретната географска насоченост на търговските потоци на страната извън Съюза. Интересно е пренасочването на търговията,

от развитите държави (членуващи в ОИСР) към страните от БРИКС – преди световната финансова криза българската търговия с държавите от ОИСР надвишава тази с БРИКС 1.5-1.7 пъти, докато от 2008 г. насам е обратното – търговските потоци към БРИКС са с 1.3-1.6 пъти повече, отколкото тези към развитите икономики.

Стокова структура на търговията

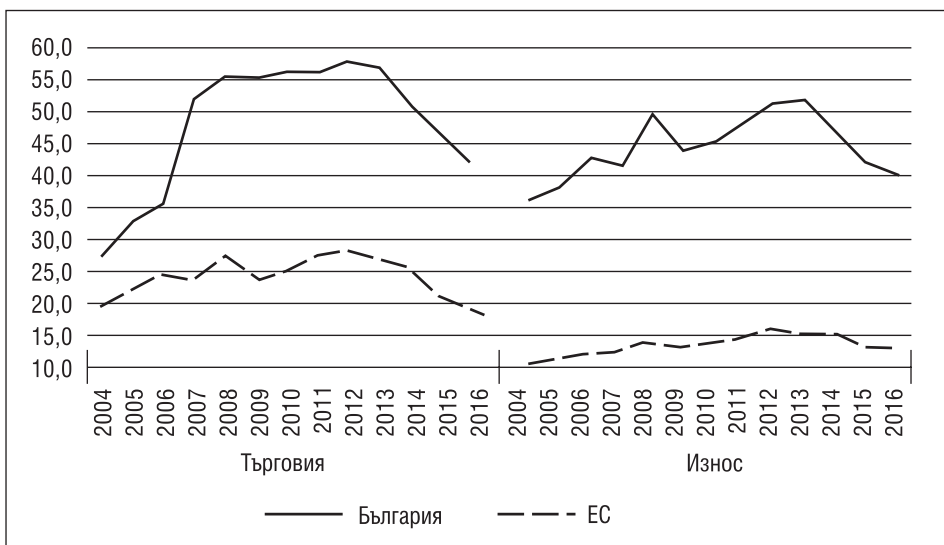
За изчисляване на стоковата структура на търговията е използвана методологията на Евростат, според която продуктите на първичния сектор включват стокови групи от стандартната международна търговска класификация 0 – храни и живи животни, 1 – безалкохолни и алкохолни напитки и тютюн, 2 – необработени (сурови) материали, негодни за консумация, изкл. горивата, 3 – минерални горива, масла и подобни продукти, 4 – мазнини, масла и восъци от животински и растителен произход и 68 – благородни и други цветни метали. Преработените продукти пък са всички останали стокови групи без група 9 – стоки и сделки, неупоменати другаге.

Тъй като стоките и сделките, неупоменати другаге, почти без изключение заемат много нисък дял в търговските потоци на България, ЕС и страните от ЦИЕ (1-3%), в изследването се анализира дялът на продуктите на първичния сектор в търговията като показателен и за преработените продукти (остатъка до 100%).

В България дялът на продуктите на първичния сектор в общия стокообмен на страната нараства почти двойно от 2004 до 2012 г. (общо с 22 процентни пункта), когато достига 40.7%. В следващите години се наблюдава постоянен спад, като през 2016 г. продуктите на първичния сектор заемат 29.8% от общите търговски потоци на страната – почти същия дял, както и при приемането на България в ЕС през 2007 г. Подобна е и тенденцията в експорта, където обаче дялът на продуктите на първичния сектор е по-висок още в базовата 2004 г. (23%), а нарастването до 2012 г. и последвалият спад са по-плавни.

Още по-големи са наблюдаваните разлики в посока на по-големия дял на продуктите от първичния сектор в търговията на България с трети страни, нечленуващи в ЕС – и тук дялът се увеличава двойно до 2012 г., достигайки 58% от общите търговски потоци, след което намалява до 42.5% през 2016 г. (фиг. 3).

Сериозното присъствие на продукти на първичния сектор е още по-ясно при разглеждане на износа за трети страни, където за целия наблюдаван период дялът им от експорта на България е 2-3 пъти по-висок от този на ЕС, като през 2016 г. той е 40.6% от експорта на България и 13.3% от този на ЕС.



Фиг. 3. Дял на продуктите на първичния сектор в търговията с трети страни (2004 - 2016 г., %)

Споразумения за преференциална търговия

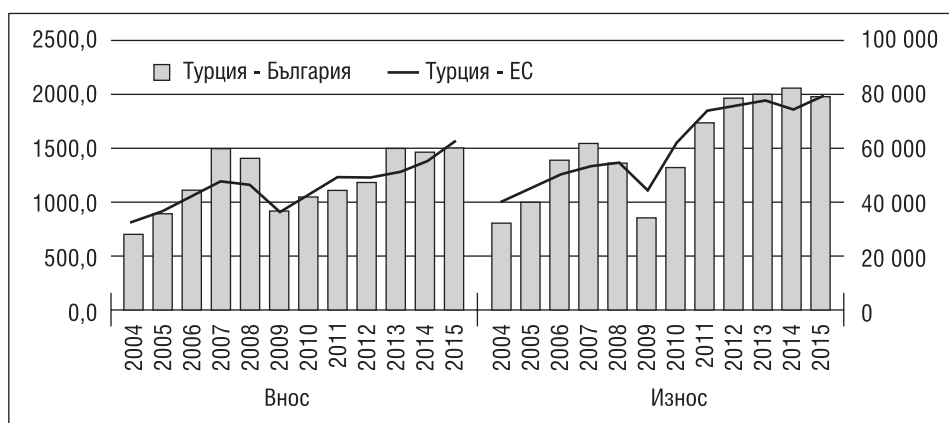
Според теорията на международната икономика споразуменията за преференциална търговия би трябвало да увеличат стокообмена между държавите, които ги сключват. Присъединявайки се към ЕС, България става част от Общата търговска политика на Съюза, както и страна по всички търговски договори и преговори на Съюза, следователно може да се очаква, че търговията на страната с държави, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия, ще се увеличи.

В тази част от изследването се анализира доколко България осъществява ползи от участието си в общата търговска политика на ЕС. На въпроса ще бъде потърсен отговор чрез изследването на динамиката на търговията на България с държави, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия. Степента, до която търговската либерализация, предвидена в различните споразумения за преференциална търговия влияе върху двустранните търговски потоци със съответната държава, може да бъде оценена или чрез номиналното увеличение на стойността и обема на търговия, или чрез сравнение на този ръст с търговията на ЕС като цяло с тези страни. В настоящия анализ са използвани и двата подхода.

Като критерии за избор на изследваните споразумения са използвани дълбочина на търговската либерализация, които те налагат, и това

дали са сключени преди или след членството на България в Европейския съюз. Изследваните споразумения включват Митнически съюз между ЕС и Турция (1995 г.), Споразуменията за стабилизация и асоцииране с Македония (2004 г.) и Албания (2009 г.) и Споразуменията за свободна търговия с Чили (2003 г.) и Южна Корея (2011 г.).

Турция традиционно заема едно от водещите места в търговията на България. Преди приемането на България в ЕС страната има подписано споразумение за насърчаване на двустранната търговия. С членството в ЕС за България влиза в сила подписаното споразумение за създаване на Митнически съюз между ЕС и Турция, което предвижда много по-висока степен на либерализация на търговията, на практика елиминирайки почти всички митнически и нетарифни ограничения в търговията. Това би трябвало да доведе до сериозно увеличаване на двустранните търговски потоци, което, поради географската близост на България до Турция и трайните външноикономически връзки, би трябвало да ускори търговията в по-голяма степен от търговията на Турция с ЕС.



Фиг. 4. Динамика на търговията на България и ЕС с Турция (млн. евро)

Стойността на търговията на България с Турция нараства с 436 млн. от 2007 до 2016 г. (общо с 27%), когато достига 3.5 млрд. евро, като това увеличение е почти изцяло в износа (фиг. 4). Този ръст обаче е доста по-нисък от повишаването при общите търговски потоци на страната. Делът на търговията с Турция остава постоянен за целия период, както по отношение на вноса (с дял от 11-14%), така и на износа, където тя е водещата дестинация извън ЕС (23-25%), като единственото изключение е 2007 г., когато стойностите и по двата показателя са с 2 процентни пункта по-високи, след което отново влизат в преходните рамки. Нарастването на стойността на търговията с Турция за изследвания период е доста по-ниско от общото за ЕС – 40 млрд.

евро (40%), стойността на която достига 141 млрд. евро през 2016 г. При ЕС нарастването също е по-голямо при износа (26 млрд. евро), но за разлика от България има такова и при вноса (14 млрд. евро).

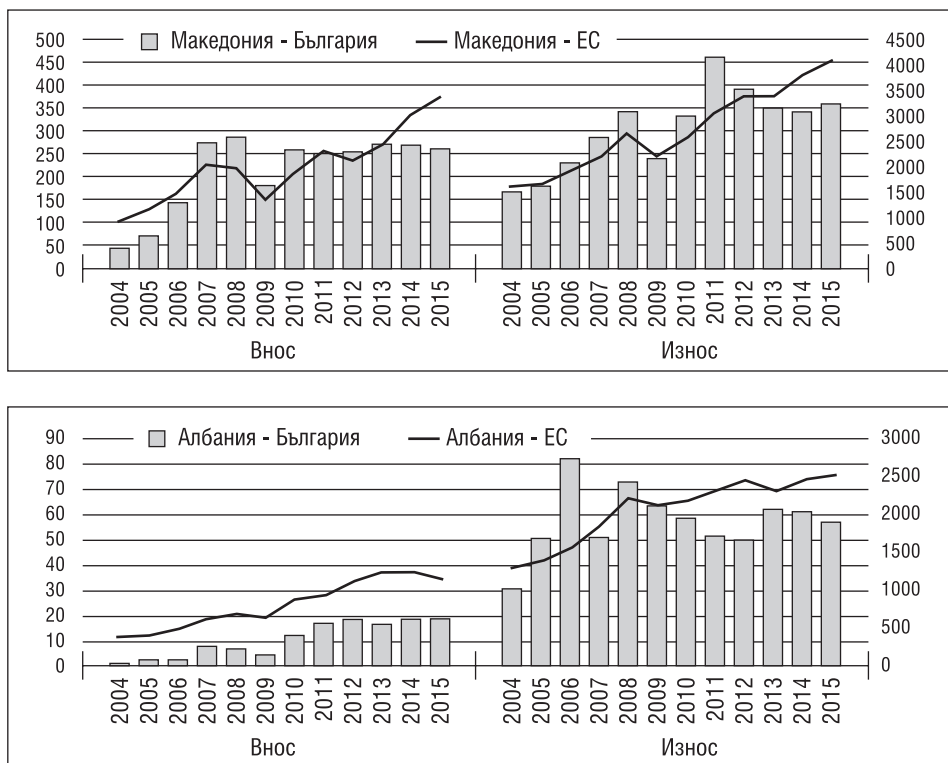
Споразуменията за стабилизация и асоцииране заемат специфично място в институционалната архитектура на общата търговска политика на ЕС, тъй като с тях освен че се създава зона за свободна търговия между Съюза и съответната страна, се набелязват общи политически и икономически цели и се насърчава регионалното сътрудничество. Такива споразумения се сключват в контекста на бъдещото разширяване на Съюза и служат за основа на осъществяването на процеса на присъединяване. Към момента са в сила такива споразумения с Македония, Албания, Черна Гора, Босна и Херцеговина, Косово и Сърбия.

Анализът на въздействието на споразуменията за стабилизация и асоцииране върху двустранните външнотърговски отношения на България е важен от гледна точка, от една страна, на географската близост на тези държави, а от друга – от потенциалните възможности за регионална търговия и сътрудничество при евентуалното бъдещо членство на тези икономики в единния пазар. Залагането на общи икономически и политически цели в споразуменията пък дава възможност за създаването на трайни търговски и икономически връзки между бизнеса, както и за заемане на трайни позиции на тези пазари от страна на българските фирми.

В момента на приемането на България в ЕС тя става страна по влязлото в сила през 2004 г. Споразумение за стабилизация и асоцииране с Македония. Общата стойност на търговията на България с Македония се увеличава минимално в периода на членство – от 559 млн. евро през 2007 г. до 617 млн. евро през 2016 г. (фиг. 5). Вносът намалява – от 274 млн. евро до 259 млн. евро, като след 2010 г. остава на почти едно и също ниво, а износът се увеличава – от 285 млн. до 358 млн. евро, но след 2011 г. и при експорта се наблюдава тенденция за намаляване. При ЕС пък след 2009 г. е налице тенденция за постоянно увеличаване и на вноса и на износа, като стойността на търговските потоци нараства общо с над 40% за периода след 2007 г. България не успява да осъществи ползите от търговската либерализация, предвидена в Споразумението за стабилизация и асоцииране с Македония, а всъщност губи търговските си позиции за сметка на другите държави - членки на ЕС – и по отношение на вноса, и по отношение на износа.

Интересно е да се проследи и как се променят търговските отношения с държава, при която Споразумението за стабилизация и асоцииране влиза в сила в рамките на периода на членство на България в Европейския съюз. Такава страна е Албания, споразумението с която е в сила от 2009 г.

В двустранните отношения на България с Албания се наблюдава сериозно увеличение на вноса на България – от 5 млн. евро през 2009 г. до близо 20 млн. през 2016 г.. И тук обаче вносът остава на почти едно и също (ниско) ниво след 2011 г. При износа пък се наблюдава спад до 2012 г., рязко увеличение през 2013 г. и нов спад до края на периода, като през 2016 г. стойността на експорта е 57 млн. евро. И за ЕС като цяло се наблюдават по-ниска стойност на вноса от тази на износа, но тук и при двата показателя е налице сериозно нарастване на стойността спрямо 2009 г. – с 80% при вноса и около 20% при износа, където обаче стойността на ръста е много по-сериозна, като през 2016 г. експортът възлиза на 2.5 млрд. евро. И при Албания България по-скоро не успява да оползотвори участието си в общата търговска политика и да използва инструментите ѝ за стимулиране на двустранните търговски отношения, особено в сравнение с ЕС като цяло.

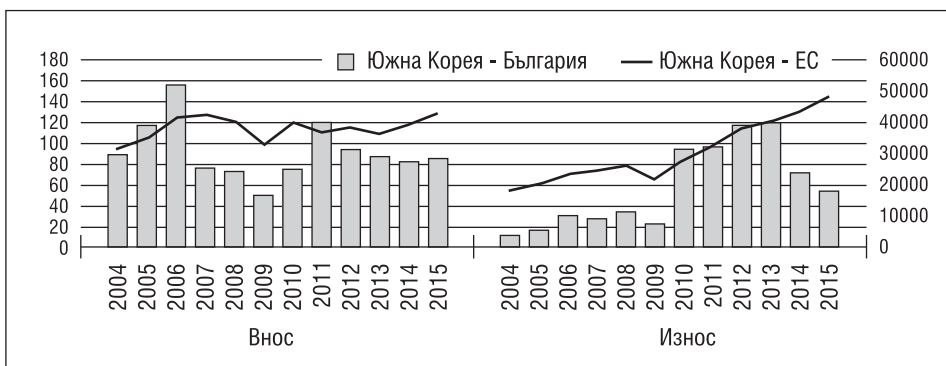
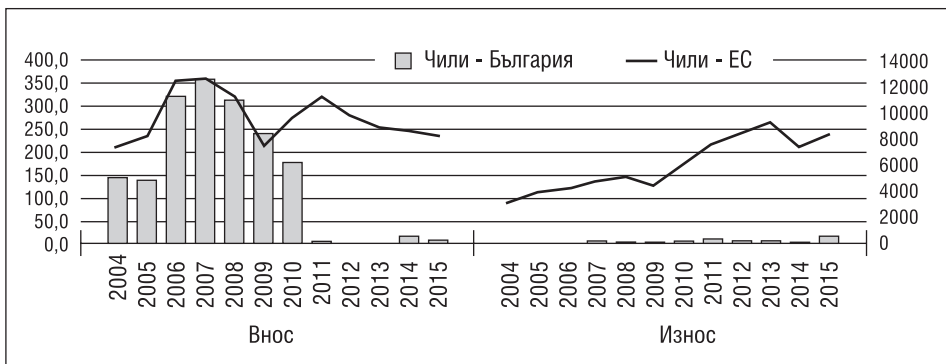


Фиг. 5. Динамика на външната търговия на България и ЕС с Македония и Албания (млн. евро)

Споразуменията за свободна търговия на ЕС предвиждат реципрочно либерализиране на търговията със съответните държави, както и определени облекчения в други области – инвестиции, услуги, обществени поръчки и др. Те могат да се разглеждат като възможност за

страните - членки на Съюза, за установяване и укрепване на външнотърговските и икономическите връзки с държави, в които има потенциал за реализиране на продукти с определени сравнителни предимства, които не могат да бъдат ефективно търгувани в рамките на единния пазар на ЕС. От друга страна, премахването на търговските бариери и облекчаването на условията за търговия дават възможност за диверсифициране на външнотърговските партньори и извън ЕС, без съществено повишаване на разходите. Към момента ЕС има сключени такива споразумения с Мексико, Чили, Република Южна Африка и Република Южна Корея, в процес на ратификация са споразуменията с Виетнам, Перу и Колумбия, водят се преговори с Индонезия, Сингапур, Япония, Индия, Мароко, Тунис и др.

В момента на приемането на България в ЕС тя става страна по влязлото в сила през 2003 г. Споразумение за свободна търговия с Чили. За съжаление, страната не само не повишава, но всъщност съществено намалява търговските отношения с Чили в рамките на периода на членство в ЕС, като през 2016 г. стойността на търговията е почти нулева (23 млн. евро) за разлика от 2007 г., когато България осъществява внос от Чили в размер от близо 360 млн. евро (фиг. 6).



Фиг. 6. Динамика на външната търговия на България и ЕС с Чили и Южна Корея (млн. евро)

По-сериозният проблем е, че за разлика от тенденцията в ЕС, България не успява да увеличи износа си за Чили, което е същността на предоставените от Споразумението за свободна търговия потенциални възможности – докато при ЕС е налице постоянно нарастване на експорта (близо 2 пъти след 2007 г., достигащ до 8.3 млрд. евро през 2016 г.), при България той остава незначителен (едва 14 млн. евро през 2016 г.).

Още по-интересен е въпросът дали България успява ефективно да използва позицията си на член на ЕС при преговорите за сключване на нови търговски договорености в рамките на общата търговска политика, за да защити националните си търговски интереси. Пример за такова съглашение е сключеното през 2011 г. Споразумение за свободна търговия с Република Южна Корея. От данните за стокообмена на България и ЕС с Южна Корея за периода преди и след влизане в сила на Споразумението за свободна търговия ясно се вижда, че България не успява да осъществи ползите от търговската либерализация, заложили в споразумението – след 2011 г. търговията, и особено износа на ЕС, се увеличават постоянно и значително (съответно с 30% и 47% спрямо 2011 г., достигайки респективно 90 млрд. и 48 млрд. евро през 2016 г.), докато в България те намаляват постоянно – вноса с 35 млн. евро, а износа – почти двойно – с 45 млн. евро. Тези разнопосочни тенденции в търговските отношения (и особено в износа) при ЕС и България означават, че България не само не успява да осъществи ползите от търговската либерализация, но и всъщност губи търговските си позиции за сметка на другите държави - членки на ЕС.

Заклучение

Направеният анализ потвърждава, че като цяло членството на България в ЕС има положителен ефект върху развитието на външотърговските отношения на страната. Разширяват се обемът и стойността на външотърговския стокообмен, нарастват стойността и делът на вътрешнообщностната търговия в търговските потоци на страната. Като положителен може да се отчете и фактът, че при България влиянието на глобалната финансова криза и суверенната криза в еврозоната се усеща, но по-слабо, отколкото за ЕС като цяло. От друга страна, въпреки нарастването на стойността и обема на търговските потоци, особено в рамките на ЕС, се наблюдава влошаване на стоковата структура от гледна точка на по-големия ръст в търговията на продукти на първичния сектор за сметка на преработените продукти, особено по отношение на стокообмена с трети страни. Тази тенденция се наблюдава и при вноса, но още по-ясно при износа, което може да се разглежда като индикатор за задълбочаващата се специализация на България в стоки от първичния сектор. Това може да има

негативно влияние върху икономиката на страната в бъдеще, тъй като такива стоки в общия случай са с по-ниска добавена стойност, а цените им на международните пазари имат по-голяма склонност към резки колебания.

България не успява да реализира потенциала, който споразуменията в рамките на общата търговска политика на ЕС предоставят – не се наблюдават сериозни промени в динамиката на търговията нито в резултат от членството на България при държавите, с които ЕС има сключени споразумения за преференциална търговия, нито в резултат от сключването на нови споразумения от ЕС в периода на членство на България в ЕС. Като негативен може да бъде оценен и фактът, че при държавите, с които споразуменията за преференциална търговия са сключени преди членството на България в ЕС, тенденциите в търговските потоци на България и ЕС са сходни, но при държавите, с които споразуменията за преференциална търговия са сключени в рамките на членството, България изостава в ръста на търговията, характерен за ЕС, а в някои случаи при нас дори се наблюдава спад, когато в ЕС има нарастване.

Повишаването на износа и „отварянето“ към нови пазари е възможна алтернатива, която да доведе до стабилизиране на добрите позиции във външнотърговския обмен, особено в условията на глоболизиращи се пазари и засилена международна конкуренция. Загълбочаването и разширяването на външнотърговските отношения могат да бъдат едновременно ключов фактор за откриване на различни перспективи пред българската икономика и катализатор за нейното развитие. В тази връзка България следва да потърси възможности за реализиране на продукцията не само на европейските, но и на други големи пазари. България трябва да предприема активни мерки за информиране на българския бизнес и за подкрепата му, за да могат съществуващите в рамките на общата търговска политика на ЕС възможности да бъдат максимално използвани от българските фирми. Предприемането на такива действия от страна на държавата е още по-наложително и от гледна точка на новата вълна от търговски споразумения, които ЕС сключва в момента – Споразуменията за свободна търговия със страни - членки на АСЕАН, Споразуменията за икономическо партньорство с държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн, СЕТА, ТТІР.

раздел ВТОРИ

**БЪЛГАРИЯ
И РЕГИОНЪТ
ДЕСЕТ ГОДИНИ
ПО-КЪСНО**

Влияние на политиката на разширяване на ЕС върху Сърбия: казусът с международния наказателен трибунал за бивша Югославия

Велислав Иванов

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The article draws the famous quotation from the classic Italian novel ‘The Leopard’ as a starting point for the discussion on whether the political will for European integration in the Western Balkan countries is substantive or merely formal.

For the purposes of this text, it is defined as a wide non-partisan public consensus (i) in terms of targeted efforts for and tangible results in the substantive adoption of EU norms (ii). The consensus comprises of two levels - public opinion and political agency; while the adoption of EU norms can be either verbal, formal, or substantive.

The two case studies under scrutiny are Serbia and Macedonia. While the analysis reveals that in both countries there is indeed a wide consensus on European integration, compliance with EU norms is at times formal or verbal.

The article concludes with a set of policy recommendations for EU enlargement policy that would help overcome the problems of ‘stabilitocracies’ and insufficient political will for European integration. Most important among them are reaffirming the EU membership perspective with target dates and roadmaps; focusing on the long-term goals of the EU in the region; and the unequivocal naming of problems and refusal to legitimise ‘stabilitocracies’ in return for hollow promises.

Въведение

Присъединяването на 12 нови страни членки към ЕС през 2004 г. и 2007 г. се случи след предимно успешните преходи на тези държави от тоталитарно към демократично управление и от планова към пазарна икономика. Това беше причина политиката на разширяване на ЕС, която бе основен катализатор на тези преобразования, да бъде често оценявана като най-успешната външна политика на ЕС. Понастоящем, в страните от Западните Балкани тя среща предизвикателства, с каквито не се е сблъсквала до този момент – постконфликтна ситуация, вътрешни и външни проблеми с държавността, краен национализъм, остро междуетническо напрежение. Това обуславя и различния подход на ЕС към държавите от региона, сравнено с тези от Централна и Източна Европа – индивидуален, не регионален подход; далечна, не близка перспектива за членство без конкретни срокове; стриктна, не слаба политика на условност.

От една страна, в Сърбия са налице проявления на вече споменатите проблеми на региона – оспорвани територии и такива с неуреген статут (Черна гора преди 2006 г., нерешеният и до днес косовски казус), междуетническо напрежение, както и корупция, клиентелизъм и т.н. Тя обаче се отличава от останалите западнобалкански държави поне по два фундаментални начина – първо, режимът на Милошевич воюва с НАТО, съответно със значителна част от страните - членки на ЕС, и второ, като доминираща федеративна единица на Югославия, Сърбия по никакъв начин не може да се представи като „жертва“ в международен план. Това предопределя трудния процес на стабилизиране и асоцииране, който при Сърбия протича по двусмислен и криволичеен начин.

Подбор на казуса

Политиката на разширяване и нейният основен инструмент – условността – са вероятно най-ясно отличими при един от най-съществените въпроси, възникнали вследствие на войните, съпътстващи разпада на Югославия – сътрудничеството на сръбските власти с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия в Хага (оттук нататък „Трибунала“). Казусът е подходящ и показателен поради няколко причини. Първо, той е пример за твърдата условност на ЕС. Холандия е основен архитект на тази конкретна политика, тъй като холандските мироопазващи сили (под знамето на ООН) са били неспособни да спрат геноцида в Сребреница. Второ, търсените от Трибунала лица са възприемани от мнозинството от сръбското население като национални герои. Тоест, изпълняването на условията и арестът на издирваните биха били свързани със съществени полити-

чески загуби за което и да е сръбско правителство. Към тази политическа цена трябва да добавим и личната цена за отделни представители на сръбския политически пейзаж, които са търсени за престъпленията, попадащи под юрисдикцията на Трибунала. В този смисъл, те могат да упражнят вето и да осуеят изпълнението на условията. Поради тези причини това е вероятно най-подходящият за изследване казус, при който могат да бъдат отличени както динамиката на политическата воля за разширяване в страните от ЕС, от една страна, така и достигането на наднартийен консенсус за евроинтеграция в Сърбия, от друга.

Същевременно, той оставя отворени съществени етични въпроси, които ще бъдат засегнати в края на статията. Сътрудничеството с Трибунала също така не измерва същинския напредък на Сърбия по пътя към нейната евроинтеграция. В този контекст то е необходимо, но не и достатъчно условие.

Методология и структура

В следващата си част статията ще се опита да концептуализира понятието за политическа воля за разширяване в страните от ЕС и да определи релевантните за казуса променливи, които да бъдат отчитани. В третата част те ще бъдат отнесени към различните периоди в отношенията между сръбските власти и Трибунала, като основната хипотеза ще бъде, че наличието на политическа воля за разширяване води до по-успешна политика на условност, която от своя страна спомага за изграждането на наднартийен консенсус за присъединяване в страната кандидат. В заключението на статията ще бъдат очертани основните изводи от изследването, последициите от казуса и въпросите, които остават отворени.

Политическа воля за разширяване

Понятието за „политическа воля“ в академичната литература и политическия дискурс бива интерпретирано по множество начини в зависимост от контекста. Това може да бъде както изрична моментна заявка с конкретна политическа цел, така и имплицитна насока на по-дългосрочна политика. За целите на настоящата статия, без претенция за изчерпателност и опирайки се на теоретичните модели в релевантните изследвания¹, дефинирам политическата воля в ЕС за разширяване като *наличието на ясна перспектива за пълноправно членство (i) и продължаващ ангажимент за процеса на разширяване(ii), които да са*

¹ Dobbels, M. (2009).

кредибилни(iii), последователни(iv) и съгласувани(v). Първите два елемента на тази дефиниция са водещи, но без другите те са изпразнени от съдържание. Всеки от тях ще бъде разгледан отделно.

Ясната перспектива за пълноправно членство е необходима предпоставка за евроинтеграция, като сравнителен анализ с държави, на които тази перспектива не е предложена, недвусмислено показва ключовата ѝ значимост.² За пръв път членство е предпазливо предложено на Сърбия на Европейския съвет във Феира през 2000 г.. В публикуваните заключения западнобалканските държави са назовани като „потенциални кандидати за членство“ (формулировка с политическа, но без юридическа стойност), като ЕС се стреми към „най-пълната възможна интеграция [на страните]“³. Европейският съвет в Солун потвърждава „решимостта напълно и ефективно да подкрепи европейската перспектива на западнобалканските страни, които ще станат неделима част от ЕС, щом изпълнят установените критерии“ и заявява, че „бъдещето [им] е в ЕС“⁴, но без конкретни обещания или срокове. Стратегията на Европейската комисия от 2014 г. очертава „ясната перспектива за членство в ЕС“. Процесът на присъединяване обаче е обвързан със „строга, но справедлива условност“, „ясни критерии“ и „принципа на собствени заслуги“⁵. ЕС предлага на западнобалканските страни ясна, но не и безусловна перспектива за членство.

Тъй като в сравнение със страните от Централна и Източна Европа, Сърбия е в по-изостанала изходна позиция по пътя си към членство, *продължаващият ангажимент за процеса на разширяване* е от ключово значение. На практика това означава ЕС да напътства напредъка към евроинтеграция чрез междинни поощрения като търговско споразумение, безвизово пътуване, международно признание, предприемаческа помощ, заеми с преференциални условия и т.н. Подобни мерки са необходими, за да не остане перспективата за членство абстрактна и труднопостижима цел за далечното бъдеще, а конкретна политическа линия на поведение и са недвусмислен индикатор за политическа воля за разширяване. Доколкото волята, макар и нееднозначно, е заявена и потвърдена ежегодно от страна на ЕС, ангажиментът е основната променлива, която ще бъде разгледана.

² Schimmelfennig, F. (2008).

Schimmelfennig, F. & Cirtautas, A. (2010).

Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2008).

³ Европейски съвет (2000), *Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency.*

⁴ Европейски съвет (2003), *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Conclusions of the Presidency.*

⁵ Европейска комисия (2014), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15.*

Кредибилността на ЕС да изпълни своите обещания е пряко свързана с неговия капацитет да постави процеса на разширяване като приоритет в дневния си ред. Четвъртият критерий от Копенхаген, който често бива пропускан, е капацитетът на ЕС да поеме нови членове. Затова и вътрешните проблеми на Съюза са обратно пропорционални на неговата кредитбилност, отслабвайки политическата воля за разширяване.

Последователността на ЕС в политиката на разширяване се отнася към условията във времето и спрямо други държави. Тоест, ако условията варират във времето или ако при сходни обстоятелства ЕС има различни изисквания към различни държави, това свидетелства за намаляваща воля за разширяване.

Съгласуваността на волята за разширяване вътре в ЕС е на няколко равнища: наднационално, национално и на общественото мнение. Наднационалното се изразява основно в дейността на Комисията, доколкото ролята на Парламента в процеса на разширяване е предимно на форум за дебати (макар и да одобрява споразуменията за асоциране и договорите за присъединяване). Съветът отразява волята на разширяване на национално равнище; съществена е и възможността всяка държава членка да наложи вето и да препятства процеса поради свои съображения или двустранни въпроси. Моментната картина на общественото мнение не е водеща при вземането на решение за разширяване, но е необходим базов разрешаващ консенсус в държавите членки.⁶

Присъединяването на западнобалканските държави при изпълняване на поставените им условия не поляризира реакциите като кандидатурата на Турция и не представлява пречка пред продължаване на тяхната евроинтеграция.⁷ За успешна политика на разширяване е необходима известна степен на съгласие и на трите равнища на политическа воля, които функционират като елементи от сложна ключалка.

Политическа воля, условност и сътрудничество на Сърбия с Трибунала

Етапи на сътрудничество

След пагането на режима на Милошевич Сърбия е изправена пред недвусмисленото правно задължение да предаде търсените от Трибу-

⁶ İçener, E., Phinnemore, D., & Papadimitriou, D. (2010).

⁷ В последния сондаж на Евробарометър, в който са зададени въпроси относно отделните страни (2006), 47% от запитаните подкрепят присъединяването на Сърбия, като 33% са против.

нала, укриващи се на нейна територия.⁸ Но дори при редицата международноправни норми, ясни в своята диспозиция, липсва инструмент, който да изиска от Сърбия тяхното изпълнение. В контекста на краен национализъм и възприятието на търсените лица като герои от голяма част от сръбската общественост, за сръбските власти липсва вътрешен стимул да изпълнят своето задължение. Съответно, арестите не биха могли да бъдат извършени без намесата на външни актьори като САЩ и ЕС. Отначало това е най-явно при предаването на Милошевич по извънсъдебен път през 2001 г. Пред възможността Сърбия да изгуби финансова помощ от САЩ в размер на 100 млн. долара министър-председателят Джинджич предприема мерки за залавянето на бившия югославски лидер⁹, оправдавайки действията си като „входен билет за демократичния свят“¹⁰.

В началото на десетилетието ЕС не е основен катализатор на сътрудничеството на Сърбия с Трибунала, като то не е изрично условие за евроинтеграцията на страната до 2005 г., когато комисарят по разширяване Оли Рен за пръв път обвързва предаването на търсените лица с преговорите за Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА). Въпреки това и преди този момент ЕС влияе пряко на процеса чрез проявления на политиката си в региона. Такива са вече споменатото заседание на Европейския съвет в Солун, което недвусмислено потвърждава перспективата за членство; влизането в сила на споразуменията с Македония и Хърватия (съответно през 2004 и 2005 г.), които създават позитивна конкуренция между страните в региона, както и започването на преговори за членство с Хърватия. Това изправя сръбските власти, и в частност премиера националист Войслав Кошунница, пред дилемата как да сътрудничи с Трибунала по начин, който да не накърни неговата популярност сред сръбските избиратели. Той решава тази наглед невъзможна задача, уничирайки „доброволни“ предавания на търсените лица^{11, 12}. От една страна, те са предадени на международното правосъдие в Хага и престават да бъдат пречка пред евроинтеграцията на Сърбия. От друга, сръбската държава поема разходите им за съдебна защита и са изпратени като герои, правещи „саможертва“ за Сърбия, което позволява на Кошунница да запази своята

⁸ Детайлният правен анализ на ситуацията е извън обхвата на тази статия, но правни норми, релевантни за казуса, се съдържат в член IX на Дейтънското споразумение; член VI на Конвенцията за геноцида задължава Сърбия (която е страна по конвенцията) да признае юрисдикцията на ад хос Трибунала; член 29 от Устава на Трибунала задължава Сърбия да арестува и предаде търсените; резолюции 1207 и 1244 на Съвета за сигурност на ООН изискват същото.

⁹ Spoerri, M. & Joksic, M. (2011).

¹⁰ Джинджич, З. (2001).

¹¹ Доколко те наистина са доброволни може да съдим по факта, че някои от тях се предават на полицията по пижама и пантофи, т.е. кавичките са необходими.

¹² Orentlicher, D. (2008).

националистическа правдоподобност.¹³ В периода октомври 2004 г. - април 2005 г. 24-ма търсени от Трибунала се предават „доброволно“, сред които и трима от четиримата генерали, обвинени за геноцида в Сребреница; останалите издирвани лица (най-търсените от които Ратко Младич и Радован Караджич) са принудени да се укриват.

Изричното обвързване на преговорите за ССА със сътрудничество с Трибунала през 2005 г. и нежеланието на останалите издирвани да се предадат „доброволно“ води до спиране на преговорите през май 2006 г. Споразумението все пак е подписано без най-търсените лица да са предадени през април 2008 г., но като предизборен сигнал към Сърбия, която довежда проевропейската партия на Борис Таджич на власт. Няколко месеца по-късно Радован Караджич е заловен¹⁴, а по време на мандата на Таджич всички издирвани стигат до Хага.

Към консенсус за евроинтеграция

Вземайки предвид тези етапи на сътрудничество с Трибунала и променливата успеваемост на условността в различните периоди, можем да направим изводи за наличието или липсата на политическа воля за разширяване в ЕС.

Предлагането на ясна *перспектива за членство* на Сърбия на Европейския съвет в Солун през 2003 г. води до ареста на петима издирвани в същия месец. Нейното наличие е предпоставка за политиката на сътрудничество с Трибунала оттук нататък. *Ангажиментът за процеса* на разширяване, изразяващ се в предлагането, преговорите, подписването и влизането в сила на ССА със Сърбия, е ключов за успешното предаване на всички укриващи се на нейна територия. Недвусмисленото обвързване на преговорите за ССА със сътрудничеството с Трибунала свидетелства за това.

Кредитбилността на ангажимента се изразява в приоритизирането на процеса на стабилизиране и асоцииране. Подписването и влизането в сила на ССА със съседни държави, както и Източното разширяване с Румъния и България са стимул за Сърбия да изпълни условията. Същевременно, ЕС би могъл да изглежда *непоследователен* в условията си спрямо Сърбия, решавайки в различни периоди да замрази процеса на

¹³ Заминаването им за Хага е съпроводено с водосвет, отслужен от Патриарха на сръбската православна църква. „Доброволно“ предадите се лица получават парична сума, лек автомобил и цветен телевизор.

¹⁴ Издирваният по единадесет обвинения за геноцид, престъпления срещу човечеството и тежки нарушения на Женевската конвенция се оказва в Нови Белград с гъста бяла брада и нова идентичност на знахар с практика, постоянна клиентела и няколко публикации в областта на народната медицина и хомеопатията.

евроинтеграция поради тяхното неизпълнение. От дистанцията на времето, обаче, това изглежда по-скоро непоследователност в тактиката, отколкото в целите на политиката на условност. Валиден аргумент е, и че в сходна ситуация ЕС е по-снизходителен спрямо Хърватия, т.е. е непоследователен в сравнение със съседна държава. Дори казусът да не е идентичен, усещането е от значение, тъй като кредитбилността до голяма степен е *впечатлението за кредитбилност* в страната кандидат. Но по-важна в случая е *съгласуваността* вътре в ЕС, тъй като процесът на евроинтеграция бива замразен, когато държавите, водени от Холандия, вземат превес и наложат твърда позиция спрямо Сърбия за пълно изпълнение на условията и предаване на издирваните лица преди продължаване на процеса. Тоест, политическата воля за разширяване е пряка проекция на съгласуваността или нейната липса. Вратата остава затворена, дори пречката да е само един от елементите на нейната ключалка.

Предвид описаните събития, политическата воля за разширяване е необходима предпоставка за успех на условността. Докато Холандия блокира преговорите за ССА, Сърбия не сътрудничи с Трибунала. Когато обаче ЕС затвърждава ангажимента си към нейната евроинтеграция чрез осезаеми стъпки, издирваните лица поемат към Хага, независимо дали „доброволно“, поради електорални причини при националистическо правителство или чрез арест при проевропейски кабинет.

Фактът, че едва ли има условие, което ЕС би могъл да постави, свързано с по-голяма цена за неговото приемане от сръбските власти, прави този казус изключително подходящ за изследване на динамиката на формирацията се консенсус за евроинтеграция. До 2007 г. самият лидер на най-голямата партия в сръбския парламент по това време, Войслав Шешел, е издирван от Трибунала. Отвъд очевидно егоистичните му мотиви да наложи вето на сътрудничеството с Трибунала, това свидетелства и за широките слоеве от населението, които възприемат условията за нелегитимни и приоритизират тяхното неизпълнение пред възможността за членство в ЕС. От 2008 г. нататък обаче се случва разместване на приоритетите, като всяка партия, печелила избори до днес, заявява, поне на гуми, евроинтеграцията на Сърбия като свой приоритет. Дори това заключение да не е еднозначно и да оставя отворени въпроси, конкретният казус илюстрира как политическата воля за (процеса на) разширяване може да доведе до широк обществен консенсус за евроинтеграция посредством политика на условност.

Изводи и отворени въпроси

Погледнато от Брюксел, политиката на разширяване на ЕС регистрира един от своите успехи, принуждавайки Сърбия да сътрудничи с Трибунала и да предаде укриващите се на нейна територия. Според

Hartmann без условността на ЕС търсените над 100 лица никога нямаше да бъдат изправени пред международното правосъдие, съответно Трибуналет никога нямаше да изпълни мандата си.¹⁵ Тази статия аргументира тезата, че това е следствие от политическата воля за процеса на разширяване в периода, която води до широк консенсус за присъединяване в Сърбия. Макар тактиката на ЕС за изпълнение на условията да варира в своята успешност, отнемайки десетилетие за целия процес, в крайна сметка всички издирвани поемат към Хага.

Същевременно, погледнато от Белград, това са наложени норми с ниска легитимност, изпълнени поради рационалната съпоставка на ползите и вредите от тях. Затова и всеки път, когато търсено от Трибунала лице поема към Хага, това бива оправдано от представителите на политическата класа на власт чрез прагматични аргументи – разговорите за бедност, жизнен стандарт и икономически ползи доминират етичната дискусия, дори при проевропейския кабинет на Тадич.^{16,17} Това повдига по-широкия въпрос за смисъла от тези норми. Макар *raison d'être* на Трибунала да е да индивидуализира вината за жестокостите, съпътстващи войните в бивша Югославия, това е единствено част от по-мощния процес на помирение на общностите и поставянето на историческите вражди в музея. За неслучването на това бих привел два примера – общ и конкретен. Всяка присъда, дошла от Трибунала, независимо дали е оправдателна или осъдителна, до ден-днешен е обяснявана с политическата конюнктура. А когато Войслав Шешел бе временно пуснат от Трибунала за лечение на рак, той се яви на парламентарните избори, като водената от него партия спечели над 8% със силно националистическа реторика.¹⁸ Тези примери подчертават острата необходимост от голям разговор за миналото на Сърбия в самото сръбско общество, независимо дали той влиза в обсега на политиката на разширяване.

Библиография

1. Balkan Insight (2016), '*Serbia's Seselj Hymns Trump with Nationalist Song*', достъпна на <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-radical-leader-seselj-plays-chetnik-song-dedicated-to-trump-11-10-2016>
2. Dobbels, M. (2009), '*Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?*', EU Diplomacy Papers, Collège d'Europe.

¹⁵ Hartmann, F. (2009).

¹⁶ Spoerri, M. & Joksic, M.

¹⁷ Тадич, Б. (2004).

¹⁸ Balkan Insight (2016), '*Serbia's Seselj Hymns Trump with Nationalist Song*'.

3. Hartmann, F. (2009), *'Europe and the Necessity of Adopting a Transnational Approach to Restorative Justice in the States of the former Yugoslavia'*, in Kostovicova, D. (ed.), *The European Union and Transitional Justice: From Retributive to Restorative Justice in the Western Balkans*, Belgrade, Humanitarian Law Center.
4. İçener, E., Phinnemore, D., & Papadimitriou, D. (2010), *'Continuity and change in the European Union's approach to enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared'*, *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(2), p. 207-223.
5. Orentlicher, D. (2008), *'Shrinking the Space for Denial: The Impact of the ICTY in Serbia'*, Open Society Institute.
6. Schimmelfennig, F. (2008), *'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness'*, *Journal of European Public Policy*, 15(6), p. 918-937.
7. Schimmelfennig, F. & Cirtautas, A. (2010), *'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance'*, *Europe-Asia Studies*, 62(3), p. 421-441.
8. Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2008), *'EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange'*, *European Union Politics*, 9, c.187-216.
9. Spoerri, M. & Joksic, M. (2011), *'The Ethics of a Justice Imposed: Ratko Mladic's Arrest and the Costs of Conditionality'*, достъпна на https://www.carnegiecouncil.org/publications/ethics_online/0058.
10. Тадич, Б. (2004), *'Tadić i Drašković: U Evropu preko Haga'* [на сръбски], достъпна на http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=12&dd=09&nav_id=157512.
11. Джинджич, З. (2001), *'Zoran Pindic, premijer Srbije, odgovara na 50 pitanja o prvih 100 dana svoje vlade'* [на сръбски], *Nedeljni telegraf*.
12. Европейски съвет (2000), *Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency*.
13. Европейски съвет (2003), *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Conclusions of the Presidency*.
14. Европейска комисия (2014), *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*.

The Eurointegration of the Western Balkans – the Case of Croatia and Macedonia

Lilia Markova

International relations Department,
University of National and World Economy

Introduction

The eurointegration of the countries from South-Eastern Europe (SEE) and the Western Balkans is a topic that has been discussed a lot, after the dissolution of Yugoslavia. The EU's efforts in the region have been materialized in expertise, economical, and financial help in the pre-accession period. These are countries in transition, without developed political culture and background; they are ethnically and politically unstable and the reforms needed in order to be at least partially ready to become part of the European union are complex and time consuming.

The paper claims that despite the external efforts¹ a (Western Balkan) country's future is in its own (political elite's) hands. In order to argue this point a comparison between two ex-Yugoslav states will be made: Croatia (a member-state of the EU and NATO)² and Macedonia - a country in its pre-accession process. Their differences will be examined in the light of their common Yugoslav past. The first overcome its nationalism and achieved unity in order to become an EU member-state, the other is still wandering between its past and probable (European) future.

The process of democratization in the ex-Yugoslav states has varied, the main reasons for that being globalization and the widening disparities of wealth,

¹ These efforts include the UN's peacekeeping and peace-building missions in the Western Balkans countries and the EU stabilizing measures, including the Stabilisation and association process (SAP) and assistance for reconstruction and development.

² Croatia finished accession negotiations on 30.06.2011 and after completion of the ratification process became the 28th member state of the EU on the 01.07.2013. Croatia entered NATO's Partnership for peace and its accession in the Alliance took place in 2009.

income and power. Democracy can be firmly established when there's more structured civil society, based on the rule of law, which is not the case in the seceded countries. The West appeared much willing and able to assist their economic recovery and reconstruction in the early 1990s, and the integrated European Community appeared as a holder of political mechanisms through which the Balkan states could gradually become a part of the European development. Since then there has been widespread disappointment with democratization's inability to quickly produce socio-economic benefits to the communist inherited economies. The Western perception of SEE and the slow reforms after the war contributed to the long delays before the 2000s, when the EU come with a common framework for these countries to begin entering the EU.

The democratization has been slowed down also because these states are very different from the rest of Europe. They have to overcome different challenges, from those that have been on the agenda for the rest of the European states, and most of them are EU candidates. The Balkan Peninsula has always been a crossroad between the Great powers interests and appetites. These countries have developed their own ambitions through time too. But more important is that when in the end of the 90s the block system collapses their nationalisms don't disappear. A slow and painful process of change begins.

According to Rogers Brubaker nationalism is not a static phenomenon and it cannot be understood unless examined in its interactive dynamics, presented in the so called triadic nexus in which dynamic opposition is seen between new states, political minorities and external homelands.³ The nationalism can be understood in many ways - as a doctrine, as a national feeling or as a political program. It is something typical in newly created states in the post-communist space. The state is very important to nationalism and the power relations inside the country, but more defining for the nationalistic policy are the fields in which decisions have to be made. Nationalism refers to the population and its specifics as a political entity; it is also understood as a strong affection and loyalty to the own national entity. As a policy the core of nationalism has three interrelated problematic regions that influence the foreign policy. The first is connected to national identity problems - language, religion and ethnic self-determination. The second - to the minorities into the national borders and the relations and reactions of their 'external homeland'; the third is about the nationalism as policy, concerning territories control and territorial appetites to lands outside the country's borders.⁴

³ Brubaker, Rogers (1996), Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe, p. 4-7.

⁴ Bakalova, Maria (2013), Nationalism and foreign policy. The Bulgarian-Macedonian relations after the Cold war. pp.56-67 [Бакалова, Мария (2013), Национализъм и външна политика. Българо-македонските отношения след края на Студената война. стр. 56-67].

The ambition to create new states out of multiethnic Yugoslavia led to the win of nationalism in the ex-Yugoslav states. It was inevitable in the formation of new states, and the political elite used all available ways to promote it. In this context it was expected that the EU membership was not seen as a priority over the objective of consolidating the new statehood.

The challenges the Western Balkan countries encounter are related to maintaining peace, enhancing the state efficiency and promoting country stability⁵. The clear perspective of EU membership is a key stabilizing factor for these countries. It supports progress towards fulfillment of the necessary conditions, including those of the Stabilisation and Association Process (SAP⁶). Good neighbourly relations and inclusive regional cooperation are essential. Continuous efforts are needed to tackle bilateral issues among these countries and the member states. These should contribute to overcoming the legacy of the past, in the Western Balkans, where despite much progress, the conflicts wounds still need time to fully heal. Supporting stability and prosperity in the Western Balkans is an investment in the future of the region, but also in EU's own interest. The EU membership has a big potential for change - the changes in the national and transnational relations, power and opportunity structures. It has evolved in practice and it provides benefits and freedoms, which are only possible because of the member states cooperation.

For Croatia the EU membership was a national goal.⁷ This country has gone through major changes and a long way to the full membership. There has been relatively high percent of approval for joining the EU. In Croatia not only the political and economic system have changed, the identity of the state and the nation went through a radical and thorough transformation themselves. The outcome of the war strengthened Croatian nationhood and nationalism, without European help. The Croatian position towards EU membership changed in 2000, not because of a complete rejection of the nationalist narrative but rather because it has been reinterpreted in such a way as to present EU membership as the final stage in the process of making Croatia an independent and sovereign state. The EU and the ICTY⁸ insisted for cooperation and the pro-EU forces in

⁵ The EU and the Western Balkans: Building the future together, p. 19.

⁶ The Stabilisation and Association Process towards the Western Balkans is an EU policy in which the countries are involved in a progressive partnership with a view of stabilising the region. The SAP sets out common political and economic goals although progress evaluation is based on countries' own merits. The SAP was launched in June 1999 and strengthened at the Thessaloniki Summit in June 2003 taking over elements of the accession process.

⁷ Croatia declared its independence from Yugoslavia on 25.06.1991; it received recognition and established relations with the EU on 15.01.1992; since then their relations have developed gradually and the accession to the EU has become this country's national goal.

⁸ ICTY stands for the International Crime Tribunal for former Yugoslavia; It is a body of the UN, established to prosecute serious crimes committed during the Yugoslav Wars. It acts as an ad hoc court, located in The Hague, Netherlands. It has jurisdiction over four clusters of crimes committed on the territory of the former Yugoslavia since 1991: grave breaches of the Geneva Conventions, violations of the laws or customs of war, genocide, and crimes against humanity.

the country needed to show that they have a functioning and independent state. Croatia needed to be part of the European Union, as it is the only way for Croatian national interests to be fully protected. It is not enough to declare sovereignty as such: a declaration can still be challenged and is symbolic, unless there are sufficient guarantees from powerful international actors.⁹

Macedonia, on the other side, has enough internal political problems and is marked with instability. The country's difficult internal situation prevents it from going forward into the pre-accession process. The preliminary elections held on 11.12.2016 once again showed the volatility of the political class. When a country's politicians are uncertain about how to lead the state this inevitably leads to crisis. Macedonia was a leading Western Balkan candidate for EU membership (obtained status of a candidate country in 2005¹⁰), but today it is at the end of the queue in this regional process. The country is sharply divided as to which strategic direction it should take. Another obstacle to the EU is the name dispute with Greece. Despite the fact that the Greek and Macedonian prime ministers have been meeting frequently and despite the two decades of international mediation there has been no significant progress. Both governments leave the impression that they are either unable or are not really interested in finding a compromise. Macedonia, needs a clear political orientation that can act as a drive for increased economic output. Sooner or later, it will have to follow a pro-European discourse.

The EU restated its unequivocal support at the Thessaloniki Summit of 2003, emphasizing on the European perspective of the Western Balkan countries. The accession of Croatia in 2013, as well as the historic agreement reached by Serbia and Kosovo in April 2013¹¹, are a strong and visible testimony of the transformative and stabilizing effect of the SAP.

Croatia: a successful integration example

Croatia's accession to the European Union is a more complex process than the previous enlargements¹² due to the fact that the country was at the centre of the Yugoslav wars. It was one of the first republics that seceded from the

⁹ Turning nationalists into EU supporters: The case of Croatia (2011) in 'The Western Balkans and the EU: The hour of Europe', p. 40.

¹⁰ Macedonia was the first Western Balkan country to sign the Stabilisation and Association Agreement on 09.04.2001 in Luxemburg and the European Council officially granted its candidate status on 17.12.2005.

¹¹ The Brussels agreement between Kosovo and Serbia, concerning the normalization of their relations, negotiated under the auspices of the EU, although not signed neither by Ivica Dacic (Serbian Prime minister) or Hashim Thaci (Kosovar Prime minister).

¹² The EU has accepted new member states six times through the years, before the Croatian accession in June 2013. They have taken place accordingly in 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 and 2007. As a result of the enlargement the EU has 27 member states when Croatia became the 28th.

federation. Its political culture of the 90s – and of the 2000s to an extent – was marked by nationalism, the main objective being to defend and strengthen the newly achieved statehood. It can be said that the Croatian nationalism achieved its main goals in the 90s. It achieved an ethnically more homogenous Croatia, with reduction of its ethnic minorities¹³, although homogeneity was one of the main objectives of all ethnic nationalisms in the Western Balkans. This policy determined the Croatian position towards Europe too. The increased confidence after the 1991-1995 war was a major block to cooperation with the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY), because the pressure from them was not welcome in Croatia¹⁴.

The Croatian position towards EU membership changed in 2000. The EU accession became a fundamental priority to the Croatian government. Some note that the Croatian path shows that the road to full membership remains open; other point out that Croatia may be regarded as a special case, because it's richer than the other Balkan states aspiring to membership. Its accession, could very likely be the last for a long time, but by joining the EU, Croatia was offered a seat among the powerful nations of Europe, and would gain real opportunities and responsibilities.

The process of transforming Croatia's eurontegration policy began with Ivica Racan's government in the 2000 and was continued by his successors. Playing a constructive regional role earned Croatia the impression of a reliable partner and suitable EU candidate. Zagreb's decision to host a EU summit in November 2000¹⁵ on the Balkan region sent a signal that the country had abandoned Tudjman's policy. Making it clear that it sought to be part of regional solutions instead of being a source of problems, Croatia cleared its path towards the launch of EU accession talks in 2005 and NATO membership in 2009.

Croatia applied for an EU membership in 2003 and after receiving a positive opinion it was granted candidate status in 2004. It was the government's goal to provide the citizens with comprehensive knowledge on all the EU integration process aspects. Society was also informed about the possible consequences of not becoming a member and the obligations the membership entailed. The people were prepared for participation in discussions on the membership and

¹³ The reduction of the minorities mentioned refers to the minorities' numbers between 1991 and 2001. The ethnic Croat population increased by 11.5% and the minority population halved, with a particularly sharp drop of the Serbs from 12.2 to 4.5%. Ethnic Serbs are by far the largest minority and have faced discrimination and exclusion. The Serb population decreased sharply from 12.2 per cent in the 1991 census, mainly as a direct result of the war.

The data is taken from World Directory of Minorities and Indigenous Peoples and Minority rights group International report on the minorities in Croatia, p. 5.

¹⁴ 'Turning nationalists into EU supporters: the case of Croatia' in 'The Western Balkans and the EU': The hour of Europe' (2011), p. 39

¹⁵ Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration on the importance of the Stabilisation and Association Process in the Western Balkan countries.

played an active role in the accession process. The Croatian population has had positive attitude towards the EU, because when the country established relations with the EU, this was a part of their country's international legitimization and distancing from the other Balkan states.

Cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia in The Hague (ICTY) was a bigger challenge. As long as Franjo Tudjman (1990-1999) was in power he denied cooperating with the war tribunal. There could only be very limited cooperation, concerning crimes committed by Bosnian Croats and none in crime investigations, committed by Croatian forces inside Croatia. There were even demonstrations among army members against detaining soldiers. General Ante Gotovina, indicted in 2001, went into hiding in order to escape arrest. A survey organized by a popular television show in early 2005 indicated that only 8% of the show's viewers would report Gotovina in case of an encounter, while 92 per cent would help him evade arrest.¹⁶ Ivo Sanader¹⁷ continued to pursue the EU agenda and intensified cooperation with the ICTY. He handed over all indictees still wanted by the tribunal, including senior generals.

Two opposite attitudes are mixed in the Croatian society: the wish for national sovereignty and the negotiations opened for becoming a part of a supranational body, involving giving a part of it to its common institutions. In the long run, despite some citizens' hesitation, the Croatian vision can be summarized by president Josipovic's (2010-2015) words 'Today Croatia is entering Europe, but more importantly Europe is entering Croatia'.¹⁸

Croatia's recent experience offers suggestions on how to break the vicious circle of low EU and domestic expectations. The path it took was the result of a decade of sustained political effort and leadership. It shows that some forms of conditionality¹⁹ work best once an accession process is actually launched. The EU, therefore, has every reason to launch such processes with other Western Balkan countries. Croatia's experience can help inspire and give advice for the others' accession process. Croatia shows that when it comes to EU accession nothing can compensate the lack of vision and political leadership. At the same time, once political leaders embark on a clear path, a credible accession process strengthens reformers and helps overcoming unexpected obstacles.

¹⁶ This case illustrates the respect Croatians show to their prominent wartime leaders.

Lessons from Croatia's EU accession process. ESI Discussion Paper 2 April 2014.

¹⁷ The 8th Croatian prime minister (2003-2009).

¹⁸ These words were said at the signing of the treaty for becoming the 28th member state of the EU. „Croatia signs treaty to join EU in middle of 2013“ 09.12.2011.

¹⁹ I am referring to the conditionality in building and applying the rule of law and the „Acquis“ into the systems of the candidate member states from the Western Balkans; how the EU assistance is measured as successful and the time factor, concerning the applying of all the changes needed in order to fulfill the criteria for entering the EU.

„A house of cards? Building the rule of law in the Balkans“ in „The Western Balkans and the EU: The hour of Europe“ (2011), pp. 145-152.

Macedonia: the difficult road to eurointegration

To write about Macedonia today is difficult, because its independence, though not marked with blood and violence is one of the most problematic of the ex-Yugoslav republics. Soon after Macedonia announced its independence, its identity, name and existence were challenged by Greece. Instability continues to mark the country, nevertheless it was the first from the Western Balkans countries to apply for EU membership. Macedonia's development hasn't been developing in a pro-European path and its internal problems with the Albanian minority keep the country away from it. The EU's approach to the Western Balkans may be disputable, but as Croatia's example has shown that political will and national unity are needed to pursue a national goal.

Macedonia's Euro-Atlantic integration process has been effectively blocked by the dispute over the name issue with Greece. The dispute is about to enter in its third decade of fruitless diplomatic negotiations. Both governments give the impression that they are either unable to find a compromise or are simply not interested in finding one. This is true of the current Macedonian government too. It has not taken any positive initiatives or made any gestures that indicate its readiness for compromise. On the contrary - the government has toughened its stance on the name issue by indicating unofficially that it's prepared to leave the negotiation process, mediated by the UN. In the early days of his government, Prime minister Nikola Gruevski (2006-2016) stated that he wouldn't support any compromise that involved changing the name 'Republic of Macedonia.'

Once a leading candidate for EU membership²⁰, today it is at the end of the queue in the regional process. Using the European constitutional crisis as a pretext, various pro-government actors started rumours: since the EU is falling apart, Macedonia should better stay out of it. The standstill in the integration process, mainly due to the name dispute issue, has an adverse effect on public attitudes towards the EU. Polls have showed that around 67% of the people seem to think that the current political crisis in the country doesn't help the integration process, while 8% find it helpful; 51% think that Macedonia was closer to EU accession in the beginning of the 2000s, 21% feel that it is closer now. 26% of the respondents think that their country is going to join the EU in maximum 10 years, while 11% think that will never happen. Almost 50% of the people believe that the name issue is the main reason for the slowed integration process and 16% think that the reason is in the new conditions, given by the EU²¹.

²⁰ The Stabilisation and Association Agreement between the European Union and FYR Macedonia enters into force on 1 April 2004, taking the country a step forward on the road to European integration. This is the first Stabilisation and Association Agreement to enter into force.

Delegation of the EU to FYROM, Chronology of bilateral relations.

²¹ Survey of Macedonian public opinion, June 6-15. 2015, conducted by International republican institute, pp.50-53.

Small Balkan countries like Macedonia, need a clear political orientation, it has proved as a powerful drive for increased economic output, even for richer countries and more successful economies. That is why, sooner or later, Macedonia will have to follow a democratic, pro-European path. Although the European Commission has recommended the start of negotiations for eight years in a row, the European Council refrains from giving its consent. This is because the Greek veto and demands for a change in Macedonia's name. The results of this stalemate are stalling reforms, a stagnating economy, and a deteriorating human rights situation, regarding media freedom in particular. The EU has focused its efforts and tried to offer Macedonia a serious membership perspective after managing to pull back ethnic Albanian Macedonian opponents from the brink of a civil war in 2001. The EU provided incentives for political leaders on both sides to take hard decisions and they agreed to make compromises in exchange for a credible perspective for a prosperous future.

In 2008 Greece prevented Macedonia's accession to NATO and in 2009 it blocked the start of EU membership negotiations, vetoing the Council's decision. Back in the 2000s, the EU may not have been keen on offering Macedonia a credible membership perspective, but it allowed the sign of a Stabilisation and Association Agreement at the height of the conflict in April 2001, becoming reluctant after that. President Boris Trajkovski (1999-2004) saw the EU accession perspective as a way to overcome Macedonia's divisions and to lead the country towards a better future. Moreover, despite some member-states opposition, the European Commission prepared a positive opinion and in November 2005 recommended granting Macedonia candidate status. However, more than a decade later, Macedonia is still only a candidate. In November 2009 the European Commission recommended the opening of accession negotiations, but in December 2009 Greece objected to specifying a date for opening membership talks and insisted again on the change of Macedonia's name. This situation hasn't evolved to this day.

The lesson from Macedonia's progress in the mid-2000s is that it was the initiative of Macedonian leaders, seizing opportunities and taking political risks, also true today: an initiative from the Macedonian side is no guarantee for success. But without it, this country won't formally start negotiations for years to come.

Conclusion

Croatia can be an example for the lessons learnt, the changes completed and the challenges overcome in the name of the common EU goal.

Macedonia, on the other hand, with its continuing political crisis needs a clearer perspective and action plan on the country's future perspective. The struggles between the major party leaders need to be transformed into a constructive dialog. Ambition and devotion are urgently needed in order to

overcome the inter-party differences. Moreover, a clear(er) position and will are what the Macedonian politicians urgently need.

Failure to act on the European Commission's recommendations poses potentially serious challenges to Macedonia. This calls into question the enlargement process' credibility, which is based on clear conditionality and the principle of own merits. The lack of a credible EU perspective puts the sustainability of the country's reform efforts at risk.

Admitting the countries from the Western Balkans as full EU members is not an easy task, because it is about fulfilling criteria, but also about member states support, which is not present (or unconditional). But for all of them becoming part of an Union of security sounds like a good option against secessionist trends. However, the EU is in a deep crisis and is more divided than ever. The future enlargement has been frozen for the near future and neither the Heads of state, nor the member states are certain what to do next. This makes the EU less attractive for the Balkan states that are not advancing fast on their way to eurointegration.

The EU isn't and couldn't be the same because of its evolution through the years of existence, but I firmly believe that this alliance can overcome the difficulties together, because it is the only way of resisting the challenges. New, old and aspiring member states should try to look in one direction in order to keep the formation going. This is hard to achieve, in today's dynamic, insecure and rapidly changing world.

The EU requirements regarding the Western Balkans put the question of the appropriate adaptation of the Union's strategy to the particularities of the region and its potential to address post-conflict tensions, border issues and ethnic conflicts. The Stabilisation and Association Process, built on the requirements of the previous strategies introduced region-specific political conditionality and acknowledged these countries' difficult past, it emphasized on their obligations for building and maintaining good neighbourly relations. EU incentives could have made more sense, backed with a responsive domestic political elite, determining the pace of reforms in each country. Comparing the two cases shows that they were not mobilizing domestic reform in the extent needed. One of the main drawbacks of the Commission's approach was its reluctant attitude in setting any concrete dates for the two countries' negotiations. The countries had engaged in a reform process with no visible end other than a statement of 'belonging' to the EU family. Whenever talks concerning potential dates for starting negotiations EU officials would use the same phrase they had promoted since the signing of the SAAs: „The Balkans lie at the heart of Europe, their future is inside the European Union.“²²

²² Words by the EU's Foreign policy and security chief Federica Mogherini: 'Mogherini: Balkans' future is in EU', 04.01.2017.

Bibliography

1. Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process from 17 December 2013.
2. Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process from 15 December 2015.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions on the EU Enlargement Strategy from 10.11.2015.
4. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 from 16.10.2013.
5. Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration.
6. The Western Balkans and the EU Enlargement and challenges. European Parliament briefing September 2016.
7. Bakalova, Maria (2013), Nationalism and foreign policy. The Bulgarian-Macedonian relations after the Cold war. Stratkom, Sofia. [Бакалова, Мария (2013), Национализъм и външна политика. Българо-македонските отношения след края на Студената война. Стратком, София.]
8. Brubaker, R. (1996), Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe. Cambridge University press.
9. The EU and the Western Balkans - Building the future together. Available at https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/cards/publications/brochure_en.pdf. Last accessed on 20.05.2017.
10. Minorities in Croatia. Minority Rights Group International report 2003. Available at <http://www.refworld.org/pdfid/469cbf8f0.pdf>. Last accessed on 21.05.2017.
11. Survey of Macedonian public opinion, conducted 06-15 June 2015 by the international Republican Institute. Available at http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-07-13_survey_of_macedonian_public_opinion_june_6-15_2015.pdf. Last accessed on 20.05.2017.
12. Schenker, H. (2008), The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning. JEMIE 7 (1). European Centre for Minority Issues.
13. Mihaila, R. (2012), Europeanisation Faces Balkanisation: Political Conditionality and Democratisation - Croatia and Macedonia in Comparative Perspective. European Perspectives Journal Vol. 4, No. 1 (6), April 2012.
14. The difference leadership makes. Lessons from Croatia's EU accession process. ESI Discussion Paper, 2 April 2014.
15. Fraenkel, E. (2016), The EU and the Western Balkans: Do They Share a Future? Notes Internacionals March 2016.
16. The Western Balkans and the EU: 'The hour of Europe' (2011) Edited by Jacques Rupnik Chaillot Papers June 2011.

17. Peoples and minorities in Croatia; World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - <http://minorityrights.org/country/croatia/>; last accessed on 22.05.2017.
18. Delegation of the European Union to the Former Yugoslav Republic of Macedonia; Chronology of bilateral relations. Available at: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/eu_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/chronology/index_en.htm. Last accessed on 21.05.2017.
19. Croatia signs treaty to join EU in middle of 2013; BBC News - <http://www.bbc.com/news/world-europe-16106982>; last accessed on 12.04.2017.
20. Mogherini: Balkans' future is in EU - <https://europeanwesternbalkans.com/2017/01/04/mogherini-balkans-future-is-in-eu/>; last accessed on 12.04.2017.

Как гържавите от Централна и Източна Европа се справят с новите социални рискове

Десислава Антонова

Категора „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The role of welfare state is to address those kind of social risks arising as a result of social-economic and market changes that could bring potential threat to the individual (Esping-Andersen, 1999, Taylor-Gooby, 2004). What kind of risks is the welfare state supposed to counteract depends on the market development, on the role of the family and according to some scholars on the globalization and demography situation (Wolleb and Doraio, 2009). In the academic literature two groups of social risks have been identified – ‘old’ and „new“ social risks. The focus of this study is completely on the second group. According to Bonoli the new social risks ‘are situations in which individuals experience welfare losses and that have arisen as a result of the socioeconomic transformations that have taken place during the past three to four decades and that are generally subsumed under the heading of postindustrialization’ (2007: 498). Often the social-economic development of the individual is a result of some given life-events in the early stages of life cycle (Schafer, Ferraro and Mustillo, 2011). That is why 2010 the European Commission has identified the risk of poverty and social exclusion among children, the early school leaving and the social-economic inequality as some of the factors that threaten the socio-economic development of the individual.

Most of the scholars focus their attention on the Western Europe ignoring Central and Eastern European (CEE) countries maybe because of the specifics of the Communist regime in this region before 1989. With the democratization and the transition from planned to market economy the social-economic circumstances in these countries have changed and people have faced problems unknown for them during the regime: inflation, unemployment, inequality etc. (Deacon, 2000; Keune, 2010). A specific risk for the region identified by Cerami (2008) is the inability of workers and professionals to adapt their skills to the market needs.

This paper will examine how the EU member states from Central and Eastern Europe deal with the new social risks.

In order to assess to what extent the EU members states from Central and Eastern Europe are successful in dealing with the new social risk, four indicators are taken into account – at risk of poverty and social exclusion rate among children, the rate of early school leavers, the rate of youth unemployment and the rate of NEET youth people. The member states included in the analysis are Bulgaria, Hungary, Poland, Czech Republic, Slovenia, Slovakia, Lithuania, Latvia, Estonia and Romania. The time period is framed between 2007 and 2015.

When it comes about the dealing with new social risks, the analysis clearly shows that EU member states from Central and Eastern Europe could not be united into one but separated into four groups according to their results. Czech Republic, Slovenia and Slovakia are the countries with best performance regarding 3 out of 4 indicators, while Bulgaria and Romania are the worst performing countries regarding to all of the indicators. The Baltic countries achieve relatively good results in comparison with average EU rates, while Hungary and Poland are still supposed to achieve more.

The data show strong relationship between the socio-economic status of the household where children live and the decision for early school leaving. The countries that have successfully addressed the risk of poverty and social exclusion among children have reached much better results regarding the rate of early school leavers than those having high rate for the first indicator. The difference between Slovenia and Romania regarding the early school leavers' rate is about 4 times. In 8 out of 10 countries – Slovenia, Slovakia, Czech Republic, Estonia, Romania, Poland and Hungary, Bulgaria - a negative trend in on track. Between 2011 and 2015 the rate of children who left school earlier than expected has risen and in some of the countries it is even higher than it was in 2007. Furthermore, as it was expected, in countries where the rate of early school leavers is high the rates of youth unemployment and of NEET are also high. Therefore it could be concluded that the poverty and social exclusion, as well as the early school leaving influence significantly the socio-economic wellbeing of the individual and his/her ability to participate effectively on the labour market.

Социалното благогенствие на индивида зависи от три основни фактора – пазара, семейството и социалната гържава¹. Когато пазарът и семейството не са способни да се справят с определени възникнали неблагоприятни обстоятелства, които касаят социалното благо-

¹ Taylor-Gooby (2004).

генствие на индивида, се намесва социалната гържава. Нейната роля се изразява в това да противодейства чрез механизмите, които е изградила на потенциални социални рискове, които застрашават индивида.² Тези рискове най-често са резултат от настъпили социално-икономически промени.

В научното пространство социалните рискове се разглеждат през концепцията за „уязвимост“ (vulnerability) на индивида, а именно през вероятността в резултат на определени събития индивидът да изпита в бъдеще някои лишения и загуби, които биха се отразили на неговото социално благополучие. Степента на уязвимост зависи от вида на риска, от способността на самия индивид да се справи с него, както и от времевия хоризонт.³

На какви рискове ще трябва да противодейства социалната гържава, зависи от социално-икономическите условия, от развитието на пазара, от ролята на семейството, както и според някои автори от глобализацията и демографската ситуация.⁴ В академичната литература социалните рискове се делят на две основни групи „*стари социални рискове*“, възникнали в следвоенния период, в който индустриализацията доминира икономиката и „*нови социални рискове*“, които се свързват с реиндустриализацията на икономиката, преминаването към сектора на услугите и промяната в традиционната семейна структура.

Следвоенната социална гържава осигурява защита срещу риска семейството да остане без доходи поради напускане на пазара на труда, било то поради болест, безработица или пенсионна възраст. Социалната система има грижата да компенсират ниските доходи в семейството, така че да гарантира покритие на жизнените нужди и да осигури онези услуги, които индивидът не би могъл сам да си гарантира, като например достъп до образование и здравеопазване.

Основният бенефициент на социалната гържава в този период е мъжът, зает в тежката индустрия и пенсионерът.⁵ През 50-те и 60-те години се наблюдава стабилност в традиционната семейната структура, което гарантира, че грижата за децата и възрастните хора се поема от жените в семейството, които не са ангажирани на трудовия пазар. В такава икономическа и социална среда националните гържави успяват да приложат неокейнсианските политики и да постигнат високи нива на заетост и сигурни доходи.⁶

² Esping-Andersen (1999), Taylor-Gooby (2004).

³ Anghel (2010).

⁴ Wolleb and Doraio (2009).

⁵ Taylor-Gooby (2004).

⁶ Ibid.

През 70-те години на миналия век започват социално-икономически промени, които оказват влияние върху развитието на пазарите и икономиките на държавите. Глобализацията, деиндустриализацията, демографските промени и промяната в ролите на мъжете и жените оказват влияние върху развитието на социално-икономическите отнoшения и социалното благоденствие на индивида.⁷ Пазарът на труда губи своята устойчивост, което води до неравенството в доходите между отделните сектори. Голяма част от професиите се трансформират или изчезват, в резултат на което по-ниско квалифицираните работници са изключени от пазара на труда. Тази промяна на пазара нарушава традиционния модел на индустриалните общества, при който доходите на семейството се осигуряват от мъжа. Появяват се т.нар. „работещи бедни“ (working poor), т.е. гостъпът до пазара на труда не гарантира доходи, които да осигуряват нуждите на индивида и зависимите от него членове на семейството. В резултат на нестабилността на традиционната семейна структура нараства броят на разводите и респективно на самотните родители.⁸ Това от своя страна променя и социално-икономическия модел и води до масовото навлизане на жените в пазара на труда. Това ново за традиционните европейски общества явление се наблюдава първо в скандинавските държави, а впоследствие и в държавите от либералния социален модел.

Социално-икономическите трансформации изискват промяна на социалните политики и преориентирането им към жените, младите хора и нискообразованите. С настъпването на постиндустриалните социално-икономически трансформации се появяват и нови социални рискове, с които трябва да се справят социалните системи. Боноли дефинира новите социални рискове по следния начин: „ситуации, в които индивидът изпитва социални загуби, появили се в резултат на социално-икономическите трансформации, развили се в последните три-четири десетилетия (1970 - 2010) като последица от постиндустриализацията“⁹. Тейлър-Гоби ги дефинира „като рискове, пред които индивидът е изправен в резултат на икономическите и социални промени, свързани с преминаването към постиндустриално общество“¹⁰.

Две са основните причини, поради които новите социални рискове се възприемат като предизвикателство – има опасност да обхванат големи сегменти от населението, не са ограничени единствено до безработните, възрастните и нискообразованите и зависят от фактори,

⁷ Farragina, Seeleib-Kaiser и Spreckelsen (2014).

⁸ Bonoli (2005; 2007), Taylor-Gooby (2004), Pierson (2001).

⁹ Bonoli (2007).

¹⁰ Taylor-Gooby (2004).

които са различни от определящите фактори за традиционните социални рискове.¹¹ Възникват в резултат на или са обвързани с конкретно житейско събитие – загуба на работа, раждане на дете, напускане на дома, създаване на семейство, развод, загуба на семеен партньор, здравословни проблеми и други.¹²

Ролята на социалната гържава е да изгради такъв механизъм на противодействие, че да редуцира влиянието на тези рискове върху развитието на индивида. Новите социални рискове могат да бъдат групирани най-общо в две основни категории. На първо място, голяма част от хората в работоспособна възраст изпитват затруднения да се реализират на пазара на труда поради недостатъчните си умения и конкурентоспособност. Втората група рискове са свързани с онази част от хората в работоспособна възраст, които трябва да съчетаят работата, която им носи доходи с грижите за деца или възрастни хора.¹³

Редица проучвания доказват, че определени събития от ранните етапи на житейския цикъл биха могли да окажат сериозни влияния върху социално-икономическото развитие на индивида.¹⁴ В тази връзка, един от факторите, идентифициран и от Европейската комисия в стратегия „Европа 2020“, които застрашават социално-икономическото благогенствие, е именно бедността и социалното изключване сред децата и младите хора.

Друг нарастващ проблем, идентифициран от редица изследователи и институции, е преждевременното отпадане на деца от училище, в резултат на което възниква проблемът с нискоквалифицираните млади хора, които нито работят, нито учат. Не на последно място по важност е факторът, свързан със социалното неравенство сред децата – децата на по-бедните социални прослойки нямат същите възможности за развитие и социална интеграция, както децата на по-богатите и високообразовани социални групи. Наличието на тези три рискови фактори предполага възникване на социални рискове, свързани с високи нива на безработица сред идентифицираните групи, риск от продължаваща бедност, социално изключване и според редица автори различни форми на радикализация.

По-голямата част от академичната общност, която изследва развитието на социалните гържави в Европа и възникването на различни социални рискове, обособени от промяна в социално-икономическите условия, се фокусира основно върху гържавите от Западна

¹¹ Wolleb and Daraio (2009).

¹² Пак там.

¹³ Nelson (2012).

¹⁴ Schafer, Ferraro and Mustillo (2011).

Европа, вероятно поради спецификата на режимите в държавите от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) до 1989 г. Серами, който е един от авторите, изследващи развитието на социалната държава в страните от региона, поставя въпроса до каква степен идентифицираните вече социални рискове са приложими и валидни за държавите от Централна и Източна Европа.¹⁵

Поради спецификата на режима и начина на функциониране на плановата икономиката голяма част от социалните рискове, типични за индустриалните и постиндустриалните общества от Западна Европа, са непознати в държавите от ЦИЕ. Режимът гарантира пълна заетост на населението, равенство между различните класови прослойки, с изключение на т.нар. номенклатура, достъп до здравеопазване и образование за всички.

С пагането на режима през 1989 г., с демократизирането и преминаването от планова към пазарна икономика, държавите от ЦИЕ се изправят пред непознати дотогава проблеми в резултат на промените социално-икономически условия. Ако се позовем на дефиницията на Боноли и Тейлър-Гууби, че новите социални рискове са „*рискове, пред които индивидът е изправен в резултат на икономическите и социални промени, свързани с преминаването към постиндустриално общество*“¹⁶, то за държавите от ЦИЕ тези промени настъпват едва с преминаването от планова към пазарна икономика, от една страна, и присъединяването към европейския единен пазар, от друга.

Първата половина на 90-те години на XX век се характеризира с дълбока икономическа криза.¹⁷ Понижава се БВП на страните, като едновременно с това инфлацията се увеличава в пъти, увеличават се нивата на безработицата и неравенството между отделните социални групи.¹⁸ В рамките на икономическите условия след 1989 г. обхватът на новите социални рискове се разширява значително, включвайки въпроси, свързани с баланса между работата и грижите за семейството, грижата за възрастни родители, липсата на необходими за участие в пазарна среда умения, липсата на гарантиран достъп до сигурна работа, пенсия, здравеопазване или минимален доход.¹⁹ Специфичен риск за държавите от региона, който Серами идентифицира, е свързан с неспособността за трансформиране на образователните умения, развити за целите на комунистическата система в умения, които да са адекватни на пазарната реалност.

¹⁵ Cerami (2006, 2007, 2008).

¹⁶ Taylor-Gooby (2004).

¹⁷ Keune (2010).

¹⁸ Deacon (2000), Keune (2010).

¹⁹ Cerami (2008).

В рамките на това изследване ще бъде проследена динамиката на някои от основните индикатори, използвани за измерване на социалните рискове, а именно ниво на бедност и социално изключване сред децата, процент на отпадналите преждевременно от училище, нива на младежка безработица, както и брой на младите хора, които нито работят, нито учат, нито се обучават.

Изследването ще включи държавите от ЦИЕ, присъединили се към ЕС през 2004 г. и 2007 г. – България, Унгария, Полша, Чехия, Словакия, Словения, Румъния, Литва, Латвия и Естония. Времевият период ще обхване 2007 - 2015 г., така че да отразява членството на държавите в ЕС. Ще бъде проверено и дали държавите имат сходни показатели, обусловени от общото им икономическо минало или напротив, някои държави са успели да трансформират така икономиките си, че да минимизират рисковете.

Хърватия не е включена в обхвата на изследването, макар да попада в региона, тъй като се присъединява към ЕС едва през 2013 г.

Емпирични данни

През 2010 г. Европейската комисия идентифицира риска от бедност и социално изключване като един от големите рискове за приобщаващото развитие на Европа. Данните показват, че в Европа децата на възраст от 0 до 17 години са изложени на по-висок риск от бедност и социално изключване, отколкото възрастните. През 2015 г. 26.9% от децата в Европа са изложени на този риск.²⁰

Евростат определя няколко фактора, които оказват влияние върху това явление: *видът на домакинството; доходите в домакинството; нивото на образование на родителите.*

Според разработената методология всяко дете, което живее под прага на бедност, изпитва тежки материални лишения или живее в домакинство с много ниско ниво на трудова заетост, е застрашено от бедност и социално изключване.

Бедността не е свързана единствено с материални лишения и липса на достатъчно средства, но има отношение към липсата на достъп до услуги, недоброто качество на образованието, невъзможността на децата да участват в културни и социални дейности със своите връстници, което ги поставя в неравностойно положение и в състояние на социално изключване и оказва влияние върху социално-икономичес-

²⁰ Eurostat (2016).

кото им благоприятствуват като възрастни.²¹ Такива деца се представят лошо в училище, често имат влошено здраве и са неспособни да реализират пълния си потенциал, което води до безработица, бедност и социално изключване като възрастни.²²

Данните показват и че страните с нисък БВП реализират по-високи нива на неравенство в разпределението на доходите.²³ Следователно, би могло да се очаква, че държавите от Централна и Източна Европа ще имат по-лоши показатели спрямо държавите от Западна Европа, тъй като е налице сравнително по-нисък БВП от този на държавите от Западна Европа.²⁴

Таблица 1: Процент на децата, изложени на риск от бедност и социално изключване (2007 - 2015 г.)

Период	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС (27)				27,5	27,2	28,0	27,8	27,7	26,9
България	60,8	44,2	47,3	49,8	51,8	52,3	51,5	45,2	43,7
Чехия	21,5	18,6	17,2	18,9	20,0	18,8	16,4	19,5	18,5
Естония	20,1	19,4	24,5	24,0	24,8	22,4	22,3	23,8	22,5
Латвия	32,8	32,4	38,4	42,2	44,1	40,0	38,4	35,3	31,3
Литва	29,9	29,1	30,8	35,8	34,6	31,9	35,4	28,9	32,7
Унгария	34,1	33,4	37,2	38,7	40,4	41,9	43,9	41,8	36,1
Полша	37,1	32,9	31,0	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2	26,6
Румъния	51,8	50,9	50,6	48,1	49,2	52,5	51,4	50,7	46,8
Словения	14,7	15,3	15,1	15,2	17,3	16,4	17,5	17,7	16,6
Словакия	25,8	24,3	23,7	25,3	26,0	26,6	25,5	23,6	24,9

Източник: Евростат, 2017

²¹ Save the children (2014).

²² Евростат (2017), Save the Children (2014).

²³ Eurostat (2016), Save the Children (2014).

²⁴ Евростат (2017).

По отношение на показателя „деца, изложени на риск от бедност и социално изключване“, държавите от Централна и Източна Европа не биха могли да бъдат обединени в една обща група. В рамките на региона се очертават три групи държави – такива, чиито нива са близки до средните за ЕС; такива, които показват значително по-лоши резултати от средните за ЕС, и на трето място са държавите, които са постигнали по-ниски нива на риска от бедност и социално изключване сред децата спрямо средните за ЕС.

Полша и Словакия се доближават до средните европейски нива, като Словакия дори пада малко под тях.

Чехия и Словения са първенци, с показатели между 8-10 % по-ниски от тези за ЕС. След промените в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век двете държави са сред първенците в региона по отношение на икономическото си развитие²⁵, като успяват да се адаптират сравнително бързо към промените на пазара.

В началото на 90-те години на миналия век Чехия запазва ниски нива на социално неравенство и бедност, сравнено с други държави от източния блок.²⁶ В средата на 90-те нивото на бедност сред децата в страната е едва около 5%, докато при останалите Вишеградски държави (Полша и Унгария) достига до 15%. Общото между Чехия и Словения е, че отказват да приложат препоръките на международните организации за т.нар. „шокова терапия“ и извършват плавен преход от планова към пазарна икономика.

В Словения държавата продължава да играе основна роля в осигуряването на образование, здравеопазване и социални услуги. Семейните надбавки и социалните грижи, свързани с отглеждането на децата, са почти универсални и достъпни за над 85 % от семействата.²⁷ Помощта за отглеждане на деца е в основата на високите нива на заетост сред жените в Словения, което от своя страна гарантира по-добри доходи в семейството и респективно по-нисък риск от бедност и социално изключване при децата. С настъпването на икономическата и финансовата криза през 2008 г. и с идването на власт на десните партии в Словения се въвежда политика на съкращаване на разходите. Семейните надбавки от универсални преминават към основани на нуждата (means-tested). В резултат на това между 2008 и 2015 г. се наблюдава повишение на процента деца, застрашени от риск от бедност и социално изключване. Стропник отбелязва, че новата политика на „затягане на коланите“ драстично влошава социалното положение на средната класа в страната.

²⁵ Foster (1993), Hrast and Rakar (2001).

²⁶ Foster (1993).

²⁷ Stropnik (2014).

В останалите държави, сред които и България, над 30% от децата на възраст до 17 години са застрашени от бедност и социално изключване.

България и Румъния водят негативната класация със съответно 43,7% и 46,8%. Въпреки високите нива, в България се наблюдава положителна тенденция по отношение на редуциране на процента деца, изложени на риск от бедност и социално изключване. Между 2008 г. и 2015 г. страната успява да намали с повече от 17% дела на тези деца. В рамките на този период страната не реализира значими реформи в социалните политики, насочени към подпомагане на семействата, но успява да запази постоянни нива на икономически растеж и макроикономическа стабилност след годините на финансовата криза. Наблюдава се повишение на заетостта до 67,1% през 2015 г. спрямо 63% през 2012 г.²⁸, както и нарастване на участието на жените в пазара на труда до почти 64% през 2015 г.

При Естония, Латвия, Унгария и Словакия се наблюдава влошаване на показателите спрямо 2007 г., а по-голямата част от държавите запазват сравнително постоянни нива по този показател, без да отбелязват флукутации през годините. Прави впечатление, че годините на икономическа и финансова криза не оказват особено влияние върху нивата на бедност и социално изключване сред децата, от което би могло да се предположи, че социалната държава успява да интервенира успешно. Въпреки това в Румъния, България и Унгария нивата остават застрашително високи.

Ранното отпадане на деца от образователната система се оказва сериозно предизвикателство за социалните системи в държавите от Централна и Източна Европа и особено за по-бедните от тях. Според дефиницията на Евростат това са младежи на възраст 18 - 24 години, които не са завършили задължителния етап от средното образование и не са включени в никаква форма на образование или обучение.²⁹ Редица изследвания доказват връзката между социалния статус на родителите и нивото на образование, което децата достигат. Данните сочат, че децата, които растат в семейства с ниски доходи и заетост, са в по-висока степен изложени на риск от отпадане от училище, достъп до некачествено образование и показване на като цяло слаби резултати в училище. В свой доклад от 2014 г. организацията Save the Children констатира, че достъпът до образование в Европа не е еднакво гарантиран за всички деца.

Преглед на данните за преждевременно отпадналите от училище деца показва, че държавите от Централна и Източна Европа, които

²⁸ Евростат (2017).

²⁹ Пак там.

отбелязват успех в борбата с бедността и социалното изключване сред деца, показват добри резултати и по отношение на този показател. Чехия, Литва, Словакия и Словения постигат по-ниски нива от средноевропейските, като разликата между Словения и Румъния е почти 4 пъти.

Ако на общеевропейско ниво се наблюдава трайна тенденция за намаляване броя на отпадналите от училище (4% между 2007 и 2015 година), в Румъния се запазва постоянна тенденция на нарастване, като към 2015 година 19,1% от младежите на възраст между 18 и 24 години са напуснали преждевременно училище. Според местни изследователи две конкретни социални групи са особено засегнати от този феномен – на първо място е ромското малцинство в страната, следвано от живеещите в селата. Децата, които живеят на село, са три пъти по-склонни да напуснат училище, отколкото децата в градовете.³⁰ По данни на социологическо проучване, проведено в периода 2011 - 2013 г., около 30% от учениците от ромски произход напускат училище преждевременно, докато от немалцинствените групи едва 7% са учениците, взели такова решение.³¹ От изложените данни би могло да се заключи, че образователната система в Румъния не успява да предостави равни възможности на учениците от различните малцинствени групи и респективно е неспособна да ги интегрира успешно.

България заема втора позиция след Румъния с дял на напусналите преждевременно училище от 13,4%. В страната се наблюдава негативна тенденция към влошаване на резултатите по този показател от 2011 г. насам, въпреки разработената стратегия и наличието на координационен механизъм.

Сред причините, идентифицирани в рамките на проучване, реализирано по проект на програма „Еразъм+“ „Политики и мерки срещу преждевременното напускане на училище в България“ са *„липсата на добре подготвени педагози, които да работят с тях, липса на допълнителна квалификация при учителите за справяне с младежи, демотивирани да участват в образователния процес, слабите резултати“*. Въпреки заложените в националната стратегия за учене през целия живот цели за въвеждане на иновациите и новите технологии в образователния процес и стимулиране на образованието, свързано с потребностите на икономиката, в последните години бизнесът в страната, както и неправителствени организации все по-често алармират за това, че обучението не отговаря на нуждите на пазара и на динамиката в развитието на технологиите. В допълнение около 40% от

³⁰ Costin & Bailey (2017).

³¹ Ivan & Rostas (2013).

учениците в България са функционално неграмотни според изследване на PISA.

В другия край на спектъра, при това с лоши показатели по отношение на риска от бедност и социално изключване, са балтийските държави.

Литва е една от държавите с особено ниски нива на отпаднали преждевременно от училище. В последните години държавата преориентира изцяло образователната си политика в посока учене през целия живот, като прилага редица мерки в тази посока. Резултатът, който постига, е два пъти по-ниски нива на отпадналите преждевременно от училище спрямо средните за Европейския съюз стойности.³²

Латвия от своя страна успява да редуцира отпадналите преждевременно с почти 6% спрямо 2007 г. Сред мерките, които страната предприема, са предоставянето на задължителна подкрепа за онези деца, които се представят по-зле в училище, тъй като една от основните причини за ранното напускане на училище са именно лошите резултати. В училищното образование са включени ментори за кариерно развитие, които имат за задача да помогнат на детето да идентифицира своите интереси и силни страни. В допълнение е разработена национална информационна образователна система, както и стратегия за действие от страна на учебните заведения при сигнали за възможно отпадане от училище. Въвлечени са местните власти, разработени са мерки за идентифицирането на вече отпаднали от училище с цел тяхната реинтеграция в учебния процес.³³

Независимо че и в двете страни над 30% от децата са изложени на риск от бедност и социално изключване, чрез прилагане на интеграционен подход, с особено внимание към нуждите на индивида, Литва и Латвия успяват да постигнат завидни резултати в борбата с ранното отпадане от училище.

Въпреки добрите резултати на по-голямата част от държавите от Централна и Източна Европа по отношение на този показател се наблюдава тревожна тенденция. Шест от десетте държави – предмет на това изследване – влошават резултатите си в периода между 2011 и 2016 година, сред които е и България. Някои държави като Полша, Чехия, Унгария, Словения и Словакия в края на 2015 г. имат по-лоши резултати, отколкото през 2007 г., но въпреки това запазват ниски нива на ранно отпаднали от училище спрямо средноевропейските.

³² Ivan & Rostas (2013).

³³ Европейска комисия (2014).

**Таблица 2: Процент на напусналите
преждевременно училище млади хора
на възраст 18-24 години за периода 2007 - 2015 г.**

Период	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС (27)	14,9	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11
България	14,9	14,8	14,7	12,6	11,8	12,5	12,5	12,9	13,4
Чехия	5,2	5,6	5,4	4,9	4,9	5,5	5,4	5,5	6,2
Естония	14,4	14	13,5	11	10,6	10,3	9,7	11,4	11,2
Латвия	15,6	15,5	14,3	12,9	11,6	10,6	9,8	8,5	9,9
Литва	7,8	7,5	8,7	7,9	7,4	6,5	6,3	5,9	5,5
Унгария	11,4	11,7	11,5	10,8	11,4	11,8	11,9	11,4	11,6
Полша	5,0	5,0	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6	5,4	5,3
Румъния	17,3	15,9	16,6	19,3	18,1	17,8	17,3	18,1	19,1
Словения	4,1	5,1	5,3	5,0	4,2	4,4	3,9	4,4	5,0
Словакия	6,5	6,0	4,9	4,7	5,1	5,3	6,4	6,7	6,9

Източник: Евростат, 2017.

В резултат на получените данни от последните два индикатора би могло да се очаква, че безработицата ще бъде по-висока сред онези млади хора, които са претърпели материални и социални лишения в детските си години, не са имали пълноценен социален живот и достъп до качествено образование и/или са отпаднали преждевременно от училище, тъй като те не са придобили умения, нужни за пазара на труда. Според авторите на редица изследвания това е и един от новите социални рискове.

С изключение на България, Румъния и Словакия във всички останали държави, които са предмет на това изследване, нивата на младежка безработица са по-ниски от средноевропейските. Ако по отношение на България и Румъния очакванията са оправдани, то изненадващо е, че по този показател Словакия е с най-лоши резултати, макар да има сравнителни ниски нива на бедност и социално изключване сред децата и преждевременно отпадане от училище.

По време на годините след кризата (2009 - 2013 г.) нивото на младежка безработица в почти всички държави нараства значително, достигайки в някои държави до 36%. Въпреки това повечето от държавите, които показват добри резултати в предходните индикатори, запазват нива под средните за Европейския съюз.

Балтийските държави, заедно с Чехия и Словения, успяват да ограничат младежката безработица с близо 50% между 2011 г. и 2015 г., показвайки устойчива тенденция.

Таблица 3: Нива на безработица сред лицата до 25 години като процент от активното население за периода 2007 - 2015 г.

Период	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС (27)	15,9	15,9	20,3	21,4	21,7	23,3	23,7	22,2	20,3
България	14,1	11,9	15,1	21,9	25,0	28,1	28,4	23,8	21,6
Чехия	10,7	9,9	16,6	18,3	18,1	19,5	18,9	15,9	12,6
Естония	10,1	12,0	27,4	32,9	22,4	20,9	18,7	15,0	13,4
Латвия	10,6	13,6	33,3	36,2	31,0	28,5	23,2	19,6	16,3
Литва	8,4	13,3	29,6	35,7	32,6	26,7	21,9	19,3	16,3
Унгария	18,1	19,5	26,4	26,4	26,0	28,2	26,6	20,4	17,3
Полша	21,6	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,8
Румъния	19,3	17,6	20,0	22,1	23,9	22,6	23,7	24,0	21,7
Словения	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6	20,2	16,3
Словакия	20,6	19,3	27,6	33,9	33,7	34,0	33,7	29,7	26,5

Източник: Евростат, 2017.

Без изненади държавите от региона с най-лоши резултати по отношение на бедността, социалното изключване и отпадането от училище, запазват тенденцията и при последния показател, а именно процент на хората на възраст между 15 и 24 години, които нито учат, нито работят, нито се обучават. България е първенец в „класацията“ с около 23% от младите хора, които попадат в тази категория. Непосредствено след нас се нарежда Румъния, при която се наблюдава

устойчив ръст в рамките на този показател. За периода между 2007 г. и 2015 г. броят на младежите между 15 и 24 г., които нито учат, нито работят, нито се обучават е нараснал с повече от 4%.

С най-добри резултати и по този показател се оказва Чехия, следвана от Литва и Латвия. С изключение на България, Румъния и Словакия, останалите държави от региона постигат нива, по-добри от средноевропейските по отношение на този показател.

Таблица 4. Процент на младежите на възраст 15-24 години, които нито учат, нито работят, нито се обучават (2007 - 2015 г.)

Период	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС (27)	14,4	14,2	15,9	16,4	16,6	17,1	17,2	16,6	16,1
България	20,2	18,5	20,8	24,0	25,6	25,4	26,1	24,7	23,0
Чехия	14,2	13,8	15,7	15,7	15,5	15,8	15,6	15,0	14,9
Естония	12,4	12,3	19,2	19,4	16,6	16,5	15,3	15,2	13,3
Латвия	14,5	14,7	21,6	21,4	20,2	18,2	16,3	16,6	14,7
Литва	11,2	13,0	16,5	18,4	16,1	15,3	14,1	13,5	12,6
Унгария	18,0	18,5	20,5	20,6	20,2	20,9	20,4	18,1	16,9
Полша	15,7	14,2	15,1	15,9	16,4	16,9	17,4	6,7	15,8
Румъния	15,6	14,1	16,2	19,2	20,0	20,1	20,5	20,0	21,1
Словения	8,1	7,4	9,2	9,6	9,6	11,8	13,2	13,6	12,5
Словакия	18,3	16,8	18,8	20,9	20,9	21,2	21,5	21,4	19,9

Източник: Евростат, 2017.

В резултат на анализа могат да бъдат направени няколко извода. На първо място се потвърдиха теоретичните очаквания, че бедността и социалното изключване при деца, както и ранното отпадане от училище оказват съществено влияние върху икономическото благосъстояние на индивида и способността му да се реализира на пазара на труда. Доказателство за това твърдение е фактът, че държави, които са идентифицирали и до голяма степен преодолели фактора социално

изключване и ранно отпадане от училище реализират ниски нива на младежка безработица и процент на неактивно население на възраст 15 - 24 години.

Вторият извод, който бихме могли да направим е, че държавите от региона са преодолели общото си минало, що се касае до икономическо и социално развитие и се развиват с различни темпове. Въпреки това се наблюдава сходна динамика в развитието на някои от държавите, в резултат на което могат да се обособят четири групи:

- 1) Балтийските държави,
- 2) Чехия, Словакия и Словения,
- 3) Полша и Унгария,
- 4) България и Румъния.

Макар рисковете, квалифицирани от авторите като „нови социални рискове“, да са валидни и за държавите от Централна и Източна Европа, категорично би могло да се твърди, че те нямат еднаква тежест във всички държави.

От статистическите данни е видно, че най-застрашени са България и Румъния, които показват лоши резултати по отношение на всички използвани индикатори. Двете държави трябва да положат значителни усилия за справяне с проблема с бедността, социалното изключване и преждевременното отпадане от училище. Противно на тях, държавите от първата и втората група изглежда са изградили успешни политики за справяне с тези рискове и демонстрират нива, по-добри от средно-европейските. Полша и Унгария, от своя страна, въпреки усилията, които полагат, имат все още доста работа, за да постигнат резултатите на първенците от региона.

Библиография

1. Политики и мерки срещу преждевременното напускане на училище в България. Проект по програма „Еразъм+“ (2014), достъпно на: <http://www.buct.org/uploads/files/NATIONAL%20Study.pdf>
2. Aidukaite, J. (2010), *'Welfare reforms in central and eastern europe: a new type of welfare regime?'*, *Ekonomika*, 2010 Vol. 89(4)
3. Aidukaite, J. (2004), *'The Emergence of Post-Socialist Welfare State. The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania'*, Södertörns högskola.
4. Aidukaite, J. (2011), *'Welfare reforms and socio-economic trends in the 10 new EU member states of Central and Eastern Europe'*, *Communist and Post-Communist Studies* 44 (2011) 211-219

5. Anghel, I. (2010), *'Social Indicators System for the Social Risk Management in Romania'*.
6. Atkinson, A. B. and Micklewright, J. (1992), *'Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income'*, Cambridge: Cambridge University Press.
7. Aspalter, Chr., Jinsoo, K., Sojeung P. (2009), *'Analysing the Welfare State in Poland, the Czech Republic'*.
8. *'Hungary and Slovenia: An Ideal-Typical Perspective'*, Social Policy & Administration, Vol. 43. No2, pp. 170-185.
9. Berend, I. (2007), *'Social shock in transforming Central and Eastern Europe'*, Communist and Post-Communist Studies 40 (2007) 269-280.
10. Bonoli, G. (2005), *'The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states'*, Policy and Politics, vol. 33, no. 3, pp. 431-449.
11. Cerami, A. (2005), *'Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Model of Solidarity'*, Erfurt: Erfurt University.
12. Cerami, A. (2006), *'The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia'*, Paper presented at the conference „A long good bye to Bismarck? The politics of welfare reforms in Continental Europe“ Harvard University Cambridge, Massachusetts.
13. Cerami, A. (2007), *'Social Change and Welfare State Developments in CEE and Russia'*, paper prepared for presentation at the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Abteilung Ungleichheit und soziale Integration, 16th May 2007
14. Cerami, A. (2008), *'New Social Risks in Central and Eastern Europe: The Need for a New Empowering Politics of the Welfare State'*, Czech Sociological Review, 2008, Vol. 44, No. 6: 1089-1110.
15. Costin, A., Bailey, J. (2017), *'Early School Leavers: A Pressing Social Issue in Romania'*, доступно на: [https://www.cswe.org/getattachment/Centers-Initiatives/Centers/International-KAKI/News/Council-on-Global-Social-Issues-Informational-\(1\)/swk-romania-issue.pdf.aspx](https://www.cswe.org/getattachment/Centers-Initiatives/Centers/International-KAKI/News/Council-on-Global-Social-Issues-Informational-(1)/swk-romania-issue.pdf.aspx)
16. Deacon, B. (2000), *'Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization'*, Journal of European Social Policy 2000; 10; 146-161.
17. Deacon, B. (1993), *'Developments in East European social policy'*, in New Perspectives on the Welfare State in Europe, edited by C. Jones. London: Routledge.
18. European Commission (2014), *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe. Strategies, Policies and Measures*, доступно на: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/175EN.pdf
19. European Commission (2016), *Education and Training Monitor 2016. Latvia*, доступно на: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-lv_en.pdf
20. Eurostat (2016), *One in four children at risk of poverty or social exclusion in the EU*. Newsrelease, 225/2016 - 16 November 2016.

21. Eurostat (2016), Children at risk of poverty and social exclusion, достъпно на: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion
22. Eurostat (2016), Early leavers from education and training, достъпно на: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training
23. Eurostat (2017), Europe 2020 Indicators, достъпно на: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy>
24. Eurostat (2017), Income, social inclusion and living conditions, достъпно на: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/statistics-illustrated>
25. Farragina, E. and Seeleib-Kaiser, M. and Spreckelsen, T. (2014), *'The Four Worlds of Welfare Reality' - Social Risks and Outcomes in Europe*, Social Policy and Society, Cambridge University Press (CUP), 2015, 14 (02), pp.287-307.
26. Fenger, H. (2007), *'Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology'*, in Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences. August 2007.
27. Foster, M. (2001), *'Child poverty and family transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland'*, Journal of European Social Policy 0958-9287 (200111)11:4
28. Hacker, B. (2009), *'Hybridization instead of Clustering: Transformation Processes of Welfare Policies in Central and Eastern Europe'*, Social Policy & Administration VOL. 43, No. 2.
29. Harst, M. (2013), *'Inequalities in Four CEE Countries'*, GINI Conference, Amsterdam, 4-5 June 2013
30. Ivan, C., Rostas, I. (2013), *'Early School Leaving: causes and consequences'*, Research Report, достъпно на: http://www.romaeducationfund.org/sites/default/files/publications/early_school_leaving_causes_and_effects_2013.pdf
31. Keune, M (2010), *'Welfare states in Central and Eastern Europe in comparative perspective: types and performance'* in Klenner, C and Leiber, S (eds.) Welfare states and gender inequality in Central and Eastern Europe: state of research and typologies. ETUI, Brussels
32. Pierson, P. (2001), *'Post-industrial pressures on the mature welfare states'*, in: P. Pierson (eds.). The new politics of the welfare state. Oxford, Oxford university press. [pp. 80-107].
33. Save the Children (2014), *'Child Poverty and Social Exclusion in Europe. A matter of children's right'*, Brussels, Belgium.
34. Sengoku, M. (2004), *'Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the European Welfare Model'*, Paper presented on conference In *Slavic Eurasia's integration into the world economy and community*, edited by S. Tabata and A. Iwashita. Sapporo.
35. Simonyi A. (2014), *'Assessing Social Policy Variations across CEECs'*, GRINCOH Working Paper Series, Paper No. 5.07.

36. Taylor-Gooby, P. (2003), *'The Impact of New Social Risks on Welfare States'*, Conference of ESPAnet. Changing European Societies - the Role for Social Policy. Copenhagen - <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdocdownload?doi=10.1.1.511.2369&rep=rep1&type=pdf>
37. Taylor-Gooby, P. (2004), *'New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State'*, Oxford. New York, Oxford University Press.
38. Wolleb, G., Daraio, A. (2009), *'Regional Challenges in the Perspective of 2020. Regional Disparities and Future Challenges'*, A report to the Directorate-General for Regional Policy Unit Conception, forward studies, impact assessment. Ismeri Europa.

Българо-турските дипломатически отношения: история и превратности

Гюлер Ахмедова

Категра „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

Historically, it is relatively easy to discern a tendency of international character, where Bulgaria maintains strongest and closest intergovernmental and economic relations with its southeastern neighboring state – Turkey.

It is of analytical importance to be noted that the bilateral relations between these two neighbor states underwent stages of various political impulse and essence. Therefore, it is fairly easy to posit that there are periods of worsening, which are following with unprecedented detent. From this conceptual perspective, the relations between Sofia and Ankara can be characterized not only as though the prism of domination (ruler-subordinate), but as continuously peaceful and friendly, as well. Nevertheless, it can be argued that in the present state of international affairs, there is a limitation, a restrain, to the friendly ties between the two actors, that is generated by the EU membership of Sofia, that in turn determines and accentuates to a varying degree the international maneuvers of Bulgaria, which can be best described as in political and administrative unison and harmony with certain EU decrees. This sui generis underlying cause why an argument can be placed forth that the relations between Turkey and Sofia are neighboring and friendly, but also falling essentially under the influence of the EU migration, defense, intergovernmental and security policies.

After the Liberation and the Independence of Bulgaria, followed by the Treaty of Lausanne and the birth of the Turkish Republic in 1923, in XIX century begins the construction of neighboring relations between Bulgaria and Turkey. They are signified and consolidated by the signing of numerous interstate agreements, whose purpose is the amelioration and facilitation of the social, cultural, economic, trade and political ties between the two peoples, connected for

centuries. This is what defines and reinforces the friendly, allied and partner ties that are maintained to this present day.

Because understanding the historical and political context is sine quo none of grasping the intergovernmental relations between the two states, and to prove the thesis, I believe it noteworthy to consider briefly the chronology of Bulgarian-Turkish relations, and after that to review the relations between the actors after the Cold War. At the end of the analysis I will systematically examine the relationship between Ankara and Sofia in terms of the role and influence of EU policies. From this theoretical and methodological perspective, we can differentiate between the periods when the first foreign political relations between Turkey and Bulgaria started in 1879 with the opening of the agency of the Principality of Bulgaria in Istanbul, led by the diplomatic agent Dragan Tsankov, and whose first tasks related to border issues, railways vakif estate and actual implementation of freedom of religion. And other periods when diplomatic relations between Bulgaria and Turkey are suspended for nearly a year from 1912 to 1913 and again between 1918 to October 18, 1925.

During XX century both countries find themselves in the horrors of the Balkan war, the First and Second World Wars and after that in the Cold War, a period defines by the 'freezing' of and increased tension in the relations between the two states, due to their irresolvable ideological differences. Following from the second half of the last century Sofia and Ankara are not in a situation of military conflict or political confrontation, which is due to them being allies in NATO. As a result of the multilateral world order, set by the end of the Cold war era, both states are maintaining ever closer region cooperation in addition to a more global one in the framework of the international organization, which they are members to.

Following the impetus for even wider integration among members of international organizations, Bulgaria and Turkey more easily participate in the international arena and have the opportunity to expand further both their bilateral and multilateral cooperation. Membership in regional organizations such as the Stability Pact and the Black Sea cooperation allows for closer ties on the matters of security and collective defense within NATO and the EU. Indicative of good neighborly relations is the fact that, on the one hand, Turkey is one of the first members of NATO and proved its support for Bulgaria's membership to the North Atlantic Treaty, while Bulgaria, as an EU member and an external border of the Union, and it appears sought partner by Turkey on its path to the European Community.

Taking into account the maintenance of traditional neighborly relations between Bulgaria and Turkey after March 2004 when they became allies within the military pact NATO, it is also necessary to analyze the specifics in the political, economic, social and cultural relations between Bulgaria and Turkey, after the entry of former in EU. After 01. 01. 2007 Sofia serves as an external border of the Union and its foreign policy maneuvers to all third countries are in political and

administrative unison and harmony with EU regulations. This, dicta prius, places in a new reality the Bulgarian-Turkish bilateral relations, which, despite not altering the traditionally neighborly tone, de facto does not broaden further the horizons of communication and cooperation between the states.

Настоящата статия има за цел да представи преглед на дипломатическите отношения между България и Турция от Освобождението, през периода на войните от ХХ век, Студената война, когато светът е разделен на два блока, до наши дни, когато властва мултилатерална система на международната сцена. Този подробен анализ е необходим заради историческата и непосредствената териториална близост на България и Турция, като ще позволи да се очертаят основните тенденции в развитието на българо-турските отношения.

Първите външни отношения между България и Турция започват скоро след Руско-турската освободителна война. През 1879 г. с указ от 19 юни 1879 г.¹ на министъра на външните работи Марко Балабанов се открива агентство на Княжество България в Цариград. Всъщност първите български дипломатически агентства зад граница са в Турция, Сърбия и Румъния. Това бележи началото на външнополитическата дейност на следосвободженското ни правителство. Княз Дондуков назначава Драган Цанков за дипломатически агент, който добре познава турската държава и култура. Необходимо е да се отбележи, че на този етап българските агенти зад граница не се наричат „дипломати“, дори и да изпълняват подобни функции. Първите задачи на Драган Цанков са свързани с граничните въпроси, железниците, вакъфските имоти и реалното прилагане на свободата на вероизповеданията. Той успява да спечели за България привилегията да общува направо с Високата порта, а не с Бюрото за привилегированите провинции. От турска страна Нихат паша осъществява връзката с България. Марко Балабанов поема поста на (дипломатически) агент на 27 юни 1880 г. Той е натоварен със задачата за сключване на двустранна пощенска конвенция. Новият български представител отново среща проблем при общуването с турската бюрокрация, която не допуска България да общува пряко с Министерството на външните дела. Въпросът се решава в полза на България на 20 април 1882 г. Следващ момент в изграждането на българо-турските отношения е признаването на българския орден за граждански и военни заслуги. Тези преговори са водени от министър Г. Вълкович.

Макар последвалото Съединение на Княжество България и Източна Румелия на 6 септември 1885 г. да поставя българо-турските отношения

¹ Указ №114.

пред нова реалност, не ги променя в своята същност. След Съединението княз Батенберг изпраща телеграма до султана, в която потвърждава, че България остава с приятелски чувства към Турция. Великите сили признават Съединението с Топханенския акт от 24 март 1886 г.²

Разкриването на дипломатически представителства винаги се извършва на взаимен принцип. Така през 1892 г. в България се разкриват турски търговски агентства във Варна, Видин, Пловдив и Русе, а няколко години по-късно и в Бургас. Български агентства се разкриват в Цариград и Серес, както и турско в София.

Двете страни сключват също така различни спогодби – Телеграфна спогодба³, Спогодба за предаване на подсъдими⁴, спогодба, която цели осуетяване на всякаква поддривна дейност срещу турското правителство по българските земи и амнистия за политическите затворници⁵, Телеграфо-пощенска спогодба⁶, Търговска и митническа спогодба⁷, Съглашение за взаимно лекуване на болни⁸.

Нова повратна точка в билатералните отношения между България и Турция настъпва след независимостта, призната от Османската империя с подписването на българо-турски протокол на 6 април 1909 г.⁹ България поема инициативата и иска от турска страна издигане на българските търговски агентства в Цариград, Одрин, Битоля, Скопие и Серес в консулства, а солунското – в генерално консулство. Това се случва при мандата на М. Несторов, управляващ легацията ни в Цариград. Турската страна пък получава издигане на всичките си търговски агентства в консулства. Така през 1909 г. следва повишаване на ранга на представителствата на територията на двете страни, след като се подписва Временна консулска декларация. България се сдобива с генерални консулства в Солун и Цариград и консулства в Одрин, Битоля и Скопие. Турция пък има генерално консулство в Пловдив и консулства в Бургас, Русе и Видин. По време на Балканската война през 1912 г. всички турски консулства в България са закрити. Те са възстановени с Цариградския договор година по-късно.

² „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

³ 10 януари 1883 г.

⁴ 1891 г.

⁵ 26 март 1904 г.

⁶ 13 август 1905 г.

⁷ 31 декември 1906 г.

⁸ 1908 г.

⁹ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

През 1913 г. се открива българско консулство в Измир¹⁰. Дипломатическите отношения между България и Турция са прекъснати отново по време на Първата световна война в периода от 1918 г. до 18 октомври 1925 г.

Обявяването на Турция за парламентарна република на 29 октомври 1923 г. с президент Мустафа Кемал Ататюрк потвърждава добросъседските отношения. На 18 октомври 1925 г. Турция и България подписват Протокол и Конвенция за установяване и Договор за приятелство¹¹, с които дипломатическите отношения са възстановени и отношенията между двете страни се уреждат съгласно международноправните норми и принципа на взаимността.

През 1927 г. българската легация се премества в Анкара, начело с пълномощен министър Тодор Павлов, а в Истанбул остава генералното консулство¹².

На 17 февруари 1941 г. е подписана Българо-турска декларация за ненападение и сдружба¹³. От втората половина на изминалия век двете страни не са в ситуация на военен сблъсък или конфронтация поради съюзнически отношения с трети страни. По време на Втората световна война България и Турция не прекъсват дипломатическите си отношения. Турция се безпокои от това, че България би могла да действа изцяло под авторитета на Германия, докато България се страхува от вероятността Турция да открие фронт на Балканите. Това са факторите, които обуславят съдържаните външнополитически маневри на България и Турция една към друга. След Втората световна война двете съседни държави насочват външната си политика към противоположните полюси – България избира източния полюс, а Турция – западния. В турските източници от този период се твърди, че българската политика към Турция е по-скоро непостоянна. Турция обяснява тази българска колебливост с неправилното външнополитическо целеполагане и с провалилия се впоследствие икономически модел. По-скоро негативното отношение на България, Турция оправдава с това, че от Втората световна война тя излиза незасегната, докато България търпи поражение.

След Деветосептемврийската революция в България турски консулства функционират само в Бургас и Пловдив. През 1946 г. Турция из-

¹⁰ ЦДИА, ф. 176, оп. 18, а.е. 976; оп 3, а.е. 179; оп 17, а.е. 289 и 662.

¹¹ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

¹² Матеева, М. (2005), „История на дипломатическите отношения“, Национален музей на българската книга и полиграфия.

¹³ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

дига консулството си в Пловдив в генерално консулство, а през 1971 г. – и това в Бургас. През 1947 г. консулството ни в Одрин е повишено в генерално консулство.

Започналата първа вълна от преселници към Турция през 1950 - 1951 г. обостря българо-турските отношения. На 10 август 1950 г. България праща нота на Турция, с която иска от нея да отвори границите си за 250 000 души.¹⁴

Междувременно на 18 февруари 1952 г. Турция става член на НАТО. Това става причина за остра реакция от страна на България, която на 22 февруари с.г. изпраща нота до Турция относно това, че приема това членство като заплаха за собствената си сигурност.¹⁵ Впоследствие Турция затваря границата си за България.¹⁶ Следва сближаване на отношенията и Турция създава Сдружение за подпомагане на преселниците.¹⁷ На 23 февруари 1955 г.¹⁸ двете страни подписват едногодишна търговска спогодба.

През 60-те години на XX век се наблюдава смекчаване на отношенията, породено от периода на сближаване на двата полюса. В периода 1956 - 1966 г. България и Турция си разменят ноти за разрешаване на проблема с изселването на българските турци и се стига до решение за „ограничено изселване“ с цел събиране на разделените семейства.¹⁹

В последвалото десетилетие (1965 - 1975 г.) е отбелязано сътрудничество и посещения на високо равнище с цел поддържане на добросъседските отношения.

В периода 1964 - 1984 г. между България и Турция са осъществени 21 официални посещения на високо равнище, освен това са подписани 13 двустранни споразумения.²⁰

През 1966 г. по инициатива на Турция двете страни издигат легациите на ниво посолство.²¹

¹⁴ Filiz Çolak, „Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye Göç Hareketi (1950-1951)“, Tarih okulu, İlkbahar-Yaz, 2013, с.125

¹⁵ Mustafa Kibaroğlu (Ed)ö Turkey's neighborhood, Ankara, BRC Matbacılık, 2008, с.20

¹⁶ Hüseyin Avni Bıçaklı, Türkэе - Bulgaristan ilişkileri (1878-2008), Ankara, 2016, стр.305

¹⁷ Filiz Çolak, „Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye Göç Hareketi (1950-1951)“, Tarih okulu, İlkbahar-Yaz, 2013, с.130.

¹⁸ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

¹⁹ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.319.

²⁰ Hüseyin Avni Bıçaklı, Türkэе - Bulgaristan ilişkileri (1878-2008), с.227.

²¹ Матеева, М. (2005), „История на дипломатическите отношения“, Национален музей на българската книга и полиграфия.

България има две генерални консулства – в Истанбул и Одрин, а Турция – в Бургас и Пловдив. Година по-късно турският външен министър Сабри И. Чаглаянгил посещава България и се подписва Ветеринарно-санитарна конвенция и Спогодба за растителна защита²². Отново през 1967 г. е подписана Спогодба за решаване на гранични инциденти и поддържане на границите²³. През 1968 г. се подписва Протокол за стокообмени и се договаря строителството на пряка железопътна линия.²⁴ През същата година настъпва друг важен момент от изселническия проблем – подписаната спогодба дава право на изселване само на близките на изселените се до 1952 г., като влиза в сила през 1969 г.²⁵ Това е първата сериозна крачка, която двете страни правят за разрешаване на двустранните си разногласия.

През 1975 г. България и Турция си разменят посещения, открит е електропровод, който свързва енергийните им системи, подписана е Декларация за принципите на добросъседство и сътрудничество, както и Дългосрочна билатерална спогодба за икономическо, техническо, промишлено и научно сътрудничество.²⁶ С подписания на 14 ноември 1977 г. Допълнителен протокол към Споразумението за изселване от 1968 г. Турция увеличава своята квота за прием на преселници.²⁷

През 1982 г. е подписана Програма за научно и културно сътрудничество с Турция за 1982 - 1983 г. и е открита стопанска изложба на Турция в София.²⁸ През юни 1983 г. се провежда българо-турски разговор за граничната линия в устието на река Резовска.²⁹

На 10 декември 1984 г. българските управници, ръководени от политика за асимилиране на етническото население, вземат решение за промяна на имената на българските турци, както и редица ограничения при употребата на майчин език и свободното честване на религиозни и културни празници. Започват протестни движения срещу новите закони и редица правозащитни организации остро осъждат „възродителния процес“. Така през 1989 г. президентът Тодор Живков взема решение да изселване на турското население към Турция.

²² „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.318.

²³ Пак там.

²⁴ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.319-320.

²⁵ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.320.

²⁶ Пак там.

²⁷ Пак там.

²⁸ Пак там.

²⁹ Пак там.

Още през средата на 80-те години Турция протестира срещу смяната на имената на българските турци. Официално Турция изразява протест с нота до българското правителство на 21 февруари 1985 г.³⁰, като се предлага започване на преговори за ново изселническо споразумение. В резултат на напрежението в отношенията на следващата година Турция се отказва от използване на българска електроенергия.³¹

На 23 февруари 1988 г. двете страни подписват Протокол за подобряване на двустранните отношения.³² През юли 1989 г. Турция отклонява искането за среща на президента Тодор Живков с турския му колега или пък с министъра на външните работи. Месец по-късно Турция за пореден път затваря границата си с България. Турските изследователи намират за любопитен факта, че България, която след Руско-турската освободителна война възпира турското население от преселение към Турция, век след това ги изпраща в Турция.³³ След свалянето от власт на Тодор Живков се отчита значително подобряване на двустранните отношения.

С многополюсния световен ред, установен след Студената война, двете страни намират още по-тясно регионално сътрудничество, но и глобално в рамките на международните организации. От една страна, Турция е една от първите членки на НАТО и оказва своята подкрепа при приемането на България в Северноатлантическия пакт, а България като член на Европейския съюз и външна граница за нея се оказва търсен партньор за Турция по пътя ѝ към европейската общност.

На 6 май 1992 г. министър-председателите на двете страни Филип Димитров и Сюлейман Демирел подписват Договор за приятелство, добросъседство, сътрудничество и сигурност.³⁴ Последва оттегляне на военните части на двете държави от граничните райони. Две години по-късно са подписани: Спогодба за избягване на двойното данъчно облагане и Спогодба за взаимна защита и стимулиране на инвестициите.³⁵ През 1995 г. в София е подписан Протокол за сътрудничество между външните министерства на България и Турция и съвместно с Албания и Македония се договарят за изграждането на коридор Запад – Изток на Балканите.³⁶ През 1997 г. президентът Стоянов посещава Турция и

³⁰ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.320.

³¹ Пак там.

³² Пак там.

³³ Şimsir, Bilal N., „Bulgaristan Türkleri ve Göç sorunu“ ö Bulgaristan'da Türk varlığı, Ankara 1985, стр.4

³⁴ Матеева, 2005.

³⁵ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.322.

³⁶ Пак там.

вътрешните министерства на България и Турция подписват Протокол за съвместна борба срещу организираната престъпност, контрабандата на наркотици и тероризма.³⁷ През месец декември с.г. се подписва и Споразумение за определяне на границата в района на устието на река Резовска (Мутлудере) и разграничаване на морските пространства между двете държави в Черно море.³⁸ През 1998 г. е подписано Споразумение за свободна търговия, Споразумение за изплащане на пенсиите на преселилите се лица преди 1989 г. след посещенията на министър-председателя Иван Костов и се договаря строителството на хидропроектта „Горна Арда“.³⁹ Освен това турските банки *Ziraat Bankası* и *Demirbank* разкриват клонове в България.

В началото на 90-те години на ХХ век пред България има две големи външнополитически цели – НАТО и Европейски съюз. Именно затова поддържането на добросъседски отношения с Турция, която има втората по-големина армия в НАТО и е безспорен авторитет, е съществено за получаване на турската подкрепа за членство в Евроатлантическия съюз. Още през 1995 г. Турция обявява подкрепата си за България.

След разпадането на Съветския съюз започва ново структуриране на международната сцена и евроценностите са насочени към стабилизиране на Източна Европа, която е липсващата територия в Евросъюза. По отношение на Балканите ЕС се насочва към политическо и икономическо стабилизиране на региона, като ги подпомага финансово. Преговорите на България за пълноправно членство започват през 2000 г. и на 1 януари 2007 г. България официално става член на Европейския съюз. По време на преговорите се забелязва терминологично разминаване между Турция и България по пътя им към ЕС. Докато България говори за европейски ценности и се представя като страна от Югоизточна Европа, то Турция твърдо гържи на балканската си същност и пази равниво своите ценности и традиции. Важно е да споменем, че след демократията България се насочва към постиженията на европейските норми по отношение защита правата на малцинствата и това е една от причините за добросъседските отношения и сътрудничеството между България и Турция.

В периода на европреговорите обаче лидерът на ДПС Ахмед Доган казва, че пътят на България към Европейския съюз минава през Босфора. Това заявление е любопитно, тъй като към този момент ДПС от етническа партия се е превърнала в либерална. Българските власти пък от своя страна репликират, че пътят на Турция към ЕС минава през

³⁷ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.322.

³⁸ Пак там.

³⁹ Пак там.

България. Още повече, през 2013 г. по време на конференция на ДПС Ахмед Доган заявява, че Бойко Борисов е искал помощ от Р.Т. Ердоган за ликвидирането на ДПС. Несъмнено, обаче, и за двете държави е ясно, че тяхното участие в ЕС и НАТО до голяма степен зависи от поддържането на мирни съседски отношения помежду им, икономическо, политическо и социално сътрудничество заради геополитическата и историческата обвързаност на Балканите, както и смесеното население в региона. Естествено, след оказаната подкрепа за НАТО, София изказва подкрепата си за Турция по пътя ѝ към еврочленството.

През 2002 г. Турция и Гърция подписват Споразумение за подкрепа членството на България и Румъния в НАТО.⁴⁰ Интересно е изказването на президента Първанов от 2003 г., че когато търговският обмен между двете страни достигне 1 милиард долара, ще направи празненство. Следващата година в София се основава Българско-турска търговско-индустриална камара.

Една от най-важните външнополитически цели на България, а именно членството в НАТО, става факт на 29 март 2004 г. В този момент двете страни нямат разногласия по военните въпроси, а разминаванията относно черноморската политика. Анкара смята Черно море за вътрешно море, като това се приема като насочване към Русия, докато София определя черноморските води като международни, което пък е виждането на САЩ.

През 2005 г. турската страна изпраща делегации в България, сред които има български преселници. Държавните ръководители на двете страни откриват ГКПП Лесово–Хамзабейли. Следващата година продължава размяната на визити на президенти и министри на външните работи.

През 2008 година в Търговище се открива турският завод „Шисе-джам“, който има голямо значение за развитие икономиката на региона. Търговският обмен между двете страни вече надвишава 4 милиарда долара. Износът на България към Турция е по-голям, но това се оправдава поради големия брой турски фирми на територията ни.

През май 2009 г. в Анкара започва работа Българо-турска комисия за неуредените имуществени и социални въпроси между двете страни.

По-тясно сътрудничество в енергийни и инфраструктурни проекти би довело до задълбочаване на икономическите връзки между страните. Така на дневен ред застава енергийната политика и газопроводите НАБУКО и TANAP.

⁴⁰ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.323.

При новото правителство на Борисов през 2010 г. се появява друг спорен въпрос между двете страни, повдигнат от министър Божидар Димитров относно обезщетение на имотите на тракийските бежанци. Отношенията се смекчават след посещение на Бойко Борисов в Анкара, където отново изразява подкрепата за членство на Турция в ЕС. През 2011 г. турският президент Абдулах Гюл се среща с българския си колега и президентът Георги Първанов заявява, че няма нерешими проблеми между страните. На срещата са разгледани въпросите за социалното осигуряване и проблемът с реките.

През 2011 г. турското правителство връща имотите на неислямските общности, конфискувани след 1936 г.⁴¹ и се създава Съвет за сътрудничество на високо ниво. Турция, обаче, оценява като символични насрещните стъпки на България по този въпрос. През 2012 г. в Анкара са подписани 15 двустранни документа.⁴²

По време на българската визита в Анкара през 2013 г. Давутоглу определя българо-турските отношения като исторически, географски, социално и икономически обвързани.⁴³

От друга страна, важен сектор в българо-турските отношения е туризмът. Тук българските граждани имат предимство, тъй като нямат нужда от входна виза, а само от валиден паспорт. От 2012 г. притежателите на турски зелен паспорт могат свободно да преминават границата.

През 2014 г. под страха от емигранти правителството на Пламен Орешарски започва издигане на стена по границата с Турция. Това обаче бе разкритикувано от ЕС, тъй като България е длъжна да спазва разпоредбите на Конвенцията за бежанците и не може да затваря границите си.

Към края на 2015 г. Турция и България са въввлечени в скандала със свалянето на Лютви Местан от поста председател на ДПС. В този случай намесата на посланик Гьокче изостря двустранните отношения, той самият бива разкритикуван за намеса във вътрешните работи на България. Все пак се запазват добросъседските отношения. Любопитен е фактът, че няколко месеца след това в българските медии се появява информация за това, че дипломат от бургаското генерално консултво на Турция е обявен за „*persona non grata*“. Това се е случвало още при управлението на Иван Костов. От турска страна е получено искане за

⁴¹ „Българи и турци“ (2016), Тангра и ТанНакРа ИК. Център за изследвания по история на българите, София, с.323.

⁴² Пак там.

⁴³ Обща пресконференция на турския външен министър Давутоглу с българския външен министър - http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bulgaristan-disisleri-bakani-ile-yaptigi-basin-toplantisi_-26-ekim-2013_-ankara.tr.mfa (06.04.2017)

отзоваване на български консул в Истанбул. Нека да споменем, че по неофициална информация Ахмед Доган и редица ключови имена от ДПС имат забрана за влизане в Турция.

Най-важното събитие от 2016 г. се оказва опитът за преврат в Турция през юли. Това води до обявяване на извънредно положение в Турция, голям брой арести на заподозрени за участие учени, журналисти, магистрати и други, което подкопава здравите и безпристрастни устои на турското общество и власти. Нестабилната вътрешна обстановка в Турция създава опасност от неочаквани външнополитически маневри спрямо съседните страни и опасност от нова бежанска вълна, като България би била една от първите засегнати страни. Международната общност подкрепя официално избраната власт в Турция, но осъжда начина, по който е извършвано преследването на заподозрените за участие в преврата. В Турция се появяват обсъждания за връщане на смъртното наказание, което рязко се разграничава от европейските ценности и би довело до ясно пренасочване от пътя към Европейския съюз. Април 2017 години предстои референдум за това дали Турция да стане президентска република и тогава президентът ще разполага с широки правомощия и ще взема еднолічно решения по отношение на вътрешната и външната политика на страната.

България и Турция поради естеството на своето географско разположение винаги са били в досег една с друга, като до края на XIX век отношенията са се решавали по военен път. През целия XX век двете, вече суверенни, страни се опитват да изградят мирни добросъседски отношения и да начертаят нови перспективи за двустранно сътрудничество, основано на социален, икономически, търговски, културен обмен. След Втората световна война двете страни се насочват към двата отделни блока, като едва към края на Студената война и смяната на режима в България започва същинско сътрудничество. Нужно е да се отбележи, че до 90-те години на XX век, един век след Освобождението, България и Турция са постигнали разбирателство, не са били във военен конфликт, подписани са многобройни договори в различни области, дипломатическите им представителства са на ниво посолства. За да продължат развитието си добросъседските отношения, е нужно да бъдат формулирани ясно националните ни интереси и политика спрямо Турция като средство за сътрудничество с развитата ѝ икономика и инфраструктура, както и търсене на по-тясно интегриране в регионалните и международните организации. Зачитането на културните различия и суверенитета, при това и ненамеса във вътрешните работи, са стабилни предпоставки за консолидиране на билатералните отношения. Относно бъдещото развитие на Турция, обаче, има съмнения доколко ще остане обвързана с демократичните ценности, заложені от Ататюрк, и дали ще поддържа курса към членство в Европейския съюз. В свои изказвания Ердоган заявява, че Турция ще се

заговори единствено с пълноправно членство в ЕС, а същевременно дава сигнали, че Турция може да се ориентира към сътрудничество в региона и няма нужда от Европейския съюз.

Библиография

1. Център за изследвания по история на българите, (2016), „Българи и турци“, Тангра и ТанНакРа ИК, София.
2. ЦДИА, ф. 176, оп. 18, а.е. 976;оп 3, а.е. 179; оп 17, а.е. 289 и 662.
3. Матеева, М. (2005), „История на дипломатическите отношения“. Български бестселър, София.
4. Çolak, F. (2013), „*Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye Göç Hareketi (1950-1951)*“, Tarih okulu, İlkbahar-Yaz, с.125.
5. Kibaroğlu(Ed), M. (2008), „*Turkey's neighborhood*“, Ankara, BRC Matbacılık, Ankara, с.20.
6. Вıçaklı, H.A., „*Türkiye - Bulgaristan ilişkileri“ (1878-2008)*, с.305.
7. Şimşir, Bilal N., „*Bulgaristan Türkleri ve Göç sorunu*“, *Bulgaristan'da Türk varlığı*, Ankara 1985, с.4.
8. Обща пресконференция на турския външен министър Давутоглу с българския външен министър - http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bulgaristan-disisleri-bakani-ile-yaptigi-basin-toplantisi_-26-ekim-2013_-ankara.tr.mfa (06.04.2017).
9. „Капитал“ попита външни министри в предишни кабинети и анализатори защо се влошават отношенията и каква трябва да бъде политиката на София към Анкара - http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/02/26/2712972_kakvo_iska_bulgariia_ot_turciia/?sp=0#storystart (07.04.2017 г.)

Използвана литература:

1. Танаскович, Д. (2010), „*Неоосманизмът, Турция се връща на Балканите*“, София.
2. Карагъзов, М., „*Новата външна политика на Турция и предизвикателствата пред сигурността на България*“, София, Дипломатически институт към МВНР.
3. Aliyev, F. „*Soğuk savaş döneminde Türkiye-Bulgaristan ilişkileri*“, Harp Akademileri Komutanlığı.
4. Özlem, K., *Adalet ve kalkınma partisi dönemi Türkiye-Bulgaristan ilişkileri (2002-2015)*, Trakya Üniversitesi, Edirne.
5. Boyraz, H. M., „*2015-2016 ilerleme raporu ve Türkiye - Avrupa Birliği ilişkileri*“.
6. Prof. Dr. Tecer, M., „*Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*“ 2007 , Bizim büro basınevi, Ankara.

раздел ТРЕТИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЛЕД 2017 г.

ПЪТЯТ НАПРЕД

„Europe Bashing“ – the European Union according to President Donald Trump

Gergana Tzvetkova

Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy

Abstract

In the last years, the narrative and the image of the European Union as a union of prosperity, peace and solidarity has been challenged by a series of crises. The election of Donald Trump as the 45th president of the United States of America did not make things easier for the EU. He questioned the role of NATO, supported BREXIT and became the first American president to doubt openly the future of European integration. This study seeks to answer the question how is the EU represented by Donald Trump in a selected portion of his discourse. My analysis is grounded in literature on US foreign policy traditions and anti-Europeanism in the US. Through discourse analysis, I identify themes, topics and messages linked to Europe and the problems it is currently facing. In the studied texts, Europe/EU is described as a 'mess', which has made itself vulnerable to dangers through opening its borders and encouraging tolerance. This fits into Trump's idea that in order to stay safe and secure America should isolate and protect itself from the mistakes made by EU countries.

Introduction

Among all the crises the European Union (EU) has been facing for the last few years, the crisis of identity is probably the most perilous. The narrative of Europe¹ as a union of prosperity, peace and solidarity has been challenged by economic troubles, rising nationalistic and xenophobic sentiments and Eurosceptic outbursts like the 2016 decision for BREXIT. These and similar developments prompted the European Commission to produce, on March 1st 2017, a White Paper, which defines and proposes five scenarios for the future of Europe.

¹ European Union (EU) will be used interchangeably with Europe/European unless specified otherwise.

The election of Donald Trump as the 45th president of the United States of America (USA)² did not make things easier for the EU. On one hand, Trump's mixed messages about America's future involvement in NATO and his encouragement of BREXIT signal a different road ahead for the traditionally strong transatlantic bond. Donald Trump became the first American president in the last decades to question openly the benefits and the future of European integration. On the other hand, if we choose to stay optimistic, we wonder whether Trump's criticisms of the EU and calls for US isolationism could be the (final) push Europe needs to move forward in terms of integration. For example, some of the President's comments about NATO intensified discussions about the need for a European defense union or even a European army.

This is the context that motivates, informs and inspires the present paper. The main question I seek to answer is how is the EU represented by Donald Trump in a selected portion of his discourse? To ground my analysis in previous theory and a sound conceptual framework, I look at literature on US foreign policy traditions and anti-Europeanism in the United States. It should be noted that the latter phenomenon is not new but has been present in the US political and public discourse for quite some time. I argue that the representation of the EU in the selected portion of discourse is tainted by anti-Europeanism, as Europe is depicted as a 'mess', not taking adequate care of its defence, thus falling easy prey to external dangers.

Thus, I identify in the selected texts produced by Donald Trump, themes, topics and messages linked to Europe. This is done through discourse analysis of President's statements on US foreign policy *vis-a-vis* Europe and transatlantic relations. A detailed presentation of my methodology and methods is given in the respective section. The conclusion offers a summary of Europe's image as depicted in the studied discourse, as well as a suggestion for future research.

Theoretical Framework and Concepts

The term 'Europe bashing' used in the title of this paper is not new. The phenomenon it describes – criticizing and even mocking Europe – has not been associated exclusively with Donald Trump either. For example, a 2012 article uses 'Europe bashing' to comment on the then presidential candidate, Republican Mitt Romney, according to whom Obama's administration embodied 'the worst of what Europe has become'.³ Reflecting on the 2012 campaign, another article recalls George W. Bush's criticism of Europe and the fact that his contender, John Kerry, was called the 'French candidate', because he spoke fluent French.⁴ It needs to be remembered that it was exactly during the

² United States of America (USA) will be used interchangeably with America/American unless specified otherwise.

³ Cornwell, 2012, (Accessed May 18, 2017).

⁴ Fischer, 2012, (Accessed May 18, 2017).

presidency of George W. Bush when the US and the majority of the European countries clashed on the issue of the 2003 invasion of Iraq. Probably, what is 'new' about Donald Trump is the fact that he is the first American president in the last decades to doubt the benefits and the future of European integration.

This could be seen as a manifestation of American anti-Europeanism. Discussing Europe's anti-Americanism, Knud Erik Jorgensen⁵ notes that the latter 'is mirrored by America's anti-Europeanism, and functioned as one of the rationales for founding the United States'. Indeed, the US was formed in opposition to Old Europe. The nascent America fought for independence against the British Empire and insisted on having a democratic government and a Bill of Rights to protect the citizens from an abusive rule. According to James McCormick, the values of freedom and equality were given primary importance in the newly-constructed state as a reaction to the ways of the conservative empires.⁶

The space does not allow for a comprehensive picture of US-European relations and the gradual building of the transatlantic bond. Therefore, I rely on Simon Serfaty's excellent observation that in the early 19th c., America's transformation into a world power was accompanied by calls for less Europe in America, while Europe's reconstruction after the Second World War up to the end of the 20th c. required more America in Europe.⁷ The Cold War was the period when the transatlantic relation grew stronger, as shared interests and values were proclaimed. However, Serfaty importantly argues, the gap between the two partners started growing not after the fall of the Soviet Union, but after September 11, 2001.⁸ The widening of the transatlantic gap was due to the different historical experiences and different understanding about how global threats should be addressed.⁹

The unwillingness of European elites and citizens to support the 2003 Iraq War was a point of serious contention between the two allies and brought to the surface anti-European sentiments in the US. These sentiments are described by Timothy Garton Ash as 'a disillusionment and irritation with Europe, a growing contempt for and even hostility', most pronounced among US neoconservatives.¹⁰ Just a year before the biggest EU enlargement, he argued that Europe is tempted to think of itself in opposition to the US – like America, Europe had a mission in the world and also like America, it believed its model is better¹¹.

⁵ Jorgensen, 2013: 112.

⁶ McCormick, 2010: 10.

⁷ Serfaty, 2004: 5.

⁸ Ibid. 15-16.

⁹ Ibid.

¹⁰ Garton Ash, 2003.

¹¹ Ibid.

But what is it that anti-Europeanists dislike about Europe? According to Patrick Chamorel, anti-Europeanism embodies resentment towards Europe's: 'political cultures, economics, welfare state, permissive values, multilateral democracy and inclinations towards Anti-Americanism'¹². Chamorel also thinks that anti-Europeanism sometimes bears the mark of Euroscepticism as well.¹³ This recalls a 'warning' made by Serfaty, who argued that anti-Europeanism in the US is a greater threat than anti-Americanism in Europe, as the former, if unrestrained, could lead to 'U.S. policies that would aim at dividing the EU rather than urging it on toward finality'¹⁴. Some messages of President Trump raise the question whether this time has come.

Any discussion about America's role in the world or about American anti-Europeanism should not leave out the question of American exceptionalism. McCormick stated that America's path to independence, unification and democracy fostered a 'belief that it was unique and possessed a set of values worthy of emulation by others'.¹⁵ Hans Maull has argued that 'the belief in American exceptionalism has perhaps been the most pervasive element in US political culture'¹⁶.

Despite the persistent motif of exceptionalism, America's foreign policy has taken many (sometimes unexpected) turns through history. Walter Russell Mead tried to explain these by proposing four schools that continuously influence US foreign policy.¹⁷ For Hamiltonians, it is essential that America is engaged in and leads international trade; for Wilsonians, the dissemination of (American) values is both a moral obligation and an interest; for Jeffersonians, foreign interventions are a threat and should be limited in order to protect democracy at home; for Jacksonians, a key task and mission is the security and well-being of Americans¹⁸. These schools are not strictly delineated, in the sense that decision-makers could be influenced by more than one of them. Here, they are useful as they could help better understand Donald Trump's messages.

Methodology

This work adopts a constructivist-interpretivist perspective. I assume that the world, knowledge and meanings are socially constructed. I seek to uncover

¹² Chamorel, 2004: 1.

¹³ Ibid.

¹⁴ Serfaty, 2004: 17.

¹⁵ McCormick, 2010: 10.

¹⁶ Maull, 2011: 168.

¹⁷ Mead, 2002: xvii.

¹⁸ Ibid. The schools suggested by Mead are named after the following American statesmen: Alexander Hamilton (1755 or 1757-1804), President Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), President Thomas Jefferson (1743-1826) and President Andrew Jackson (1767-1845).

in discourse ‘patterns, consistencies and meanings’¹⁹. To do this, I resort to discourse analysis (DA) as a research method. In fact, some have called DA a methodology in itself, ‘qualitative, interpretative, and constructionist’²⁰. I use discourse analysis to establish patterns, topics and themes about how Europe/EU is presented and discussed by President Trump. I also attempt to establish the place the topic of Europe is occupying among other concepts and topics that are important in the studied discourse.

More specifically, here I use discourse-historical approach, as a type of critical discourse analysis. Key elements of this approach are discourse topics (and their role in intertextuality and interdiscursivity), discursive strategies and linguistic means that support those strategies²¹. Discourse topics are the ‘gist’ of a sentence or a sequence of sentences²². Due to the presence of innumerable discourse topics, every researcher uncovers new ones, which are specific to the studied discourse.

The strategies or the ‘systematic ways of using language’²³ involved in the discourse-historical approach are referential/nomination, predication, argumentation, perspectivation and intensification/mitigation strategies. The first two are used to ascribe attributes, to define and describe in a certain way. Through an argumentation strategy, a specific view or idea is upheld or defended. The last two strategies are employed to clarify the position from which an argument is made and to intensify or mitigate statements and remarks, part of discourse. Correspondingly, all this is achieved through linguistic means like metaphors, idioms, hyperbole, etc. Very important and central to the argumentation strategy are the *topoi* or ‘parts of argumentation which belong to the obligatory, either explicit or inferable premises in the shape of content-related warrants that connect the arguments with the conclusion’²⁴.

The discourse I study comprises the following documents produced by Donald Trump:

- The transcripts of the three televised debates between Trump and Hillary Clinton, after their election as the Republican and the Democratic candidate respectively;
- The transcripts of speeches at two rallies – in North Carolina (prior to election) and in Florida (in office);

¹⁹ Gray, 2009: 18.

²⁰ Hardy, Harley and Phillips, 2004: 19-20.

²¹ The summary of the discourse-historical approach is prepared on the basis of Reisigl and Wodak, (2001), Wodak, (2001) and Aydın-Düzgüt (2016). Part of the Methodology section is adapted from the respective section in the author’s PhD Dissertation *Human Rights in Foreign Policy □ an Analysis of Counter-Piracy Discourse and Policies of the European Union and the United States of America*, due for submission in May 2017.

²² Krzyżanowski, 2008: 170.

²³ Reisigl and Wodak, 2001: 44.

²⁴ Ibid.74.

- The transcripts of five important speeches: Victory speech, Inaugural address, an August 2016 speech and a September 2016 speech mentioning the EU, as well as the speech at the CIA headquarters given just a day after the inauguration;
- The transcript of Trump's solo press conference as president;
- The transcripts of five interviews given by Trump in the period since his inauguration up to 2nd of April 2017;
- Trump's tweets from 1st of November 2016 to 2nd of 31st of March 2017 and the results of a separate search of his Twitter account, performed looking for 'Europe', 'EU' and 'European Union'.

The texts were analysed with the help of the Atlas.Ti software. The text selection covers a period starting with Donald Trump's election as the Republican Party's candidate (July 2016) up until the beginning of April 2017. The starting date was chosen in view of the fact that after being elected as a Republican candidate, Donald Trump fully benefitted from the opportunity to expand and communicate his views and opinions. The final date was chosen so that I can perform the analysis and present its finding in the end of April 2017. However, this research could be built-on in the future, as the presidency of Donald Trump advances in time.

Research Findings

I begin with the key findings in relation to discourse topics, discursive strategies and linguistic means. After that, some broader observations about influences underlying Trump's representation of Europe are presented.

The pre-identified topic 'Europe/EU' is, understandably, not among the main topics and themes of the studied discourse. Donald Trump's main concern is the poor state of the American economy, nation and international standing. When Europe is mentioned, this is done mostly in relation to the following topics: terrorism and security, crises (refugee and other), BREXIT and European countries' debt to the NATO budget. For example, in support of extreme vetting of immigrants, Trump warns that America needs to 'get smart and get tough fast' so that terrorist attacks „do not become the new normal here as it has in Europe and other parts of the world“ (P 7).²⁵ In another, more indirect criticism of EU's freedom of movement, he says that '(e)rasing national borders does not make people safer. It undermines democracy and trade prosperity...' (P 13).

²⁵ A full list of analyzed texts is given at the end of the paper. The number of each text is its number in the Atlas.Ti software. The same numbers are used to identify quotes from the documents in the analysis, for example: (P 1). No page numbers are given, because all analyzed documents are transcripts. Hence, they do not have page numbers.

NATO's role as a guarantor of security was questioned by Trump throughout his campaign. He makes it clear that it is unfair for the US to defend NATO members who are not paying their 'fare share... by treaty and contract' (P 1). A month after his inauguration, the President was even harsher: 'We're fighting battles that other people aren't treating us fairly in the fight. I'm a NATO fan, but many of the countries in NATO, many of the countries that we protect, many of these countries are very rich countries. They're not paying their bills. They're not paying their bills' (P 13). NATO membership is presented as a business transaction, where the rich but not-paying countries are reluctant to share with the US the financial burden of common defense. However, as some have suggested, this representation of how NATO works is not an accurate one.²⁶

One of these countries specifically mentioned as falling behind on their NATO bills is Germany. In one of the analyzed interviews, Trump says: 'And when Germany was over here I said, we are going to have a great relationship with Germany but you have to pay your NATO bills, and they don't even dispute it, ok' (P 11). This quote exemplifies a pattern in the studied discourse, whereby Donald Trump uses the names of countries or cities to describe a meeting with the respective country's leader or an event. In the same interview, talking about the terrorist attacks, the President assures: 'I said Brussels is not what it used to be, very sad what has happened to Brussels. I was absolutely lambasted' (P 11). This could be seen as part of the first two discursive strategies, namely nomination and predication. Another notable element of these strategies is the lack of reference to the EU. The search of 'European Union' or 'EU' in the studied texts did not yield any results – Trump prefers to talk about 'Europe' or separate European countries.

Another description of the EU or Europe (if accepted that they mean the same) is its comparison to a 'mess'. Defending extreme vetting, Trump (P 12) warns: 'But then you go to other countries and you look at Nice and you look at different places all over Europe and you look at what's happening with Germany, it's a mess.' This is echoed in a Tweet from January 2017: 'Our country needs strong borders and extreme vetting, NOW. Look at what is happening all over Europe, and, indeed – the world – a horrible mess!' (P 17). It should be noted that in the studied discourse, it is not only Europe that has been described as a 'mess'. The word is also used to depict the situation in the Middle East, Aleppo and Mosul, the post-Obama US and the world. This contributes to the construction of a vision of America that needs to isolate itself in order to prosper, disentangling itself from the world's problems.

This vision fits well with an argumentation discursive strategy, which I identified as persistent. In the studied discourse Europe is revealed as an actor

²⁶ This opinion was expressed by the former US ambassador to NATO, Ivo Daalder, who took to Twitter to explain US commitment to NATO and the principle of the 2 % frequently quoted by Donald Trump. See Shesgreen, 2017.

that has brought upon itself the risks of the refugee crisis and the increased terrorist threat. It opened its borders and made itself vulnerable by welcoming refugees and decreasing defense spending. One of the most notable examples is from a speech at a Florida rally in February 2017, when Trump referred to a non-existing terrorist attack in Sweden. He said: 'We've got to keep our country safe. You look at what's happening in Germany, you look at what's happening last night in Sweden. Sweden, who would believe this. Sweden. They took in large numbers. They're having problems like they never thought possible' (P 13). The danger of the permeable borders is stressed also in relation to BREXIT: 'Look at Brexit. Look at Brexit... People want to take back control of their countries and they want to take back control of their lives and the lives of their family. The nation state remains the best model for human happiness' (Ibid.). European countries are given as an example of what the US should not do if it wants to stay safe and secure.

This is closely related to another tendency I recognized – the EU and its Member States are rarely identified as allies or friends by Donald Trump. The analyzed tweets do not contain any messages of condolences or support for European countries that experienced terrorist attacks in the studied time period. In addition, no official remarks were published on the White House website in relation to major terrorist attacks (i.e. Sweden in April 7th, 2017). In comparison, President Obama offered condolences and condemned terrorist attacks committed in Europe (and elsewhere) during his presidency.²⁷ In the studied section of Trump's discourse, attacks on European cities are discussed mostly in relation to the US, i.e. what should be avoided, and not in relation to Europe itself.

This immediately relates to the position/perspective from which arguments about the Europe/EU are made. In it, elements and influences of both American isolationism and American exceptionalism can be discerned. With regard to fair trade, Trump states: 'You know, every country takes advantage of us, almost' (P 15). This is why he opposes multilateral partnerships and prefers bilateral trade deals. Elsewhere, in support of securing national borders and American citizens, he complains: 'We're fighting battles that no longer help us. We're fighting battles that other people aren't treating us fairly in the fight' (P 15). This is connected to another of Trump's messages communicated during the electoral campaign, namely that 'We cannot be the policemen of the world. We cannot protect countries all over the world...' (P 1). The metaphor of the 'world's policeman' has been frequently used with respect to the US, especially during the Cold War. Now, Trump wishes to break with this image, which is consistent with his calls for other countries to increase their defense capabilities.

²⁷ For example, this was done in the wake of the 2015 Paris attack and the 2016 Nice attack. Links to the statements are included in the Bibliography.

One of the most characteristic linguistic means used by Donald Trump is repetition. This is especially the case in relation to his key messages – that he intends to keep the country safe and that NATO members have to ‘pay up’. Another feature of the President’s style is his use of extreme and colloquial attributes like ‘good’, ‘bad’ (and ‘the worst’), ‘stupid’ (‘stupidity’) and ‘dumb’ in relation to various issues. In a tweet from February 1, 2017, he called the agreement to ‘take thousands of illegal immigrants from Australia’ a „dumb deal“ and promised to delve into it (P 17). In the debates with Hillary Clinton, he repeatedly complained about the stupidity of American foreign policy, especially in the Middle East and Syria. Overall, the studied discourse demonstrates Trump’s preference for a simplified language, relying on clear-cut messages, repetitions and short sentences. Guaranteeing the latter is made easier by the Twitter requirement for only 140 characters in a tweet.

This leads to two broader observations about Trump’s influences and communication style. The first concerns his preferred social media, Twitter. As of May 2017, his account has nearly 30 million followers. In contrast, he only follows 45 users, most of whom – family and staff members, journalists from FOX and accounts of his estates (like Trump National Doral or Trump National Golf Club Charlotte). While it is true that Obama’s official Twitter during his presidential terms (now archived as @POTUS44) followed only 79 users, Obama’s personal account follows 630,000 Twitter users. As a consequence, it could be hypothesized that Trump uses the social media to communicate his opinions and messages but is reluctant to follow those of other state leaders and officials with Twitter accounts.

With direct reference to the foreign policy traditions discussed in the beginning, I need to mention an excerpt from an interview, where President Trump talks about the statesmen who inspire him and whose portraits could be seen now in the Oval Office. He specifically mentions Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, George Washington, Abraham Lincoln and Andrew Jackson (P 12). The portrait of the latter hangs to the left of the president’s desk, as Trump explains that his campaign is often compared to Jackson’s in terms of ‘viciousness’ (P 12). The President demonstrates great respect for Jackson. A tweet on the latter’s birthday reads ‘We thank you for your service. We honor your memory. We build on your legacy’ (P 17). Here, it should be reminded that Andrew Jackson is widely remembered for populism and nationalism, while Jacksonians tend to support US isolationism. Trump’s interest in the campaign and presidency of Andrew Jackson is a sign that such influences cannot be disregarded when analyzing Trump’s messages or behavior.

Conclusion

The aim of this short paper was to examine the representation of Europe/EU developed and communicated by the new American president, Donald Trump,

in a small portion of his discourse. Employing discourse-historical approach, I studied a selection of various texts (interview and debate transcripts, Twitter records and speeches) from the moment of his election as a Republican candidate to the beginning of April 2017.

The analysis showed that Europe/EU is rarely presented as an ally or a friend, but rather as one of the free-riding actors that count on US for defense without 'paying up'. The situation in Europe and its Member States is described as a 'mess', which they brought upon themselves by deciding to open their borders (among themselves and to others). Indeed, apart from their debt to NATO, European countries are mostly criticized for their erroneous handling of the refugee crisis and making themselves vulnerable to terrorist threats. Thus, Europe emerges as more of a negative example, which the US should avoid in order to stay safe and secure. Notably, messages of condolences and support are very rare and indirect. Instead, Europe's problems are discussed again with respect to the US, i.e. what should be avoided.

This representation of Europe/EU has similarities with what authors had described as anti-European sentiments in the US. For example, the criticisms related to the handling of the refugee crisis and terrorism remind of the observation that sometimes Europe and America differ significantly in their approaches to global problems. Remembering Chamorel's description of anti-Europeanism, I see in Trump's words disapproval of EU's preference for multilateralism (for example, trade deals), permissive values and welfare state. Of course, these criticisms need to be placed in an even bigger framework. It is formed by the overall view shared by President Trump that America cannot and should not be the 'world's policeman', especially when other countries are treating it unfairly. His aversion to open borders and multilateral trade agreements and his calls for the return of the powerful nation-state (exemplified by the support for BREXIT) signal his preference for a more nationalistic, even populist, idea about the role of America in the world. This preference comes close to the essence of the more isolationist Jacksonian and Jeffersonian foreign policy traditions, as defined by Mead. Notably, Donald Trump admits that Andrew Jackson and Thomas Jefferson are among the US presidents that have influenced him the most.

The present analysis reconfirmed Donald Trump's attachment to social media, especially Twitter, as a means for communication. The Presidents uses a lot of repetitions, short sentences and clear-cut messages to appeal to his supporters and the general public. I believe that this analysis also contributes to the view that it is important to study discourse, because of its potential to create new meanings and influence existing perceptions.

In relation to this function of discourse, I outline three possible directions for future research. First, one could research whether and how Trump's view of Europe/EU develops as his presidency progresses. As I demonstrated above, during the campaign he has made bold statements regarding NATO and

European countries. It would be interesting to see whether he changes his opinion once he actually starts working with EU's and Member States' leaders. A second possible direction of research is comparing the representations of Europe/EU in Trump's and Obama's discourse. The results of such a study could contribute to a deeper understanding of opposing views of Europe within the American political elite. Last but not least, it would be beneficial to study in depth the European response to Trump's vision of Europe. This could lead to interesting insights about EU's ability to recover after crises, amidst debates about its own future.

List of Analyzed Documents

All analyzed texts are available online (as of April 2017)

- P 1 The First Trump-Clinton presidential debate transcript, annotated (from Washington Post)
- P 2 The Full Transcript of the Second Presidential Debate Between Hillary Clinton and Donald Trump (from Fortune.com)
- P 3 The Final Trump-Clinton debate transcript, annotated (from Washington Post)
- P 4 The Inaugural Address (from The White House)
- P 5 Victory speech, full transcript (from Vox.com)
- P 6 Donald J. Trump calls for American independence (from www.donaldjtrump.com)
- P 7 Donald J. Trump Statement from September 2016 (from www.donaldjtrump.com)
- P 8 TRANSCRIPT: ABC News anchor David Muir interviews President Trump
- P 9 Donald Trump Super Bowl interview transcript with Fox News' Bill O'Reilly
- P 10 Donald Trump in his own words, An edited transcript of the Financial Times interview with the US president
- P 11 President Trump's Interview with TIME on Truth and Falsehoods
- P 12 Interview, rush transcript from „Hannity,“ January 26, 2017
- P 13 Transcript: President Donald Trump's rally in Melbourne, Florida (from Vox.com)
- P 14 Full Transcript of Donald Trump's 'Second Amendment' Speech (from Time.com)
- P 15 Full transcript of Trump's first solo press conference (from CNBC.com)
- P 16 Trump CIA speech transcript (from CBS News)
- P 17 Donald Trump's tweets November 2016 – March 2017 (from Twitter)
- P 18 Donald Trump's tweets – search performed for „EU“ (from Twitter)
- P 19 Donald Trump's tweets – search performed for „Europe“ (from Twitter)

Bibliography

1. Chamorel, P. (2004), '*Anti-Europeanism and Euroscepticism in the United States*', EUI Working Paper RSCAS No. 2004/25 - http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2767/04_25.pdf, Accessed 7 March 2017.
2. Cornwell, R. (12 January 2012), '*Europe-bashing by the Republicans is nothing new - just ask George W Bush*', Independent.co.uk - <http://www.independent.co.uk/voices/commentators/rupe-cornwell/rupe-cornwell-europe-bashing-by-the-republicans-is-nothing-new-just-ask-george-w-bush-6288226.html> (Accessed May 18, 2017).
3. Fischer, S. (January 09, 2012), '*Republicans Bash Europe in Search of Votes*', Spiegel Online - <http://www.spiegel.de/international/world/socialism-and-welfare-republicans-bash-europe-in-search-of-votes-a-808044.html> (Accessed May 18, 2017).
4. Garton Ash, T. (2003), '*Anti-Europeanism in America*', Hoover Institution - <http://www.hoover.org/research/anti-europeanism-america>, Accessed 7 March 2017.
5. Gray, D. E. (2009), '*Doing Research in the Real World*', 2nd ed. London, Thousand Oaks, New Delhi and Singapore: SAGE.
6. Hardy C., Harley B. and Phillips N. (2004), '*Discourse Analysis and Content Analysis: Two Solitudes?*' - www.braumoeller.info/.../2012/12/Discourse-Content-Analysis.pdf, Accessed March 2015.
7. Jorgensen, K. E. (2013), '*Does Europe have foreign policy tradition?*', In F. Bynander and S. Guzzini, eds. 2013. *Rethinking foreign policy*. Oxon and New York: Routledge. pp. 109-122. Retrieved March 2017 from the author's Research Gate profile.
8. Krzyżanowski, M. (2008), *Analysing Focus Group Discussions*. In R. Wodak and M. Krzyżanowski, eds., 2008. *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*, New York: Palgrave Macmillan. pp. 162-181.
9. McCormick, J. M. (2010), '*American Foreign Policy&Process*', 5th ed, Boston: Wadsworth.
10. Maull, H.W. (2011), *Hegemony reconstructed? America's role conception and its 'leadership' within its core alliances*, In S. Harnisch, C. Frank and H. Maull, eds., 2011. *Role Theory in International Relations*, London and New York: Routledge, pp. 167-192.
11. Mead, W. R. (2002), '*Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*', Oxon and New York: Routledge, p. xvii).
12. POLITICO Staff (14 July 2016), '*Obama condemns 'what appears to be a horrific terrorist attack' in France*', Politico.com - <http://www.politico.com/story/2016/07/obama-nice-attack-terror-225574> (Accessed May 18, 2017).
13. Reisigl, M. and Wodak, R. (2001), *The discourse-historical analysis of the rhetoric of racism and antisemitism*. In M. Reisigl and R. Wodak, eds. 2001. *Discourse and Discrimination Rhetorics of racism and antisemitism*, London and New York: Routledge. pp. 31-90.
14. Senem Aydın-Düzgüt (2016), '*De-Europeanisation through Discourse: A Critical Discourse Analysis of AKP's Election Speeches*', South European Society and Politics, 21:1, 45-58, DOI: 10.1080/13608746.2016.1147717

15. Serfaty, S. (2004), Anti-Europeanism in America and Anti-Americanism in Europe. In C.V. Balis and S. Serfaty, eds., 2004. *Visions of America and Europe September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, Washington D.C.: The CSIS Press, pp. 3-20.
16. Shesgreen, D. (18 March, 2017), '*Trump doesn't understand how NATO works, former ambassador says*', USA Today, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/onpolitics/2017/03/18/trump-jabs-media-germany-morning-tweets/99345790/> (Accessed June 13, 2017).
17. The White House, (13 November 2015), '*President Obama Offers a Statement on the Attacks in Paris*' - <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/11/13/watch-president-obamas-statement-attacks-paris> (Accessed May 18, 2017).
18. Wodak, R., (2001), The discourse-historical approach. In R. Wodak and M. Meyer, eds. 2001. *Methods of Critical Discourse Analysis*, London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE. pp. 63-94.

Езиково многообразие и национална идентичност в правото на Европейския съюз

Димитър Ангелов

Пловдивски университет
„Паусий Хилендарски“

Abstract

According to Article 4 (2) TEU the European Union is bound to respect the 'national identities' of its Member States '...inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government'. Since the entry into force of the Treaty of Lisbon in December 2009, this peculiar legal obligation became enforceable before the European Court of Justice (ECJ) upon all Union institutions and bodies. As a result, it attracted the attention of many scholars and became the subject of a considerable body of literature.

Despite the rise in academic interest in its role and legal content, the concept of 'national identity' remains almost entirely unclear. There is a significant lack of certainty as to the exact nature and extent of the obligation, enshrined in Article 4 (2) TEU. Some scholars suggest that this provision should be seen as a specific interpretive tool, modifying the scope of existing Treaty derogations, such as public policy and public security (see Sayn-Wittgenstein, C-208/09). Others, on the contrary, influenced by recent ECJ case-law (see Wardyn, C-391/09), disagree with such a reductionist interpretation of the „national identity clause“ and believe that Article 4 (2) TEU should be perceived as an entirely autonomous Treaty derogation. Further, there is a third group of academic researchers according to whom the duty to protect the national identities of Member States could be applied as a specific legal ground for seeking the invalidity of secondary EU legislation under Article 263 TFEU. Finally, there are some scholars advancing the rather bold idea that Article 4 (2) TEU should be conceived as a specific barrier, setting limits to the principle of absolute primacy of EU law.

The present paper refrains from engaging in these on-going doctrinal debates. Instead, it focuses on one specific line of cases before the ECJ in which

the application of the „national identity clause“ seems particularly important, namely– collisions between fundamental norms of Member States concerning their official language(s), on the one hand, and market freedoms, on the other.

Every Member State has an official language (or languages), defined by law, through which its public organs, courts and schools communicate with its population. These fundamental language policies are often furthered by various minor legal requirements, aiming to promote the use of the official national language in the private area (e.g. language knowledge requirements for service providers or self-employed persons; specific norms regulating the language used in employment contracts etc.). Together, these linguistic norms form, what we can call, the ‘national linguistic identity’ of a state.

All 24 official national languages of EU Members States are under the protection of EU law. According to the Treaties, the EU is a multicultural and a multilingual community in which linguistic diversity is considered to be a value that should not only be respected, but also upheld and promoted through active Union measures. However, in some cases the protection of ‘national linguistic identities’ may collide with other fundamental EU norms, such as those regulating the Common Market. Although a value respected under EU law, language diversity constitutes a major barrier to free movement, deterring many economic operators (EU citizens and companies) from exercising transnational mobility. National linguistic requirements often cause discrimination and hinder the access of EU goods, services, workers and capital to domestic markets.

It is exactly these collisions between domestic language norms and market freedoms that fall within the focus of this report. It seeks to outline and reflect on how the ECJ has dealt with such normative conflicts before and after the introduction of the ‘national identity clause’ in the text of the Treaties. Through the analysis of two recent decisions of the ECJ in cases Wardyn (C-391/09) and Las (C-202/11) we put forward the argument that Article 4 (2) TEU, although attaching more weight to the political aspect of national identity, includes a parallel legal obligation for the EU to respect the cultural and linguistic identities of its Member States.

Furthermore, the analysis addresses the delicate issue of whether the ECJ is the most legitimate actor within the EU institutional framework to draw a definitive line between market integration and national linguistic identities of Member States. For this purpose, building on the theoretical reflections of some of the most prominent scholars in the field, such as Elke Cloots, Armin von Bogdandy and Leonard Besselink, we try to assess in which cases the Union court should intervene and resolve conflicts between domestic linguistic requirements and market freedoms, and in which cases it is wiser that it refrains from doing so.

The report ends with a short glimpse at the on-going academic debate on the political and socio-cultural outcomes of protecting „national linguistic identities“ (as constitutive elements of the ‘national identities’ of Member States) through

Article 4 (2) TEU. Special emphasis is put on the possible interpretation of the 'national identity clause' as a genuine legal feature of the European Union, showing its gradual transformation from a classical international structure into a 'multinational federation', founded on constitutional pluralism and cultural diversity.

Въведение

Настоящият доклад има за цел да разгледа случаите, в които езикови норми и политики на държавите членки влизат в конфликт със свободното движение на хора, стоки и услуги в ЕС. За тази цел ще бъде извършен преглед на актуалния подход на Съда на ЕС (СЕС) при решаването на подобен рог „езикови“ дъла, а също така ще бъде изследвана възможността за прилагане на разпоредбата на чл. 4, пар. 2 ДЕС, т.нар. „клауза за зачитане на националната идентичност“ като специфичен правен инструмент, позволяващ постигането на равновесие между две конфликтни ценности в съюзното право, каквито са *свободата на движение и езиковото многообразие*.

В заключителната част на доклада ще бъде отправен поглед към перспективите, които зачестяващите колизии между правото на ЕС и националните идентичности на държавите членки, но също така и формулите за тяхното разрешаване, чертаят пред развитието на европейските интеграционни процеси.

Национални езикови норми и политики – възникване, особености и разновидности

Създаването на официална езикова норма винаги е резултат от целенасочена и политически мотивирана дейност.¹

Активното „национализиране“ на езиците в Европа стартира в периода на Френската революция и достига своя върхов стадий през втората половина на XIX век. В процеса на конструиране на официалните езикови норми държавите въвеждат правна уредба в материя, която към онзи момент, ако изобщо е била обект на някаква форма на регулация, е била продукт на вижданията и трудовете на писатели, учени или църковни деятели.² Нерядко новите официални езикови норми биват налагани с радикални средства, които в определени случаи дори

¹ Hobsbawm, E. (1992).

² Burke, P. (2004).

граничат с насилие. Така още в зората на Френската революция, повлиян от вижданията на Бертран Барер, който остава известен с думите си, че: „федерализмът и суеверието говорят на долнобретонски; емиграцията и омразата към Републиката говорят немски /.../ Контра-революцията говори на италиански, а фанатизмът говори на баски...“³, Анри Грегоар изготвя пространния си „Доклад относно необходимостта и средствата за изкореняването на диалектите и разпространяването на френския език“ (1794 г.)⁴, в който призовава към незабавното унифициране на френския език и въвеждане на задължение за неговото изучаване и употреба. Предприетите от революционното управление мерки включват уволнението и наказването с лишаване от свобода на гържавните служители, отказващи да използват официалната френска езикова норма, изискването към бъдещите младоженци да доказват отлично владеене на френски, както и постепенното прехвърляне на общообразователната функция от църквата към новосъздаваните „*Écoles normales*“⁵. С времето подобни политики за езиково прочистване и унифициране биват приведени в действие в почти всички европейски държави. С няколко изключения (Белгия, Швейцария и др.), принципът *една нация – един език* се превръща в правило: немците говорят на немски, французите – на френски, българите – на български, унгарците – на унгарски и т.н.

В някои държави официалният национален език (или езици) бива ясно дефиниран в текста на конституцията⁶ или на отделни закони. В други държави, в които подобна „писана“ правна уредба липсва (напр. Великобритания, Италия и др.), органите на държавната власт боравят с един или няколко езика, което ги превръща в *de facto* официални.

Според белгийската изследователка Елке Клоотс езиковите норми, определящи даден език като официален и установяващи определен кръг от задължения за неговото използване, могат да бъдат групирани в две основни категории.⁷ Първата от тях обхваща всички онези норми (писани или неписани), които определят даден език като „официален“ и изискват, както от органите на държавната власт, така и от частноправните субекти (физическите и юридическите лица) неговата задължителна употреба. В тази категория езикови мерки попадат например установените в националните правни системи

³ Извадка от реч, произнесена пред Националния конвент на 27 януари 1794 г.

⁴ Публикуван на 4 юни 1794 г.

⁵ Въвеждането на всеобщо начално образование във Франция при все това става реалност едва през втората половина на XIX век.

⁶ Напр. чл. 2 от Конституцията на Франция; чл. 8 от Конституцията на Ирландия; чл. 3 от Конституцията на България; чл. 4 от Конституцията на Белгия и др.

⁷ Cloots, E. (2015). *'National Identity in EU Law'*, Oxford: Oxford University Press, p. 288-290.

изискванията относно езика на работа на държавната администрация⁸; норми, регулиращи задължителното изучаване на националния език⁹; специфични разпоредби относно езика, на който се водят изборните кампании¹⁰ и мн. др. Общото между езиковите норми, попадащи в тази категория, е, че като цяло те уреждат използването на националния език (или езици) в *публичната сфера*. Тези норми формират ядрото на *националната езикова идентичност* на държавата. Както беше отбелязано по-горе, формулирането и привеждането в действие на тази категория официални езикови политики е продукт на дълги и сложни политически процеси, които оставят дълбок отпечатък в конституционната структура на държавите и националното самосъзнание на гражданите.

Същевременно, отвъд този кръг основополагащи езикови норми съществуват и други видове лингвистични изисквания, които биха могли да бъдат обособени в рамките на втора самостоятелна категория. В най-общ план нормите, попадащи в този кръг, могат да бъдат определени като „*незадължителни*“ за съхранението на националната идентичност. За разлика от разгледаните по-горе основополагащи езикови изисквания тези норми имат преди всичко за цел да насърчават използването на националния език (или езици) в *частната сфера*. Пример за подобен вид езикови норми представляват изискванията за сключване на писмени договори между частноправни субекти на официалния език на държавата; изисквания за определено ниво на владеене на националния език (или езици) за заемането на определена работна позиция; езикови изисквания за предоставянето на определена услуга (адвокати, лекари и пр.), както и мн. др. Общото между този вид езикови изисквания е, че те в известен смисъл имат вторична (допълваща) функция за опазването на националния език. Те разширяват обхвата и интензивността на предоставяната от вътрешното право защита, но не представляват абсолютна предпоставка за съхранението на националната езикова норма.

Така изложената класификация на националните езикови мерки ще ни помогне да дадем оценка на актуалната практика на СЕС при разрешаването на конфликти между правото на ЕС и езиковите идентичности на държавите членки.

⁸ Вж. напр. чл. 4, ал. 1 от ГПК: „*Съдебният език е българският.*“, както и чл. 14, ал. 1 от АПК: „*Производствата по този кодекс се водят на български език.*“

⁹ Вж. чл. 36, ал. 1 от КРБ: „*Изучаването и ползването на българския език е право и задължение на българските граждани.*“, а също и чл. 13, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование: „*Официалният език в системата на предучилищното и училищното образование е българският.*“

¹⁰ Вж. чл. 133, ал. 4 от Изборния кодекс: „*Предизборната кампания се води на български език.*“

Официалните езици и ЕС – „право“ или „препятствие“

Официалните езици имат двойствена роля в правото на ЕС.¹¹ От една страна, договорите разглеждат официалните езици на държавите членки като тяхно „право“ в рамките на европейския интеграционен проект. Съюзът е основан върху принципа на „езиковото и културното многообразие“ (вж. Преамбюл на ДЕС; чл. 3, пар. 3 ДЕС и чл. 22 ХОПЕС). Той разполага със собствена езикова политика¹², насочена към съхраняването и популяризирането на всички 24 официални езика. При реализирането на тази политика ЕС залага преди всичко на насърчването на преподаването и изучаването на чужди езици от гражданите на държавите членки, както и на създаването на стимули за по-голяма вътрешна мобилност. Европейската комисия застава за идеята, че всеки гражданин на държава членка трябва да владее поне още два чужди езика освен майчиния.¹³ Приложимостта на принципа на езиковото многообразие се разпростира също така и отвъд относително тесните параметри на езиковата политика. Отражение на принципа откриваме в отделни актове на производното право, регулиращи свободното движение на хора, стоки и услуги в рамките на Общия пазар¹⁴.

Много по-значима предвид целите на настоящия доклад, обаче, е втората роля, която националните езикови политики имат в рамките на интеграционния правопорядък, а именно – на „препятствия“, затрудняващи ефективно функциониране на Общия пазар. Икономическата мобилност, трябва да признаем, би била в пъти по-лесна в условията на езикова хомогенност, отколкото при сега съществуващия в Съюза „вавилонски хаос“¹⁵. Макар и въздигнато в ценност на ЕС, езиковото многообразие по своята същност представлява вид *неикономическо* препятствие пред свободите на движение. Позитивните мерки на

¹¹ Lang, I. G. (2009), 'Languages as a Barrier to Free Movement of Persons in the European Union', In: Socanac, L. et al.

¹² http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.13.6.html [Последно достъпен: 13.04.2017 г.]; Вж. също http://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism_bg [Последно достъпен: 22.06.2017 г.].

¹³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Многоезичието: преимущество за Европа и обща отговорност“, COM(2008) 566.

¹⁴ Вж. напр. чл. 3, пар. 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза; чл. 16 от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните и др.

¹⁵ Gerhards, J. (2012). Van Parijs, P. (2011).

държавите членки за насърчаване използването на националните езици често възпрепятстват свободното движение в рамките на Общия пазар и създават напрежение в сферата на конкуренцията. Както е известно, една от основните цели на съюзния правопорядък е премахването на всички форми на дискриминация, основана на националност (гражданство). Нерядко обаче държавите членки съзнателно се опитват да прикрият свои протекционистки мерки зад привидно обективни езикови норми и изисквания (напр. езикови изисквания за назначаване на работа; задължения за етикетирание; езикови регулации относно предоставянето на услуги и пр.), които произвеждат непряк дискриминационен ефект върху работници, стоки и гоставчици на услуги от други държави членки, опитващи се да навлязат на националния пазар.

Конфликти между национални езикови мерки и правото на ЕС – актуална практика на Съда на Европейския съюз

Колизите между националните езикови политики и съюзни норми, уреждащи свободите на движение, са особено проблематични, тъй като те противопоставят две еднакво значими и валидни ценности на ЕС – от една страна, *свободното движение*, а от друга – *езиковото многообразие*. Актуалният подход на СЕС при решаването на този вид дела може да бъде обобщен по следния начин.

На първо място, следва да бъде отбелязано, че понастоящем Съдът не освобождава националните езикови норми от контрол за съвместимост с правото на ЕС, независимо от техния ранг в правните системи на държавите членки. Всяка национална езикова мярка, затрудняваща свободното движение или дискриминираща работници, стоки или гоставчици на услуги с произход от друга държава членка, бива квалифицирана като *препятствие* пред свободното движение.

На следващо място, при своето отсъждане СЕС се ръководи и от наличието (или липсата) на вторичноправни актове, които уреждат възможността за прилагането на езикови изисквания от страна на държавите членки¹⁶. Така например в областта на свободното движение на стоки съществуват специфични регулации относно езика на етикетирание на стоките¹⁷; в сферата на услугите също действат отделни

¹⁶ Вж. напр. СЕО, 18 юни 1991 г., *Piagete I*, дело C-369/89, Рер. 1991 I-0297 и СЕО, 12 октомври 1995 г., *Piagete II*, дело C-85/94, Рер. 1995 I-02955 във връзка с чл. 14 от Директива 79/112/ЕИО от 18 декември 1978 г. (отменена).

¹⁷ Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните и др.

актове на производното право, регулиращи възможността за налагане на определени езикови изисквания на доставчиците на услуги¹⁸ (адвокати, лекари и др.); подобна съюзна уредба действа и в областта на свободното движение на работниците във връзка с езиковите изисквания за наемане на работа¹⁹.

След като квалифицира дадена национална езикова мярка като *препятствие* пред свободното движение, Съдът проверява дали тя не преследва определена *легитимна цел*. Всъщност, още съвсем рано в своята практика²⁰ Съдът е приел, че „...ДЕИО не забранява приемането на политика за защита и популяризиране на езика на държава членка...“²¹. Дефинирайки защитата на националния език като легитимно основание, съвместимо с Договорите, съюзният съд приема, че *при определени условия* ограниченията, възникващи пред свободното движение във връзка с действието на дадена национална езикова мярка, биха могли да бъдат съвместими със съюзния правопорядък.

Четвъртият етап от анализа на СЕС се състои в извършването на проверка за пропорционалност на разглежданата национална мярка. В някои случаи Съдът дава конкретни насоки за извършването на тази проверка²², а в други той оставя на националния съдия почти пълна свобода на преценка²³. В практиката, разбира се, не липсват и случаи, в които СЕС сам извършва теста за пропорционалност и предоставя на националните юрисдикции готова формула, която те трябва да приложат в рамките на разглежданото от тях национално производство²⁴.

Общата оценка на актуалната практика на Съда в Люксембург при разрешаването на конфликти между национални езикови изисквания и норми на съюзното право, регулиращи свободите на движение, е, че тя *не почива на единен и ясно структуриран подход*²⁵. СЕС не прави разлика между основополагащи езикови норми, регулиращи използването на официалните езици в публичната сфера, и второстепенните езикови изисквания, целящи да насърчат използването на националния език в частната сфера.

¹⁸ Вж. СЕО, 19 септември 2006 г., *Wilson*, дело C-506/04, Rep. 2006 I-08613.; СЕО, 19 септември 2006 г., Комисия/Люксембург (адвокати), дело C-193/05, Rep. 2006 I-08673.

¹⁹ Вж. СЕО, 28 ноември 1989 г., *Groener*, дело C-379/87, Rep. 1989 03967.

²⁰ Дори още преди Договорите да съдържат изрична уредба относно езиковото многообразие.

²¹ СЕО, 28 ноември 1989 г., *Groener*, дело C-379/87, Rep. 1989 03967, пар. 19.

²² Вж. напр. СЕС, 12 май 2011 г., *Wardyn*, дело C-391/09, Rep. 2011 I-03787, пар. 88-3.

²³ Така напр. в СЕО, 28 ноември 1989 г., *Groener*, дело C-379/87, Rep. 1989 03967, пар. 21-23.

²⁴ Вж. напр. теста за пропорционалност, който извършва Съда в решение: СЕС, 16 април 2013 г., *Anton Las*, дело C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239, пар. 29-34.

²⁵ Cloots, E. (2015). *Op. cit.*, p. 299.

В решенията си по две скорошни дела във връзка с колизии между национални езикови разпоредби и свободното движение на хора – *Wardyn*²⁶ и *Anton Las*²⁷ – съюзният съд прилага напълно еднакъв подход, при все че в единия случай става дума за национална езикова норма, уреждаща използването на официалния език в публичната сфера (национална уредба относно изписването на личните данните в актове за гражданско състояние на официалния език), а в другия – за езикова политика, целяща да насърчи използването на един от официалните езици в частната сфера (мярка, установяваща нищожност на трудовите договори, които не са изготвени на един от официалните езици на въпросната държава членка).

Неприлагането на диференциран подход спрямо различните категории езикови норми би могло да предизвика сътресения в отношенията между националните правопорядъци и съюзното право. Възможността СЕС да квалифицира действието на основополагащи езикови норми на държавите членки (често имащи конституционен ранг) като противоречащо на Договорите крие сериозни рискове. Подобно решение със сигурност би довело до предприемането на ответни мерки от страна на националните конституционни юрисдикции и представителни органи, насочени към неговото неприлагане.²⁸

Възможно решение – диференциран подход въз основа на „клаузата за зачитане на националната идентичност“ (чл. 4, пар. 2 ДЕС)

Според Елке Клоотс постигането на стабилно равновесие между свободите на движение и защитата на националните езици на държавите членки може да бъде постигнато посредством ясното разграничаване между различните категории национални езикови мерки.²⁹

Учредителните договори вече съдържат текст, който би могъл да послужи като основа за въвеждането на подобен диференциран подход. Това е разпоредбата на чл. 4, пар. 2 ДЕС, по силата на която Съюзът има задължение да „...зачита равенството на държавите членки пред Дого-

²⁶ *Wardyn* (цит. по-горе).

²⁷ *Anton Las* (цит. по-горе).

²⁸ Подобен прецедент вече съществува - вж. СЕС, 22 юни 2011 г., *Landtová*, дело C-399/09, Rep. 2011 I-05573. Чешкият конституционен съд призна това решение на СЕС за прието *ultra vires* и отказа неговото прилагане, нарушавайки по този начин принципа на предимството (примата) на правото на ЕС.

²⁹ Cloots, E. (2015). *Op. cit.*, p. 291-299.

*ворите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури“.*³⁰

В своята практика съюзният съд вече неведнъж е потвърждавал, че националните (езици) и мерките за тяхната защита представляват основен компонент от „националната идентичност“ по смисъла на чл. 4, пар. 2 ДЕС.³¹ Реалната „добавена стойност“ от прокарването на връзка между *езиковата идентичност* и *националната идентичност*, защитавана по реда на чл. 4, пар. 2 ДЕС, към настоящия момент обаче остава неясна.³²

Поради това, за да бъде установен ясно структуриран метод за решаването на „езикови“ дела, е необходимо прилагането на чл. 4, пар. 2 ДЕС да бъде съчетано с диференциран подход, прокарващ достатъчно ясно разграничение между отделните категории национални езикови норми.

Тези от тях, въз основа на които биват установявани официални езикови политики и които уреждат използването на националния език (или езици) в публичната сфера (обособената от нас *първа* категория норми), трябва да бъдат освободени от всякакъв контрол. Юридически това би могло да бъде извършено чрез квалифицирането на подобни езикови норми като *съображения*, свързани с националните идентичности на държавите членки по смисъла на чл. 4, пар. 2 ДЕС, които да бъдат *a priori* освободени от последваща проверка за съвместимост с правото на ЕС.

Различен следва да бъде подходът, приложим спрямо второстепенните езикови изисквания, които, както установихме, често успяват да прикрият национални протекционистки мерки зад „паравана“ на защитата на националния език (обособената от нас *втора* категория езикови норми). По отношение на този вид мерки трябва да се прилага класическият метод за проверка на СЕС в материята на свободите на движение – (1) *установяване наличието на „препятствие“ пред свободното движение; (2) проверка за наличието на връзка между националната мярка и определена легитимна цел; (3) тест за пропорционалност*. Акцентът в тези случаи следва да бъде поставен върху третия етап – изследването

³⁰ Тази разпоредба има дълга и сложна история, която настоящото кратко изследване не би могло да обхване в пълнота. Относно историята и функциите на „*клаузата за зачитане на националната идентичност*“ вж. Cloots, E. (2015). *Op. cit.*, р. 35-39.; Белов, М. (2017), „*Българската конституционна идентичност*“, София: ИК „Сибис“, с. 18 и сл.; Ангелов, Д. (2015), „*Клаузата „Кристоферсен“ десетилетие по-късно - крачка напред или две крачки назад в изграждането на „все по-тесен съюз между народите на Европа“*“, В: Сборник научни трудове на Института за държавата и правото (Том XIII). София: ИДП при БАН, с. 228-235.; Ангелов, Д. (2016), „*Понятието „национална идентичност“ в правото на Европейския съюз*“, В: Сборник научни трудове на Института за държавата и правото (Том XIV). София: ИДП при БАН, с. 248-258.

³¹ *Wardyn* (цит. по-горе), пар. 86.; *Anton Las* (цит. по-горе), пар. 26.

³² Последниците от прякото рефериране на СЕС към чл. 4, пар. 2 ДЕС върху разволя на двете дела остават по-скоро неясни.

на пропорционалността на мярката. При този тип казус съюзният съд трябва да изисква от държавите членки привеждането на достатъчно убедителни аргументи в защита на разглежданата езикова норма. Те трябва да докажат, че легитимната цел – *защитата на националния език* – не е можело да бъде постигната със средства, които възпрепятстват в по-малка степен свободите на движение.³³ Подобен подход би позволил отделянето на случаите, в които дадена езикова мярка наистина е необходима с оглед защитата на националния език от случаите, в които тази мярка в действителност представлява непропорционален акт на дискриминация.

Използването на диференциран подход, съчетано с прилагането на клаузата за зачитане на националната идентичност при решаването на „езикови“ дела, носи две значими ползи. От една страна, този модел позволява избягването на „*ядрената опция*“ в отношенията между правото на ЕС и националните правни системи. Осигуряването на безусловна защита на основополагащите езикови норми на държавите членки (*първата* категория) предотвратява достигането до ситуации, в които националните юрисдикции биха отказали прилагането на съюзна норма поради това, че същата засяга пряко езиковия компонент на техните национални идентичности.

От друга страна, по-високото ниво на правната сигурност при диференцирания подход несъмнено би спомогнало за по-ефективното действие на свободите на движение в рамките на Общия пазар. Прилагането на задълбочен (тристепенен³⁴) тест за пропорционалност спрямо второстепенните езикови изисквания на държавите членки би позволило ясното квалифициране (и евентуалното последващо *санкциониране*) на случаите, в които държавите членки злоупотребяват с използването на езикови норми с цел да прикрият свои протекционистки действия.

Националната (езикова) идентичност и европейският интеграционен процес – пътят напред

Какви перспективи пред бъдещото развитие на интеграционните процеси чертае прилагането на един подобен модел за разрешаване на конфликти между националните идентичности на държавите членки и съюзните свободи на движение?

Несъмнено, предоставянето на безусловна защита на основополагащите езикови политики на държавите членки по реда на чл. 4, пар. 2 ДЕС

³³ Решението по делото *Las* съдържа подобен вид подход.

³⁴ Тристепенен тест за пропорционалност: (1) Необходимост - (2) Адекватност - (3) Пропорционалност *strictu sensu* на разглежданата национална мярка.

би могло да се разчете като вид отстъпление от идеята за създаването на все по-централизирана и хомогенна (политически и културно) европейска конструкция. От друга страна обаче, гарантирането на ефективна защита на националните идентичности на държавите членки, част от които са и техните национални езици, представлява работещ модел за предотвратяване на тежки сътресения в отношенията между правото на ЕС и националните правни (и най-вече *конституционни*) системи.

Макар и неизцяло рафиниран, както и в известен смисъл експериментален, моделът на „отделяне“ на *националните идентичности* на държавите членки от техния *суверенитет* позволява на интеграционните процеси да продължат своето развитие. Наистина, този модел не дава готов отговор на въпроса за *крайната цел (finalité)* на европейското изграждане. Той представлява вид *modus vivendi*, носещ със себе си сериозна доза неопределеност. Именно тази неопределеност обаче, както отбелязва Жан-Дени Мутон в своите „*Юридически размисли...*“, може би се явява необходимото условие за задълбочаването на интеграционните процеси³⁵. Живеем в странно време – време на отхвърляне на национализма и на неговото възраждане. Може би все още не е дошъл генят, в който да заговорим за държавата нация изцяло в минало време, но може би е време да приемем реалността, че на европейския хоризонт постепенно се открояват контурите на един изцяло нов вид „*съ-общност*“, която, съхранявайки своите „*национални*“ корени, добавя към тях и нещо ново – *нещо*, което тепърва трябва да докаже своята устойчивост в хода на световната история.

Библиография

1. Белов, М. (2017), „*Българската конституционна идентичност*“, София: ИК „Сибир“.
2. Мутон, Ж-Д. (2010), „*Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*“, София: УИ „Св. Климент Охридски“.
3. Тиес, А-М. (2011), „*Създаването на националните идентичности: Европа XVIII - XIX век*“, София: ИК „Кралица Маб“.
4. Алтермат, У. (1998). „*Етнонационализмът в Европа*“ (второ издание), София: ИК „Оксиарт“.
5. Burke, P. (2004), '*Language and Communities*', Cambridge: Cambridge University Press.
6. Cloots, E. (2015), '*National Identity in EU Law*', Oxford: Oxford University Press.
7. Hobsbawm, E. (1992), '*Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth and Reality*', Cambridge: Cambridge University Press.
8. Lang, I. G., '*Languages as a Barrier to Free Movement of Persons in the European Union*', In: Socanac, L. et al. (2009). *Curriculum, Multilingualism and the Law*. Zagreb: Nakladni zavod Globus, pp. 175-191.

³⁵ Мутон, Ж-Д. (2010).

Централизираният европейски модел на конституционно правосъдие в контекста на европейската интеграция

Райна Георгиева

Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The dynamic development of an unprecedented in human history supranational organization and its legal order has, without a doubt, put the constitutional courts of the member states into a new role that Hans Kelsen did not and could not foresee, nor did the framers of the national constitutions. What seemed to be a way of establishment of long-term peace on the Old Continent through economic cooperation grew into a parallel unique legal order of a constitutional nature.

The relationship between the guardians of national constitutions and the jurisdiction which protects the rule of law and the uniform interpretation and application of the law of the European Union (EU) is delicate. The constitutional courts who have the last say on the compatibility of all legal acts with the national constitution, considered as supreme in the hierarchy of legal norms, had to over merely a few decades adapt to the drastic evolution of the internal legal systems in the course of the European integration and to deal with a sui generis legal order which is protected through a diffuse system judicial review. The Court of the European Union (CEU) had to establish an effective system for the uniform application and enforcement of EU law in all member states, without which the new hope for long-term peace and prosperity on the continent could fall apart. Similar to the constitutional courts, it has the last say on the interpretation of legal acts of the highest rank in the supranational legal system.

On the one hand there should not be any collision between the two systems for justice- the national constitutional and the European Union one. The constitutional courts interpret the national constitutions, whilst the CEU- the EU law. However,

many authors consider the relationship between the Kelsian constitutional court and the Court of the European Union (CEU) as far from smooth. Some qualify it as a battle of sovereignty, while others find that the European model of constitutional review is undermined by the justice system of the community. More and more, authors share the viewpoint that the constitutional review in those countries who have adapted the Kelsian model is losing one of its key features - the centralized character of the control, mostly due to the preliminary reference procedure under the current art. 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Some find that this is corroding, in a way, the national legal orders in the member states.

I treat this problem through the prism of the distinction between the centralized and diffuse system in order to point out the challenges for the national and supranational legal order in the context of the European integration. Its importance derives from the fact that 21 out of 28 member states have adopted the Kelsian model for constitutional review and that the challenges before the constitutional courts in the member states represents a setback for the development of the European constitutionalism.

The report outlines the main tendencies in the development of the European model of constitutional review in the light of European integration. In the first part I describe the two systems briefly and their justification. In the second part of the report I discuss the preliminary reference procedure and the fundamental rights as the two crossing points between the centralized system for constitutional review and the diffuse system for protection of the EU legal order. I have devoted the final section to the benefits of the active involvement of the constitutional courts in the European integration process and their potential, which is still not used to the fullest degree. I offer some recommendations as well.

The system established after the Simmenthal decision seems closer to the American model of constitutional justice. Thus, centralized and diffused institutional approaches have to coexist. A potential for collision is set on a purely mechanical institutional level from the very fact of parallel functioning of diametrically different systems of justice. The tendencies which are recognized by researchers as diluting factors for the centralized model are discouraging the constitutional courts from the integration process.

On the other hand, there is no other 'channel' for communication between the constitutional courts and the CEU other than the motives of the decisions on concrete cases. What some authors regard as a battle might be actually a sign that there should be other forums for discussion of the contemporary challenges before the modern European constitutionalism between these jurisdictions.

Current key principles and concepts of constitutional law such as state sovereignty, the people's sovereignty, and separation of powers, as well as the integrity of the modern state, are being questioned and reevaluated. In literature and political rhetoric, the new world order, international or global constitutio-

nalism, international civil society, extraterritorial statehood or sovereignty without state, diffuse government, and international constitutional jurisdictions, amongst others, are spoken of more and more. However, we are far from establishing convincing democratic models of world governance and one on supranational level within the EU is still facing challenges.

I argue that not only do the constitutional courts not lose their significance, but their role is now even more important than ever. They are the hidden institutional treasure of European integration. They could contribute to the further development of EU constitutionalism and help to find a solution to the biggest problems of our time. Instead of considering the tendencies from the past few decades as a requiem of the European model of constitutional review, I try to acknowledge the key role of the guardians of the national constitutions as lighthouses in our common journey to the promised land of a better Europe across the stormy sea of globalization. Instead of a disintegration of the centralized model of national constitutional review, I see a potential for stronger and more constructive involvement of the constitutional courts in the quest for a more unified and prosperous Europe.

* * *

Въведение

Отношението между националния конституционен ред и правото на общността разкрива една „изключителна деликатност“¹. И конституционните съдилища, и Съда на Европейския съюз (ЕС) имат „последната дума“ в споровете за смисъла на правни актове от висш порядък. В националните правни системи на държавите, избрали европейския модел за конституционно правосъдие, конституционните съдилища гарантират единното тълкуване на конституцията и нейното върховенство в йерархията на източниците на правото, като се произнасят за съответствието на законодателните актове с основния закон. В наднационалния правопорядък на Европейския съюз (ЕС) Съдът на справедливостта гарантира еднаквото тълкуване на правото на ЕС и ефективно му пряко прилагане във вътрешноправните системи на държавите членки чрез взаимодействието с редовните национални съдилища, които подобно на контрола в дифузните системи за контрол на конституционност, могат да откажат да приложат който и да е акт на вътрешното право, ако той му противоречи. Така, погледнато най-общо, централизираната система за конституционен контрол на националните държави, участващи в европейската интеграция, се налага да функционира съвместно с една децентра-

¹ Корнезов, А. (2007).

лизирана или разпръснатата система за налагане на примата на правото на наднационалната организация.

На пръв поглед не би следвало да има колизия между дейността на конституционния съд и СЕС, защото първият се произнася по споровете², свързани с националните конституции, а вторият – само за правото на ЕС. Не би следвало да има допирни точки между двете правосъдни системи, защото СЕС нито е апелативна инстанция спрямо националните съдилища, нито може да се произнася за съответствието на националното законодателство с правото на ЕС.

От друга страна, не липсват становища в подкрепа на обратната теза. Според някои автори има основания да се счита, че в определени случаи отношенията между националните конституционни юрисдикции и СЕС могат да се определят като „битка за суверенитет“³. Според други в рамките на Европейския съюз се наблюдава разбиване на традиционния „монопол“ на конституционните съдилища на гържавите членки върху решаването на конституционни спорове⁴. За трети⁵ сме свидетели на постепенното „подруване“ на централизирания модел на конституционно правосъдие като резултат на „революцията“ на делото *Simmenthal*.

Моята теза е, че на чисто институционално ниво би могло да се подобри взаимодействието между националните конституционни юрисдикции и СЕС и допълнително да се спомогне за европейската интеграция. Ако въпросът за отношението между двете системи за правосъдие се разгледа през призмата на разграничението между централизирания и дифузияния модел, би могло да се набележат някои същностни, системно заложен пречки за безпроблемното съжителстване на националния и набирация скорост наднационален конституционализъм. Те на свой ред могат да послужат за основа за преразглеждане на ролята на конституционните съдилища в европейската интеграция и като насоки за подобряване на диалога им със СЕС.

² Казано най-общо, защото конституционните съдилища имат ред правомощия, като макар и рядко срещаното като самостоятелно такова това по тълкуване на конституцията, които нямат спорен характер. „Ядрото“ на компетентност обаче се състои в контрола за конституционност и решаването на спорове за компетентност. Карагьозова-Финкова, М. (2009) *„Конституционните юрисдикции в новите демокрации от Европейския съюз“*, СОФИ-Р, София, с. 359. В научната ни литература се предлагат различни класификации на правомощията на Конституционния съд на Република България. Виж още Друмева, Е. (2013), *„Конституционно право“*, „СИЕЛА“, София; Спасов, Б. (1998), *„Конституционният съд“*, „Сибис“, София, с.75-212; Пенев, П. (2004), *„Конституционно правосъдие на Република България“*, „Сиела“, София, с.79.

³ Белов, М. (2017).

⁴ Цит. съч. Корнезов, А.

⁵ Besselink, L., (2013).

А. Две диаметрално различни системи

А. 1. Централизираната система за конституционно правосъдие

Предвиждането на юридически гаранции за върховенството на конституцията като *lex superior* в йерархията на правото чрез създаването на конституционни съдилища в повечето европейски държави след Втората световна война „е най-забележителното събитие в европейското конституционно право“⁶. От считания за създател на европейския модел на контрол за конституционност – Ханс Келзен, конституционният съд е бил замислен⁷ като пазител на конституцията в качеството ѝ на най-висш юридически акт в йерархията на нормите (Stufenbau), който като „негативен законодател“ може да обяви за противоконституционен и съответно неприложим до неговата отмяна акт на законодателната власт с решение, което има сила „за всички“ (erga omnes). Централизираният характер на европейския модел на контрола за конституционност е най-отличителната му черта.⁸ При него един юрисдикционен орган има монопол „върху конституционния спор“⁹. Въвеждането на стояща извън съдебната власт юрисдикция, която да осигурява юридическа защита на конституцията, е едно оригинално разрешение, при което „се запазва по същество традиционното разделение на властите в контекста на парламентарната форма на управление“¹⁰. Концентрираният характер на контрола е водеща отлика от американския модел, при който всеки съд може в хода на висящ спор да преценява дали приложим по делото нормативен акт, включително на висшия изразител на волята на народа в лицето на демократично избрания парламент, съответства на конституцията и да откаже да го приложи, като съдебният акт има действие между страните (inter partes). Главната цел на въвеждането на този монопол е осигуряването на еднакво тълкуване и произнасяне по конституционно съобразността, което на свой ред е важно за правната сигурност и реалното върховенство на конституцията¹¹, тъй като възможността различните съдебни състави в дифузната система да стигнат до различни заключения крие опасност от противоречива практика.

⁶ Фаворьо, Л. (2002).

⁷ Kelsen, H., (1928).

⁸ По-подробно за характеристиките на европейския централизиран модел на конституционно правосъдие вж. в Карагьозова-Финкова, М. (1994), „Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност“, Албо, София, с. 119-126; Близнашки, Г. (2007), „Принципи на парламентарното управление“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София., с. 205-220.

⁹ Цит. съчинение на Фаворьо, Л., с. 24.

¹⁰ Близнашки, Г. (2017).

¹¹ Kelsen, H. (1942).

След Втората световна война с включването на каталог на правата в конституциите и осигуряването на достъп на индивидите до конституционните юрисдикции закрилата на основните права се превръща в аспект на върховенството на конституцията¹². От края на XX век и началото на XXI век в развитието на европейския модел за конституционно правосъдие се наблюдава тенденция към утвърждаване на конституционните съдилища във върховен пазител на основните права. Особено красноречив в този смисъл е примерът с конституционните юрисдикции в Белгия и във Франция. Арбитражният съд в Белгия е създаден през 1984 г. да решава конфликти, свързани с вертикалното разделение на властите, като съобразява актовете на регионите и общностите с конституционните разпоредби. Четири години по-късно компетентността на съда е разширена и в обхвата на контрола за конституционност на законодателните актове е включено съответствието с чл.10, 11 и 24 от конституцията. С реформата от 2003 г. вече целият каталог на правата е включен в обхвата на конституционното правосъдие. Конституционният съвет във Франция пък е замислен като по-скоро политически орган, който да следи за спазването на принципа за хоризонтално разделение на властите преди всичко между законодателната и изпълнителната власт чрез осъществяването на абстрактен предварителен контрол. С реформата от 2008 г. след въвеждането на „question prioritaire de constitutionnalité“ по силата на чл.61-1 от конституцията КС осъществява последващ контрол за конституционност в защита на конституционно защитените права и свободи на гражданите.

Днес от 28 държави - членки¹³ на Европейския съюз, концентрираният модел за конституционно правосъдие е възприет в 21 от тях¹⁴.

А. 2. Дифузната система за ефективно прилагане на примата на правото на ЕС

Уникалната по рода си европейска интеграция, произтичащата първоначално от членството в Европейската общност¹⁵, а впослед-

¹² Карагъзова, М. (2009).

¹³ Доколкото все още процедурата по чл. 50 от ДФЕС не е реализирана за Великобритания.

¹⁴ Нидерландия и Великобритания не са възприели контрол за конституционност в класическия смисъл на това понятие, а Финландия, Швеция и Дания са установили дифузна система. В Ирландия и Гърция са възприети смесени системи за контрол за конституционност.

¹⁵ Използвам израза „Европейска общност“ по-общо за краткост, като с него обозначавам наднационалната организация от създаването ѝ първоначално като Европейска общност за въглища и стомана, дообогатяване със създаването на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия и основания на тях с Договора от Маастрихт Европейски съюз. Богатата и динамична история на европейската интеграция е обект на множество историко-правни изследвания и вярвам, че за аудиторията на докторантската конференция впускането в по-подробно разяснение би било ненужно отклонение.

ствие съюз¹⁶, наложи взаимодействието с автономния *sui generis* правен ред на наддържавната организация. Създаденият с основна задача да съблюдава за еднаквото тълкуване и прилагане на правото на общността¹⁷, СЕС като наднационална юрисдикция също, подобно на конституционните съдилища, е пазител и върховен тълкувател на право от най-висш ранг. Ролята му в развитието на правото на еволюиралата днес до Европейски съюз междудържавна регионална организация е безспорна. СЕС следи за спазването на поетите от държавите членки задължения и за правомерното упражняване от институциите на вменените им по силата на първичното право на Европейския съюз компетентности.

Още от края на XX век самият СЕС показва, че се възприема като конституционен съд¹⁸. Днес почти не се спори за конституционните функции на СЕС¹⁹, включително при упражняването на правомощието по произнасяне по преюдициални запитвания²⁰. В авторитетни учебници по правото на ЕС се приема, че в една правна система, основана на „идеята за разделение на властите, някаква форма на конституционно правосъдие“ е неизбежно необходима за установяването на принципа за управление на правото (*rule of law*)²¹. От края на XX век и началото на XXI век набира скорост тезата, че Обединена Европа има конституция.²² Далеч преди неуспешната ратификацията на договора, установяващ Конституция за Европа от 2004 г., в своята практика Съдът говори за „основна конституционна харта“²³, „конституционни прин-

¹⁶ След Договора от Маастрихт. Повече за историческата рамка на развитието на институционалното право на ЕС вж. в Жак, Ж. (2007), „*Институционално право на Европейския съюз*“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, и Попова, Ж. (2012) „*Право на Европейския съюз*“, „Сиела“, София, например.

¹⁷ За тази роля на Съда на справедливостта няма спор в научната литература. Повече за функциите и развитието на ролята на съда вж. например Dehousse, R. (1998), ‘*The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*’, Macmillan, UK, p.35; Comella, V. (2009), ‘*Constitutional courts and democratic values - a European perspective*’, Yale University, USA, p.124 - http://www.cvce.eu/content/publication/2003/4/2/3644862f-2e8f-4170-9616-e573a41b61c5/publishable_en.pdf

¹⁸ Report of the Court of Justice of the European Communities (Luxembourg, May 1995), p. 2.

¹⁹ Виж например Vesterdorf, B. (2006), ‘*A constitutional court for the EU?*’, International Journal of Constitutional Law, vol.4, p. 607-617; Tridimas, T. (2011), ‘*Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction*’, International Journal of Constitutional Law, Vol. 9 No. 3-4, p. 737; Карагъзова-Финкова, М., „*Развитие на съдебния контрол за конституционност в ЕО*“, сп. „Съвременно право“, бр. 3/1994, с. 56; Начева, Сн. (2004), „*Конституционната цивилизация и българския конституционализъм*“, „Сибис“, София, с.103.

²⁰ Цит. съчинение на Tridimas.

²¹ Craig, P., Búrca, G. (2008).

²² Виж повече за различните тези и все по-настойчивото възприемане на това гледище в Моллов, Ст. (2012), „*Принципът на суверенитета*“, „Сибис“, София, с. 135 и сл., например.

²³ Виж *Les Verts v European Parliament*, Case 294/1983, par.23; *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, par.81.

ципи“ на договорите²⁴ и „конституционния ранг“ на общите принципи на общността²⁵. До приемането на Договора от Лисабон някои от съображенията против същинския конституционен характер на първичното право се намираха в липсата на каталог на правата човека и гражданина в рамките на ЕС.²⁶

От друга страна, с практиката си в хода на еволютивното развитие на обхвата на европейската си интеграция СЕС не е оставил област на правото, която да не е засегнал²⁷, включително конституционното право и правосъдие.

Б. Точки на пресичане

Б.1. Преюдициалното запитване

Първоначално възприетият модел за контрол за конституционност и националните конституции като че ли не вълнува СЕС, стига правото на ЕС да се прилага ефективно, еднакво и държавите членки да изпълняват задълженията си.

Преследвайки тази своя главна цел, той извежда в практиката си принципите за примат²⁸ и директен ефект²⁹, както и задължението на съдиите в държавите членки да тълкуват актовете на националното законодателство в светлината на общностното право и да отказват да приложат онези, които му противоречат³⁰, независимо от техния ранг.

Повод за делото *Simmenthal*³¹ е предложено от италианския конституционен съд разрешение за съвместяване системата за гарантиране на примата на правото на ЕС с концентрирания модел за конституционно правосъдие чрез задължението редовните съдилища да сезират конституционната юрисдикция при съмнение за противоречие на приложим закон с наднационалния правопорядък. СЕС отхвърля „Келзианското решение“. Той налага една дифузирана система, която да функционира паралелно с централизирания контрол за конституционност³².

²⁴ Виж *Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission*, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, par.285.

²⁵ *Audiolux and Others*, Case C- 101/08, par.63.

²⁶ Така например *Dehousse*, R. (1998).

²⁷ *De Visser*, p.418.

²⁸ *Flaminio Costa v ENEL* (1964), Case 6/64.

²⁹ *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) Case 26/62.

³⁰ *Amministrazione delle Finanze v Simmenthal SpA* (1978) Case 106/77.

³¹ Пак там.

³² Цит. съчинение на *Comella*, p.125-126.

Това разрешение на СЕС не е толкова чуждо за държавите, възприели американския модел, тъй като при тях съдилищата и без това са свикнали с правомощието си да отказват да прилагат даден законодателен акт, дори приет от парламента, поради противоречие с друг от по-висш ранг. За държавите, възприели концентрирания институционален подход обаче, този подход е проблематичен, защото крие риск от отслабване на авторитета на конституционните юрисдикции и не съответства на вътрешното разделение на властите.³³

СЕС доразви дифузната система за контрол, като в своята практика установи, че вътрешноправното задължение на съдилищата да сезират с преюдициално запитване за конституционност националния орган за конституционно правосъдие, не ги ограничава да инициират производство по чл. 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) по всяко време³⁴ и да откажат да приложат даден закон поради противоречие с правото на ЕС, независимо от произнасянето на пазителя на конституцията. Това разрешение бе потвърдено и в решението по делото, известно като *Melki и Abdeli*³⁵, разгледани съвместно, по отношение на възприетото във Франция и Белгия³⁶ изрично задължение за *приоритетно* сезиране на конституционния съд, когато съдите установят, че даден законодателен акт нарушава основни права, които са закрепени както в конституцията, така и в международен акт или правото на ЕС, Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата).

Преюдициалните запитвания до СЕС дават възможност редовните съдилища да изразяват несъгласие с решенията на конституционния съд.³⁷ Така например, ако конституционен съд приеме, че даден закон е противоконституционен и не следва да се прилага, но изрично предвиди по-късен срок на влизане в сила на решението си от съображения за правна сигурност, избягване на празнини в правото и за да даде възможност на парламента да предприеме нужните мерки за привеждане на законодателството в съответствие с конституцията, редовните съдилища не следва да се съобразяват с това и са длъжни да отказват

³³ Този модел на конституционно правосъдие е възприет в държавите членки с парламентарна или полупарламентарна форма на управление. Цит. съч. на Карагъзова-Финкова, М., „Американският...“, с. 120.

³⁴ C-348/89 - *Mecanarte-Metalurgica da Lagoa v Alfandega do Porto*.

³⁵ *Aziz Melki (C-188/10) and Sélim Abdeli (C-189/10)*.

³⁶ Това решението се отразява на аналогичен институт, възприет в Белгия и за който е отправено отделно преюдициално запитване по делото *Shartry*, което бива отклонено, тъй като Съдът вече е дал отговора си по френския сходен казус. Повече за белгийския опит вж. в *Bossuyt, M.*, Законодателството на ЕС и конституционно и международно защитените права, публикувана в сборник със съставител Танчев, Е. (2012), „Класически и съвременни тенденции в конституционния контрол“, София, с. 60.

³⁷ *De Visser*, p.418.

да прилагат този закон въпреки решението на конституционната юрисдикция, ако намерят, че противоречи на правото на ЕС.³⁸ Нещо повече, СЕС е приел, че националните съдии не следва да се съобразяват с решенията на пазителите на националните конституции, които считат, че не съответстват на правото на ЕС.³⁹

С приетия в *Simmenthal* и доразвиващите правилата за отпращане на преюдициални запитвания по чл.267 от ДФЕС решения на СЕС еднородното прилагане на правото на ЕС и ефективността му се налага, според някои автори, „с цената на разклащане на съдебния и правов ред в държавите членки“⁴⁰. Създава се потенциал за промяна в действието на решенията на конституционните съдилища, което е едно от водещите му характеристики и едно от оправданията за съществуването на централизирания характер на контрола.

Б.2 . Кой да брани основните права

Основните права са аспект на конституционализма. Така погледнато, когато съд се произнася за съответствие на законодателен акт с такъв от по-висш поряък поради нарушени права, той решава конституционен въпрос. Точката на пресичане тук произтича от факта, че във формулираните в каталога на правата на националните конституции и Хартата често съвпадат, но имат различно значение и може да им се придаде различен смисъл, който почива на националните правни традиции. Въпреки привързаността и на двата правопорядъка към Европейската конвенция по правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и практиката на Съда в Страсбург, която налага тенденция към универсализиране на интерпретациите⁴¹, съществува потенциал на конфликти, доколкото всяка юрисдикция – отделен конституционен съд или СЕС, би могла да интерпретира съдържанието на едни и същи права, но гарантирани в различни източници на правото, по различен начин. Неслучайно основната част от съдебния диалог между конституционните съдилища и СЕС, макар и индиректно, в реговете на решенията им е проведен именно по повод на закрилата основните права на гражданите.⁴² До приемането на Хартата като част от първичното право на ЕС, главните опасения на конституционните съдилища

³⁸ Case C314/08 *Filipiak* [2009] ECR I11049; Case C409/06, *Winner Wetten* [2010] ECR.

³⁹ Judgment of the Court (Grand Chamber), 15 January 2013, C-416/10 - *Križan and Others*.

⁴⁰ Цит. съчинение на De Visser, p.426.

⁴¹ Дори Съдът в Страсбург обаче се съобразява с различията в ценностите и правните традиции на отделните държави в някои области като еднородните бракове, абортите и евтаназията.

⁴² По подробно за конкретни решения, с които се води диалога виж в цитираното съчинение на De Visser, p.406- 417.

срещу абсолютния и безусловен примат на правото на ЕС и задължителна сила на решенията на СЕС са именно свързани с нивото на защита на правата, което осигуряват двата правопорядъка.⁴³

От друга страна е все по-трудно да се постави разделителна граница между случаите, в които следва да се приложи Хартата, тъй като дадено право е нарушено при прилагане на правото на ЕС от тези, в които следва да се приложи националната конституция. В светлината на този водещ легитимиращ конституционното правосъдие аспект системата за отправяне на преюдициални запитвания по чл. 267 от ДФЕС, така както е доразвита в практиката на СЕС, крие потенциал за заобикаляне на конституционните съдилища и застрашава ролята им на пазители на конституцията и националната конституционна идентичност. Смесът, значението и специфичните особености на основните права биха могли да се разглеждат и като аспект на националната конституционна идентичност. Същевременно липсва друг институционално закрепен „канал“ за диалог между конституционните юрисдикции и СЕС, освен решенията по конкретни дела. Практиката на СЕС би могла да стимулира редовните съдилища в държавите с централизиран контрол за конституционност да предпочетат да се позоват на правото ЕС и свободно да откажат на приложат даден закон, вместо да сезират конституционния съд или да се съобразяват с неговото решение, особено, когато се касае за закрила на основни права.

В. Конституционните съдилища като ценен партньор в изграждането на още по-обединена Европа

Дифузияният подход по чл. 267 от ДФЕС, така както е доразвит в практиката на СЕС в комбинация с липсата на специализиран форум за обсъждане на възможни решения на гореизложените предизвикателства пред националния и наднационалния европейски правопорядък, изолират от интеграционния процес ценен негов участник в лицето на конституционните юрисдикции. Отчитането на спецификите на централизирания контрол, както и специфичната роля на конституционните съдилища в правните традиции на държавите членки би могло да спомогне за привличането на пазителите и върховни тълкуватели на националните конституции в процеса на по-нататъшно изграждане и доразвитие на европейския конституционализъм в рамките на ЕС. Показателен в това отношение е фактът, че само 9 конституционни

⁴³ За споровете за ролята на СЕС като пазител на основни права, а не само на четирите свободи в рамките на вътрешния пазар до приемането на Хартата вж. Coppel, J. (1992), *'The European Court of Justice: taking rights seriously?'*, *Common Market Law Review*, issue 29/1992, p.669-692; Alston, P. (ed.), (1999), *'The EU and Human Rights'*, Oxford, Oxford University Press.

съдилища са сезирали СЕС с преюдициално запитване по чл. 267 от ДФЕС⁴⁴, 5 от които са сторили това след приемането на Лисабонския договор⁴⁵.

Поставянето на конституционните съдилища в изолация като „най-пренебрежвания клон в конституционната система на ЕС“⁴⁶ не е от полза нито за развитието на европейската интеграция, нито за националния конституционализъм.

Съображенията за ефективност и бързина, които са мотивирали СЕС, особено имайки предвид, че повечето държави членки са възприели централизирания модел на конституционно правосъдие, могат да получат доразвитие с оглед на потенциалните преимущества на по-активното въвличане на конституционните съдилища в съдебния диалог.

Решенията на „негативния законодател“ имат действие erga omnes, за разлика от тези на редовните съдилища. С тях веднъж и завинаги несъответстващият законодателен акт спира да се прилага от всички органи и субекти на правото. Пазителите на националните конституции, именно поради концентрирания централизиран характер на своята дейност, са специализирани в тълкуването на по-общо формулираните конституционни разпоредби в светлината на въведените с тях висши норми, принципи и ценности. Начинът на мислене, практиката и дори юридическите техники, които се налагат при упражняването на абстрактен контрол за конституционност, е коренно различен от обичайните похвати в правораздавателната дейност на съдилищата с обща компетентност.

В рамките на националната държава конституционните юрисдикции са се проявили като фактор за преодоляване на някои от най-опасните демократични дефицити на нашето време⁴⁷, свързани с професионализацията на партийната политика и отслабване ролята на парла-

⁴⁴ Белгия, Австрия, Литва, Италия, Испания, Германия, Полша, Франция и Словения. Вж. съответно Cour d'Arbitrage, 19 February 1997, no. 6/97, Verfassungsgerichtshof, 10 March 1999, B 2251/97, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 8/05/2007, Sentenza no. 102/2008, Tribunal Constitucional, 9 June 2011, ATC 86/2011, Beschluss vom 17. Dezember 2013 - 2 BvR 1390/12, Décision n° 2013-314P QPC 4 April 2013, Ustavna sodišča št. U-I-295/13.

⁴⁵ Заслужава внимание фактът, че не при упражняването на всяко правомощие един конституционен съд може да сезира СЕС по чл. 267 от ДФЕС, действайки в качеството си на „юрисдикция“. За качеството на юрисдикция на конституционните съдилища вж. Костов, Ст., „Конституционният съд и преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз“, сп. Юридически свят, бр. 2/2012, с. 11-34. Според Корензов в цитираното по-горе съчинение е спорно дали Съдът на справедливостта би отхвърлил като недопустимо искане, подадено от конституционен съд по съображения от формален характер.

⁴⁶ Dicosola, M. (2015), 'Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis', German Law Journal, vol. 16/2015, p. 1317.

⁴⁷ Grimm, D. (2016).

ментарния контрол. Те имат опит в адаптирането на основополагащи конституционни принципи към динамично развиващата се политическа, социална и икономическа действителност във вътрешноправен план, така че да се гарантира ефективното им функциониране и постигане на основните им цели. Конституционните съдилища имат и релативен предимство от институционален и функционален характер спрямо парламентарите и народа като суверен в дефинирането на конституционната идентичност⁴⁸, а тя на свой ред може да послужи за извеждането на достиженията на модерния конституционализъм на наднационално ниво като надграждане на стабилната основа на общите хуманистични ценности на националните държави, участващи в изграждането на мирна, сигурна и силна Европа.

СЕС разпознава общите национални конституционни традиции⁴⁹, изведени в практиката на конституционните съдилища, важен източник на вдъхновение при извеждането на обхвата и съдържателните параметри на основните права.⁵⁰ Същевременно според някои автори изричното предвиждане на принципа за зачитане на националната (включително и) конституционната идентичност на държавите членки в клаузата на чл. 4, ал. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) е начин за признаване на относителния характер на примата на правото на ЕС.⁵¹ Според част от специалистите по право на ЕС⁵² с него Лисабонският договор въвежда допълнително средство за установяване на сътрудничество на национално и наднационално ниво. Според други, в светлината на решението на немския конституционен съд от 30 юни 2009 г.⁵³ принципът за зачитане на националната конституционна идентичност би могло да се приеме, като потенциално средство за избягване на „най-погнускащите“⁵⁴ мерки на ЕС и решения на СЕС.

Според мен извеждането на това начало в ДЕС е ясен сигнал за осъзнатата безспорна ценност на двустранното взаимодействие между наднационалния и националния конституционализъм и жизнената необходимост на първия от стабилната основа на достиженията на втория. В него се крие и лъч надежда за подобряването на взаимодействието между СЕС и конституционните съдилища на държавите членки в два аспекта: показването на по-голямо съобразяване с централизирания характер на контрола за конституционност като част от конституционната идентичност на държавите и прин-

⁴⁸ Цит. съчинение на Белов, М., с.114-118.

⁴⁹ Case 11/70; Case 4/73.

⁵⁰ Цит. съчинение на De Visser, p.405.

⁵¹ Гуастафери, цитиран от Белов, М. в цит. съчинение на Белов, М., с.107.

⁵² Guastaferrero, B., (2012). Bogdandy, A. (2011).

⁵³ Вж. цитираното в бележката под ред по-горе решение BvE 2/08.

⁵⁴ Dicosola, M. (2015).

ципа за зачитането ѝ като индикатор за по-засиленото внимание към върховния национален закон, който пазителите на конституцията са призвани да бранят.

Заклучение

Политическата практика и научната теория все повече си служат с понятия като международен/глобален конституционализъм⁵⁵, дифузирано управление и международно гражданско общество⁵⁶. Преосмислят се градивни за конституционализма понятия и принципи. Приема се съществуването на международни юрисдикции с конституционни функции като системата за уреждане на спорове към Световната търговска организация и Международния наказателен съд в Хага⁵⁷. Същевременно липсват убедителни модели за демократично управление на глобално ниво, а това на наднационално ниво все още представлява предизвикателство.

Процесите на глобализация се развиват изключително динамично, което поставя пред изпитание демократичния модерен конституционализъм. В тези времена не само че конституционните съдилища не губят своето значение и позиция, а напротив – те са по-необходими от всякога като гарант за придържането на курса на социално-политическата еволюция към общочовешките и утвърдени ценности на конституционализма.

Европейската интеграция все още е изправена пред въпроси без единен или без отговор въобще. Един от обещаващите способности за извеждането им е чрез по-конструктивно взаимодействие в духа на взаимно зачитане и уважение между юрисдикциите с конституционни функции на национално и наднационално равнище. СЕС може да покаже по-голяма съпричастност с институциите за централизиран контрол за конституционност на държавите членки и разбиране на ролята им в извеждането на националната конституционна идентичност като висша ценност за наднационалния правопорядък. Конституционните съдилища биха могли да споделят по-активно ролята си на пазители на основните права със Съда на справедливостта и да са по-смели участници в съдебния диалог в търсене на безопасен пристан в общото ни пътуване през бурното море на глобализацията. Те, именно поради традиционната си роля на „монополисти“ при решаването на конституционни спорове в рамките на централизирания модел за конституционно правосъдие, могат да се окажат скритото институционално съкровище

⁵⁵ Preuss, K. (2010).

⁵⁶ Bijsterveld, S. (2002).

⁵⁷ Grimm, D. (2010).

на европейската интеграция. В тази връзка би могло да се обмисли възможността за засилване на връзките между националните конституционни юрисдикции и СЕС с цел създаване на допълнителни канали за обмен на идеи и за комуникацията помежду им в търсенето на най-добрите разрешения за справяне с предизвикателствата пред съвременния конституционализъм. Засега основното средство за осъществяване на „дискурс“ са мотивите на решенията по конкретни дела. Би могло в бъдеще да се предвиди създаването на специализирана мрежа на конституционните съдилища в ЕС или на неформални форуми, чрез които да се засили комуникацията между изразителите на националната конституционна идентичност и върховния пазител на примата на правото на ЕС и да се потърсят механизми за премахване на трудностите, които произтичат от паралелното функциониране на централизираната система за конституционно правосъдие и дифузната – за ефективно налагане на еднакво тълкуване на общостното право.

Библиография

1. Корнезов, А. (2007), „Преосмисляне на контрола за конституционност в светлината на правото на Европейския съюз“, сп. Правна мисъл, бр. 2/2007 г., София.
2. Белов, М. (2017), „Българската конституционна идентичност“, Сиби, София.
3. Besselink, L. (2013), ‘*The Proliferation of Constitutional Law and Constitutional Adjudication*’, or ‘*How American Judicial Review Came to Europe After All*’, Utrecht law review, vol. 9.
4. Фаворьо, Л. (2002), „Конституционните съдилища“, Университетско издателство, “Св. Климент Охридски“, София.
5. Kelsen, H. (1928), ‘*La garantie Juridictionnelle de la Constitution*’, 44 R.D.P
6. Карагъзова-Финкова, М. (1994), „Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност“, Албо, София.
7. Близнашки, Г. (2017), „Еволюция на конституционализма“, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
8. Карагъзова, М. (2009), „Конституционните юрисдикции в новите демокрации от Европейския съюз“, София.
9. Dehousse, R. (1998), ‘*The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*’, Macmillan, UK.
10. Comella, V. (2009), ‘*Constitutional courts and democratic values- a European perspective*’, Yale University, USA.
11. Report of the Court of Justice of the European Communities (Luxembourg, May 1995).

12. Vesterdorf, B. (2006), '*A constitutional court for the EU?*', International Journal of Constitutional Law, vol.4.
13. Tridimas, T. (2011), '*Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction*', International Journal of Constitutional Law, Vol. 9 No. 3-4.
14. Карагьозова-Финкова, М., „Развитие на съдебния контрол за конституционност в ЕО“, сп. Съвременно право, бр. 3/1994.
15. Начева, Сн. (2004), „Конституционната цивилизация и българския конституционализъм“, Сиби, София.
16. Craig, P., Búrca, G. (2008), '*Eu Law: Texts, Cases and Materials*', OUP Oxford
17. Моллов, Ст. (2012), „Принципът на суверенитета“, Сиби, София.
18. Coppel, J. (1992), '*The European Court of Justice: taking rights seriously?*', Common Market Law Review, issue 29/1992.
19. Alston, P. (ed.), (1999) '*The EU and Human Rights*', Oxford, Oxford University Press
20. Dicosola, M. (2015), '*Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis*', German Law Journal, vol. 16/2015.
21. Grimm, D. (2016), '*Constitutionalism: Past, Present, and Future*', D. Grimm, Oxford University, Press, Oxford, UK.
22. Guastaferrro, B. (2012), '*Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*', Yearbook of European law, issue 1, vol.31.
23. Bogdandy, A. (2011), '*Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*', Common market law review, issue 5, vol. 48.
24. Preuss, K. (2010), '*Disconnecting constitutions from statehood: IS global constitutionalism a viable concept?, in The Twilight of Constitutionalism?*', ed. Petra Dobner and Martin Loughlin, Oxford University Press, Oxford, UK.
25. Bijsterveld, S. (2002), '*The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition*', Lemma, Utrecht.
26. Grimm, D. (2010), '*The Achievement of Constitutionalism and its Prospect in a Changed World, in The Twilight of Constitutionalism?*', ed. Petra Dobner and Martin Loughlin, Oxford University Press, Oxford, UK.
27. G. de Burca and J. Scott (eds), '*The EU and the WTO: Legal and Constitutional Aspects*', Hart, Oxford.

Ще бъде ли многоскоростен (и) източният фланг на ЕС?

Димитър Пехливанов

Висше франкофонско училище - София

Abstract

*The splitting-off of the block of post-communist countries after their membership in the EU has always been a part of the projections as what will happen with these countries. The guessed splitting-off was based mostly on economic indicators and actually was concerning the whole EU. One of the most famous prevision is for a 'three-speed' Europe, which will be formed by core of the majority 'old' 15 member, second will be grouped the poorer among them, together with the richest of 'new', namely Cyprus, Slovenia, Malta, Czech Republic, Hungary and 'most **probably**' Slovakia, and the third group will be formed by the Baltic countries, Poland, Romania and Bulgaria. Estimations before accession can be defined not so much as white-black dichotomies, but rather as 'colored' three-dimensional differences, enriched by different shades.*

It should be noted that 'splitting-off' of this monolithic group actually is under condition, since they actually have never been united and regardless of the fact that they have much in common, not less are the lines which separate them.

Moreover, to those countries are now operating several opposing trends – the economic 'splitting-off' is counter-balanced by the shifting of the overall EU geopolitical weight to the East, which more or less acts as a kind of 'hub' for those countries, but also by the security issues and in particular the approaching to Russia - the more the EU expands eastward, the more of those countries, especially the Baltic countries and Poland turn west and looking for more (trans) Atlantic relations and presence.

The strongest catalyst for the 'self-formation' of those countries on the EU Eastern flank recently is beyond any doubt the immigrant-refugee crisis in the EU from 2015 onwards, where most of the countries opposed the policy of 'open doors' and imposed severe restrictions on the adoption of refugees and economic migrants.

The differences between 'East' and 'West' concerning the immigrant-refugee crisis are mostly on values and principles. At 'first glance' and specifically for

this crisis as major differences may be indicated the absence of the imperial past and complexes, and hence experience in dealing with refugees and migrants, but also the absence of a stable settled Muslim minorities except Bulgaria, where, however, this minority is autochthonous and not due to migrations over different historical periods.

On a 'second glance', however, conservative-nationalistic political establishments in Poland and Hungary, guided by Viktor Orban and Jaroslaw Kaczynski are trying to form a kind of 'second power center' in EU, looking for allies among neighboring countries – recently has been revived the Visegrad cooperation, celebrating also its 25th anniversary. Moreover, the contradictions between Hungary and part of the Western countries started long before the recent immigrant-refugee crisis. Finally, however, the aspirations of Hungary and Poland are rather conjectural and somewhat symbolic for many reasons. First Poland, being a 'flagman' of the region, a big market, neighbor of Germany and one of the five largest EU countries is under special attention of Brussels, proof of which is the quite recent re-election of the Pole Donald Tusk as the EU Chairmen, despite the unprecedented opposition of his own country, and until recently another Pole – Jerzy Buzek, has been dealing as a Chairmen of the European Parliament. On the next place, among these countries there are strong and dividing 'axes', namely Germany and Russia – Slovakia, being a member of the euro zone has no reasons to 'irritate' Germany, the same is true for the Czech Republic, of which Germany is a strategic economic and political partner. It is well known also the 'allergy' to Poland and the Baltic states against Russia and in this context they could hardly forgive the pro-Russian or rather pro-Putin excesses of Viktor Orban.

Nevertheless, the economic indicators and developments continue to remain very strong in the trends of splitting-off the block of these countries. The Polish companies are looking with self-confidence to the West, buying directly their German competitors, the Prague and Bratislava regions are among the 10 with the highest income in the EU and many others, mainly metropolitan regions in these countries have incomes well above the EU average. Not surprisingly, however, among the 10 poorest regions in the EU, almost all again are from the former communist countries. Several of these countries are already ahead of Greece and Portugal in terms of earnings and closely in standard of living to Spain and Italy. Countries such as Estonia and the Czech Republic traditionally ahead of many of the 'old' countries in different economic ratings for investment, competitiveness and computerization.

Раздробяването, разделението или просто увеличаването на различията между отделните посткомунистически държави от източния фланг на ЕС винаги са били част от прегвижданията за бъдещето на ЕС след неговото безпрецедентно Източно разширение. Следва да се

отбележи още от самото начало, че независимо от общото им комунистическо минало и поставянето им под „общ знаменател“ чрез Предприсъединителната стратегия на ЕС и всички механизми на преговорния процес и възприемането на „acquis“, за раздробяване на тази група можем да говорим твърде условно, тъй като реално тези държави никога не са били хомогенна група и независимо че имат много общи черти, не по-малко са тези, които ги разделят.

Ако се върнем към теориите от предприсъединителния период за бъдещето и предполагаемото разделение на този регион, то подобни предвиждания най-често са правени по икономически и геополитически критерии, като в тях естествено се преплита и цялостната структура на новия ЕС. В теория от 2004 г. например се предвижда следното интересно разделение в средносрочен план – една тристепенна Европа, в която на първо място ще бъдат по-голямата част от старите 15 държави членки (в която група естествено „източните“ страни не участват), на второ място – най-бедните от 15-те, както и най-богатите сред новите страни (Гърция, Португалия, Кипър, Словения, Малта, Чехия, Унгария и „най-много“ Словакия), които са сравними по икономически показатели, и на трето място – Полша, прибалтийските държави, България и Румъния. Авторите по-нататък предвиждат¹ (и гумите им се оказаха го голяма степен основателни), че различията в новия ЕС няма да бъдат единствено черно-бели или обикновени дихотомии, а по-скоро „цветни триизмерни“ различия, обогатени със своите нюанси. Така например, не всички нови държави членки ще бъдат на едно мнение по всички въпроси, а по-скоро може да се търси разделение по няколко белега. Това се потвърждава и от предвиджаното от него „трискоростно“ разделение на държавите по степен на икономическо богатство.

Подобна теория, свързана с предполагаемото разделение на тези държави след присъединяването им, се прави и в геополитически план, като се развива идеята за „Карпатска планинска разделителна линия“, която отделя новите държави членки на две групи: на първо място северно от Карпатските планини (трите балтийски държави и Полша, и на второ място, южно от Карпатските планини (Чехия, Словакия, Унгария, Румъния и България), като това разделение ще определя и бъдещите им външнополитически тежнени и по-точно отношението им към съседните на ЕС държави и региони. „Севернокарпатската група“ има непосредствено съседство с постсъветските държави и Русия, докато другите съседни на ЕС групи като Западните Балкани играят незначителна част в техните политики. По този начин тези държави ще бъдат фокусирани основно върху Русия, Украйна и Беларус. „Южнокарпатската“ група, обаче, има друго, не по-малко важно съсед-

¹ European Union Enlargement, ed. Nugent N, New York: Palgrave; 2004.

ство – споменатите Западни Балкани. Поради това те ще бъдат много по-заинтересовани от развитието на отношенията с този регион (особено Унгария, Румъния и България), отколкото с Източна Европа. Отношението на тези държави към източната част на Европа е, разбира се, различно от това на прибалтийските държави и Полша, тъй като те разглеждат Източна Европа в контекста на Черноморското икономическо сътрудничество и връзката му със Западните Балкани. В заключение, тяхното отношение към съседствата на ЕС е много по-сложно и разнопосочно, отколкото в случая със севернокарпатската група.

Тази теория продължава с предвиждането, че „карпатската разделителна линия“ ще може да обясни и трудностите в сътрудничеството вътре в рамките на Вишеградската четворка (Чехия, Словакия, Унгария и Полша). Въпреки сродните интереси, много често тези държави няма да могат да постигнат обща позиция по въпросите, които касаят Източното партньорство. От днешна гледна точка може да се каже, че подобни предвиждания са били като цяло правилни и различията в рамките на възродената Вишеградска четворка са налице, но съвсем не минават по „карпатското било“, а по-скоро по други разделителни линии. Като цяло е съвсем логично многократно увеличеното внимание на ЕС към Източното партньорство, съчетано обаче с неспособността на тези държави да формират хомогенна позиция, като тази неспособност е и ще остане в средносрочен план. Независимо от това, разширяването само по себе значително промени геополитическата карта на Европейския съюз.

Един малко по-страничен историко-юридически въпрос, който ясно откри някои от тези държави по време на преговорите и силно повлия на поведението им тогава, е въпросът с т.нар. „немско наследство“, най-вече в Чехия и Полша и по-малко в Унгария, свързано с изселването на около 10 милиона немци от тези територии след края на Втората световна война. Този на пръв поглед исторически въпрос обаче оказва голямо влияние върху преговорните позиции на Чехия, Полша и Унгария. Така например възможността за продажба на земеделска земя на чужденци в Унгария беше наречена „втори Трианон“². Този така чувствителен въпрос беше един от основните политически въпроси, съответно проблеми по време на преговорите за разширяването, въпреки различната мотивация на отделните преговарящи страни. В случая с тези държави обаче, това е свързано директно с изселването на немските малцинства след Втората световна война – това са основно Полша (изселени около 6 млн. души), Чехословакия (около 3 млн. души). Става дума за т.нар. „судетски“ немци в Чехия, както и немските граждани,

² Аналог на Ньойския договор с България, съгласно мястото (замъка „Трианон“), където са подписани договорите между държавите победителки през 1919 г. Синоним на национална трагедия в Унгария.

принудени да напуснат домовете си от земите източно от линията Одер–Ниса, които са били отнети от Германия и преминават основно към Полша и в по-малка степен към тогавашния СССР. В тези две държави са налице сериозни притеснения, че изселените немски граждани (или по-скоро техните наследници), заселили се след това основно в Австрия и южните части на Германия (Бавария), ще потърсят загубените си имоти или земи, поради което се опитват изобщо да изключат възможността за закупуване на земи от граждани на ЕС. По-добна е мотивацията и на Унгария, макар от нейната територия да са изселени сравнително доста по-малко етнически немци. Между Чехия и Австрия се разгаря истинска юридическа и дипломатическа война относно това дали т.нар. „Бенешови декрети“³ са валидни или не. Няколко юридически експертизи категорично доказват, че тези декрети нямат отношение към присъединяването на Чехия, тъй като най-малкото са действали доста преди създаването изобщо на ЕС и правото му⁴ и вече отдавна не са валидни. В интерес на истината, „Бенешовите декрети“ наистина нямат пряко отношение към самото изгонване на немското малцинство, тъй като това е политическо решение, взето на Потсдамската конференция от страните - победителки във войната. На Чехия и Полша се пада неблагоприятната роля да извършат детайлите, т.е. „мръсната работа“ по изселването на тези хора и тези декрети са основно за отнемане на тяхното гражданство и имоти. Така или иначе, ирационалното усещане за заплаха от отнемането на земи и евентуални лавинообразни претенции за друг вид собственост бяха особено силни в този период и станаха повод за безпрецедентни искания от страна както на Полша, така и на Чехия за „превантивни мерки“. По този начин Полша успя да осигури безпрецедентно дълъг период от 12 години за продажбата на земя в някои свои райони⁵, който наистина няма аналог в преходните периоди на всички присъединяващи се държави⁶.

За разделението на тези държави по време на присъединяването им със сигурност допринася и разделението в поканата за преговори от страна на ЕС, която за всички запознати е ясно, че няма пряка връзка с конкретните икономически и други параметри, особено при политическите критерии, по-конкретно „спазване на върховенството на закона“ и „правата на малцинствата“, но също така и нивото на корупция.

³ По името на президента на страната след Втората световна война Едуард Бенеш. До 1948 г. Чехословакия няма парламент и се управлява с президентски декрети.

⁴ <http://www.psp.cz/docs/laws/dek/> - Долната камара на Чешкия парламент.

⁵ Поради дългия преходен период, обаче, Полша нямаше право на удължаване („extension“), Унгария поиска и получи (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en) удължаване с три години (общо 10), докато Чехия не е поискала удължаване и остава само с договорения срок от 7 години.

⁶ <http://europa.eu/rapid/press-release>

Основателни бяха критиките към критериите от Копенхаген, че те страдат от липсата на количествени индикатори и ориентири, както и че Европейската комисия поставя пред тези държави много по-големи изисквания, отколкото към „заварените страни членки“, като в крайна сметка и самата Европейска комисия едва ли е наясно какво точно иска от тези държави. Проблемите с (не)обявяването на някоя от тези държави за „функционираща пазарна икономика“⁷ в редовните есенни доклади на ЕК, което може да се определи като политически сертификат за привличането на инвестиции, са само част от примерите за използването на критериите основно политически. По подобен начин разделянето на групата на тези държави с отправянето на различни покани със сигурност е свързано със съображения от най-висок политически порядък и без непременно да има пряка връзка с конкретните икономически параметри на отделните държави. Като такъв може да бъде посочен случаят с „флагмана“ на цялата източна група Полша, чийто икономически показатели са сравними с тези на Словакия например, но е повече от ясно, че Полша е страната, без която е немислимо да се осъществи разширението на ЕС⁸. Интересен аргумент, също от арсенала на политическите и стратегически съображения от най-високо ниво, може да бъде намерен в отправянето на покана към Естония, която не е поканена за членство в НАТО през 1999 г. За да компенсира това, ЕС отправя покана към страната, за да „обхване целия прибалтийски пояс“ и превърне на практика Естония във свой (заедно с Финландия) „форпост“ на североизток.⁹ Естествено, за поканата към Естония могат да се съберат и други много убедителни аргументи от икономическо и управленско естество, но в случая геополитическите съображения също поставят своята „тежест върху кантара“. С други думи, критерии от Копенхаген задават една рамка, която обаче не е нужно винаги да бъде спазвана.

Разглеждайки тези въпроси, няма как да се подмине особено активната роля на две от тези държави в целия този период, а именно Полша и Унгария – и двете са особено „гласовити“ и активни по време на преговорите и веднага след това. Унгария и Полша създават някои от „крайъгълните камъни“ на разширението като например словосъчетанието „членове втора ръка“ или „второкласно членство“ или дори „класова система“ за ЕС, свързани основно със земеделските субсидии, но също и със свободното продаване на земя и свободното движение на хора. От своя страна Полша, освен че договаря споменатия безпрецедентно дълъг преходен период за свободното продаване на земеделска земя, се държи на моменти предизвикателно и арогантно, опитвайки

⁷ Така например, Чехия беше определена за „функционираща пазарна икономика“ в годишните доклади на ЕК една година след Полша, докато България - две години преди Румъния.

⁸ Ферхойген (2006).

⁹ Вж. Robert Shuman Centre (1997).

тематични коалиции „структурни фондове“ с Испания, което дава повод за изрази като „поляците се държат като испанците от най-лошия им период и в скоро време няма да имат приятели“¹⁰. Унгария пък, която има силен земеделски сектор, например, се принуждава да напусне групата Кеърнс (Cairns Group)¹¹ на държавите, които се борят за либерализиране на търговията със земеделски продукти в целия свят, бидейки готова да е единствената страна кандидат, членуваща в групата. Изискванията на ОСП са несъвместими с политиката на групата Кеърнс. Всеизвестно е също така, че първоначалната „чернова“ на предложението на Европейската комисия за промени в земеделската политика от 2002 г. е предвиждал т.нар. „worse-off“ сценарий или изключването на новите държави от директните плащания, което в крайна сметка отпада пак основно заради твърдата позиция на Унгария и Полша.

* * *

Повече от десет години след членството могат да се изброят много фактори, които на пръв поглед би трябвало да способстват за все по-пълноценното включване на всички тези държави към цялостната политическа и икономическа геометрия на ЕС – изтекли са всички преходни периоди и защитни механизми, договорени по време на преговорите, което вече лишава тези държави от още един инструмент за защита. Изцяло е реализиран един период (2007 - 2013) от програмния бюджет на европейската регионална политика, „прихванати“ са и два други периода преди и след него, т.е. могат да се видят ползите и недостатъците от механизмите и ресурсите на въпросната регионална политика. Представители от тези държави са заели и заемат най-високи постове в системата на ЕС, като неслучайно двамата от тях са поляци – бившият председател на Европейския парламент Йежи Бузек и съвсем наскоро започналият втория си мандат като председател на ЕС Доналд Туск. В програмна статия за Wallstreet Journal пък бившият президент на Полша Александър Квашниевски обобщава, че „тези държави вече не са бедните рогини“¹², отбелязвайки как те са намерили мястото си в Европа и вече са пълноценни партньори във всяко едно отношение.

По ирония на съдбата, обаче, всичко това е малко преди да започне най-голямата криза между „Изтока“ и „Запада“ след разширението на ЕС, сравнима само с времената на „желязната завеса“. Безспорно това е имигрантско-бежанската криза, която се разрази най-силно през 2015 г. От една страна, тя послужи като катализатор за госта и

¹⁰ Grabbe, H. (2004).

¹¹ <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/hungary-leaves-cairns-group>

¹² В. „Cera“, 15 януари 2015 г., цитат от Wallstreet Journal - <http://www.segabg.com/article.php>

дотогава видими различия, свързани най-вече с Унгария и нейното управление, но от друга страна тази криза открии много релефно съществуващите ценностни разломи и направи видими разликите в много разбираня и виждания. Държавите от Централна Европа категорично отрекоха политиката на „отворени врати“ спрямо бежанци и имигранти и наложиха строги ограничения за приемането им. Различията между „Изтока“ и „Запада“ по отношение на бежанската криза се очертаха най-вече като ценностни и принципни. На „пръв поглед“ и конкретно за тази криза като основни различия могат да се посочат отсъствието на имперско минало и комплекси, а оттам – и опит при справянето с бежанци и икономически имигранти при „източните“ страни, но също така отсъствието на устойчиви мюсюлмански малцинства с изключение на България, където обаче това малцинство е автохтонно и не се дължи на преселвания през отделни епохи. Въпросът е доста добре развит от директора на френския тинк-танк „Обсерватория на политическите радикалности“ Жан-Ив-Камю в интервю за френския вестник Figaro¹³, където освен споменатата липса на имперски комплекси се посочват и възрождените страхове за османско-мюсюлманско нашествие, което тези държави са преживели в различни етапи от историята си.

Консервативно-националните ръководства в Полша и Унгария на Ярослав Качински и на Виктор Орбан се опитват да сформират своеобразен „втори център“ на властта в ЕС, търсейки съюзници сред околните държави – напоследък са факт съживяването на вишеградското сътрудничество и отбелязването на 25-годишнина от неговото начало. Факт е, че споменатите противоречия между Унгария и част от западните държави започнаха доста преди имигрантско-бежанската криза от последните години. По подобен начин някъде през 2015 г. след победата на „Право и справедливост“ Полша си спечели незавиданата слава на „новото лошо момче“ на ЕС¹⁴. В крайна сметка обаче тежненята на Унгария и Полша трудно могат да се определят като „втори център на властта“ в ЕС и имат един по-скоро конюнктурен и гонякъде символичен характер по много причини, като например противоречията между самите Полша и Унгария, но така също и тези между тях и останалите „вишеградски“ държави като Словакия (член на еврозоната) и Чехия.

На следващо място Полша като своеобразен „флагман“ на страните от региона, голям пазар, съседка на Германия и една от петте най-големи държави в ЕС е под непрекъснатото внимание на Брюксел, доказателство за което е преизбирането на поляка Туск начело на ЕС въп-

¹³ <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/-les-pays-de-l-est-veulent-l-argent-de-l-europe-sans-sacrifier-leur-souverainete>

¹⁴ В. „Капитал“, 26 октомври 2015, „Опасенията от орбанизацията на Полша стават все по-силни“.

реки съпротивата на собствената му държава и при подкрепата на „приятелите“ на Полша, което е прецедент за ЕС.

Освен това, между тези държави има и силни разделителни линии по „осите“ на мощните им съседи – Германия и Русия. Словакия като член на еврозоната няма причина да се противопоставя на Германия, това се отнася и за Чехия, за която Германия също е стратегически партньор. Противоречия между тези държави лесно могат да бъдат открити и по линия на еврозоната, където Словакия, като единствения ѝ член, явно ще бъде притеглена по-плътено в западната орбита с предстоящите инициативи за засилването на еврозоната. От днешна гледна точка може да се каже, че единственото, което наистина обедини тези държави, е нежеланието им да приемат бежанците и имигрантите, но с преминаването на най-острия етап на тази криза тази естествена спойка ще започне да изчезва. Добре известна е и „алергията“ на Полша и прибалтийските държави спрямо Русия и в този контекст те трудно биха простили проруските или по-точно пропутинските залитания на Виктор Орбан.¹⁵ Налице са и достатъчно други противоречия, свързани пак с Орбан като неприкритото му желание да формира Вишеградската четворка „по свой образ и подобие“, използвайки я като инструмент за трансформиране на ЕС. Управлението на Виктор Орбан е подробно описано и силно критикувано в книгата на икономиста и политик Балинт Мадяр „Посткомунистическата мафиотска държава: Случаят Унгария“¹⁶. Силно критичното отношение на автора към режима в Унгария и размиванията му с Брюксел преpraща към очевидната невъзможност на ЕС да поддържа спазването на европейските ценностни норми във всички свои „кътчета“ и неизбежните компромиси в това отношение, което постепенно превръща ЕС в една по-скоро геополитическа, отколкото ценностна организация.¹⁷

Що се отнася до България и Румъния, особеното им място в геополитическата геометрична система на източния фланг на Европейския съюз се обуславя до голяма степен от механизма за мониторинг и сътрудничество на Европейската комисия, който практически не е нищо друго, а развитието на една силна междуправителствена компонента в комплекса на отношения между Брюксел и двете държави. С други думи, в областите, в които липсва точно определено *acquis* и те трудно се поддават на измерване с количествени индикатори като „борба с корупцията“ и „върховенство на закона“, ЕС няма друга възможност освен да се опита на повлияе, доколкото може, с междуправителствени „техники“. Това е частично потвърждение на тезата, че след източното си разширение ЕС ще се превърне в една „обикновена междуправителствена организация“, развита основно от изследователя Paul Taylor

¹⁵ В. „Капитал“, 8 януари 2016, „Четири от запаса“.

¹⁶ Мадяр, Б. (2016).

¹⁷ Пак там.

в книгата му „Краят на европейската интеграция“¹⁸. Развитието на тази „междуправителствено“ е една от характеристиките на ЕС след източното му разширение.

В крайна сметка бихме могли да обобщим, че четирите страни от Централна Европа (или по-точно две от тях) са много „гласовити“, но няма как да имат реално влияние, освен ако не привлекат съюзници, което обаче е трудно реализуемо – Словения и Хърватия, например, въпреки сериозните трудности, които изпитаха, се показаха като толерантни и състрадателни страни в бежанско-имигрантската криза, а привличането на прибалтийските държави е още по-имагинерно, най-вече заради „руската карта“. Румъния от своя страна не е директно заплашена от бежанци и няма интерес да поставя под въпрос отношенията си с Франция и Германия.

Като важен фактор за разделението на държавите от региона могат да се приемат и заявките за нови политики или поне инициативи, като тук особеностите не са толкова в големината и значението на съответните държави, а по-скоро във възприятията на тези държави за бъдещото развитие на ЕС, както и в начина, по който те виждат решаването на отделни въпроси. Като един много релефен пример и заявка за създаването на нова политика може да се открие енергийният сектор, където инициативата за създаване на обща европейска енергийна политика или енергиен съюз¹⁹ е най-вече полска, вследствие на силната енергийна зависимост от Русия. Не бива, обаче, да се забравя, че в случая Полша е по-скоро катализатор на един процес, който е започнал много отдавна. Другата особеност тук е това, че исканията за по-голяма енергийна независимост на ЕС, което се прокламира като основна цел на тези инициативи, всъщност е скрита проекция на една по-енергична и активна външна политика на ЕС. Именно новите параметри на външната политика на ЕС са едно от основните последиствия след изцяло променената му конфигурация. Външната политика на ЕС е многократно критикувана за нейната пасивност и разнопосочност и в случая енергийните инициативи на Полша могат да бъдат видени и като инструмент за активизиране на външната политика на ЕС.

Независимо от всичко, икономическите (и социални) съображения продължават да остават много силни при тенденциите за развитие, разделение и разграничаване на тези държави. Пражкия и братиславският регион са сред 10-те с най-висок доход в ЕС, много други, основно столични региони в тези държави, имат доходи доста над средните за ЕС. Не е изненадващ и фактът, че сред 10-те най-бедни региона в ЕС, почти всички отново са от бившите комунистически държави.²⁰

¹⁸ Taylor, P. (2008).

¹⁹ „ЕК обявя раждането на Европейския енергиен съюз“ - www.mediapool.bg, 25.02.2015.

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/>

Разликите между най-богатия „източен регион“ – братиславския и най-бедния – северозападния в България, е повече от 6 пъти. Няколко държави от региона вече изпреварват Гърция и Португалия по доходи и се доближават плътно по стандарт на живот до Испания и Италия. Държави като Естония и Чехия традиционно изпреварват много от „старите“ държави в различни икономически класации за инвестиции, конкурентоспособност и дигитализация и имат силни стратегически преимущества в икономическо отношение, най-вече заради развиването на перспективни технологии и отрасли.

Бихме могли да обобщим, че различните разделителни линии между страните от Източния блок на ЕС са факт, но можем да прогнозираме, че тенденциите няма да бъдат към тяхното продължаващо задълбочаване, а по-скоро ще следват цялостните тенденции на развитие на ЕС, включително неминуемото и предстоящо преминаване към „много-скоростна“ Европа. Причините за това са няколко, като на първо място можем да изтъкнем факта, че на споменатите разделителни тенденции ще противодействат не по-малки центростремителни или по-точно „западостремнителни“ тенденции, свързани с приближаването на ЕС към Русия – „колкото повече ЕС се разширява на изток, толкова повече центърът на тежестта му ще се премества (обръща) на Запад“²¹ и държавите от изнесенния източен фланг, най-вече прибалтийските и Полша, ще се обръщат на Запад и ще търсят все повече (транс)атлантически връзки и присъствие.

На следващо място, можем да предвидим и центростремителни тенденции по време на и след Брекзит с оглед на необходимостта да бъдат приемани общи позиции в процеса на напускане на ЕС от страна на Великобритания. Очакваната твърда позиция на Брюксел в процеса на преговорите със сигурност ще подейства обединяващо на всички държави членки, включително на тези от източния фланг. Процесът на Брекзит, в съчетание с бавното преместване на икономическия център на ЕС на Изток, може в някаква степен да послужи като „спойка“ между тези държави и те да бъдат увлечени от една орбита, чийто център да бъде силно индустриализираната баварска област.²²

Няма основание да се смята също така, че постепенното и неминуемо придвижване на ЕС към организация на няколко скорости ще бъде фактор в полза на задълбочаването на разминаванията на тези държави – подсъзнателно за повечето хора в тях относителната географска отдалеченост от Брюксел се възприема едва ли не като „врата“ към второкласното членство и завръщане към стилистиката на предприсъединителния период, но подобни постановки са дълбоко погрешни. Участието или не в отделни инициативи на ЕС в контекста

²¹ Grabbe, H. (2004).

²² „Индустриалното сърце на Европа се премества на Изток“, 19 март 2015 - www.mediapool.bg.

на бъдещата му променлива геометрия в никакъв случай няма и не би трябвало да има отношение към географското положение – тези разделения ще бъдат преди всичко функционални. Като съвсем нов пример можем да посочим например продължаващата инициатива за европейска прокурорска служба²³.

Заклучение

Развиващата се „многоскоростност“ при държавите от източния фланг на Европейския съюз може да се приеме като неизбежна и следваща общите тенденции на тези процеси в целия Европейски съюз. От такава гледна точка в нея няма нищо необичайно, неестествено или застрашаващо цялостната система на Европейския съюз. Всяка една от държавите в този регион следва да заеме полагащото ѝ се място в новата конфигурация на организацията, която със сигурност ще бъде намерена след приключване на процеса на Брекзит и установяването на ново равновесие в Европа.

Библиография

1. European Union Enlargement, ed. Nugent N, New York: Palgrave (2004).
2. Grabbe, Heather (2004), *'The constellation of Europe'*.
3. Robert Shuman Centre (1997).
4. Taylor, Pau (2008), *'The End of the European Integration; Anti-europeanism examined'*, London and New-York.
5. Ферхойген, Гюнтер (2006), „Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея“, София, 2006.
6. Мадяр, Балинт (2016), „Посткомунистическата мафиотска държава: случаят на Унгария“, София.

Интернет източници:

1. <http://www.euinside.eu/bg/news/16-member-states-will-establish-the-eppo>
2. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/>
3. <http://www.segabg.com/article.php?sid=2015011500040001201>
4. <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/-les-pays-de-l-est-veulent-l-argent-de-l-europe-sans-sacrifier-leur-souverainete.php>
5. <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/hungary-leaves-cairns-group>
6. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

²³ <http://www.euinside.eu/bg/news/>

The Political Concept of Lateness: a European Perspective

Adam Balazs, PhD

Political Science Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University 'St. Kliment Ohridski'

In this paper, I wish to introduce the political concept of lateness. It is the very keyword of my current research, the core concept of a work in progress. What is lateness? The concept comes from the field of aesthetics, musicology. According to Edward Said, late style is a 'kind of self-imposed exile from what is generally acceptable, coming after it, and surviving beyond it' (Said 2006: 16). Said highlights this concept through an analysis of Theodor W. Adorno's interpretation of Beethoven's late works (Adorno 2002 [1937]: 564-567). Lateness is for Adorno 'the idea of surviving beyond what is acceptable and normal' (Said 2006: 13). Moreover, late style lies in 'a moment when the artist who is fully in command of his medium nevertheless abandons communication with the established social order of which he is a part and achieves a contradictory, alienated relationship with it' (Said 2006: 8). In other words, lateness seems to mean to jump aside from the continuity of our own heritage and culture. To jump aside, to shift the point of view on the past and the future, on past achievements and achievements to come: what is sketched here is the promise of a new perspective.

Between past and future, Said recognized the political stake of this aesthetic notion. However, he could not finish his eventual work on late style, the eponymous book has been published after his death. Said gave a course at Columbia University on the topic, but was only starting to explore it through a diverse, heterogeneous set of masterpieces in music and literature, with a political idea in embryonic form. Hence, Said's findings need to be put in order, but that is not my aim in this paper. I rather wish to reintroduce the concept of lateness from the perspective of my own questionings concerning contemporary politics and meet Said's work at a certain stage. From musicology to politics, there is a shift to carry out, a field to prepare. It is actually required to think through the very notion of perspective in order to propose a sound one when

the time comes. Moreover, Said's use of words appears problematic as a straightforward, stable initial support.¹

First, I will lean on a current political issue to identify the conditions of a political perspective. Then I will propose variations on some famous European perspectives, reflections, and highlight the specificity of our continent's situation to show where exactly it might call for lateness as a political perspective. Finally, I will carry out a reintroduction of late perspective.

News from France: Emmanuel Macron's great success with a low turnout

On May 7, 2017, Emmanuel Macron has been elected president of France. He won by a landslide over the far-right. However, this sweeping victory should not make us forget that the turnout was particularly low (the worst since 1969).

I can understand all those French citizens who decided to stay at home on the day of the second round of their presidential elections (25.44%) or to cast a blank or spoiled ballot (11.47%). I do not agree with them, but try to empathize with their situation: after a while, it becomes indeed annoying to vote for the less worse candidate, to cast the so-called 'useful' ballot in order to avoid catastrophe, to vote against something instead of supporting a praiseful project, a sound perspective for the forthcoming years. Concerning first-time voters, nowadays young adults, they should not be blamed for not having the means of orientation required to mobilize shameful past-time experiences in order to realize the threat that the National Front represents for their country. How could they think through this current threat and sound perspectives if they have not been taught to read History?

As a matter of fact, we could hardly draft any new horizon without the basis of objective History teaching. The fact that young people simply do not have the appropriate tools to analyze their situation between past and future has become a long-term educational problem in France, and elsewhere in Europe.

Let us have a closer look at what 'mobilizing' the past means. The French abstainers with whom it is barely possible to empathize are those who have nourished their choice on an ideological basis, pretending that there is no

¹ Indeed, 'self-imposed exile' is a suspicious expression by Said, a political activist who tended to drive back his topics towards his findings on the exile condition in the twentieth century, following a respectful yet reducing political agenda. The European experiences of exile and emigration play a role in late style, but not as a synonym of lateness. Moreover, his definition of 'alienation' disturbingly recalls that of schizophrenia. Lateness as a political concept could hardly include such a pathology, hence my choice not to rely right away on Said's terminology in order to introduce lateness as a political perspective. See Said, E. W.: 'Reflections on Exile' and 'Between Worlds' in *Reflections on Exile and Other Essays*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, pp. 173-186, 554-568.; 'Intellectual Exile: Expatriates and Marginals' in *Representations of the Intellectual: the 1993 Reith Lectures*, Vintage Books, Random House, New York, 1996 [1994], pp. 47-64.

significant difference between the far-right's obvious link to historic fascism and Macron's neoliberal politics, seen as a new form of fascism. According to this vision tinged with equivocal ideological elements, the far-right is plague, while neo-liberalism is cholera – and cholera is certainly not a cure for plague, so the argument runs². I fully agree that globalization and the politics it implements deserve relentless criticism. The arbitrary nature of power always does. However, the metaphor of plague and cholera does not resist to the fact that the fascist threat is not simply one among others. Democracy is a game with clear rules; fascism is not. To play with fascism within democratic frames is more than a hazardous confusion.

Core concepts and cornerstones

The idea that fascism survives in social and economic realities in the West is not a new one. It is our contemporary context which is frighteningly new, and it is certainly not with yesterday's congealed answers that we will successfully face today's questions. 'Yesterday', back in the 1970ies, the Italian film director (poet, writer, engaged intellectual) Pier Paolo Pasolini denounced the industry of culture and mass consumption as genuine symptoms of fascism. In a famous article entitled *The Disappearance of the Fireflies*, published short before his brutal assassination, Pasolini argued that in contemporary Italy, driven by Christian-Democrat values and official antifascism, one could witness brand new and unexpected manifestations of fascism³. The idea was that focusing exclusively on historic fascism blurred minds in Italy, dissimulating the fascist nature of contemporary phenomena. What Pasolini tried hereby to reach was the highest goal of the modern intellectual: to show that a core concept of politics is actually the very cornerstone of its own realm; to highlight that fundamentals are touchstones, thus braving national interest – one of the *raison d'état's* main concern having been, at least since the Dreyfus affair, to deny that core concepts are their own cornerstones (the central authority and reputation of the army, fixed antifascism, the nation as an irreducible category or, nowadays, accessibility – to information *and* to personal, private data as an equation between freedom and security⁴).

² A detailed analysis of the French radical left's position is given by Hungarian émigré historian Gábor Balázs: 'Se pestis, se kolera? Franciaország, baloldal, 2017...' ['Neither plague, nor cholera? France, the Left, 2017...'], Rednews.hu, 5/3/2017. Link: <http://rednews.hu/index.php/rovatok/58-kiemelt-temank/725-se-pestis-se-kolera-franciaorszag-baloldal-2017>. Referred to on 5/12/2017.

³ According to Pasolini, the 'Christian-Democrat regime [in the sixties] was the pure and simple extension of the fascist regime'. Later, it is a 'confrontation between fascist fascism with [...] a totally, radically and unforeseeably new type of fascism' that made a landmark, following the engaged Italian intellectual. Pasolini, P. P.: 'L'Articolo delle lucciole' ['The Article, aka The Disappearance of the Fireflies'], originally 'Il Vuoto del potere' ['The Power Void in Italy'] in *Corriere della Sera*, 2/1/1975.

⁴ On the role of the *raison d'état* in the Dreyfus affair, see Zeldin, Th.: *Histoire des passions françaises (1848-1945): colure et politique* [*History of French Passions (1848-1945: Politics and Anger)*], French translation by Anne Pétry and Simone Mauceau, Petite Bibliothèque Payot, Payot & Rivages, Paris, 2003 [1973-1977], pp. 419, 456.

To put it clearly, Pasolini pointed out that antifascism cannot be a once and for all fixed perspective on historic fascism only, as it existed under Mussolini. He proposed a new point of view on fascist phenomena. The new point of view resulted from a shift from 'historic fascism' to brand new, unknown fascism, thus projecting a new perspective on politics and society.

In painting, a right perspective requires two points: the vanishing point and the point of view. The vanishing point is fictive, it is located so to speak beyond the painting. The point of view needs stability to measure the size of objects as they take place in the field marked into squares according to the also stable vanishing point. If the painter/observer moves, the whole grid changes⁵.

Stability and fixity

Stability is not fixity. Fixity means an irremovable point of view, whatever changes occur in the world in motion. Stability, on the contrary, reveals that the sound point of view needs to move. Hence the importance of adopting consecutive points of stability. Stability cannot be taken for granted, this is why it is always something still to achieve, and never achieved for good.

Eurocentric judgments imply fixity. Adorno, among others, believed fascism had brand new and unforeseen expressions in the postwar period, especially in the US where he lived in emigration for a while. He was so to speak „hunting“ for signs of fascism. However, his point of view on American society remains somewhat suspicious. Adorno did not care about defying national interest by condemning fascist symptoms. Outside of Europe, he was simply looking for phenomena that had European origins – should it be the European art of harmony in Afro-American jazz or the historic, European fascism as an identified origin of the American way of life⁶. To paraphrase a famous sentence: 'I am European, I regard nothing European as foreign to me'.⁷ In Adorno's case, this is more about how not to feel abroad than about the consciousness of Europe's historical responsibilities.

The Eurocentric point of view is a fix one, because it considers Europe as an epicenter. Waves and shakes that do not have this fix epicenter are simply ignored. Adorno, despite his undoubtedly high intellectual skills, did not seem

⁵ An example of perspective following a single vanishing point is Vincent Van Gogh's famous painting *Vincent's Bedroom in Arles*, 1888.

⁶ On European harmony in Afro-American jazz, see Adorno, Th. W.: 'On Jazz' in *Essays on Music*, English translation by Susan H. Gillespie, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 2002, pp. 477, 483. On the European epicenter of fascism, see *Id*, *Minima Moralia: Reflections from Damaged Life*, English translation by Dennis Redmond, 2005 [1951], §74, p. 60. Link: http://users.clas.ufl.edu/burt/MinimaMoralia_Full.pdf. Referred to on 5/12/2017.

⁷ „Homo sum, humani nihil a me alienum puto“, wrote Terence in his play *Heauton Timorumenos* [*The Self-Tormentor*], I, 1, 25. See Terence: *The Self-Tormentor*, English translation by Anthony James Brothers, Aris & Phillips, Oxford, 1988 [?163 BC].

to bother morally with the fact that identifying fascist symptoms in the world is not exactly a source of intellectual pleasure nor a means to feel at home abroad. Still, it is important to deal with such Eurocentric conceptions, because they are part of what we need to call European perspectives. A fixed epicenter and localized symptoms: whether we like it or not, it is a European perspective among others. It needs to be overcome, not to be ignored. We would precisely fall into the Eurocentric trap if we would opt to ignore its importance.

Fixity implies indifference towards motion; stability requires a vivid point of view in constant progress. Let us come back to History and the idea of mobilizing it in function of contemporary challenges. How to translate the difference between fixity and stability into terms of heritage and future perspectives? Walter Benjamin, author of *The Translator's Task*, knew something about translation. In *Thesis on the Philosophy of History*, he formulates the task of mobilizing the past as follows:

The true picture of the past flits by. The past can be seized only as an image which flashes up at the instant when it can be recognized and is never seen again. [...] For every image of the past that is not recognized by the present as one of its own concerns threatens to disappear irretrievably (Benjamin 1969 [1950]: 255).

Following Benjamin, the past takes shape and makes sense only to the extent it is mobilized in function of the present situation.

To articulate the past historically does not mean to recognize it 'the way it really was' (Ranke). It means to seize hold of a memory as it flashes up at a moment of danger [...] In every era the attempt must be made anew to wrest tradition away from a conformism that is about to overpower it (Benjamin 1969 [1950]: 255).

Benjamin raises his voice against historicism and its once and for all fixed conception of History, the 'eternal image of the past' as he names it. Without memory, Europe has no future; without the 'presence of the now' (*die Jetztzeit*, Benjamin 1969 [1950]: 261) and the present's challenges (the very 'moment of danger'), we would lack the required perspective to conceive the past as such. The 'moment of danger' bears a double meaning: it points at the contemporary challenge, but also highlights the risk of tradition falling into conformism. This danger 'affects both the content of the tradition and its receivers' (Benjamin 1969 [1950]: 255). Thus an increased, double threat: to lose the present challenge *and* the sense of the past to historicism and conformism.⁸

⁸ The 'moment of danger', the 'image which flashes up' has the advantage of not fixing the understanding of History in a collective symbiosis, leading actually to proto-fascist conceptions of marching communities. The presence of the past is quick and evanescent enough in Benjamin's theory to avoid this trap.

Conformism is the very name Benjamin puts on fixity. Tradition, by contrast, is a translation of stability, as it always needs to be wrested away from conformism. Stability is a 'mode of intention', of viewfinding (Benjamin 1997 [1923]: 156). This intention is present-orientated, and it mobilizes the long sedimentation of tradition in order to open new perspectives on the future. By contrast, conformism remains orientated towards the past, through its vain imitation.

It does not make sense nowadays to simply repeat Pasolini's reaction to the 'disappearance of the fireflies'. The reason is that our 'moment of danger' is radically different from the predicaments of Italy in the 1970ies. Remember: you slightly shift your point of view, and the whole grid is to be started all over again. I believe that between Pasolini's Italy and our current world, there is more than a slight shift.

If we content ourselves with the simple repetition of past-time answers, we might easily trigger situations akin to the very problems that called yesterday for these answers. Mobilizing the past does not mean repetition, it does not mean conformity. Conformism, following Benjamin, is the very opposite of healthy and active memory. And it needs to be opposed to tradition too, in 'every era'. Pasolini and the 'disappearance of the fireflies' are part of our tradition and shape our heritage, but only to the extent we are able and willing to put them into motion, following the way our own contemporary concerns unfold. Otherwise, we find ourselves betting on yesterday's answers for today's questions – and, as far as I know, answers are not supposed to precede questions. Or, to put it in a more subtle way, experience does not stem from effortless repetition.

This is where ideologically-driven abstainers in France are wrong. They forget that it is actually History that tends to repeat itself, precisely when we refuse to believe that it can. It goes without saying that it is never exactly the same phenomenon that occurs again, otherwise we would have been ready for a long time, and fix answers could precede questions without paradox. Ideologies pretend to guarantee answers prior to the very appearance of questions, but an ideology is almost per definition in conflict with the given contemporary situation. However, and for the sake of leaving French politics with a contradictory twist, I am afraid that Emmanuel Macron's success lacks stability. The fixity of the far-right's ethnocentric chimeras has been avoided, but this does not lead straightforward to a new ground of stability. Macron will have to deal with the wreckage of traditional party politics, to inscribe his project in the very continuity of the left-right divide – and this is certainly not in the bag.

Introducing lateness (1): 'the station where the station stopped'

Having thought through a couple of references and perspectives, it is now time to introduce the concept of *lateness*. Conformism, fixity, unchanging

epicenters and unwavering opinions: the common denominator is rather obvious. It is stopped time – not ‘out of joint’ (Hamlet), but simply stopped, deprived of motion. Stopped time is not exclusively a figurative expression. It closely concerns Europe. I propose to analyze a short scene of a famous movie in order to grasp how Europe is here concerned and from what kind of stabilized point of view can we outline lateness as a European perspective.

West Berlin, late Autumn 1986, maybe the early months of 1987. Upper corner of Kreuzberg, in the American sector of the divided city, near *Checkpoint Charlie*, the fateful border between the mentioned sector and East Berlin, capital city of the USSR’s German satellite which prevents its citizens from free circulation. In the direct proximity of the Wall, a waste ground seems to stretch as far as the eye can see. Right in the middle of this disturbingly depressed yet serene ground, a rather curious individual is strolling. He wears a somewhat unkempt, dark overcoat, which seems to dictate the walker’s busybody gait. His thoughts unveil a similarly curious approach of the waste ground: ‘*Spazieren... walking, watching and seeing...*’ He stops as his attention gets drawn by a peculiar object on the other side of the ground: ‘This must be the station they told me about... with the funny name... not the station where the trains stopped... but the station where the station stopped’⁹. It is a facade, some sort of ruin, standing alone like a question mark in the middle of the waste ground. Its name is ‘funny’, according to the American stroller. It is actually what remains of the *Anhalter Bahnhof*, the station where trains from Saxony-Anhalt used to arrive, and there is a possible play on words on ‘Anhalt’ and stopping.

Let us think through what appears to be a fleeting metaphor in Wim Wenders’ *Wings of Desire*. If ‘the station stopped’, but is still there, at the edge of the waste ground it used to take up in former times, still giving its name to the neighborhood, it means that we are dealing with a place which so to speak lives its own posterity. A haunted place: the facade is not really one, because in this case it would simply be the ruin of a station where trains used to stop. It would eventually be possible to rebuild the station from its ruin, and now there is no question of it. The political issue here is the correlation between past and present, the thick relation between heritage and contemporary awareness. The American visitor walks on by, but the European eye cannot help remaining focused on the mark of the Berliner waste ground’s genius loci.

Could it be that the station that ‘stopped’ is an allegory for Europe? Is it possible that in Europe we are living our own posterity? I am afraid it is. We are still living in the Europe of nations¹⁰. Integration has not managed yet to go

⁹ Wenders, W.: *Wings of Desire*, 1987, 128 min. The described scene can be watched here: <https://www.youtube.com/watch?v=u7s-H4EqP4I>. Referred to on 5/12/2017.

¹⁰ Nation is the central concept and the cornerstone of an age in History. One could say that when a central concept becomes a cornerstone, a period comes to an end. On nationalism as an age, see Hobsbawm, E. J.: *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1992 [1990].

beyond the complex system of compromises between nation-states. Nation is a category, it is the core concept and the cornerstone of our means of orientation in Europe and the world. Some European governments easily increase discontent against the EU by opposing 'Brussels' to the 'nation'¹¹. What these political actors, like the Hungarian far-right government refuse to admit is the fact that their dream of Europe as a continent of sovereign states is actually reality. The 'Brussels' they fear and make people fear is far beyond our achievements in terms of integration. For the moment, each and every nation comes with its language and a whole caravan of interpreters, its lovely flag with pretty colored stripes and we listen to charming anthems about national supremacy and about how to destroy neighbors in an successful way. Integration is thus reduced to the representation of what Europe *used to be*.

We are still living in a world of borders. Schengen, as a promise of a European space without borders implies inwardly a complex network of borders. The migration issue has shown how borders reappear from one day to the other. The reason being that they have never really disappeared, and this allows cynical leaders to pretend they defend Schengen by building walls and barb-wired fences. As for Frontex and its border-patrolling activity, it actually degrades our modern borderlines to the archaic form of border zones, no man's lands¹². Just think through what 'Mediterranean' means today: a patrolled zone and an ignored common grave. Descriptions of European borders following the end of World War II sound disturbingly contemporary, hence the idea that we have not managed yet to go beyond a situation integration was supposed to overcome. We live first of all in the posterity of that situation, cloistered in the aftermath as such.

So what can possibly come after such cloistered posterity? *Lateness*.

Introducing lateness (2): sketching Late Europe

I will conclude by recalling the major points of this presentation and seize this opportunity to outline what I mean by a late European state of mind.

The most common meaning of 'late' is 'it is late', 'sorry, I'm late', 'it's too late'. Late Europe certainly does not mean that it is 'too late' for us, for in this case there would be no sound perspectives anymore. Another common meaning, in English, is 'passed away'. For a while, many people have been citing and quoting the late Tzvetan Todorov. Late Europe, obviously, does not mean that the Old Continent has succumbed. Historicism and conformism refer to 'late Europe' as a fixed past.

¹¹ See the Hungarian government's current „Let's stop Brussels“ consultation campaign, for example Cerulus, L.: „Hungary's 'Let's stop Brussels!' survey“ in Politico, 4/1/2017. Link: <http://www.politico.eu/article/hungarys-lets-stop-brussels-survey/>. Referred to on 5/12/2017.

¹² See the activity and publications of Frontexit, a „campaign led by associations, researchers and individuals from both North and South of the Mediterranean on the initiative of the Migreurop network“. Link: frontexit.org. Referred to on 5/12/2017.

It is certainly not an ideology, for it orientates us to the very overcoming of our fixed conceptions, of Europe as an exclusive epicenter. Neither is it a political, social or cultural program, because stability as a 'mode of intention' (Benjamin), a mode of viewfinding implies a looser state of mind. The question 'what it means to be European today' makes sense to the extent it is reformulated as 'what is not only European'.

Late style does not mean a jump aside from tradition, but within our relation to tradition. It does not mean a denial of tradition, a sort of 'flight without end' (Roth 1927) or escaping forwards. And here we bump into Said's definition: late style would be a 'moment when the artist who is fully in command of his medium nevertheless abandons communication with the established social order of which he is a part and achieves a contradictory, alienated relationship with it'. We now have the terminology to understand what this means politically. The late relationship with tradition is 'alienated' in the sense that we need to alienate tradition from the realm of conformism. The condition for such a swift is to be 'in command', that is: to know how to mobilize European memory in order to deal with contemporary issues, such as migration¹³. As the late Tzvetan Todorov put it, direct parallels between past and present are suspicious shortcuts¹⁴. Nowadays' refugee camps have hardly anything to do with yesterday's death camps. The common point requires more discernment. It is the psychology of the fleeing man. The fact that flight has its own, inner logics despite the absurdity of the situations it leads to. Europeans, yesterday's refugees, should remember this. An intellectual and historical disposition, once again.

Late style is 'contradictory' because it calls for the criticism of our very core concepts, our central categories such as the nation, the border, or diversity. Fundamentals *are* cornerstones. We are proud of European diversity but diversity is work. Diversity, generally speaking stability should never be taken for granted, it always remains to be found.

The same is valid for secularity, the delusion of fixed achievements Europeans tend to „defend“ against newcomers. Europeans need to learn how to become the migrants and the asylum-seekers of and within their own diversity. They should not take historical heritage for granted. It is a mistake to consider that European values lie in some sort of immutable gallery of long-term achievements. A mistake, or perhaps a craving for Europe's 'crowning' on the throne of civilization(s). By contrast, being late means a state of mind at peace with the idea that the 'coronation ceremony' will always be postponed.

As Said writes, 'lateness includes the idea that one cannot really go beyond lateness at all, cannot transcend or lift oneself out of lateness, but can only

¹³ One is not „in command“ of the historical past the same way an artist is „in command“ of his skills and knowledge. Once again, the shift from musicology to politics requires a toning down of Said's terminology. Indeed, to be 'fully in command' of collective memory is a dictatorial means. See footnote 8.

¹⁴ See Todorov, Tz.: 'Du bon et du mauvais usage de la mémoire' ['Of the Good and Bad Use of Memory'] in *Le Monde Diplomatique*, April 2001, pp. 10-11.

deepen lateness' (Said 2006: 13). The idea is clear as far as an artist's late shift is concerned but lacks sense in the political and historical field. Indeed, it suggests a form of fatalism: lateness does not outline a sound perspective if there is nothing beyond it, lateness exhausts itself in a fruitful yet unavoidable agony. How to prevent this lack of perspective tacitly included in Said's (ab)use of words? By considering that late style is a state of mind rather than a progress towards a vanishing point; that deepening the contemporary meaning of tradition creates empathy, i.e. the very basis of politics: plurality and a commonly shared present reality. Lateness is not a sealed up eschatology; it is a means of orientation in present times aware of the fact that postponing coronation does not mean dethronement. Emphasis is on the joy of transition, not on its fictive goal.

Read back Spinoza.

Bibliography

1. Adorno, Theodor Wiesengrund: *Essays on Music*, English translation by Susan H. Gillespie, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 2002.
2. Adorno, Theodor Wiesengrund: *Minima Moralia: Reflections from Damaged Life*, English translation by Dennis Redmond, 2005 [1951]. Link: http://users.clas.ufl.edu/burt/MinimaMoralia_Full.pdf.
3. Balázs, Gábor: *'Se pestis, se kolera? Franciaország, baloldal, 2017...'* ['Neither plague nor cholera? France, the Left, 2017...'] Rednews.hu, 5/3/2017. Link: <http://rednews.hu/index.php/rovatok/58-kiemelt-temank/725-se-pestis-se-kolera-franciaorszag-baloldal-2017>.
4. Benjamin, Walter: *Illuminations: Essays and Reflections*, English translation by Harry Zohn, Schocken Books, New York, 1969 [1950].
5. Benjamin, Walter: *'The Translator's Task'*, English translation by Steven Rendall, in TTR: traduction, terminologie, rédaction, vol. 10, n°2, 1997, pp. 151-165. URI: <http://id.erudit.org/iderudit/037302ar>.
6. Cerulus, Laurens: *'Hungary's 'Let's stop Brussels!' survey'* in Politico, 4/1/2017. Link: <http://www.politico.eu/article/hungarys-lets-stop-brussels-survey/>.
7. Frontexit.org.
8. Hobsbawm, Eric John Ernest: *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1992 [1990].
9. Pasolini, Pier Paolo: *'L'Articolo delle lucciole'* ['The Article, aka The Disappearance of the Fireflies'], originally „Il Vuoto del potere" ['The Power Void in Italy'] in Corriere della Serra, 2/1/1975.
10. Roth, Joseph: *'Flight without End'*, English translation by David Le Vay, The Overlook Press, New York, 2003 [1927].

11. Said, Edward Wadie: *'On Late Style'*, Bloomsbury Publishing, London, 2006.
12. Said, Edward Wadie: *'Reflections on Exile and Other Essays'*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000.
13. Said, Edward Wadie: *'Representations of the Intellectual: the 1993 Reith Lectures'*, Vintage Books, Random House, New York, 1996 [1994].
14. Terence: *'The Self-Tormentor'*, English translation by Anthony James Brothers, Aris & Phillips, Oxford, 1988 [?163 BC].
15. Todorov, Tzvetan.: 'Du bon et du mauvais usage de la mémoire' ['Of the Good and Bad Use of Memory'] in *Le Monde Diplomatique*, April 2001, pp. 10-11.
16. Wenders, Wim: *Wings of Desire*, 1987, 128 min.
17. Zeldin, Theodore.: *Histoire des passions françaises (1848-1945): colure et politique* [*History of French Passions (1848-1945: Politics and Anger*], French translation by Anne Pétry and Simone Mauceau, Petite Bibilothèque Payot, Payot & Rivages, Paris, 2003 [1973-1977].

раздел ЧЕТВЪРТИ

ДИСКУСИЯ НА „ОТВОРЕНОТО ПРОСТРАНСТВО“

РЕЗУЛТАТИ ОТ
ОБСЪЖДАНЕТО ПО ВРЕМЕ
НА ДОКТОРАНТСКАТА
КОНФЕРЕНЦИЯ

Във втората част на общата докторантска конференция на катедрите „Европеистика“ и „Политология“ на тема **„България и Европейският съюз десет години по-късно – какво (не)постигнахме?“** се проведе дискусия на „отвореното пространство“. Тя беше провокирана от основните тези и послания в докладите на докторантите в първата част на дискусията. Всеки един от присъствалите докторанти, студенти и преподаватели имаше възможността да зададе въпроси, които смята за ключово важни и основополагащи за бъдещето на европейското обединение и мястото на България в него. Въпросите бяха обобщени от организаторите, като се обособиха три водещи теми:

- 1. „Брюксел ни каза така да правим“.**
- 2. Защо България до голяма степен е извън дневния ред на ЕС?**
- 3. Защо нараства евроскептицизмът?**

Думата отново беше дадена на докторантите, които се разделиха на три основни групи, като всеки един от тях имаше възможност да избере коя тема предпочита да коментира и каква позиция да защитава.

В последвалата интерактивна и задълбочена дискусия докторанти, студенти и преподаватели успяха да се обединят около редица ключови послания, в които бяха предложени много отговори и възможни решения на основните проблеми за бъдещото развитие на ЕС и мястото на България в него.

„Брюксел ни каза така да правим“

Заг тази на пръв поглед шеговита фраза всъщност се крие един от основните проблеми – погрешното възприемане на Европейския съюз от българските граждани. Вече 10 години преобладаващото усещане за ЕС е като за „външна политика“, при която ние сме пасивни наблюдатели и от нас не зависи много при формирането на дневния ред и при процеса на вземане на решения.

От създаването на Европейската общност за въглища и стомана през 50-те години на миналия век европейското обединение постепенно се разширява – не просто географски – от 6 на 28 държави, но и по обхвата и дълбочината на въпросите, които се обсъждат и решават на европейско ниво. Това създава сложна система на управление на много нива, в която често се размива отговорността на политическите субекти и това води до дефицит на легитимност и отчетност.

Понастоящем ЕС се намира в може би най-сериозната криза от създаването си въобще. Исторически и традиционно вината за неуспехите винаги е падала върху националните правителства. От много време обаче „виновният“ все по-често е ЕС. Политическите играчи са изкушени да използват ЕС за извличане на вътрешнополитически дивиденди и за постигане на електорална подкрепа. Когато са постигнати успехи, те се приписват на националното ниво и съответно – за неуспехите се обвинява ЕС.

Прехвърлянето на отговорност от национално на европейско ниво е често срещана тенденция не само в България, но и в останалите държави членки. Това е възможно и поради факта, че гражданите не са достатъчно осведомени за правомощията на институциите на Европейския съюз и не си дават сметка, че страната ни участва пълноправно във всеки един етап от процеса на вземане на решения. Това прави изразът „Брюксел ни каза така да правим“ съвършено безпочвен и лишен от правно основание. Той се използва и като оправдание на пасивността и недостатъчната зрялост на гражданското общество по европейските теми. Твърде рядко си задаваме въпроса какво ние казваме на Брюксел и не осмисляме факта, че нямаме йерархическа зависимост по отношение на институциите на ЕС.

Участниците в дискусиата отделиха сериозно внимание на възможностите за преодоляване на тези тенденции. На първо място беше

отбелязано, че ключът към правилното разбиране на ЕС и мястото на България в него е в повишаване на информираността на гражданите. Това е дълъг образователен процес, който трябва да започне, в максимално достъпна форма, още от основното училище. Самите европейски институции от своя страна следва да се стремят към ограничаване на бюрокрацията, която затруднява хората и ги обезсърчава да се интересуват от ЕС като цяло. Информираният гражданин е и по-трудна мишена за манипулации – той съзнава, че има своята собствена отговорност в рамките на колективната такава.

Защо България го голяма степен е извън дневния ред на Европейския съюз?

Това е доста обширна и чувствителна тема и дава възможност за обсъждането на много въпроси, които практически касаят изобщо членството на България в Европейския съюз. Участниците обаче успяха да се фокусират в следните три направления:

- На България и по-специално на нейното политическо представителство като цяло липсва добра подготовка, опит и самочувствие на европейско ниво. С изключение на няколко български политици, които са добре приети от европейските си колеги и успешно се вписват в европейския контекст, по-голямата част от политическото представителство на страната не притежава нужната подготовка, включително протоколна и езикова, за свободно общуване на европейско ниво. Участниците в обсъждането се обединиха и около мнението, че това важи основно за политическата класа, докато на експертно ниво България отдавна е развила и прогълтва да развива добър капацитет. Независимо от това би било погрешно тези недостатъци да се приписват единствено на политическата класа и въпросът би могъл да бъде значително разширен с липсата на цялостен обществен консенсус и визия за развитието както на ЕС, така и на мястото на България в него, тъй като това е пряко свързано с умението за отстояване на интересите на страната. Цялостното усещане в България за несвързаността и липсата на общи интереси между „ние тук“ (България) и „онези там“ (ЕС) дава голямо отражение върху умението ни, на първо място, да формулираме интересите си, и на второ място – да ги защитаваме. Цялостният „дебат“ по европейската тема в България се свежда основно до усвояването на европейски средства по линия на европейските фондове и до някои горещи теми като бежанския проблем и свързаното с това опазване на границата. Като допълнителен проблем, но също така свързан с умението да се отстояват интересите на страната е неумението да се спечелят лобита на страната на България, както и професионални лобисти, които да работят в наша полза. Погледнато глобално, това би могло да се определи като „липса на капацитет“ на всички нива.

- На второ място бяха поставени редица обективни факти и обстоятелства, които правят трудно пълноценното участие на България в много от форматите на Европейския съюз. Като цяло основната причина за това е относителната изостаналост на страната в редица области и оттук трудността ни да формираме позиция в съответните области. Има редица въпроси, по които страната ни трудно би могла да формира позиция, дори и да положи усилия, като най-често това са въпроси, свързани с промени или нововъведения в области, които в България все още не са развити или са в зародишен стадий, а има и много случаи, когато не отговарят на обичайните практики или манталитетни особености тук. Като такива области бяха дадени например бъдещото развитие на авангардни технологии в железопътния или автомобилния транспорт, чието въвеждане в България изобщо предстои. Друг пример беше даден с директивите за равенство на половете, което в България практически не съществува като проблем, а проблематиката в тези директиви е включена директно в общите проблеми с дискриминацията. С други думи, има въпроси от европейския дневен ред, които за България са N/A (not applicable – неприложими). Подобни примери, в които България е „теглена на буксир“ от европейските си партньори, за жалост не са рядкост, но все пак положителното е, че в много повече случаи България не участва пълнокръвно в дневния ред на ЕС поради причините, описани по-горе – слаб капацитет, липса на опит и самочувствие на европейско ниво.
- България не успява добре „да се постави“, „брандира“ и „маркира“ в рамките на Европейския съюз и да получи полагаемото ѝ се място. Бяха дадени примери с Полша, която успява да се позиционира като мост към Украйна, както и донякъде като архитект на политиката за Източно партньорство на ЕС. Неумението на България да се позиционира добре е съчетано и с пропуснатите възможности да се обозначи като „флагман“ на един относително изостанал регион каквито са Балканите. В същото време България има и двойствено отношение към много от въпросите във външнополитическия дневен ред на Европейския съюз като например отношението към Русия и не винаги категорично заявява интереса си.

Защо нараства евроскептицизмът?

Третата тема до голяма степен е свързана с първите две и анализира причините за дефицита на доверие в институциите на Европейския съюз – както на национално, така и на европейско ниво. Участниците в дискусиата се съгласиха, че с увеличаването на броя на държавите членки е логично да се появяват нови и различни визии за бъдещето на ЕС, а оттам и да се увеличава броят на гражданите, които поставят под съмнение легитимността, прозрачността и ефективността на европейските институции.

Участниците се обединиха и около тезата, че през последните няколко години в Европейския съюз липсват „добрите новини“ и „добрите истории“, за които е помогнала европейската идея. Една от тези нови истории, която е близо и достъпно до европейските граждани, особено за тези, които повече пътуват, това е постепенното премахване на роуминг услугите в рамките на ЕС.

В публичното и медийното пространство се коментират предимно проблемите, пред които е изправено общоевропейското обединение – последиците от икономическата и финансовата криза, предстоящото оттегляне на Обединеното кралство от ЕС, миграционната и бежанската криза и пр. Като че ли все повече забравяме големите успехи на ЕС и ги приемаме за даденост. Забравяме една от основополагащите ценности на Съюза, а именно – гарантирането на траен мир на Стария континент. Сегашното поколение, за щастие, до голяма степен е забравило ужасите на войната, но за съжаление е склонно да се увлича по крайно десни и леви, популистки и деструктивни послания. Нещо повече, когато казваме, че ЕС „не работи добре“, трябва да сме готови да предложим по-добра алтернатива, каквато поне за момента липсва.

Участниците се съгласиха, че бежанската, мигрантската и терористичните кризи, които пораждаат основателни страхове сред европейските граждани, също се свързват с ЕС. Те свързват разрастването на тези кризи и с правилата на ЕС за свободно движение на хора и отварянето на границите на Съюза. Това допълнително поражда скептицизъм към европейската идея, имайки предвид, че въпросите за сигурността са все повече на дневен ред в европейските общества.

Откроена бе и друга интересна идея, а именно че на практика се наблюдават два вида евроскептицизъм – реален и радикален. Реалният

евроскептицизъм отчита, че институциите на ЕС не работят достатъчно добре и не са в достатъчна степен близки до европейските граждани. Радикалният евроскептицизъм, от своя страна, се възползва от страховете и притесненията на европейските граждани и натрупва лесно подкрепа през последните години, като умело и на достъпен език артикулира тези притеснения.

От друга страна, институциите на ЕС и хората, които защитават европейската идея, невинаги успяват по най-добрия и лесен начин да комуникират своите виждания и техните послания невинаги стигат по достъпен начин до обикновения европейски гражданин. Именно Бялата книга на Европейската комисия от началото на март 2017 г. като че ли за пръв път успя да разчупи дискусията за бъдещето на Европа, на държавите - членки на ЕС, и на отделния гражданин. Но тази отворена и открита дискусия следва да продължи и занапрег.

Една от основните причини за нарастване на евроскептицизма е и ерозията на демокрацията на национално ниво. Може би тук е мястото да си припомним думите на Жан Моне: *„Европа ще бъде изкована в кризи и ще представлява сумата от решенията във връзка с тези кризи.“*

Сборник от доклади

**България и Европейският съюз
десет години по-късно -
какво (не)постигнахме?**

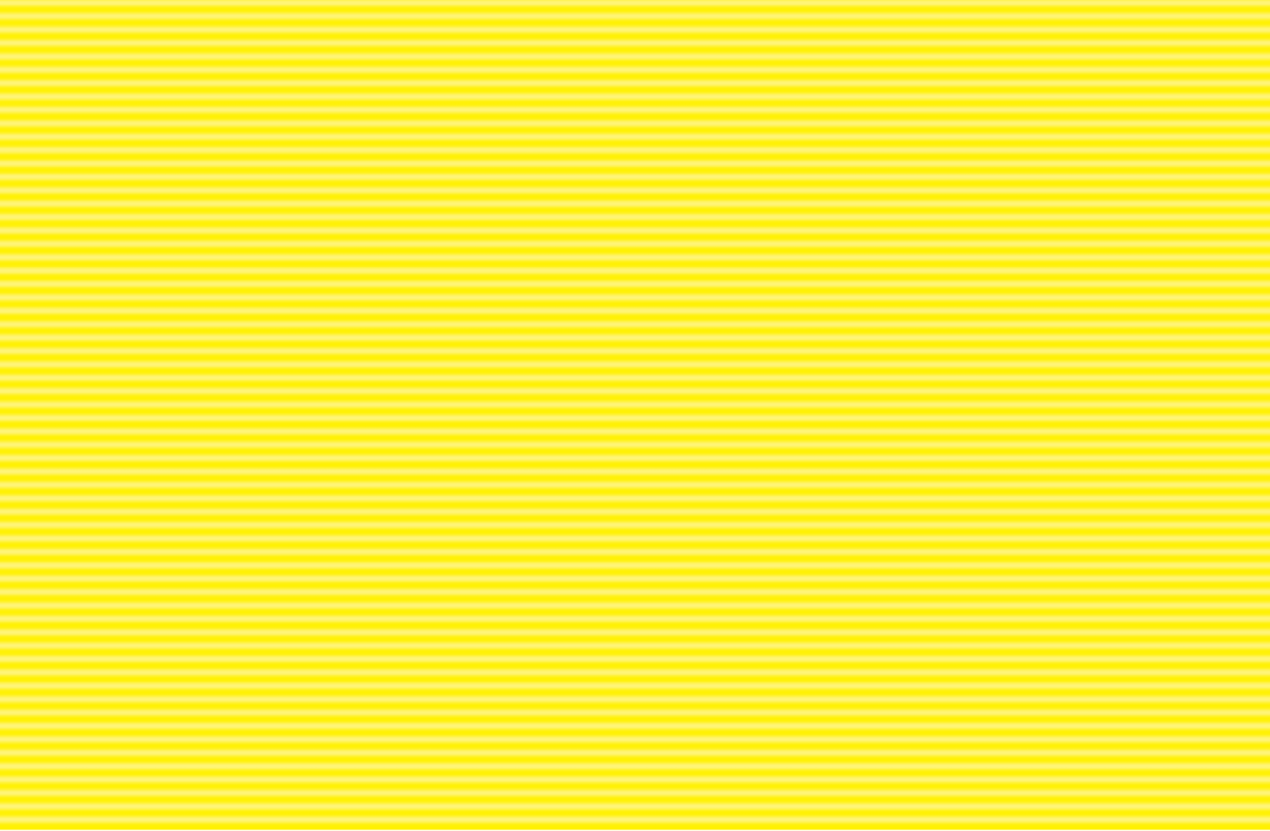
Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2017 г.

ISBN 978-619-90549-8-7

MINEVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 786199 054987