

ЕС след 2020 г.: в търсене на идентичност, устойчивост и растеж

**Годишна конференция
на Българската асоциация за европейски изследвания
София, 26 октомври 2017 г.**

Доклади

**БАЕИ
София, 2017 г.**



The EU beyond 2020: in Search of Identity, Sustainability and Growth

**Bulgarian European Studies Association
Annual conference
Sofia, 26 October 2017**

Papers

**BESA
Sofia, 2017**

Комитет на конференцията: проф. д.ик.н. Димитър Хаджиниколов – председател, проф. д-р Динко Динков, проф. д-р Ингрид Шикова, проф. д-р Искра Христова-Балканска, доц. д.п.н. Калоян Симеонов, доц. д-р Валентин Петрусенко, доц. д-р Георги Чанков, доц. д-р Емилия Георгиева, доц. д-р Румяна Коларова, доц. д-р Теодора Калейнска, гл. ас. д-р Гергана Радойкова, гл. ас. д-р Катя Христова-Вълчева, д-р Драгомир Стоянов, д-р Теодора Делисивкова.

Conference committee: Prof. Dr. Dimitar Hadjinikolov – chairman, Prof. Dr. Dinko Dinkov, Prof. Dr. Ingrid Shikova, Prof. Dr. Iskra Hristova-Balkanska, Assoc. Prof. Dr. Kaloyan Simeonov, Assoc. Prof. Dr. Valentin Petrusenko, Assoc. Prof. Dr. Georgi Chankov, Assoc. Prof. Dr. Emilia Georgieva, Assoc. Prof. Dr. Rumyana Kolarova, Assoc. Prof. Dr. Teodora Kaleinska, Asst. Prof. Dr. Gergana Radoykova, Asst. Prof. Dr. Katia Hristova-Valtcheva, Dr. Dragomir Stoyanov, Dr. Teodora Delisivkova

ЕС след 2020 г.: в търсене на идентичност, устойчивост и растеж
The EU beyond 2020: in Search of Identity, Sustainability and Growth

Българска асоциация за европейски изследвания ©
Bulgarian European Studies Association ©

София, 2017 г.
Sofia, 2017

ISBN 978-619-90953-0-0

Съдържание

Table of Contents

Доклади Papers	Страници Pages
Финансовото бъдеще на Европейския съюз, Методи Христов	4
Еврозоната на Европейския съюз в търсене на идентичност и нови решения за своето бъдеще, Емилия Георгиева	14
Еврозоната – клуб на елита или двигател на интеграцията, Христо Панев	26
Да преосмислим пътя на България към еврозоната, Калоян Симеонов	42
Регионалното и местно измерение в Многогодишната финансова рамка на ЕС след 2020 г. – приоритети и тенденции, Димитър Пехливанов	58
Inequalities and the Future of the European Union, Dencho Georgiev	70
The Impact of the Reform of the EU Common Agricultural Policy on the European Integration: Problems and Prospects, Tatiana Houbenova – Delisivkova	80
Икономически и социални ефекти от висшето образование в държавите-членки на Европейския съюз, Кристина Стефанова, Николай Величков	96
Новите идентичности в Европейския съюз през призмата на суверенната държава, Бианка Тошева-Пешева	106
Сценариите за развитие на ЕС и съдбата на демокрацията, Олга Симова	116
Бялата книга за бъдещето на ЕС и отзвукът ѝ в България, Моника Моралийска	128
Независимият европейски прокурор, Екатерина Михайлова, Деяна Марчева	142
Европа на гражданите и транснационална пряка демокрация: европейската гражданска инициатива пет години по-късно, Радосвета Кръстанова	156
"The European Citizens" Initiative: a Step forward or not in Reducing the Democratic Deficit in the EU, Milena Apostolovska-Stepanoska	168
Citizens' Awareness of the EU Decision-Making Process - the Key to Success of the European Union, Gergana Radoykova	178
ЕС и борбата с нелоялните търговски практики в международен аспект, Димитър Хаджиниколов	189
ЕС и Китай: сътрудничество и/или съперничество, Антонина Хабова	203
Общност на несигурности, Мира Кънева	216
Европейският съюз в прехода към нисковъглеродна икономика в контекста на предизвикателствата пред европейския енергиен пазар, Алексей Маргоевски	228
Отношенията ЕС-Централна Азия в енергийния сектор: адаптиране към новите реалности, Елизабет Йонева	243
Новите глобални цели на устойчиво развитие: предизвикателствата пред политиката на развитие на ЕС и участието на България, Теодора Делисивкова	255

ФИНАНСОВОТО БЪДЕЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Методи Христов*

Резюме: В рамките на посочената тема се третираат два елемента от финансовото бъдеще на Европейския съюз (ЕС). Най-напред вниманието се насочва към бъдещето на **паричната политика** на този съюз. В това направление се разглеждат избрани проблеми на валутната интеграция, емисионната политика и лихвената политика. След това се третираат избрани проблеми, отнасящи се до бъдещето на неговата **фискална политика**, т.е. проблеми, засягащи кохезионната политика, бюджетното салдо, дълговото финансиране и бюджета на ЕС.

Ключови думи: валутна интеграция, емисия на пари, лихвени проценти, кохезионна политика, бюджетно салдо, дългово финансиране, бюджет на ЕС.

Въведение

Проблемите, които са свързани с финансовото бъдеще на ЕС след 2020 г., са много и сложно обвързани. Тази обща оценка се отнася и до онази част от тези проблеми, която засяга финансовото бъдеще на този съюз. Няма да бъде пресилено дори да се твърди, че в условията на действащите пазарни икономики, в рамките на ЕС, те могат да се отнесат към най-важните проблеми. В потвърждение на този извод се явява обстоятелството, че парите с които се свързва въпросното финансово бъдеще, представляват образно казано, кръвоносната му система. На тази основа може да се приеме още, че колкото по-успешно се решават финансовите проблеми на разглеждания тук съюз, толкова по-добро и по-привлекателно ще бъде неговото състояние след 2020г.

Всичко това предопределя не само избора на проблемите, които са включени в този доклад, но и тяхното подреждане в рамките на неговото съдържание.

I. Бъдещето на паричната политика на ЕС

Независимо от съществуващите различни виждания за бъдещето на паричната политика на ЕС може да се приеме, че най-голямо значение за тази политика имат проблемите, които засягат налагането на еврото като единствена парична единица,

* Професор, доктор на икономическите науки, преподава във Висшето училище по застраховане и финанси-София.

проблемите, отнасящи се до провеждането на еднаква емисионна политика и проблемите, касаещи цената на парите, т.е. лихвените проценти.

Въпреки, че членството в ЕС предполага **замяна на съответните национални парични единици с евро**, все още това не е постигнато. В настоящия момент успоредно с еврото, което се използва от 19 страни, членки на ЕС, се употребяват още 9 други национални парични единици. В това направление специално внимание заслужава мнението на някои икономисти, че ориентирането към единна парична единица в рамките на обособени съвкупности от държави, какъвто е случая с ЕС, не винаги е оправдано и ефективно. Така например **Джоузеф Стиглиц** в своята книга „ЕВРОТО“ твърди, че то е дефектно по рождение, тъй като ЕС, при наличието на единна парична единица, не може да използва пълноценно валутните курсове и лихвените проценти, т.е. тези два инструмента на паричната политика. Едва ли може аргументирано да се оспорва това твърдение. Въпросните ограничения обаче са валидни само за паричната политика в рамките на страните от Еврозоната. Ориентацията на ЕС в това направление по-скоро може да се третира като предварително осъзната цел, създаваща предпоставки за формиране на съответен суверенитет в рамките на тази общност за сметка на намаляване на суверенитета на страните, които се включват в него.

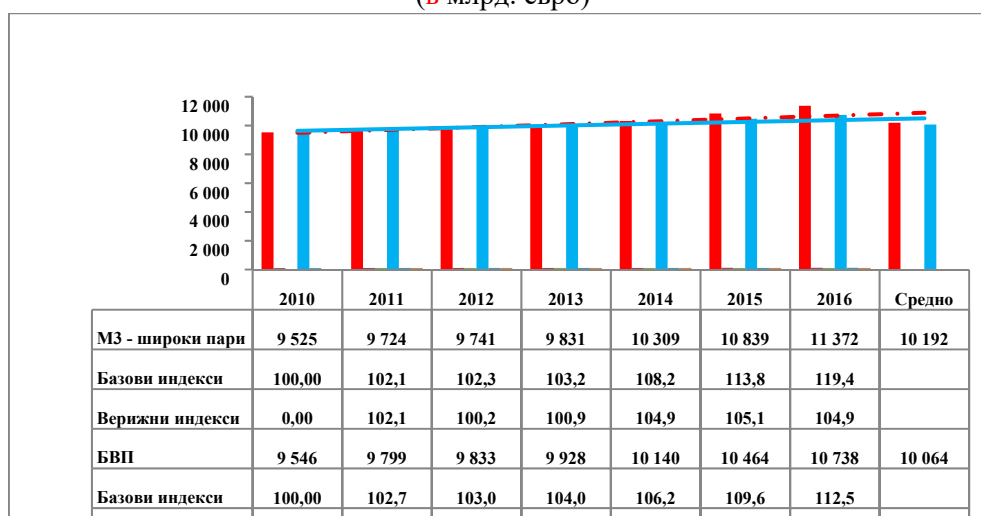
На тази основа е наложително **да се ускори валутната интеграция** на страните, които представляват съставни части на ЕС. За тази цел трябва да се активизират процесите, засягащи замяната на другите национални валути с евро. Оправдано ще бъде също така в бъдеще да се възприеме практика, при която замяната на националната парична единица на всяка следваща страна, включваща се в ЕС, да става в момента на нейното присъединяване.

Успешното бъдеще на паричната политика на ЕС се намира в непосредствена зависимост и от развитието на неговата **емисионна политика**, провеждана чрез Европейската централна банка и Централните банки на членуващите в Еврозоната страни. В това направление е възможно реализирането на два сценария, т.е. **експанзивен сценарий и рестриктивен сценарий**. При първия сценарий паричната политика ще бъде ориентирана към създаване на предпоставки за нарастване на паричната маса, която обслужва икономическите субекти, а при втория - към запазване или редуциране на тази парична маса. Информацията, която се публикува през последните години недвусмислено показва, че сега се провежда ясно открояваща се експанзивна емисионна политика. Основание за такава политика се търси преди всичко в проявилите се негативни последици от световната криза след 2007-2008г. Може да се твърди дори, че

ЕС фактически провежда не само експанзивна, но и свръх експанзивна емисионна политика. Известна представа за тази емисионна политика може да се придобие от данните, които се съдържат в таблица и диаграма 1.

Данните от тази таблица и диаграма показват, че след 2014 г. нарастването на количеството на широките пари (МЗ) изпреварва нарастването на БВП. Известно е обаче, че една такава политика рано или късно създава предпоставки за повишаване на ценовите равнища, т.е. води до инфлация. На тази основа може да се приеме, че в бъдеще емисионната политика на ЕС трябва да бъде ориентирана не само към разрешаването на възникналите след кризата дългови проблеми, но и към съобразяване с необходимостта от създаване на предпоставки за икономически растеж. Наложително е също така емисионната политика на ЕС да държи сметка и за търсенето на пари, от което зависи тяхното предлагане и представлява предпоставка за обективно съществуващото движение на пари между икономическите субекти.

Таблица и диаграма 1 МЗ и БВП в еврозоната през периода 2010 – 2016 г.
(в млрд. евро)



Източник: ECB Monetary Developments in the Euro Area и Eurostat

За съжаление обаче и в рамките на този съюз не са създадени условия за периодично представяне на това движение. Крайно време е за тази цел към Европейската система от национални сметки да се разработи и **сателитна сметка** за регистриране, отчитане и анализиране на въпросното движение на пари. Специално внимание в бъдещата емисионна политика на ЕС трябва да се отдели и на дискутирания в момента въпрос за намаляване на възможностите за **мултиплициране на парите по сметки**. За тази цел трябва да се увеличат процентите на задължителните минимални резерви без да

се пренебрегват възможностите за тяхното нарастване. Успоредно с това следва да се наложи и практика, при която целият размер на тези резерви да подлежи на олихвяване, тъй като за свързаните с тях привлечени средства от търговските банки се заплащат съответни лихви. Бъдещата емисионна политика на ЕС трябва да се съобразява и с провеждането на подходяща **купюрна политика**. За тази цел едва ли следва да се проявява стремеж за ликвидиране на наличните пари (монети и банкноти).

Не е възможно третирането на бъдещата парична политика на ЕС без да се отдели внимание и на провежданата от този съюз **лихвена политика**. В рамките на тази политика особено внимание заслужават въпросите, които засягат лихвената политика на Европейската централна банка, Централните банки на страните от ЕС и търговските банки в рамките на този съюз. На фона на наложилата се до този момент политика за намаляване на всички лихвени равнища могат да се направят следните основни изводи: **първо**, крайно време е Европейската централна банка и Централните банки на страните от ЕС да преустановят ориентацията си към безплатни пари (free money), тъй като това създава предпоставки за увеличаване на паричната маса и нейното насищане с книжни (необезпечени) пари, **второ**, на фона на високите печалби на търговските банки целесъобразно ще бъде да се продължи наблюдаващата се тенденция за намаление на кредитните лихвени проценти и **трето**, сериозно внимание трябва да се отдели на депозитните лихвени проценти, които налагат търговските банки. Техните нива следва да се увеличат и съобразят не само с очакванията свободните парични средства да се инвестират в реалната икономика, но и с възможностите на техните притежатели за алтернативно инвестиране.

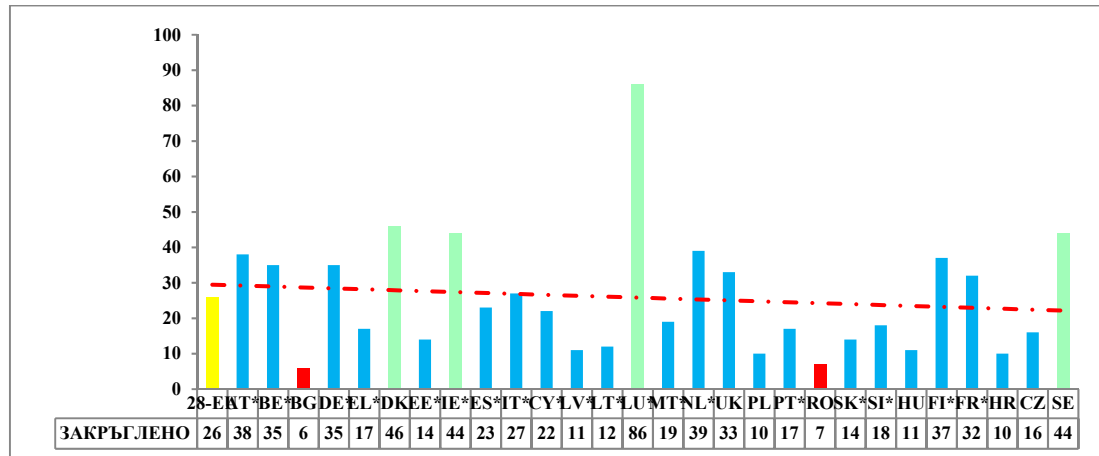
II. Бъдещето на фискалната политика на ЕС

Проблемите, които засягат фискалната политика на ЕС не могат да бъдат пренебрегнати когато се разглежда финансовото му бъдеще след 2020г. Те имат пряка връзка с мястото и ролята на държавния сектор в икономиката. В рамките на тази политика е наложително да се отдели внимание преди всичко на резултатите от провежданите до този момент от ЕС кохезионна политика, политика, свързана с бюджетното салдо, политика на дългово финансиране, както и бюджетната политика.

Кохезионната политика на ЕС е пряко свързана с неговата фискална политика, тъй като за постигането на нейните цели е необходимо да се осигурят и използват значителни парични ресурси. Както е известно чрез тази политика се цели да се намалят икономическите различия между страните, които са включени в тази общност, да се

развият конкурентноспособни и разнообразни регионални икономики, както и да се стимулират устойчивия растеж и заетостта. За резултатите от тази политика през последните години може да се съди по-много показатели, но най-добра представа за тях дава развитието на БВП на човек от населението в рамките на ЕС. Това може да се проследи от данните, които се съдържат в следващата таблица и диаграма:

Таблица и диаграма 2 Среден БВП на човек от населението през периода 2010 – 2016 г.
(в хил. евро)



Източник: Eurostat и собствени изчисления
* Страни от еврозоната

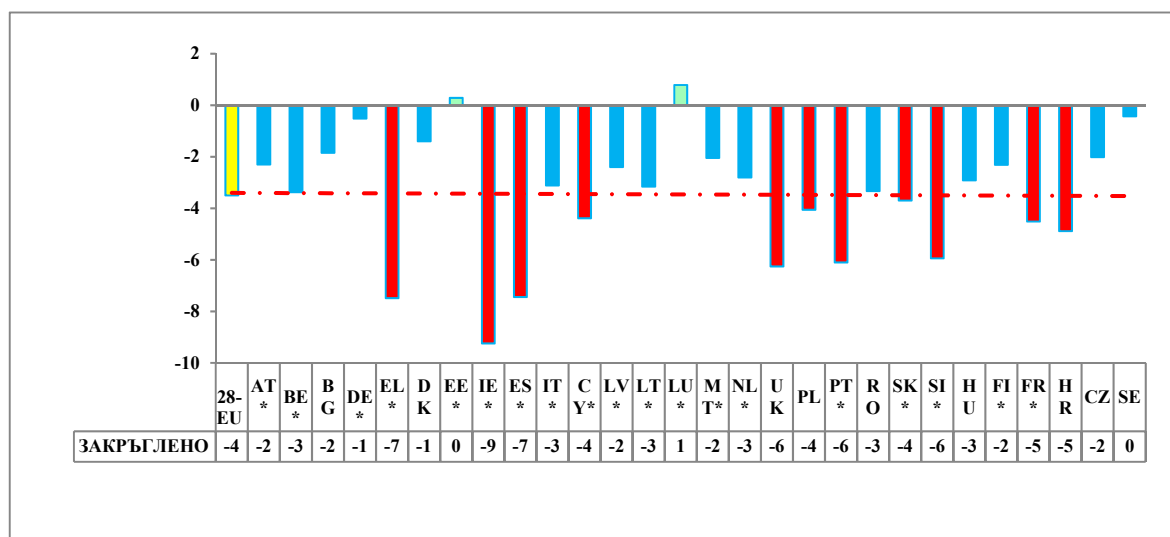
От информацията, която се съдържа в тази таблица и диаграма става ясно, че: п ъ р в о, все още различията в икономическото състояние между страните на ЕС са значителни, в т о р о, в най-добро състоянието по този показател са Люксембург, Дания, Ирландия и Швеция а в най-лошо – Румъния и България; т р е т о, трендовата линия показва, че средното ниво на БВП на човек от населението в рамките на ЕС намалява и ч е т в ъ р т о, всичко това означава, че целите на въпросната кохезионна политика не са изпълнени.

На тази основа може да се поддържа становището, че в рамките на бъдещето развитие на ЕС най-напред трябва да се предприемат спешни мерки за изпълнението на целите на кохезионната политика. За тази цел е необходимо: п ъ р в о, кохезионната политика на третирания тук съюз да се превърне в приоритетна политика, в т о р о, за провеждането на тази политика да се отделят много повече парични ресурси, т р е т о, наложително е да се усъвършенстват подходите за предоставяне на парични средства на отделните държави във връзка с изпълнението на кохезионната политика и ч е т в ъ р т о, целесъобразно ще бъде да се подобри и засили контрола при използването на паричните средства, свързани с тази политика.

Специално внимание заслужава и ориентирането на ЕС към **провеждане на децентрализирана приходна и разходна политика** на отделните страни от неговия състав и наблюдение, контрол и санкциониране само при наличието на отклонение на бюджетното им салдо от възприетата като критерии норма от минус 3,0%. Такава децентрализирана политика би била приемлива обаче ако икономическите условия в отделните страни на ЕС са приблизително еднакви и ако тези страни изпълняват посочената норма. За съжаление обаче данните показват, че въпросните икономически условия все още са много различни, а възприетата норма за бюджетно салдо се изпълнява само от незначителен брой страни. Това напълно се потвърждава от съдържанието на таблица и диаграма 3.

Като се вземе под внимание информацията, която се съдържа в тази таблица и диаграма могат да бъдат направени следните конкретни изводи: **първо**, през разглеждания период от време само две страни (Естония и Люксембург) от ЕС имат положително средно бюджетно салдо, **второ**, доминират страните от този съюз, които имат отрицателно средно бюджетно салдо, **трето**, повече от половината страни на ЕС имат отрицателно средно бюджетно салдо по-голямо от приетата норма, **четвърто**,

Таблица и диаграма 3 Средно бюджетно салдо през периода 2010 – 2016 г.
(в % от БВП)



Източник: Eurostat и собствени изчисления

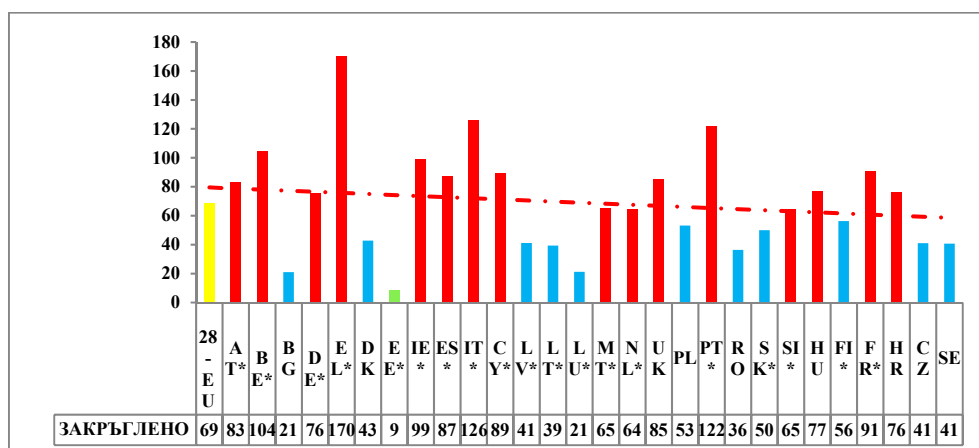
* Страни от еврозоната

най-голямо е превишението на тази норма при Ирландия, Гърция и Испания и **пето**, дори средното ниво на превишението, отнасящо се за всички страни от ЕС е по-голямо от посочената вече норма, което напълно се потвърждава и от показаната трендова линия.

Всичко това дава основание да се твърди, че за стабилизирането на бъдещото финансово състояние на ЕС са необходими спешни мерки, водещи до промяна в бюджетните салда на отделните страни на ЕС. Наложителна е в бъдеще преди всичко ревизия на възприетата от него децентрализирана приходна и разходна политика. Може да се предполага, че след като бъдат реализирани целите на кохезионната политика ще възникнат условия за **уеднаквяване (стандартизиране)** и в двете направления. Това означава, че в областта на **приходната политика** трябва да се търсят решения, които тогава да осигурят във всички страни на разглежданата тук общност еднакви данъчни основи, еднакви начини за данъчно облагане, еднаква организация на неданъчните приходи, еднакви изисквания към събираемостта на приходите и пр. В аналогична посока трябва да бъдат извършени и промените, засягащи провежданата в рамките на ЕС **разходна политика**. За тази цел тогава трябва да се осигурят условия за еднакви решения, отнасящи се до приоритетния подход към разходите, ориентацията на разходите към факторите на производство, мерките за намаляване на непроизводителните разходи, както и към създаване на предпоставки за използване на разходите като фактор, осигуряващ икономически растеж.

В рамките на проблемите, които засягат бъдещето на фискалната политика на ЕС специално място заемат и проблемите, които се отнасят до използването на **ДЪЛГОВО финансиране**. Известна представа за него, през последните години, може да се придобие от съдържанието на следващата таблица и диаграма:

Таблица и диаграма 4 Среден размер на държавен дълг през периода 2010 – 2016 г.
(в % от БВП)



Източник: Eurostat и собствени изчисления

*Страни от еврозоната

От данните, които се съдържат в тази таблица и диаграма могат да бъдат оформени следните констатации: първо, през разглеждания период от време само в една единствена страна на ЕС (Естония) средното ниво на държавния дълг е под 10% от БВП, второ, в преобладаващата част от страните на тази общност средното ниво на третираният тук дълг превишава, приетото за граница на този показател ниво от 60%, трето, най-голямо е превишението в Гърция, Италия и Португалия, четвърто, трендовата линия показва, че е налице тенденция на незначително общо средно намаление на дълговото финансиране и навлизане в границите на възприетата норма и пето, въпреки тази тенденция мащабите на дълговото финансиране в рамките на ЕС са значими и продължават да предизвикват трудно разрешими проблеми.

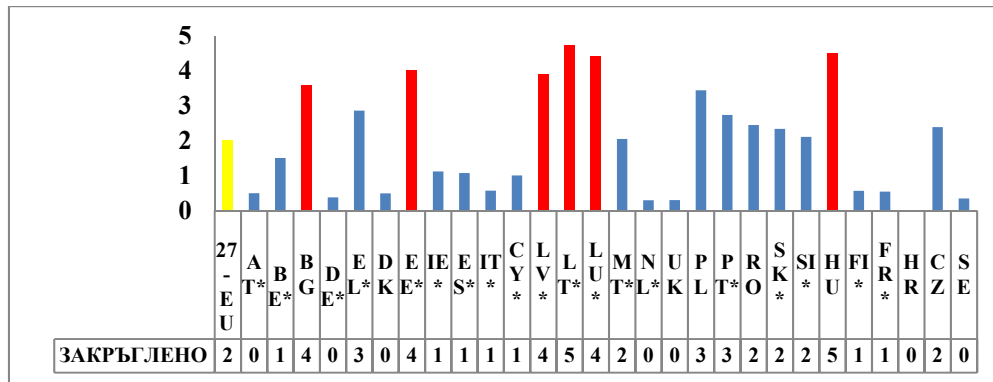
Изведените констатации за третираното тук дългово финансиране дават основание да се твърди, че и в тази област на фискалната политика е необходимо да се предприемат не само решителни мерки за неговото свеждане до възприетата норма, но и за създаване на предпоставки за още по-голямото му намаление. Целесъобразно ще бъде в тази посока усилията да бъдат насочени преди всичко към намаляване на посочените вече отрицателни салда между приходите и разходите на отделните страни от ЕС, към използване на дълговото финансиране най-вече за финансиране на производителни разходи, към оптимизиране на съотношението между вътрешното и външното дългово финансиране, към оптимизиране на цените на дълговото финансиране и пр.

Когато се разглеждат въпросите, отнасящи се до бъдещето на фискалната политика на ЕС не е възможно да не бъдат третирани и избрани проблеми, засягащи **бюджета на тази общност**. За тази цел вниманието тук ще бъде насочено преди всичко към **разходната част на този бюджет**, тъй като за сега по отношение на **приходната му част** има наложена добра практика, според която основният източник за тях са собствени средства и преди всичко годишни вноски на отделните страни в размер на 1% от техния БВП. Тук се налага само да бъде подчертано, че според целите, които се поставят пред ЕС и преди всичко пред неговата кохезионна политика този източник на приходи трябва да се увеличи. За тази цел следва да се разчита както на нарастването на БВП, така и на евентуалното повишаване на процента за дължимите вноски от отделните страни.

В рамките на **разходната част на бюджета** на ЕС трябва както в настоящия момент, така и в бъдеще да се държи сметка за нейната зависимост от приходната част. Това дава основание да се твърди, че за разширяване на възможностите на разходната част на бюджета на ЕС ще бъде целесъобразно първоначално да се използва и дълговото финансиране. Ориентирането към такъв подход обаче трябва да става много внимателно,

тъй като, както бе посочено вече, това финансиране е полезно и оправдано само когато се използва за разходи, имащи производителен характер. Известна представа за средното ниво на разходите на бюджета на ЕС може да се получи от съдържанието на следващата таблица и диаграма:

Таблица и диаграма 5 Средни разходи от бюджета на ЕС през периода 2010 – 2016г.
(в % от БВП)



Източник: Europäische Kommission - Haushalt и собствени изчисления
* Страни от еврозоната

На базата на данните от тази таблица и диаграма могат да бъдат направени следните основни изводи: п ъ р в о, средното ниво на разходите от бюджета на Европейския съюз превишава двойно възприетата норма за годишните вноски. Това показва, че в рамките на неговите приходи се включват и други източници, а това са преди всичко вноските от данъка върху добавената стойност и събраните мита, в т о р о, около една трета от страните на ЕС получават по-малко средства от разглеждания тук бюджет в сравнение с техните вноски в него и фактически се явяват нетни донори, т р е т о, най-много са разходите на този бюджет, които се насочват към Литва и Унгария и ч е т в ъ р т о, трендовата линия показва, че е налице слаба тенденция на общо намаление на третираните тук разходи.

Всичко това налага както в близкото бъдеще, така и по-нататък да се води политика преди всичко на по-добре мотивирано изразходване на паричните ресурси, с които разполага ЕС. Най-напред тази политика трябва да се съобразява с изпълнението на целите на кохезионната политика, а след това не само с необходимостта от поддържане да достигнатото относително изравняване на икономическото състояние на отделните страни, но и с потребността от постигането на стабилен икономически растеж.

Европейският съюз трябва да бъде ориентиран към създаване на бъдещи предпоставки, при които всяка една отделна негова страна да има възможност без

допълнително преразпределение на парични средства да постига своите цели. Това ще бъде израз на действителна реализация на пледираната от много икономисти и специалисти фискална децентрализация.

Заклучение

Взаимната връзка между паричната и фискалната политика на ЕС налага при разрешаването на проблемите, които са свързани с финансовото бъдеще на тази общност да се подхожда **комплексно**. Това означава, че разрешаването на проблемите от областта на паричната политика трябва да става чрез съобразяване с тяхната зависимост от фискалната политика, а разрешаването на проблемите от областта на фискалната политика да се съобразява с тяхната зависимост от паричната политика.

Използвана литература

1. Стийлиц, Д. Еврото – Как една обща валута застрашава бъдещето на Европа, София, Изток-Запад, 2016
2. Мишкин, Ф., Теория на парите, банковото дело и финансовите пазари, София, Изток-Запад, 2014
3. Brown, C. V. & Jackson, P. M., Икономика на публичния сектор – Адаптиран вариант, София, PSSA, 1998.
4. Христов, М., Основи на финансите, София, ВУЗФ, 2013
5. Христов, М., Публични финанси, София, ВУЗФ, 2013
6. Statista – Das Statistik-Portal
7. Europäische Kommission- Haushalt

ЕВРОЗОНАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ТЪРСЕНЕ НА ИДЕНТИЧНОСТ И НОВИ РЕШЕНИЯ ЗА СВОЕТО БЪДЕЩЕ

Емилия Георгиева *

Резюме: В доклада са разгледани важни теоретични и практически въпроси, свързани с историята на възникването, условията при които съществува понастоящем, както и тези, при които ще се развива в бъдеще Евророната на Европейския съюз. Основният акцент е поставен върху същността на Евророната като уникален паричен съюз при съвременните условия; към нейните основни характеристики, утвърдили се след близо две десетилетия съществуване; към новите идеи за нейното по-нататъшно утвърждаване и развитие на фона на присъединяването на нови държави членки, на задълбочаването и завършването на ИПС на ЕС най-късно до 2025г. и в контекста на стратегическите инструменти за постигането на основните приоритети на Съюза като цяло. Специално място е отделено и на въпроса за евентуалното бъдещо членство в Евророната на България.

Ключови думи: Евророна, Европейски съюз, ИПС на ЕС, ЕВМ II / ERM II, идентичност, разширяване, реформиране, БРЕКЗИТ, България.

Въведение

Поради причини от различно естество интересът към Евророната (ЕЗ) на Европейския съюз (ЕС) нарасна неимоверно много в последно време. Като най-важни сред тях могат да се посочат: нестихващото любопитство към нейната уникална природа; натрупалите се с години нерешени проблеми и възникнали нови специфични общи предизвикателства; БРЕКЗИТ и появилата се възможност тя да защити своята нарастваща икономическа и финансова тежест без прояви на ревност от страна на Обединеното кралство; мястото ѝ като самостоятелен икономически играч в световен мащаб, който трябва да продължава да се доказва в условията на кризисни и посткризисни периоди; разширяването ѝ за сметка на всички желаещи да се присъединят към нея държави с право на дерогация; умножаването на ползите и свеждането до минимум на загубите от членството в нея, както и още много други.

Макар че съществува вече почти 2 десетилетия, Евророната (а в по-общ план и самият Европейски съюз) продължава да търси себе си, да утвърждава идейната си

* Доц. д-р Емилия Георгиева е преподавател в катедра „Икономикс“ в УНСС.

идентичност, както и да апробира нови мерки по посока на своето съхраняване и развитие като контрапункт на непрекъснатите прогнози, че може да се разпадне.

В качеството на важен аргумент, който се има предвид при последващия анализ, е и обстоятелството, че изминатият път от началото на 70-те години на миналия век, когато се разпада Бретън – Уудската система и се правят първите стъпки към изграждане на нова система от валутни отношения¹, до настоящия момент – почти половин век по-късно, когато Евроната има своя ясна физиономия, история, икономически и политически потенциал, е достатъчно дълъг, за да може постигнатото да се зачеркне с лека ръка и всичко да започне отначало.

Същност и специфики на Евроната

Изясняването на същността на Евроната като най-висока степен в развитието на ИПС на ЕС продължава да провокира изследователите и днес, когато тя е на прага на своето почти 20-годишно съществуване. Макар че неоспоримите ѝ характеристики са повече от дискуссионните, то за нуждите на анализа е необходимо да бъдат посочени както едните, така и другите.

Сред най-важните общоприети реквизити на нейната най-дълбока същност са изписването ѝ²; отъждествяването на членството в нея със статут на държава – пълноправен член на ЕС и пълноценен член на неговия ИПС, т.е. на държава без право на дерогация/изключение; критериите за членство в нея, известни като Маастрихтските (конвергентни) критерии³; съвпадението на нейния старт с началото на третия етап от изграждането на ИПС на ЕС, започнал на 01.01.1999г.; позитивите и негативите от членството в нея (в по – общ план в ИПС на ЕС); еврото като неин символ⁴, а гръцката буква „епсилон“ (€) – като негова илюстрация; обстоятелството, че еврото се използва както в европейската територия на държавите-членки на Евроната, така и в техните територии, които географски не принадлежат към Европа⁵; наличието на т.нар. едностранна евроизация, при която отделни държави, като напр. Черна гора, Косово, които не са членове на ЕС, използват еврото като законно платежно средство, както и на такива като Ватикана, Сан Марино, Монако, Андора, които го използват след подписване на специални споразумения и др.; възможността за осъществяване на срещи в различен формат между ръководители на различно равнище (президенти, министър-председатели/канцлери, министри и др.) от държавите-членки на Евроната, в т.ч. станалите вече традиция срещи на върха на държавите от Евроната, срещи между министрите на финансите в рамките на т.нар. Еврогрупа/ЕВРОЕКОФИН и др.; системата

от институции/формати, която е създадена (и продължава да се разширява и усъвършенства) с цел Евророната (а в по-широк аспект целия ИПС на ЕС) да бъде управлявана ефективно, в т.ч.: Европейската централна банка/ЕЦБ, Европейската система от централни банки/ЕСЦБ (като съвкупност от ЕЦБ и националните централни банки на всички държави от ЕС), Евросистемата (като съвкупност от ЕЦБ и националните централни банки само на държавите от Евророната), Банковият съюз на ЕС (основните елементи на който са Единният надзорен механизъм / ЕНМ, Единният механизъм за реструктуриране /ЕМП, Единният наръчник за регулиране на банковите услуги и Единната схема за гарантиране на влоговете в банките) и др.

На основата на посочените най-общи характеристики на Евророната и произтичащите от тях последствия, може да се каже, че тя най-общо представлява съвкупност от държави – членки на ЕС, приели за своя парична единица еврото. По наше дълбоко убеждение водещ е именно фактът, че става въпрос за единно валутно пространство, изградено върху принципите на валутната зона, а не за географски и икономически регион, пък макар и състоящ се от всички държави – членки на Европейския съюз, които напълно са въвели еврото като своя национална валута (наричан още „Евроленд“/„Евроземя“). Извън посоченото Евророната е най-големият създаван до момента паричен съюз, който: обединява 68% от държавите – членки на ЕС (19 от общо 28); има население (към 01.01.2017г.) от над 300 млн. души (338 471 000 души), или приблизително 67% от това на ЕС-28 (508 450 856 души); разполага с територия (към 19.05.2017г.) от 2 843 100 кв.км. или приблизително 64% от тази на ЕС-28 (4 463 600 кв. км.) и т.н. През 2016 г. Евророната има относителен дял в световния БВП, равняващ се на 15,73%, както и такъв в рамките на ЕС, възлизащ на 72,5%. След оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС се очаква държавите - членки от Евророната на бъдещия ЕС-27 да съставляват вече цели 85% от общия БВП на Съюза. Представен в номинално изражение (в евро) по данни на Евростат БВП на Евророната се равнява през 2016 г. на 10 772 921, 2 млн. евро, а на човек от населението (отново за 2016 г.) – на 31 700 евро (при 29 000 средно за ЕС-28).

В допълнение към най-важните характеристики на Евророната, произтичащи и от факта, че еврото остава единственото законно платежно средство в нейните държави членки след като техните официални национални парични единици излизат от обращение и в немалко случаи предизвикват носталгия, следва да се отбележи, че: още със създаването си тя се превръща във втората най-често използвана валута в света; с нея пряко или косвено са свързани валутите на 60 държави и територии, които представляват

още 175 млн. души; тя има отношение към кошницата с общо 5 валути, използвана от МВФ (известна като специални права на тираж /СПТ), в която през 2017г. еврото заема второ място (с относителен дял от 30%) след щатския долар и пред британския паунд, японската йена и китайския юан; благодарение на нейното съществуване еврото се е превърнало и в основно средство за размяна при официални интервенции на финансовите пазари; в средство за съхранение; във валута за издаване на облигации; в използвана от централните банки, правителствени институции и частни субекти резервна валута и т.н.⁶

Паралелно с категорично установените, съществуват и немалко на брой дискуссионни или нерешени въпроси около идентичността на Еврозоната, на нейната специфична природа при непрекъснато променящите се обстоятелства, както и на мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с нейното по-нататъшно съществуване и функциониране. Сред тях без съмнение на преден план излизат тези за: критериите за членство в нея и потребността някои от тях да бъдат ревизирани, в т.ч. най-вече тези за бюджетният дефицит и консолидираният държавен дълг като относителен дял от БВП; възможността държава членка да напусне ЕС, но не и само Еврозоната⁷; подготовката за членство в Еврозоната и недотам еднаквите стандарти, прилагани към отделните държави при приемането, престоя и излизането от ЕВМ II/ERM II като задължително предварително условие за присъединяване към клуба на най-конкурентоспособните държави; спазването на Маастрихските критерии и специално създадените референтни стойности за държавите от Еврозоната, сред които най-вече се откроява изискването на ЕЦБ за поддържане на равнище на инфлация „под, но близко до 2% в средносрочен план“; задълбочаването и завършването на ИПС на ЕС, в т.ч. предложението на ЕК членството в Еврозоната да е отворено за всички държави от Съюза и още много други.

Разширяванията на Еврозоната

Подобно на Европейските общности/Европейския съюз, и в рамките на Еврозоната се осъществява процес на разширяване чрез постепенното приемане на нови доказали се по отношение на изискванията за членство там държави. Като цяло „доказателствата“ са сложна симбиоза между конкретни технически стъпки и политически консенсус/решения от страна на оторизираните институции на Съюза и държавите-членки на ЕЗ. Конкретен израз на горепосоченото е както различното време, за което държавите кандидатки (от 2001 г. нататък) са успели да се придвижат до

получаване на желанния статут на страна – членка на Еврозоната⁸, така и липсата на предварително ясна дата и година за началото на конкретното присъединяване.

От установилата се практика се констатира, че разширяванията на Еврозоната се осъществяват за сметка на една или (засега) най-много две държави. За старт на всички тях е определено началото на съответната календарна година (1 януари), като преди това е направен строг мониторинг на изпълнението на Маастрихтските критерии, които за разлика от тези за членство в ЕС (известни като Копенхагенските) са значително по-конкретни и поддаващи се на количествено измерване. Съгласно чл.140 на ДФЕС крайното решение за присъединяването се взема от Съвета на Европейския съюз по предложение на Европейската комисия и след консултация с Европейската централна банка.

От Таблица 1. може да се проследи процесът по присъединяването на нови държави към ЕЗ след като тя е създадена от 11 от всички 15 към 01.01.1999 г. държави - членки на ЕС (с изключение на Гърция, Дания, Обединеното кралство и Швеция). Това, което прави най-силно впечатление, е че първоначално Гърция не покрива критериите за членство в Еврозоната, респ. не може да участва в нейното създаване, но пък става първата присъединила се впоследствие държава членка. Три от тогавашните държави - членки на Съюза (Дания, Обединеното кралство и Швеция) не само не проявяват интерес към членство в ЕЗ, но две от тях в лицето на Дания и Обединеното кралство (ОК) категорично застават на позицията, че на този етап това не е възможно. Обединеното кралство дори вече направи и първите крачки към излизане от Европейския съюз (т.нар. БРЕКЗИТ), а при Швеция освен субективни, има и обективни причини за незаинтересованост от подобно членство.

От 01.01.2007 г. нататък Еврозоната се разширява само за сметка на т.нар. нови държави членки. Щафетата от Гърция поема Словения, а последната държава, която засега се е присъединила към Еврозоната е Литва (на 01.01.2015 г.). Скорошно присъединяване на нови държави не се очаква, макар че Еврокомисията оптимистично предвижда до към 2025 г. в Еврозоната да влязат всички останали държави от ЦИЕ и ЮИЕ (България, Полша, Румъния, Унгария, Хърватия и Чехия), та дори и Швеция.

Таблица 1. Разширяванията на Евроната на Европейския съюз*

№	Държави-членки на ЕЗ (1)	Година на членство в ЕО/ЕС (2)	Дата и година на членство в ЕЗ (3)	Време между членството в ЕО/ЕС и в ЕЗ (4)	Престой в ЕВМ II/ЕРМ II (5)
1.	Белгия	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
2.	Германия	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
3.	Италия	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
4.	Люксембург	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
5.	Нидерландия	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
6.	Франция	1958/1993 г.	01.01.1999 г.	41 г./5,2 г.	
7.	Ирландия	1973/1993 г.	01.01.1999 г.	26 г./5,2г.	
8.	Испания	1986/1993 г.	01.01.1999 г.	13 г./5,2 г.	
9.	Португалия	1986/1993 г.	01.01.1999 г.	13 г./5,2 г.	
10.	Австрия	/1995 г.	01.01.1999 г.	/4 г.	
11.	Финландия	/1995 г.	01.01.1999 г.	/4 г.	
12.	Гърция	1981/1993 г.	01.01.2001 г.	18 г./7,2 г.	2 г.
13.	Словения	/2004 г.	01.01.2007 г.	/2,8 г.	2,6 г.
14.	Кипър	/2004 г.	01.01.2008 г.	/3,8 г.	2,8 г.
15.	Малта	/2004 г.	01.01.2008 г.	/3,8 г.	2,8 г.
16.	Словакия	/2004 г.	01.01.2009 г.	/4,8 г.	3,1 г.
17.	Естония	/2004 г.	01.01.2011 г.	/6,8 г.	6,6 г.
18.	Латвия	/2004 г.	01.01.2014 г.	/9,8 г.	8,8 г.
19.	Литва	/2004 г.	01.01.2015 г.	/10,8 г.	10,6 г.

Източник: Съставено от автора.

*Забележка: Държавите – членки на ЕС (колона 1) са подредени в хронологичен ред и по азбучен ред на местата, където има повече от 1 държава. 2) За година на членство в Европейските общности (ЕО) – ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ, е посочена 1958 г., тъй като тогава влизат в сила договорите за създаване на ЕИО и ЕВРАТОМ (през 1952 г. е влязъл в сила договора за създаване на ЕОВС). За година на създаване на ЕС е посочена 1993 г., тъй като на 01.11. същата година влиза в сила Договора за създаване на ЕС (ДЕС)/ Договора от Маастрихт (ДМ). 3) Държавите – членки на ЕЗ са подредени в хронологичен ред, като първите 11 са нейни основатели, а разширяването ѝ започва от 2001 г. нататък. И предвижда до 2025г. в Евроната да влязат и всички останали държави от ЦИЕ и ЮИЕ (България, Полша, Румъния, Унгария, Хърватия и Чехия), та дори и Швеция).

Извън посоченото следва да се отбележи още, че на различните държави/групи от държави е било необходимо различно по продължителност време, за да станат учредителки или да се присъединят към ЕЗ впоследствие. За 6-те основателки на ЕО това време е най-голямо – 41 години след влизането в сила на ДЕИО и ДЕВРАТОМ и малко

над 5 години от влизането в сила на Договора от Маастрихт. За присъединилите се в периода 01.01.1973 г. – 01.01.1986 г. държави (все още не е създаден ЕС) този период е малко по-къс – между 26 и 13 години (спрямо влизането в сила на ДЕИО и ДЕВРАТОМ), респ. 5,2 г. (спрямо влизането в сила на ДЕС), а за останалите – още по-строго индивидуален. Така например за Австрия и Финландия той е 4 години, за Гърция – 18 г./7,2 г., за Словения – 2,8 г., за Кипър и Малта – 3,8 г., за Словакия – 4,8 г., за Естония – 6,8 г., за Латвия – 9,8 г. и за Литва – 10,8 години. За всички следващи, при условие, че се реализира предположението за присъединяването им до към 2025 г., може да се очаква той отново да нараства, но вече поради факта, че те няма да са еднакво подготвени за скорошно членство (Швеция и нито една от 6-те държави от ЦИЕ и ЮИЕ към момента не е член на ЕВМ II). Разбира се, че в „най-благоприятна“ позиция ще се намира Хърватия, тъй като тя последна се присъединява към ЕС (01.07.2013 г.).

Предстоящи стъпки за реформирането на Евророната

В последните години се наблюдава засилена активност от страна на институциите (респ. техните лидери) и някои специални формати (напр. Еврогрупата) на Евросъюза, както за реформиране на самия него, така и на Евророната. В редица доклади, обяснителни бележки и специално разработени пакети от мерки след 2012 г. са представени достатъчно подробно основните идеи и предложения за реформи, разглеждани като част от по-широк план за реформи на ЕС и неговия ИПС, в отговор на БРЕКЗИТ и все по-засилващия се скептицизъм, че Евророната може да се превърне в действително солидна структура.

От съдържанието на публикувания от Европейската комисия на 31.05.2017 г. материал под наименованието „Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз“, както и от направените по повод на него коментари на различни равнища, се констатира, че в него са/не са поставени няколко групи въпроси. На първо място става ясно, че има въпроси около членството в Евророната, които или не са повдигнати изобщо, или пък по тях не се очакват никакви промени. Сред основните са тези: за възможността на този етап входът към Евророната⁹ да бъде либерализиран и желаещите да влизат в нея по-лесно; за липсата на мълчание по повод на критериите за членство в Евророната, ergo очакването те да бъдат променени по посока редуцирането на някои от заложените в тях задължителни референтни стойности; за смекчаване на изискванията към влизането в ЕВМ II (като задължително условие за минимум 2-годишен престой там) и т.н.

На второ място, в цитирания по-горе документ на Еврокомисията са намерили място вече известни или пък съвсем нови предложения за реформиране на Еврозоната до 2025 г., като сред тях най-сериозно внимание заслужават идеите: за осъществяване на възможните реформи в Еврозоната в контекста на последната световна финансова и икономическа криза, с акцент върху дълговата криза, която подложи на изпитание както задлъжнелите държави, така и тези държави и институции, на които се падна ролята на техни „спасители“ (ЕК, ЕЦБ, МВФ, отделни държави); за ключовите области, в които се предвижда да бъдат осъществявани основните реформи, а именно: утвърждаване и завършване на финансовия съюз, постигане на по-интегриран икономически и фискален съюз, въвеждане на по-голяма демократична отчетност, легитимност и укрепване на институциите на Еврозоната; за реализиране на конкретни мерки в рамките на реформата, а именно: създаване на финансово министерство/финансова служба на Еврозоната, начело на които да застане евентуално председателят на Еврогрупата; за обособяване на общ бюджет на Еврозоната, който да предоставя средства за смекчаване на икономически шокове в различните им измерения, както и евентуално да акумулира тези средства от бюджета на ЕС, от Европейския механизъм за стабилност в качеството му на постоянен спасителен механизъм за Еврозоната, от държавите членки под формата на вноски; за издаване на облигации, деноминирани в евро (наричани от ЕК - European safe asset), с цел превръщането им във водещи за европейските финансови пазари; за преосмисляне на равновесието между Еврокомисията и Еврогрупата като израз на по-нататъшното политическо сближаване; за назначаване на постоянен председател на Еврогрупата и консолидиране на външното представителство на Еврозоната; за завършване на банковия съюз и създаване на съюз на капиталовите пазари, както и още много други.

На трето място, идеите и предложенията на Европейската комисия за по-задълбочена интеграция след като Обединеното кралство напусне Евросъюза се предвижда да бъдат реализирани на два етапа – до 2019 г. и в периода между 2019 г. и 2025 г. През първият етап следва да бъде завършено започнатото, а през втория – да се осъществят по-сложните и изискващи допълнително обсъждане въпроси, а именно – създаването на министерство на финансите на Еврозоната, назначаването на негов министър и обособяването на неин бюджет, различен от този на Евросъюза, дори учредяването на отделен от този на Евросъюза парламент. Като начало всички предложения на ЕК се предвижда да бъдат обсъдени от правителствата на държавите членки (съответно им бъде предоставена възможност да изкажат своето мнение и

предпочитания), но в по-късните етапи на интеграцията неминуемо следва да се върви към по-голяма монолитност и сплотеност при вземането на най-важните решения.

На 13.09.2017 г. председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер произнесе пред членовете на Европарламента станалата вече традиция годишна реч за състоянието на Съюза.¹⁰ В нея той взема отношение към редица въпроси, поставени в т.нар. Бяла книга за бъдещето на Европа, представена също от него на 01.03.2017 г., респ.предлага актуалната му позиция да бъде разглеждана като своеобразен „шести сценарий“ (в „Бялата книга“ се съдържат 5 сценария за потенциалното състояние на ЕС до 2025 г.) Специално по въпроса за еврото (респ. Еврозоната) той препотвърждава получената вече широка гласност теза, че за „да обединява, а не да разединява нашия континент, то трябва да бъде нещо повече от валута на отбрана група от държави.“ Замислено е „като единна валута на Европейския съюз в неговата цялост“ и, с изключение на Обединеното кралство и Дания, „от всички останали се изисква да се присъединят към еврозоната“, „веднага щом изпълнят всички условия“. Във връзка с присъединяването на нови държави към Еврозоната на ЕС Жан-Клод Юнкер предлага да се създаде специален инструмент за присъединяване, който да предлага и осъществява техническа, и дори финансова подкрепа.

Извън посочения аспект председателят на ЕК предлага и други интересни идеи, между които: насърчаване на всички държави членки да се присъединят към банковия съюз; превръщане на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) в Европейски валутен фонд; създаване на поста „европейски министър на икономиката и финансите“, който да се занимава с насърчаване и подкрепа на осъществяваните структурни реформи в държавите членки, както и да изпълнява по съвместителство длъжността председател на Еврогрупата.

Изключително важно е да се отбележи, че в своята реч Жан-Клод Юнкер категорично се разграничава от идеята Еврозоната да има отделен бюджет („Нямаме нужда от бюджет за Еврозоната, от стабилен бюджетен ред за Еврозоната в рамките на бюджета на ЕС“) и да се обособи отделен парламент на Еврозоната („Не подкрепям и идеята да има отделен парламент за Еврозоната. Парламентът на Еврозоната е Европейският парламент“). Освен това всички идеи и конкретни мерки са инкорпорирани в пътна карта, която очертава посоката до края на месец март 2019 г., когато се очаква Обединеното кралство да напусне Съюза и от 30.03.2019 г. той да остане с една държава членка по-малко, а именно – 27.

България и Евроната

Членството на България в Евроната следва да се разглежда в контекста на най-новото предложение на Еврокомисията то да е отворено за всички държави от ЕС (в случая 7-те държави с право на дерогация – България, Полша, Румъния, Унгария, Хърватия, Чехия и Швеция – без Дания и Обединеното кралство, които са категорични, че не искат такова членство) и желанието на самата страна това да стане след като изпълни съответните изисквания. Макар по този въпрос да се говори отдавна, България е все още далеч от постигането на тази цел. И по признание на българските политици, и по признание на ангажираните в тази област европейски лидери, България следва не само да бъде подкрепена морално в усилията ѝ да стане пълноправен член на Евроната, но и да получи компетентна помощ и адекватно на нейните досегашни усилия признание. Според мнението на високопоставени европейски представители¹¹ „България върви към еврото“ (Валдис Домбровскис) и Еврокомисията „силно подкрепя действията, които се извършват, за да се стигне“ до финалното му приемане. По мнението на Домбровскис страната се справя доста успешно с изпълнението на номиналните критерии за членство, но има да направи още твърде много по отношение на т.нар. реална конвергенция. Двата основни проблема, които трябва да намерят спешно решение са ниската степен на сближаване на икономиката на България със страните, които се намират на средноевропейско ниво (според българският министър на финансите Владислав Горанов по-голямата част от присъединилите се през последните години държави към Евроната са го направили при равнище на БВП на глава от населението около 70% от средния за ЕС – 28, докато по паритет на покупателна способност/ППС България е на последно място с индекс под 50 (48), или 6 620 евро за 2016 г.), както и наличието в нея на прекомерни макроикономически дисбаланси. Като причини за тези дисбаланси се посочват все още непреодолените рискове във финансовата сфера и липсата на ефективни действия в социалната.

По отношение на препоръките към подготовката на България за членство в Евроната, от страна на най-авторитетните институции в това отношение в страната (БНБ, Министерство на финансите и др.) се дават гаранции, че от 2014 г. насам (когато фалира КТБ) банковият сектор в страната е вече стабилизирани и се работи по посока усъвършенстване на надзорните функции на БНБ. Полагат се значителни усилия България да бъде приета в ЕВМ II като абсолютно необходима стъпка към Евроната, както и като напълно заслужена оценка за усилията ѝ да премине на нова скорост от периферията на ЕС към неговото евроядро.

Използвана литература

Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г. Европейска комисия. COM (2017) 2025 от 1-ви март 2017: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_bg

Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз. Европейска комисия. COM (2017) 291 от 31 май 2017г.: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_bg.pdf

Завършване на европейския икономически и паричен съюз. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц от 22.06.2015 г.: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_bg.pdf

Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз. Официален вестник на Европейския съюз, 26.10.2012 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>

Към един истински икономически и паричен съюз. Доклад на председателя на Европейския съвет Херман ван Ромпой, Брюксел, 26 юни 2012 г. EUCO 120/12: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/BG/ec/131293.pdf

Симеонов, К. Гаранция за успех или билет към неизвестното е уникалният характер на Еврозоната в ЕС. Доклад, изнесен на международна научна конференция на тема: Икономически предизвикателства: миграция, глобализация, устойчивост, политики“, проведена на 21.10.2016 г. в УНСС.

Юнкер, Жан-Клод. Реч за състоянието на Съюза 2017 г., произнесена на 13.09.2017 г. пред членовете на Европейския парламент в Страсбург: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm

¹ В периода 13.03.1979 г. – 31.12.1998 г. в рамките на ЕО/ЕС функционира Европейската валутна система (ЕВС), която подготвя изграждането на ИПС на ЕС. От 01.01.1999 г. съществуващият в рамките на ЕВС Механизъм на обменните курсове (МОК) е заменен с нов, известен като Валутно – курсов механизъм II/ Механизъм на обменните курсове II/ Европейски валутен механизъм II/ Exchange Rate Mechanism II (ЕВМ II/ERM II). Участието в него се явява един от критериите, който следва да бъде покрит като условие за въвеждане на еврото.

² Еврозоната (синоним зона на еврото и абривиатура ЕЗ) се изписва на трите основни азбуки в ЕС, по следния начин: на латиница – euro area, eurozone; на гръцки - Ζώνη ευρώ; на кирилица/на български – Еврозона.

³ Съдържат се в чл.140 на ДФЕС и са доразвити в специален Протокол (№13) относно критериите за конвергенция, приложен към Договорите (ДЕС и ДФЕС). Към тях има отношение и Протокол (№12) относно процедурата при прекомерен дефицит, също приложен към Договорите.

⁴ Еврото е налична (за разлика от предишните безналични ЕРЕ /Европейска разчетна единица и ЕКЮ/ЕКУ/ Европейска валутна единица/Euro currency Unit) официална валута на държавите от Еврозоната на ЕС, която функционира под формата на „евробанкноти“ и „евромонети“, характеризиращи се със своя специфика. Едно евро се разделя на 100 поединици, наречени „цент“.

⁵ Например във Френска Гвиана (Южна Америка), Канарските острови (Испания), Азорските острови и Мадейра (Португалия) и др.

⁶ Този въпрос е разvit подробно в доклада на доц. д.п.н. Калоян Симеонов на тема „Гаранция за успех или билет към неизвестното е уникалният характер на Еврoзоната в ЕС“, изнесен на международна научна конференция на тема „Икономически предизвикателства: миграция, глобализация, устойчивост, политики“, София, 21.10.2016г.

⁷ В чл.50 на ДФЕС (като част от Договора от Лисабон, влязъл в сила на 01.12.2009г.) за пръв път е предвидена възможността държава членка да напусне Съюза, но правото на ЕС не предвижда такава, при която (в случай на необходимост) държава – членка на Съюза да напусне само ЕЗ, но не и Евросъюза.

⁸ В този период се включва и задължителният престой от минимум 2 години в ЕВМ II/ERM II, който също е с различна продължителност за 9-те валути, преминали през него - гръцката драхма, естонската крона, литовския литас, словенския толар, кипърската лира, латвийския лат, малтийската лира и словашката крона (а датската крона все още е в него), както вероятно и на тези, на които това предстои.

⁹ Между членството в ИПС на ЕС и Еврoзоната има разлика. Всяка държава, която влиза в ЕС става автоматично член на неговия ИПС на ЕС със статут на „държава с право на дерогация/изключение“. За да се присъедини обаче към Еврoзоната като най-висока точка от развитието на този съюз, тя трябва да премине през минимум 2 – годишен престой в ЕВМ II/ERM II и да изпълни Маастрихските конвергентни критерии. Именно след това тя получава статут на „държава без право на дерогация“, респ. статут на „държава – член на Еврoзоната.“

¹⁰ Всички цитати в тази част на доклада са взети от речта на Жан-Клод Юнкер от 13.09.2017 г. пред членовете на ЕП. Вж.: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm.

¹¹ Вж. Съобщения на заместник – председателя на ЕК Валдис Домбровскис в Twitter (@VDombrovskis) и на еврокомисар Пиер Московиси в Twitter (@Pierremoscovici).

ЕВРОЗОНАТА – КЛУБ НА ЕЛИТА ИЛИ ДВИГАТЕЛ НА ИНТЕГРАЦИЯТА

Христо Панев

Резюме: Създаването на еврозоната е резултат от политическо решение. Търсеният ефект е бил ускоряване и задълбочаване на европейската интеграция. В момента Европейският съюз се намира на кръстопът, който може да предопредели бъдещото развитие на еврозоната в две посоки. Едната възможна посока на развитие е тази на затваряне за нови участници и провеждане на политика на сегрегиране на държавите, които не участват в еврозоната. Другата възможна посока на развитие предполага връщане към първоначалната цел на общата валута – тази на ускоряване и задълбочаване на европейската интеграция. Към настоящия момент се наблюдава тенденция на елитаризиране и затваряне на еврозоната за нови държави-членки. Лошият опит от гръцката дългова криза и от дълговата криза в еврозоната са сред силните аргументи в тази насока. Същевременно чл. 3, параграф 3, ал. 1 от Договора за Европейски съюз се определя като една от основните цели на ЕС установяването на вътрешен пазар, а ал. 3 - икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки. Аргументите в полза на функционирането на еврозоната като инструмент на интеграцията имат основа в самите учредителни договори и превръщането ѝ в затворен клуб за елита чрез налагане на модела на Европа на две скорости, противоречи на целите на Европейския съюз, така, както са определени в Договорите. Чл. 3, параграф 4 от Договора за Европейски съюз регламентира, че Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото. Доколкото изграждането на еврозоната е изрично посочена цел на Съюза, подмяната ѝ от страна на институциите на ЕС с други цели или по-точно - поставянето на пречки и условия, които не са посочени в договорите, представлява отклонение от волята на държавите-членки, подписали договорите. Предвид предстоящото оттегляне от Европейския съюз на Обединеното кралство, възможността еврозоната да се разшири и да обхване всички държави членки на Съюза може да бъде успешно използвана като инструмент за консолидация и противопоставяне на центробежните сили в ЕС.

Ключови думи: ЕС, еврозона, интеграция, Европа на две скорости, Брекзит, цели на ЕС,

Текстът на чл. 119 §2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) не оставя никакво място за съмнение, че пълноправното членство в ЕС включва участие на държавата-членка в еврозоната и използването на единната валута, а дерогациите за новоприсъединилите се държави-членки са изключение, временно положение, което в резултат на процеса на конвергенция, следва да бъде прекратено. Действително ДФЕС не поставя срокове за изпълнение на това задължение на новоприсъединилите се държави членки, нито урежда санкции при фактически отказ от изпълнението му. По тези въпроси детайлният на моменти ДФЕС мълчи. Това превръща правната норма на чл. 119 § 2 в изцяло декларативна и дава на политиците нужната гъвкавост.

Отсъствието на ясно разписано в текстовете на Договорите задължение на държавите-членки с дерогация за предприемане на действия по присъединяване към еврозоната, липсата на насрещни задължения¹ за ЕС и за страните-членки, които вече участват в еврозоната да действат и да приемат членството на държавата с дерогация в случай, че тя е изпълнила Маастрихтските критерии, липсата на обвързване между резултатите от процеса по оценка на конвергенцията от страна на ЕЦБ и ЕК и възможността на държавата-членка с дерогация да претендира правото си да се включи в паричния съюз, липсата на критерии и ясна процедура за включване в ERM II, създава една сърцевина от политически решения отвъд експертните оценки и отвъд ясно очертаните икономически критерии. Това поставя тази политическа сърцевина зад привидната фасада на ясно и предварително дефинираните Маастрихтски критерии и процеса на конвергенция, определян като изцяло експертен и независим от волята на европейските политици.

В свое интервю² за Блумберг италианският икономист и политик Ламберто Дини³ сочи, че "...решението за създаване на еврозоната беше в най-висша степен политическо. От еврозоната се очакваше да доведе до по-тясна интеграция не само на икономическо, но и на политическо ниво." И ако признанието за политическия характер на решението за създаване на еврозоната не е изненада, то останалата част ни припомня за еволюцията, която еврозоната претърпя, превръщайки се от инструмент на европейската интеграция, обединила в себе си икономически могъща Германия и хронично страдащата от високи инфлация и безработица Италия, в демаркационна линия, разделяща Европа на две –

онази, истинска обединена Европа, чието създаване беше обявено с Декларацията на Робер Шуман в Часовниковата зала на двореца „Ке д'Орсе“ и другата, второстепенна Европа, оставаща в периферията на всички важни събития и встрани от блясъка на политическия и икономическия център.

Думите на Ламберто Дини действително потвърждават политическия характер на решенията за разширяване на еврозоната, но припомнят и не по-маловажния факт, че има съществено значение какви са същността и целите на политиката, която се следва при вземане на тези решения.

Болезнените последици от световната икономическа криза, дълговата криза в еврозоната и гръцката дългова криза, са част от факторите допринесли в най-голяма степен за описаната по-горе метаморфоза и лесно биха могли да бъдат изтъкнати като едни от най-важните причини за застой на европейската интеграция в последното десетилетие. Независимо от това комплексността на отношенията на политическата сцена в ЕС не позволява подобен опростен поглед към тези процеси. В този контекст следва да се изтъкнат кризата на идентичността на ЕС след вълните на Източното разширяване, укрепването и възхода на крайно-десни националистически политически формации във вътрешно-политически план в редица европейски държави, влошаването на отношенията с Руската Федерация след анексирането на Крим и Украинската криза (2014 г.), намесата на Руската Федерация във вътрешнополитическия живот⁴ и изборите в много държави-членки на ЕС, Брекзит.

В резултат на появилите се преки заплахи за съществуването на еврозоната, през продължителен период от време първата и най-съществена задача на политиката, следвана от институциите на ЕС беше постигането на една основна цел – оцеляването на еврозоната. Дори разширяването на еврозоната чрез присъединяването на Литва, Латвия и Естония с общ брой на населението по-малко от 7 милиона души, може да бъде разглеждано като подчинено на тази основна цел. Никой през периода 2011-2015 г. не изпитваше съмнения дали еврозоната ще може да абсорбира тези три малки икономики със скромен размер на БВП и че разширяването в посока Прибалтийските републики носи посланието, че еврозоната е жизнеспособна.

През същия период обаче, за присъединяване на останалите държави извън еврозоната, които отговарят на Маастрихтските критерии, дори не се споменава. Ярък пример за това е Република България.

Сред българските икономисти и политици доминиращо е мнението, че България до голяма степен изпълнява конвергентните критерии за присъединяване към еврозоната още преди присъединяването си към Европейския съюз.⁵

За сериозността на намеренията на българските институции по отношение на заявеното от държавата желание за влизане в ERM II незабавно след присъединяване към ЕС, говори подписаното на 25 ноември 2004 г. споразумение между Министерски съвет на Република България и Българска народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г. Споразумението е подписано в съответствие с официално заявената Преговорна позиция и Допълнителни информации към нея по глава 11 „Икономически и валутен съюз“, както и с Предприсъединителната икономическа програма на Република България 2002 – 2005 год. и 2004 – 2007 год.

Видно от самия текст на споразумението, намеренията на БНБ и МС към онзи момент са били да се проведе „стратегия за възможно най-бързо присъединяване“ към еврозоната като е записано, че „правителството и БНБ възнамеряват да отправят молба за присъединяване към междинния етап Валутен механизъм II (ERM II) веднага след официално членство в ЕС. Изрично заявените в споразумението очаквания на институциите са през втората половина на 2009 год. или на 01.01.2010 год. България да се присъедини към еврозоната.“⁶

Десет години след присъединяването към ЕС, България не е част от еврозоната. Нещо повече – не е участник и в ERM II. Очевидният извод е, че междуременно нещо се е променило. Остава да разберем кога и какво.

След присъединяването към ЕС, конвергентните програми заменят предприсъединителните икономически програми на държавите-кандидатки и отразяват действителните намерения на държавите-членки в областта на икономическата политика. В България те се изготвят от Министерство на финансите и се приемат с решение на Министерски съвет, като се представят за разглеждане от Народното събрание. До настоящия момент са приети десет конвергентни програми, като първата от тях е гласувана на заседание на МС на 14.12.2006 год. В нея са изцяло и подробно потвърдени заявените в Споразумението между МС и БНБ намерения за възможно най-бързо присъединяване към ERM II, а впоследствие – и еврозоната. В следващите конвергентни програми, включително в тази за периода 2009 – 2012 год., тези намерения са повторени, макар и само да са накратко споменавани в последното изречение на

уводната точка от програмата, където се сочи, че „Правителството и централната банка вече са формулирали и са в процес на поемане на съответните ангажименти за включване на българския лев във Валутен механизъм II (ВМ II)”

Първата конвергентна програма, в която отсъства изрично заявено намерение за възможно най-бързо включване в ERM II и присъединяване към еврозоната е програмата за периода 2011 – 2014 год. Във всяка следваща, включително и в тази, приета през месец април 2017 год., се наблюдава същата липса на изрично заявено намерение. Следва да се отбележи, че въпреки това, всяка от тези конвергентни програми подчертава, че целта на водената икономическа политика е придържане към Маастрихтските критерии, както и запазване на паричния съвет и настоящия фиксиран валутен курс лев-евро до момента на приемане на единната валута.

Въз основа на чл. 140 §1 от ДФЕС Комисията и ЕЦБ изготвят доклад, в който отразяват напредъка, постигнат от държавите-членки с дерогация в областта на конвергенцията и напредъка в изпълнение на задълженията им във връзка с изграждането на икономическия и паричен съюз. За да проучи степента на икономическо сближаване, ЕЦБ използва обща аналитична рамка по отношение на всички държави. Тя се основава на разпоредбите на ДФЕС, Протокол № 13 относно критериите за конвергенция, както и на допълнителни ретроспективни и прогнозни икономически показатели. Начинът, по който ЕЦБ прилага разпоредбите на Договора и Протокола е описан детайлно в самите доклади. Наред с Маастрихтските критерии – динамика на цените, публични финанси, динамика на валутните курсове и динамика на дългосрочния лихвен процент, за целите на докладите за конвергенцията се изследват и т.нар. „други съществени фактори“. Основанието за това е чл. 140, параграф 1 от ДФЕС, който изисква докладите на Комисията и на ЕЦБ също така да вземат предвид резултатите от интеграцията на пазарите, състоянието и развитието на салдата по текущите плащания и проучването на развитието на разходите за труд на единица продукция и други ценови индекси. Във връзка с това ЕЦБ взема под внимание законодателния пакет относно икономическото управление на ЕС (в сила от 13 декември 2011 г.)

Съгласно чл. 140, параграф 1, изр. второ, Докладите следва да съдържат и преглед на съвместимостта между националните законодателства на всяка от държавите с дерогация, включително устройствените закони на националната и централна банка, членове 130 и 131 от ДФЕС и съответните членове на Устава на ЕЦБ. Когато оценява правната конвергенция, ЕЦБ не се ограничава единствено до изготвянето на формална

оценка за съвместимост на буквата на националното законодателство, но може също да преценява дали прилагането на съответните разпоредби е съвместимо с духа на Договорите и Уставите на ЕЦБ, включително и следи за каквито и да са признаци за оказване на натиск върху органите за вземане на решения на националните централни банки в държавите членки с дерогация, и за гладкото и последователното им функциониране. Критериите, които ЕЦБ следи в областта на правната конвергенция са: съвместимост на националното законодателство с разпоредбите на чл. 130 ДФЕС и чл. 7 и 14 §2 от Устава на ЕЦБ, относно независимостта на НЦБ, както и с чл. 37 от Устава на ЕЦБ (разпоредбите за поверителност), член 123 от ДФЕС (забраната за парично финансиране) и член 124 от ДФЕС (забраната за привилегирован достъп), съвместимост с регламентираното от правото на ЕС единно изписване на еврото, съответствие с членове 12.1 и 14.3 от Устава на ЕЦБ (правна интеграция на НЦБ в Евросистемата.)

Към всичко това ЕЦБ добавя и още нещо. Приема, че когато се разглежда изпълнението на критериите за икономическа конвергенция, съществен фактор е устойчивостта и че конвергенция трябва да бъде постигната трайно, а не само в определен момент. Поради тази причина икономическото развитие на държавите – обект на прегледа, се разглежда ретроспективно, обхващайки по правило последните десет години. Това позволява на ЕЦБ по-точно да определи доколко сегашните постижения са резултат от ендегенно структурно приспособяване, което от своя страна води до по-точна оценка за устойчивостта на икономическата конвергенция.

За първи път България е включена в доклада за конвергенцията, публикуван през 2008 год., като до момента е спазван двугодишния период на оценка и следващите доклади са публикувани през 2010, 2012, 2014 и 2016 год. В таблица 1 са обобщени заключенията от докладите за конвергенцията по отношение на изпълнението на отделните конвергентни критерии от България към момента на публикуване на всеки от тях.

Таблица 1 България в докладите за конвергенцията, 2008 - 2016 год.

	2008	2010	2012	2014	2016
Динамика на цените	-	-	+	+	+
Публични финанси – бюджетен дефицит	+	-	+	+	+
Публични финанси – дълг към БВП	+	+	+	+	+
Динамика на валутните курсове	+	+	+	+	+

Динамика на дългосрочния лихвен процент	+	-	+	+	+
Правно съответствие	-	-	-	-	-

Източник: Съставено по данни от докладите за конвергенцията от 2008, 2010, 2012, 2014 и 2016 год., българска езикова версия.

На последния ред в таблицата е добавена оценката по критерия за правна конвергенция. И в петте доклада оценката по критерия за правна конвергенция е негативна. Доколкото правното регулиране на дадена материя, респективно привеждането на националното законодателство в съответствие с ДФЕС и Устава на ЕЦБ и ЕСЦБ, като правило е въпрос, зависещ само от суверенната воля на оценяваната държава, в случая – България, то запазващата се негативна оценка по този параграф би следвало да ни говори много за действителната политическа воля на българските институции за присъединяване към еврозоната. Оценката на ЕЦБ през 2008 год. е, че Българското законодателство не съответства на всички изисквания за независимост на централната банка и за правна интеграция в Евросистемата. През 2010 год. тези констатации се запазват, но към тях се добавя и несъответствие с правната забрана за парично финансиране. Заключениеята в докладите от 2012, 2014 и 2016 год. са напълно идентични с тези от 2010 год.

Прегледът на съответствието по маастрихтските критерии или – номиналната икономическа конвергенция, показва характерни специфики, присъщи на бързонарастващата икономика в периода до международната икономическа криза и на икономика в стагнация – след този момент. Може да се каже, че едва през референтния период, намерил отражение в доклада от 2012 год., Република България за пръв път след присъединяването си към ЕС отговаря на всички конвергентни критерии, с изключение на правното съответствие и неучастието в механизма на обменните курсове II (ERM II). Друг е въпросът, че поради волатилността на стойностите на икономическите показатели през предходните години, няма как да се твърди, че е постигната устойчивост на конвергенцията. В стойностите на изследваните показатели се забелязва силно влияние на икономическата конюнктура.

През целия период на наблюдение от страна на ЕЦБ и ЕК, в резултат на нарастването на БВП до 2009 год., консервативната политика в областта на външния дълг и успешното му намаляване до 2008 год., както и в резултат на ефектите за икономиката от паричния съвет, България има положителна оценка по отношение на един от

критериите, свързан с публичните финанси – съотношението публичен дълг към БВП, както и по отношение на динамиката на валутния курс на националната валута.

Не така стоят нещата, обаче, в областта на динамиката на цените, бюджетната позиция и динамиката на дългосрочния лихвен процент. Измененията на наблюдаваните икономически показатели разкриват характерната за всяка малка отворена икономика значителна зависимост на икономическите процеси от цикличните явления в световната икономика.

Динамиката на цените, измервана чрез хармонизирания индекс на потребителските цени до 2008 год. показва характерните за период на растеж на икономиката по-високи инфлационни нива. Според главния икономист в Института за пазарна икономика, Десислава Николова, обяснението за традиционно по-високата инфлация в България до 2013 год. се крият в няколко про-инфлационни фактора⁷: постепенно вдигане на акцизите до минималните им нива в ЕС; по-бързият ръст на българската икономика спрямо този в ЕС и еврозоната; липсата на конкуренция в редица отрасли, предоставящи комунални услуги; относително големият дял на храните в потребителската кошница; отражението върху общото ценово равнище на по-високите цени на вносни стоки и услуги; положителния платежен баланс, който води де факто до повече пари в икономиката и съответно оказва натиск върху цените; кредитния бум до 2008 год.; увеличено парично предлагане от страна на чужди централни банки.

Таблица 2 - Конвергентен критерий за ценова стабилност

	2008	2010	2012	2014	2016
Референтна стойност	3,2%	1,0%	3,1%	1,7%	0,7%
ХИПЦ за България	9,4%	1,7%	2,7%	-0,8%	-1,0%

Източник: Съставено по данни от докладите за конвергенцията от 2008, 2010, 2012, 2014 и 2016 год., българска езикова версия.

След като през 2008 и 2010 год. инфлацията в България надвишава референтната стойност по критерия за ценова стабилност, за пръв път през 2012 год. е с 0.4 процентни пункта под него. Ако разгледаме абсолютните стойности, обаче, картината е различна. На практика инфлацията в България през 2012 год. (2,7%) е по-висока от тази през 2010 год. (1,7%). Съществената разлика е в референтната стойност. Докато през 2010 год. референтната стойност е 1,00%, през 2012 год. тя вече е 3,10%. Анализът на ЕЦБ⁸ показва наличието на множество фактори за изменението на нивото на инфлацията през наблюдавания период - корекции в административно определяни цени, хармонизирането

на акцизите с равнищата им в ЕС, поредица от шокове от страна на предлагането и натиск от страна на търсенето, изменения на цените на основните суровини, изменение на нивата на вътрешно и външно търсене, промени в международните цени на храните и енергията. Становището на ЕЦБ е, че предвид режима на паричен съвет и ограниченото въздействие на алтернативни инструменти за провеждане на антициклична политика, може да се окаже трудно да се предотврати ново натрупване на макроикономически дисбаланси, включително високи темпове на инфлация.

Бюджетният дефицит на два пъти е бил дискуссионна тема между НСИ и Евростат. За пръв път това се случва през 2010 год. В резултат на изчисляване на бюджетния дефицит на касова основа, вместо на начислена, каквито са изискванията на Евростат и спирането на множество бюджетни плащания по сключени договори и дължимо възстановяване на ДДС кредит в края на 2009 год., размерът на бюджетния дефицит според българските институции е 1,9%. Впоследствие става ясно, че тези данни няма да бъдат приети от Евростат и при използване на методиката на начислена основа бюджетният дефицит за 2009 год. е определен окончателно на 4,7%. Актуализирането на бюджета през следващата 2010 год. води до бюджетен дефицит в размер на 3,2%. Разминаването в стойностите, които се ползват в конвергентния доклад за 2010 год. и официалните окончателни данни на НСИ и Евростат произтича от разминаване на момента, в който са актуализирани окончателните данни на българските институции и момента на изготвяне на докладите.

Таблица 3 - Конвергентен критерий за бюджетен дефицит

	2008	2010	2012	2014	2016
Референтна стойност	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Бюджетен дефицит на България	-3,2%	4,7%	2,1%	1,5%	2,0%

Източник: Съставено по данни от докладите за конвергенцията от 2008, 2010, 2012, 2014 и 2016 год., българска езикова версия.

Въпреки, че към момента на изготвяне на доклада за конвергенцията от 2012 год., бюджетният дефицит е значително под референтната стойност от 3%, Република България подлежи на решение на Съвета за наличие на прекомерен бюджетен дефицит. Малко след публикуването на доклада през април 2012 год., в края на юни същата година, Съветът по препоръка на Комисията със свое решение прекрати по отношение

на България тази процедура. Основание за решението са понижаването на бюджетния дефицит под 3% от БВП и положителните прогнози за 2013 год.

За втори път размерът на бюджетният дефицит стана предмет на дискусия между НСИ и Евростат съвсем наскоро по повод класифицирането на средствата, отпуснати от държавния бюджет на Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Към 2014 г. оценките на НСИ са за дефицит в размер на 2,8%, но Евростат отбелязва, че има резерви към данните, представени от България по отпуснатите 2 млрд. лв. за изплащане на гарантираните депозити в „Корпоративна търговска банка“ АД, като оценките са, че прекласифицирането им ще доведе до увеличение на дефицита до 3,7% от прогнозния БВП, а съгласно окончателните данни достига 5,4 %. Европейската комисия обаче оцени това като извънредно и временно състояние, което не налага откриването на процедура при прекомерен дефицит.

Стойностите по критерия за дългосрочния лихвен процент за България надхвърлят референтните стойности единствено през периода, анализиран в доклада за конвергенцията, публикуван през 2010 год. Тогава той възлиза на 6,9% и надвишава референтната стойност от 6,0% с 0,9 процентни пункта. Дългосрочните лихвени проценти нарастват значително през референтния период, достигайки връх през първата половина на 2009 г., като впоследствие намаляват съществено

Таблица 4 Конвергентен критерий за дългосрочен лихвен процент

	2008	2010	2012	2014	2016
Референтна стойност	6,5%	6,0%	5,8%	6,2%	4,0%
Дългосрочен лихвен процент за България	4,7%	6,9%	5,3%	3,5%	2,5%

Източник: Съставено по данни от докладите за конвергенцията от 2008, 2010, 2012, 2014 и 2016 год., българска езикова версия.

След публикуването на доклада за конвергенцията през 2012 год., българското Министерство на финансите обявява в прессъобщение⁹, че България покрива всички числови критерии за присъединяване към еврозоната. В отговор на запитване на журналист от БНР, пропуснал разликата между „всички критерии“ и „всички числови критерии“, дали наистина България покрива всички критерии за членство в еврозоната, ЕЦБ отговаря на практика същото като МФ, но с неизбежния за подобна институция елемент на съдържаност и предпазливост. В отговора на ЕЦБ се посочва и очевидното към

онзи момент – България не е участвала поне две години и дори не е кандидатствала за участие в механизма на обменните курсове II (ERM II).

Поне двугодишен период на участие в ERM II през който курса на националната валута към еврото не е вариал с повече от 15%, е една от задължителните предпоставки за да се стигне въобще до предложение на Комисията до Съвета за отпадане на дерогацията на която и да е държава членка.

Въпросът е – на какви критерии трябва да отговаря държава-членка, за да се включи в ERM II. А отговорът е, че критерии няма. Сред толкова много икономически показатели, сложни методи за проследяване и оценяване на напредъка на конвергенцията, доклади за конвергенцията, конвергентни планове, обосновка за състоятелността на теорията на Мъндел, статистика и пътни карти, се мъжделее един уж безобиден, а в очите на българските граждани предвид валутния борд – и формален критерий, за който, обаче, никому не е напълно ясно как се покрива.

За същността на този критерий като политическа преграда по пътя към еврозоната, говори ясно виждането на ЕЦБ за покриването му. Във всеки един доклад за конвергенцията, в главата за България, ЕЦБ и ЕК сочат, че валутният курс на българския лев към еврото е фиксиран на 1,95583 лв. за 1 евро и от 1997 год. не е променян, но тъй като страната не участва формално в ERM II, въпреки, че по същество критерият за стабилност на валутния курс е изпълнен, се приема, че не е налице съответствие. Същото се потвърждава и в посочения по-горе отговор от ЕЦБ до БНР, в който се декларира, че въпреки, че числовите конвергентни критерии са изпълнени, поради неучастието на страната в ERM II, се приема, че България не е изпълнила изискванията на чл. 140 от ДФЕС. За неяснотата и политическите недомлъвки за това какви са изискванията за допускане в ERM II, говори и недвусмисленото изявление¹⁰ за пресата след церемонията по приемане на Литва в еврозоната на Министъра на финансите Владислав Горанов: „... моля и ще настоявам страните в еврозоната да кажат на България какво очакват от нас като структурни и политически мерки, за да ни позволят да направим първата стъпка - ERM II в краткосрочен хоризонт до 2018 година... Ние сме на първото стъпало и ни се даде ясно да разберем, че следващите две ще са изпитание, което няма да е само на база технически критерии”.

„Структурни и политически мерки“, „изпитание, което няма да е само на база технически критерии“. Едва ли има по ясен начин да се каже, при това лично от министър на финансите на държава-членка на ЕС, че зад фасадата на оптималната валутна зона,

зад икономическите и правните конвергентни критерии, стои още един филтър – този на политическите решения. Политическите решения от зоната на тихата дипломация. Същите политически решения, които през 2008 год. доведоха до блокиране на плащанията по линия на структурните фондове на ЕС за България. Онези политически решения, а може би и политически сделки, които никога няма да станат публично достояние, а ще си останат завинаги около масите на преговорите в Брюксел.

Политическите пречки, разбира се, няма как да бъдат намерени в докладите за конвергенцията. Ако търсим най-наболелите проблеми, идентифицирани от Комисията и поставени публично за решаване, които са от естество да доведат до политически решения за блокиране на присъединяване на България както към еврозоната, така и към Шенгенските споразумения, както вече са били негласна причина за блокиране на плащанията по фондовете на ЕС, свързани с регионалната политика, можем да бъдат открити в докладите за България, в които се прави оценка на напредъка на страната по механизма за сътрудничество и проверка, напредъка в съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Други възможни причини са някои сериозни провали на България в реализиране на политиките на ЕС в областите на околна среда и енергетика, конкуренция и държавни помощи, борба с измамите при изразходване бюджета на ЕС, телекомуникации, селско стопанство, регионална политика, във връзка с част от които ЕК образува процедури по чл. 258 от ДФЕС (т.нар инфринджмънт процедури).

Един съществен проблем, който в същината си е икономически, но неразрешаването му ескалира в остро недоверие от страна на ЕК към цялата финансова система на България, чиято стабилност до съвсем скоро беше един от поводите за гордост на националните институции, е свързан с Единния надзорен механизъм (ЕНМ), който е част от банковия съюз на ЕС и към който след консултации при Президента с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата, беше заявено желание за присъединяване¹¹, преди присъединяване към еврозоната. Независимо от това, дали България официално ще внесе молба за членство в ЕНМ, което не е направила вече три години след изявлението на Президента, или ще се присъедини към ЕНМ при включването и в еврозоната, преди БНБ да предаде на ЕЦБ надзора над кредитните институции опериращи в страната, ЕЦБ следва в сътрудничество с БНБ да извърши комплексна оценка на кредитните институции, в т.ч. оценка на балансите им.

Въпреки липсата на инициатива за предприемане на реални действия за присъединяване към ЕНМ и намерението на Министерство на финансите за извършване на независима оценка на активите на банките и провеждане на стрес тестове до края на 2016 год., залегнало в Конвергентна програма 2015-2018 и актуализираната Национална програма за реформи, Комисията в хода на процедурата по оценка на тези два стратегически документа дава препоръки оценката на активите и провеждането на стрес тестовете да бъде приключено до края на 2015 год., а също така да бъде извършен независим преглед на активите на пенсионните дружества, както и на дружествата, опериращи на застрахователния пазар. Тези препоръки на Комисията¹² ясно индикират, че след провала на българския банков регулатор да идентифицира навреме порочните банкови практики в „Корпоративна търговска банка“ АД и да предприеме необходимите надзорни и превантивни мерки, както и след публично изразените съмнения в способността на Комисията за финансов надзор да извърши същото по отношение на поднадзорните им пенсионно-осигурителни и застрахователни дружества, доверието на ЕК в надзорния капацитет на БНБ и КФН е изчерпано. След като в предварителния доклад, публикуван през февруари 2015 год., България беше поставена в групата на държавите със сериозни макроикономически дисбаланси заради установените проблеми в банковия надзор, това показва сериозно недоверие в наличието на политическа воля за идентифициране и решаване на проблемите довели до кризата в местния банков сектор от 2014 год., ескалирала до критична ситуация в сферата на публичните финанси на България.

В книгата си „История на паричните съюзи“¹³ Джон Чоун пише, че „всеки път, още от времето на Император Нерон, когато политици и управници са се намесвали с тясно-политически цели в паричните споразумения, задължително са следвали бедствия“. Независимо от това никой от европейските политици не крие, че решението за създаване на единната валута е изцяло политическо и преследва политически цели. Присъединяването към еврозоната, обаче, е подчинено на процес, който по същността си е технически и е строго дефиниран чрез процеса на конвергенция, изразяващ се технически в постигането на определени нива на основни икономически показатели от държавите, стремящи се към присъединяване към еврозоната.

Икономическите, външнополитическите и вътрешнополитическите причини, препятстващи присъединяването на България към еврозоната се преплитат взаимно и в крайна сметка резултатът както в липса на воля и готовност за предприемане на

необходимите стъпки от страна на България за присъединяване към еврозоната, така и в липса на желание от страна на държавите, участващи в еврозоната, България да бъде допусната в нея. И ако ясно изразената позиция на българските институции за присъединяване към банковия съюз преди присъединяване към еврозоната и възможно най-бързо включване в ERM II, не бъде обективиран като реални действия, описаната плетеница от икономически и политически проблеми ще продължи да се заплита все повече и повече.

Съвкупността от фактори като икономическото възстановяване на ЕС след поредицата от кризи в началото на 21-ви век, новото поколение политически лидери, необходимостта от отговор на най-тежкия удар върху европейската интеграция от подписването на Римските договори досега – напускането на Обединеното кралство, доведе до зараждането на дългоочаквана промяна в политиката на разширяване на еврозоната. Може да се отбележи, че както винаги досега ЕС подхожда към разрешаване на кризите на европейската интеграция с повече интеграция. Независимо, че до момента този завой в политиката на разширяването на еврозоната не е придобил реални измерения, са налице недвусмислени изявления от влиятелни европейски политици в тази насока. В годишната си реч пред Европейския парламент за състоянието на Европейския съюз, председателят на Европейската комисия¹⁴ Жан-Клод Юнкер призова България и Румъния бързо да бъдат приети в шенгенското пространство и предложи създаването на специален присъединителен инструмент за еврозоната, за да се подпомогнат страните да изпълнят критериите за приемането в нея. Сходна позиция беше заета и от Президента на Франция Еманюел Макрон и Канцлера на Германия Ангела Меркел, които през май 2017 г. заявиха готовност за промяна на Договорите за реформа на еврозоната.¹⁵

Независимо от това следва да се отбележи, че този „вятър на промяната“ може да се окаже единствено безрезултатно политическо говорене, тъй като през септември 2017 лидерите на Еврогрупата се противопоставиха на визията на председателя на ЕК Жан-Клод Юнкер за едновременно задълбочаване и разширяване на еврозоната в идните години, като един от най-ярките противници на подобно разширяване е холандския финансов министър Йерун Дейселблум, който понастоящем е и председател на Еврогрупата.

Единствено времето ще покаже дали ЕС ще се възползва от еврозоната като един от най-мощните инструменти на европейската интеграция или независимо, че изграждането ѝ е изрично посочена цел на Съюза, ще сме свидетели на окончателната ѝ подмяната от страна на институциите на ЕС с други цели или по-точно - поставянето на пречки и условия, които не са посочени в договорите, представляващо отклонение от волята на държавите-членки, подписали тези договори.

Библиография

1. Chown, John F, 2003, A history of monetary unions. New York : Routledge
2. Gov.uk. (2017). Coping with Russia - GOV.UK. [online] достъпно на: <https://www.gov.uk/government/speeches/coping-with-russia> [Достъпно на 4 октомври 2017].
3. Minfin.bg, 2012, България устойчиво покрива четирите числови критерия за членство в Еврозоната: Министерство на финансите. [online]. 2012. [Достъпно на 8 Май 2017]. Достъпно на: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8441>
4. Neuger, James. Euro Breakup Talk Increases as Germany Loses Proxy. In: Bloomberg.com [онлайн]. 2010. [Прегледано на 29.04.2017]. Достъпно от: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-05-14/euro-breakup-talk-increases-as-germany-sees-greece-becoming-currency-proxy>. преводът мой.
5. President.bg, 2014, Изявление на президента Росен Плевнелиев след консултациите с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата. [online]. 2014. [Достъпно на 5 май 2017]. Достъпно на: <http://president.bg/news2063/izyavlenie-na-prezidenta-rosen-plevneliev-sled-konsultatsiite-s-parlamentarnite-partii-i-izpalnitelnata-vlast-za-finansovoto-sastoyanie-na-darzhavata.html>
6. www.dnevnik.bg. (2017). Меркел и Макрон са готови за промяна в договорите на ЕС. [online] достъпно на: http://www.dnevnik.bg/evropa/2017/05/16/2971864_merkel_i_makron_sa_gotovi_za_promiana_v_dogovorite_na/ [видяно на 5.10.2017].
7. Доклади за конвергенцията от 2008, 2010, 2012 и 2014 год., българска езикова версия;
8. Министерство на финансите, 2015, Владислав Горанов: Плюсоевете от въвеждането на еврото категорично са много повече от минусите. Министерство на финансите. Minfin.bg [online]. 2015. [Достъпно на 9 май 2017]. Достъпно на: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8817>
9. Николова, Десислава, 2013, Инфлацията в България – динамика, причини и възможни стратегии за противодействие. Институт за пазарна икономика - Ime.bg [online]. 2013. [Достъпно на 4 май 2017]. Достъпно на: <http://ime.bg/bg/print/type:article/id:7076/>.
10. Симеонов, Калоян. Ползи и разходи за България от членството в ЕС. Бюлетин за държавната администрация, гр. София, 2005, брой 16

11. Станев, И. (2017). Юнкер: Шенген и еврозоната да се отворят за България. [online] www.capital.bg. достъпно на:
http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2017/09/13/3041106_junker_shengen_i_evrozonata_da_se_otvoriat_za_bulgaria/ [Видяно 5.10.2017].
12. Споразумение от 25.11.2004 год. между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г.
13. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Стратегия за цифров единен пазар за Европа; COM(2015) 250/13.05.2015 final.

¹ Освен задължението за извършване на периодична оценка на напредъка на конвергенцията

² Neuger, James. Euro Breakup Talk Increases as Germany Loses Proxy. In: Bloomberg.com [онлайн]. 2010. [Прегледано на 29.04.2017]. Достъпно от: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-05-14/euro-breakup-talk-increases-as-germany-sees-greece-becoming-currency-proxy>.

³ Ламберто Дини е италиански политик и икономист - Генерален директор на Banca d'Italia (Централната банка на Италия) от 1979 до 1994 год. Заема поредица от висши политически постове в италианското правителство през 90-те години на миналия век – министър на финансите (1994-1996), министър на правосъдието (1995-1996), министър на външните работи (1996-2001), а през периода 1995-1996 год. съвместява заеманите постове и с този на министър-председател на Италия

⁴ Gov.uk. (2017). Coping with Russia - GOV.UK. [online] Available: <https://www.gov.uk/government/speeches/coping-with-russia> [Accessed 4 Oct. 2017].

⁵ Симеонов, Калоян. Ползи и разходи за България от членството в ЕС. Бюлетин за държавната администрация, гр. София, 2005, брой 16

⁶ Споразумение от 25.11.2004 год. между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г.

⁷ Николова, Десислава, 2013, Инфлацията в България – динамика, причини и възможни стратегии за противодействие. Институт за пазарна икономика - Ime.bg [online]. 2013. [Accessed 4 Май 2017]. Available from: <http://ime.bg/bg/print/type:article/id:7076/>.

⁸ Доклад за конвергенцията 2016 год., българска езикова версия;

⁹ Minfin.bg, 2012, България устойчиво покрива четирите числови критерия за членство в Еврозоната: Министерство на финансите. [online]. 2012. [Accessed 8 Май 2017]. Достъпно на: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8441>

¹⁰ Министерство на финансите, 2015, Владислав Горанов: Плюсоевете от въвеждането на еврото категорично са много повече от минусите. Министерство на финансите. Minfin.bg [online]. 2015. [Прегледано на 9 май 2017]. Available from: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8817>

¹¹ President.bg, 2014, Изявление на президента Росен Плевнелиев след консултациите с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата. [online]. 2014. [Прегледано на 5 май 2017]. достъпно на: <http://president.bg/news2063/izyavlenie-na-prezidenta-rosen-plevneliev-sled-konsultatsiite-s-parlamentarnite-partii-i-izpalnitelnata-vlast-za-finansovoto-sastoyanie-na-darzhavata.html>

¹² COM(2015) 250/13.05.2015 final

¹³ Chown, John F, 2003, A history of monetary unions. New York : Routledge

¹⁴ Станев, И. (2017). Юнкер: Шенген и еврозоната да се отворят за България. [online] www.capital.bg. достъпно на:

http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2017/09/13/3041106_junker_shengen_i_evrozonata_da_se_otvoriat_za_bulgaria/ [Видяно 5.10.2017].

¹⁵ www.dnevnik.bg. (2017). Меркел и Макрон са готови за промяна в договорите на ЕС. [online] достъпно на:

http://www.dnevnik.bg/evropa/2017/05/16/2971864_merkel_i_makron_sa_gotovi_za_promiana_v_dogovorite_na/ [видяно на 5.10.2017].

ДА ПРЕОСМИСЛИМ ПЪТЯ НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОЗОНАТА

Калоян Димитров Симеонов*

Резюме: Един от ангажиментите на България в Договора за присъединяване към Европейския съюз е един ден, когато страната е готова за това и премине през съответните процедури, да стане член на еврозоната. След последната световна икономическа и финансова криза, еврозоната вече не е същата и тя постоянно се реформира. Наред с паричния съюз, държавите членки, които са приели единната валута, все повече се ориентират към изграждането и на фискален, финансов, икономически и политически съюз. Последният документ за размисъл на Европейската комисия за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз, който бе публикуван в края на май 2017 г. и който е част от инициативата на ЕК в рамките на Бялата книга за дебата за бъдещето на Европа, очертава кои са основните достижения в тази посока през последните години и какви са плановете за реформи до 2025 г. България след време ще трябва да се присъедини към една еврозона, която е много различна от тази, която съществуваше към датата на членство на страната в ЕС. Все повече става ясно, че освен покриването на номиналните критерии за конвергентност от Маастрихт, държавите членки на ЕС, които още не са приели еврото, ще следва да осъществят не само по-тясна номинална конвергенция, но и много по-силна реална, социална и политическа конвергенция с държавите от задълбочаващия се Икономически и паричния съюз. Всичко това, както и редица други фактори, като ползите от присъединяването към паричния, икономическия, фискалния, финансов и политически съюз, правят наложително да преосмислим стратегията на страната за подготовка за приемане на единната европейска валута.

Ключови думи: еврозона, евро, Икономически и паричен съюз

Въведение

На 1 януари 2017 г. се навършиха десет години от членството на България в Европейския съюз. Това е един добър повод за размисъл какво постигнахме и какво предстои в процеса на европейска интеграция на страната към всички политики и инициативи на ЕС. В тази връзка е необходимо и да преосмислим ангажимента си от

* доц. дпн Калоян Димитров Симеонов, Катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Договора за присъединяване на България към ЕС да станем част от Икономическия и паричен съюз без дерогация, т.е. да приемем еврото като законно платежно средство и да станем част от еврозоната. Това преосмисляне би следвало да е в посока по-решителни действия за присъединяване към зоната на единната европейска валута.

На 1 юли 2017 г. отбелязахме и друга важна годишнина, която има пряко отношение към единната европейска валута. България вече двацет години прилага режим на валутен борд (паричен съвет), като националната валута бе първоначално фиксирана към германската марка, а от датата на въвеждане на еврото (1 януари 1999 г.) към единната европейска валута. Режимът на валутен борд по принцип се счита за временен режим, поне от гледна точка на едно по-дългосрочна перспектива. Освен това той има редица характеристики, които го приближават до участие в паричен съюз, като например силно лимитиране на възможността за провеждане на независима парична политика, липса на способност да се използва валутния курс като инструмент за преодоляване на кризисни или проблемни ситуации, а ползите от твърдото фиксиране към еврото в същото време не могат да бъдат реализирани в тяхната пълнота, както това би било при едно пълноправно участие в паричния съюз. Повечето анализатори са на мнение, че най-добрият изход от валутния борд в България е именно присъединяването към еврозоната и приемането на еврото като законно платежно средство в страната съгласно процедурите и правото на ЕС.¹

Приемането на еврото е залегнало като приоритет на правителството и Българската народна банка още преди да се подпише Договорът за присъединяване на България към ЕС, като едни от първите стратегически документи в тази посока са от далечната 2004 г. В програмите на всички правителства след членството на България в ЕС подготовката за присъединяването към еврозоната е един от основните приоритети в тяхната икономическа, парична или финансова секция.

След икономическата и финансова криза, започнала през 2007-2008 г., се появи и още една богата палитра от фактори, които би следвало да стимулират България да предприеме по-целенасочени действия за присъединяване към еврозоната. Това са промените в архитектурата и дизайна на Икономическия и паричен съюз, които бяха инициирани с оглед неговото задълбочаване и завършване. Първите стратегически документи на институциите на ЕС в тази посока бяха публикувани още през 2012 г., в т.ч. плана на Европейската комисия² и доклада на четиримата председатели³. През юни 2015 г. бе публикуван и доклада на петимата председатели, който очерта още по-ясно

мерките, които следва да се предприемат до 2025 г., за да се завърши Икономическия и паричен съюз на ЕС.⁴

След решението на Обединеното кралство за оттегляне от ЕС и започналите преговори за това, Европейската комисия инициира широк дебат за бъдещето на Европа до 2025 г., като в началото на март 2017 г. публикува Бяла книга, която със своите пет възможни сценария за развитието на ЕС-27 вече предизвика сериозни дискусии сред всички държави членки на Европейския съюз.⁵ Бялата книга от март 2017 г. бе придружена по-късно от пет допълнителни документа за размисъл в определени области на европейската интеграция, като четири от тях са за социалното измерение, ефектите от глобализацията върху ЕС, дискусиите за политиката за отбрана и дебатът за бъдещето на финансите и бюджета на ЕС. Петият документ за размисъл на Европейската комисия е за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз⁶, като той бе публикуван в края на месец май 2017 г. и има тясна връзка както с Бялата книга, така и с някои от другите документи за размисъл, като тези за социалното измерение и бъдещето на финансите на ЕС.

Настоящият анализ има за задача да очертае някои от новите моменти и идеи за развитието и задълбочаването на Икономическия и паричен съюз на ЕС, които дават още по-сериозни аргументи в полза на по-бързото приобщаване на България към еврозоната. Той е базиран основно на въпросите, които се разглеждат в документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз на Европейската комисия от края на май 2017 г.⁷ Първо са разгледани новите моменти в областта на финансовия съюз, след това тези по отношение на икономическия и фискален съюз, а накрая тези, които имат отношение към демократичната легитимност и институционално доизграждане на Икономическия и паричен съюз.

Ползи от присъединяването към финансовия съюз

Един от най-важните аргументи за по-ускореното присъединяване на България към еврозоната, е нейното по-тясно интегриране към финансовия съюз на ЕС. Финансовият съюз продължава да се развива със задълбочаването на Икономическия и паричен съюз. Най-сериозният аргумент в тази сфера за по-бързо и ефективно присъединяване към еврозоната е бъдещото присъединяване на България към банковия съюз.

Участието в банковия съюз на ЕС е задължително за всички държави членки на еврозоната. Потенциално и правно е възможно държава членка на ЕС извън еврозоната

също да стане част от банковия съюз посредством механизма на т.нар. тясно сътрудничество с Европейската централна банка. Но до този момент нито една държава членка на ЕС извън еврозоната не е пожелала официално да се присъедини предсрочно към банковия съюз, преди приемането на еврото, въпреки обмислянето на подобни стъпки от държави като Дания, България или Румъния. Това се дължи включително на липсата на пълна реципрочност по отношение на правата и задълженията между държавите от еврозоната и тези извън нея, в случай че вторите решат предсрочно да станат част от банковия съюз.

Когато България стане част от еврозоната, тя ще бъде задължена да участва в Единния надзорен механизъм в рамките на банковия съюз, съгласно който Европейската централна банка осъществява директен надзор над най-значимите и системни банки (в т.ч. и над трите най-големи банки от всяка държава, участваща в банковия съюз), както и надзор на най-важните решения по отношение на останалите банкови институции в този механизъм. Участието в Единния надзорен механизъм има безспорни преимущества и е гаранция за по-засилен и надежден контрол върху банковите системи в държавите членки. Случаят с „Корпоративна търговска банка“ АД (КТБ) в България през 2014 г., която бе четвъртата по големина банка в страната преди да бъде обявена в несъстоятелност, е показателен за това. Не случайно именно след фалита на КТБ се засилиха гласовете в страната за ускорено присъединяване на България към банковия съюз, в т.ч. преди членството в еврозоната.

Единният механизъм за реструктуриране е вторият стълб на банковия съюз (след този на Единния механизъм за реструктуриране). За разлика от първия стълб, този втори механизъм все още не е напълно изграден, но в него вече функционира Единният съвет за реструктуриране, който е отговорен за вземането на решения за реструктуриране на банкови институции в еврозоната, в случай на сериозни затруднения в тях. Докато държавите членки извън еврозоната формират всяка поотделно национален фонд за реструктуриране на банковите институции със средства от частния сектор (банките), то при поетапното създаващия се Единен фонд за реструктуриране се обединяват постепенно (с преходен период до 2024 г.) средствата за реструктуриране на всички държави членки от банковия съюз. Европейската комисия очаква, че към края на преходния период, през 2024 г. в Единния фонд за реструктуриране ще бъдат натрупани около 55 млрд. евро за финансиране на процедури по реструктуриране на банкови институции в затруднение.⁸ Вярно е, че при една значима криза за цялата еврозона, Единният съвет за реструктуриране ще се

стреми да спаси първо системно важните банки и на българските банки ще бъде оказана по-малка подкрепа (в случай, че страната вече е част от банковия съюз и еврозоната), но в останалото време потенциалният достъп до фонд с подобни размери би осигурявал стабилна гаранция в случай на необходимост от реструктуриране на банки в страната.

Следва да се подчертае, че не само в документа за размисъл от май 2017 г. за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз, но и в редица други документи на ЕС, е залегнала идеята за изграждане на общ и надежден предпазен фискален механизъм към Единния фонд за реструктуриране. Целта е този общ фискален предпазен механизъм да осигури средства именно в условията на подобна системна и значима криза за цялата или преобладаваща част от банковия съюз, когато предварително заделените от частния сектор средства от Единния фонд за реструктуриране не биха били достатъчни. След създаването на този общ предпазен фискален механизъм, участието на България в банковия съюз и еврозоната ще предоставят още по-големи гаранции за стабилност и надеждност на банковия сектор в страната.

Идеите за завършването на банковия съюз на ЕС обхващат и още една важна мярка, която е бъдещото изграждане на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. На практика това ще е и третият стълб на банковия съюз. Към настоящия момент вече съществуват национални схеми за гарантиране на влоговете в банките във всички държави членки на ЕС, които предоставят еднаква степен на гаранция от 100 000 евро на дребните вложители в случай на фалит на банка или при друга ситуация, в която техните влогове станат неналични. Отново по примера на случая с КТБ в България, Фондът за гарантиране на влоговете в банките (националната схема в България) беше свръхликвиден до средата на 2014 г., но се оказа, че неговите средства не могат да достигнат за изплащането на всички гарантирани влогове до 196 000 лв. (100 000 евро) в тази банка и фондът следваше да изтегли заем от Министерството на финансите. При бъдещото създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в рамките на банковия съюз, подобно на Единния фонд за реструктуриране на банки в затруднение, ще има единен фонд (схема) за гарантиране на влоговете на дребните вложители, в случай на фалит на банкови институции в този съюз. Подобна схема би следвало постепенно да обедини националните схеми и да предоставя още по-силна гаранция за стабилността на банковите системи, в т.ч. и за България, ако се присъедини към банковия съюз.

Останалите елементи на банковия съюз като Единния наръчник за правила в областта на банките, както и настоящите предложения на Европейската комисия за намаляването на рисковете в банковата система, са валидни за целия ЕС, т.е. както за държавите от еврозоната, така и за тези извън нея. Но дори и при тях участието в банковия съюз и еврозоната би следвало да донесе допълнително гаранции за банковата система в България, чийто размер на активите е приблизително колкото е размера на brutния вътрешен продукт на страната и които съставляват преобладаващата част от активите на българския финансов сектор.

Подобно на правилата в областта на Единния наръчник на банкови услуги и действията за намаляването на рисковете в банковата система, мерките в областта на изграждането на Съюза на капиталовите пазари също се прилагат за целия Европейски съюз, а не само за държавите членки от еврозоната. Съюзът на капиталовите пазари е вторият по-значим проект на ЕС, след този за банковия съюз, посредством който се цели по-пълно изграждане на финансов съюз в реформирация се Икономически и паричен съюз на ЕС. Целта на Съюза на капиталовите пазари е да развие тези пазари и инвестиционните услуги в ЕС (които са много по-слабо представени от тези в САЩ например), като по този начин се осигурят алтернативни и по-диверсифицирани източници на финансиране в рамките на Европейския съюз.

Като част от мерките за изграждане на финансов съюз, Европейската комисия предлага също на обсъждане необходимостта от въвеждане на възможност за емитиране на т.нар. „Европейски сигурен актив“. Зад този термин по-скоро се прикрива идеята за емитирането на общи еврооблигации или евробондове за еврозоната, т.е. на общ дълг за зоната на единната европейска валута. Най-същественният проблем при едно евентуално емитиране на общ дълг в еврозоната е т.нар. „морален хазарт“, където в трайна практика да се превърне това по-консервативните и пестеливи икономики да финансират по-разточителните и задлъжнели икономики, намалявайки във вторите стимула да прекратят порочната практика на поемането на все нови и нови дългове. В тази връзка България, която е третата най-малко задлъжняла икономика в ЕС-28 по показателя държавен дълг спрямо БВП (след тези на Естония и Люксембург), не би следвало да приеме без резерви въвеждането на подобен „Европейски сигурен актив“, без преди това да са ясни и одобрени последователни критерии за това, при какви условия е възможно да бъде емитиран и използван подобен дълг.⁹

В заключение, въпреки че някои от мерките и действията при изграждането на финансовия съюз и задълбочаването на Икономическия и паричен съюз се отнасят до

всички държави членки на ЕС, по-ускореното присъединяване на България към еврозоната и приемането на единната валута ще има и своите безспорни добавени предимства. Страната ще следва задължително да участва в Единния надзорен механизъм, с което ще се гарантира по-стабилна банкова система под общия надзор на Европейската централна банка. Банките в страната ще имат достъп до значително по-голям ресурс в случай на необходимост от тяхното реструктуриране, а в бъдеще, след изграждането на общ предпазен фискален механизъм за Единния механизъм за реструктуриране и на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките, те ще имат достъп и до допълнителни финансови средства, които ще гарантират още по-голяма финансова стабилност в страната. Именно глобалната финансова криза, която започна през 2007-2008 г., показва колко е важна финансовата стабилност и как тя би могла да се отрази и на реалната икономика, икономическия растеж, безработицата, благосъстоянието, нивото на доходите и други.

Ползи от приобщаването към икономическия и фискален съюз

Предимствата от участието във финансовия съюз при бъдещо присъединяване на България към еврозоната са безспорни. Налице са също така и много сериозни предимства от бъдещо приемане на еврото, които имат отношение към изграждащия се към момента икономически и фискален съюз. В доклада на петимата председатели от юни 2015 г. се говори за изграждането на два отделни съюза – икономически съюз и фискален съюз. Но мерките в тези области взаимно се преплитат и затова подходът на документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз от края на май 2017 г., съгласно който завършването на икономическия и фискален съюз е обединено в един раздел, е по-правилен. И все пак, някои от мерките или въпросите, които се обсъждат с оглед завършването на икономическия и фискален съюз, няма да са непременно благоприятни за страната, като пример в това отношение е потенциалното въвеждане на допълнителни общи норми и координация на данъчните политики на държавите от еврозоната.

С цел по-добра координация на икономическите политики между държавите членки в ЕС бе въведена процедурата на Европейския семестър. Тя се прилага както за държавите членки от еврозоната, така и за тези извън нея, което е правилният подход. Друго успешно нововъведение след последната икономическа и финансова криза, бе въвеждането на процедурите за макроикономически дисбаланси, които целят на поранен етап да се идентифицират макроикономическите дисбаланси и рискове, като се

предприемат и съответните мерки за тяхното преодоляване. В тези процедури също участват и държавите членки извън еврозоната, като все пак има и някои различия. Например, по отношение на корективните правила в случай на неспазване на процедурите за макроикономически дисбаланси, поне на теория и съгласно приетите норми, мерките могат да бъдат по-строги за държавите членки от еврозоната. В документа за размисъл се предлагат нововъведения и усъвършенствания на процедурите, които са свързани с Европейския семестър и макроикономическите дисбаланси, но те не променят коренно тяхната философия, която и към настоящия момент, първите години след тяхното въвеждане, дава своите положителни резултати.

Една от по-революционните идеи в документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз в частта за икономически и фискален съюз е тази, за въвеждането на стандарти по отношение на сближаването на държавите членки от еврозоната. За съжаление, именно в тази си част няма достатъчно конкретика от страна на Европейската комисия. И все пак, такава не липсва напълно. Европейската комисия посочва какви мерки може да съдържа набора от подобни стандарти за сближаване, а именно: „мерки за подобряване на качеството на публичните разходи; инвестирането в образование и обучение; възприемането на по-отворени и по-конкурентни пазари на стоки и услуги и създаването на справедливи и ефективни данъчни системи и системи за социална сигурност“, като тези мерки биха могли да се съчетаят и с минималните социални стандарти, които са предвидени в европейския стълб на социалните права. Дългосрочната цел на Европейската комисия е едни подобни стандарти за сближаването да имат задължителен характер. За подобни задължителни стандарти би могло да послужи определянето на индекси или целеви стойности, които да се анализират в рамките на Европейския семестър.

Защо евентуално прилагане на подобни задължителни стандарти би могло да бъде важно за България, в случай на тяхното въвеждане за държавите членки в еврозоната? На първо място, ако подобни стандарти бъдат въведени, това много повече ще повиши летвата (задължителните критерии), на които ще трябва да отговарят държавите членки на ЕС, които се стремят да приемат еврото. Към настоящия момент, поне формално, задължителните критерии за присъединяване към еврозоната са изпълнението на маастрихтските критерии за номинална конвергенция (инфлация, лихвени равнища, бюджетен дефицит, държавен дълг и стабилност на валутния курс) и критерият, свързан с правната съвместимост и съответствието на националното законодателство с правилата на Икономическия и паричен съюз (в т.ч. с осигуряването

на пълна функционална, финансова и други видове независимост на съответната национална централна банка). Ако подобни задължителни стандарти се приемат за държавите членки на еврозоната, това ще усложни пътят на България към еврозоната. На второ място, обаче, въвеждането на подобни стандарти за държавите, които са приели единната европейска валута, ще има благоприятно значение за България, защото те ще стимулират властите в страната да осъществят по-решителни действия за непопулярни, но необходими реформи в областта на публичните разходи, образованието, засилването на конкурентоспособността и други.

Друго сериозно предизвикателство за България би било реализирането на намерението на Европейската комисия да се въведе по-тясна обвързаност на изпълнението на националните програми за реформи и препоръките на Комисията до държавите членки (които са част от процедурите по Европейския семестър) с финансирането, което се отпуска от бюджета на ЕС (включително от структурните и инвестиционни фондове) или което би се отпусвало от един бъдещ бюджет на еврозоната. Това предизвикателство отново може да се превърне в опасност за побързото присъединяване на България към еврозоната, но в същото време то може и да се окаже възможност (аргумент) за по-решителни, но непопулярни реформи за модернизирането на страната, нейната икономика и социална политика.

Едно е почти напълно сигурно – в бъдеще, при кандидатстване за еврозоната, все повече ще се наблюдава не само номиналното сближаване на страните кандидатки, но също така тяхното реално, социално и устойчиво сближаване към страните, които са приели единната европейска валута.

България трябва да следи много внимателно и друга ключова дискусия на ниво Европейски съюз и в частност еврозона, а именно идеята за въвеждането на специален бюджет за зоната на единната европейска валута. Страната ни ще бъде засегната от реализирането на подобен нов общ бюджет, дори и да не е приела еврото, най-малкото защото се очаква това да намали средствата в бюджета на ЕС за кохезионна и селскостопанска политика, по които страната ни е основен бенефициент. От друга страна, ако се въведе концепцията за общ бюджет на еврозоната, това ще направи по-привлекателно присъединяването към нея за страни като България. Все пак, необходимо е да се отчете, че подобни идеи за въвеждането на бюджет на еврозоната още не са напълно изкристализирали и дискусията за тяхното реализиране все още предстои.¹⁰ Европейската комисия предлага също и т.нар. функция за макроикономическа стабилизация за еврозоната, но тя също има неясен характер към

момента, а предложените опции в документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз: за европейска схема за защита на инвестициите, европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица или т.нар. „фонд за черни дни“, вместо да открият по-ясно идеите за този механизъм, насочват дебата към различни посоки с неясен все още изход.

Докато на настоящия етап все още не е ясно дали и под каква форма ще се въведе общ бюджет за еврозоната, Европейският стабилизационен механизъм в рамките на тази зона вече функционира от няколко години и дава своите положителни резултати за стабилността в нея. Той има за задача да отпуска средства на страните от еврозоната в случай на кризисни ситуации или такива, които са свързани със сериозни финансови затруднения. Европейският стабилизационен механизъм е на практика междуправителствено споразумение (т.е. още не е част от правото на ЕС), който е отворен за участие само за страните от еврозоната. Той разполага с 80 млрд. евро собствен капитал, както и капацитет за заемането на средства от пазара в размер на 500 млрд. евро, което го прави най-силният и мащабен регионален финансов инструмент за стабилност и реакции при кризисни ситуации. Разбира се, в случай на присъединяване на България към еврозоната и Европейския стабилизационен механизъм, тя ще трябва да участва и с вноски в основния капитал на този механизъм, което ще бъде един значителен разход за българския бюджет.¹¹ Но ползата от участието в този стабилизационен механизъм и гаранцията срещу евентуални кризисни ситуации и финансови затруднения ще е безспорна. На европейско ниво, включително в документите за размисъл на Европейската комисия, все по-засилено се обсъжда и идеята за създаването на Европейски валутен фонд, който да се базира на опита на Европейския стабилизационен механизъм но да има много по-широки правомощия и функции, като най-вероятно той отново ще се отнася само до държавите членки на еврозоната.

В същото време, не всички идеи за задълбочаване на Икономическия и паричен съюз биха имали непременно благоприятно отражение за България, в случай че тя реши да се присъедини към еврозоната. Като един от най-отчетливите примери би могла да се посочи идеята за необходимостта от по-тясна координация на данъчните политики на държавите членки от еврозоната. България към момента прилага едни от най-ниските ставки в ЕС по отношение на преките данъци – както относно корпоративния данък (за компаниите), така и за данък общ доход (за физическите лица). Това е един от най-силните стимули за привличане на чуждестранни инвестиции в страната, като

преките данъци в редица държави членки на ЕС са значително по-високи. В документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз няма пряко предложение за бързо и детайлно обединяване на данъчните политики, а в тази сфера все още е необходимо решенията да се взимат с единодушие от всички държави членки на ЕС. Въпреки това, този въпрос също не следва да се подценява и в случай на отправянето на конкретни предложения от страна на Европейската комисия, позицията на страната би следвало ясно да бъде отстоявана.

Ползи от участието в една по-укрепена структура на Икономическия и паричен съюз

Още с първите стратегически и дискуссионни документи на институциите на ЕС от 2012 г., с които се отвори дебата за необходимостта от завършване на Икономическия и паричен съюз, като една от приоритетните области за работа бе открояна необходимостта от затвърждаване на демократичната легитимност и отчетност в рамките на еврозоната. Документът за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз от месец май 2017 г. също обръща внимание на тези въпроси, като повтаря някои от вече съществуващите идеи за по-голяма отчетност във връзка с участието в Икономическия и паричен съюз, както пред Европейския парламент, така и пред националните парламенти; за по-единно представителството на еврозоната в международните финансови институции, в т.ч. в Международния валутен фонд и други.

Подобно и на останалите раздели в документа за размисъл за развитието на Икономическия и паричен съюз на Европейската комисия от края на май 2017 г., някои от идеите за по-нататъшно укрепване на структурата на този съюз са по-новаторски и биха имали пряко отражение във връзка с плановете на България да се присъедини към еврозоната. Една от тези идеи е за създаването на финансова служба на еврозоната, която да бъде поставена под контрола на министър на финансите, който едновременно с това да е председател на Еврогрупата като специализиран Съвет по икономическите и финансови въпроси за еврозоната. Това би отворило възможността за по-голямо формализиране на Еврогрупата, която понастоящем не може да взема правнообвързващи решения. Създаването на специализиран формат на министрите на финансите на еврозоната е възможно да бъде съпътствано и от специална комисия в Европейския парламент, която да е отговорна само за въпросите, които се отнасят до зоната на единната европейска валута.

Финансовата служба на еврозоната би могла да осъществява настоящият надзор и контрол на координацията на икономическите политики и правилата за фискална (бюджетна) стабилност на държавите членки от еврозоната, която се реализира от Европейската комисия в рамките на процедурата по Европейския семестър. В допълнение на тези и сега съществуващи механизми, една подобна финансова служба би имала за задача да управлява функцията за макроикономическа стабилизация или бюджета на еврозоната, да координира и управлява издаването на евентуалния „Европейски сигурен актив“, да управлява Европейския стабилизационен механизъм или Европейския валутен фонд (ако бъде създаден такъв). Както се вижда, в случай че се развие и задълбочи Икономическия и паричен съюз на ЕС, както и че се създаде финансова служба на еврозоната, тя би имала много широки правомощия. За България е важно да участва колкото се може по-отрано в еврозоната, най-малкото за да има по-голяма тежест при вземането на решения в каква зона на единната валута би искала да участва, какъв да е нейния дизайн и архитектура.

С очакваното оттегляне на Обединеното кралство от ЕС и в случай, че състава на ЕС-27 и на еврозоната остане непроменен, останалите осем държави членки извън еврозоната ще формират едва 15% от БВП на ЕС, докато другите 85% от БВП на ЕС ще бъдат на страни, които вече участват в еврозоната. Това няма как да не повлияе на процеса на вземане на решения не само по отношение на въпросите на единната валута, но включително и за теми от общ за ЕС характер, като усъвършенстването на вътрешния пазар, развитието на общите политики на ЕС, дебата за Многогодишната финансова рамка 2021-2027 г., разпределянето на бюджета на ЕС и други. Това е още една от причините, поради които за България би следвало да е приоритетно да се присъедини колкото се може по-рано към еврозоната.

Изводи

Бялата книга на Европейската комисия за дебата за бъдещето на Европа от март 2017 г. отвори по-широко дискусията за това какъв ЕС-27 искаме да изградим, за да отговаря той по-добре на интересите на държавите членки, на техните компании и граждани. Една от основните линии на дискусии е потенциалната необходимост за развитието на Европа на две или повече скорости, въпреки че термините „скорости“, „ядро“ и „периферия“ не се използват в Бялата книга на Комисията.

Една от най-ясните разделителни линии между отделните групи държави членки на ЕС е тази, за това кои от тях участват и кои не в еврозоната. Понастоящем в ЕС-28 в

еврозоната членуват деветнайсет държави членки, а девет не са въвели еврото, като Обединеното кралство и Дания имат одобрена клауза, даваща им правото да не се присъединят към еврозоната дори и на по-късен етап (т.нар “opt-out“ клауза). Понастоящем държавите членки извън еврозоната имат известна тежест при взимането на решения в ЕС, но след напускането на ЕС от Обединеното кралство, което е втората по големина икономика в Съюза, въпросите за по-нататъшното развитие, и дори разширяване на еврозоната с останалите държави членки, се поставят с по-голяма острота.

След последната световна икономическа и финансова криза, много от реформите на ЕС за нейното преодоляване и предотвратяване на нови кризи бяха насочени преимуществено към държавите членки на еврозоната, каквато бе например идеята за създаване на банков съюз в ЕС. Документът за размисъл от месец май 2017 г. за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз до 2025 г. представя една още по-ясна картина за това кои мерки за завършването на Икономическия и паричен съюз са създадени и до каква степен са развити, като също така съдържа детайлно описание и на по-нататъшните действия в тази посока.

Съгласно договора си за присъединяване към Европейския съюз, България има ангажимент един ден да стане част от Икономическия и паричен съюз без дерогация, т.е. да се присъедини към еврозоната и да приеме еврото като законното платежно средство на своята територия. Страната вече двайсет години прилага и режим на валутен борд, като по-голямата част от този период националната валута е била твърдо фиксирана към единната европейска валута. И въпреки това нейното членство в еврозоната все още изглежда много далечно, като тя все още не участва дори и в Валутнокурсния механизъм (ERM II), което е една от предпоставките и критериите за присъединяване към тази зона.

В настоящия доклад представихме повечето от идеите за развитие на Икономическия и паричен съюз, които се съдържат в документа за размисъл на Европейската комисия от май 2017 г. Повечето от тях дават много сериозни аргументи, че България следва да преосмисли своята стратегия за присъединяване към еврозоната и допълнително да ускори своите усилия в тази посока. Приемането на еврото е било приоритет на всички български правителства след присъединяването на страната към ЕС. Това е заявено като основна цел и от сегашното правителство. Време е обаче тези идеи да бъдат облечени в конкретни резултати. За което е необходимо да увеличим и доверието сред европейските ни партньори за сериозността на намеренията и най-вече

за способността ни да се справим с предизвикателствата от приемането на еврото и участието във всички интеграционни механизми в рамките на Икономическия и паричен съюз.

Защото влакът на еврозоната потегли с още по-голяма скорост. И колкото по-късно се опитаме да се качим на него, толкова ще ни е по-трудно да се качим в движение.

Използвана литература

Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), Завършване на европейския икономически и паричен съюз, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015.

Европейска комисия (2017), Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г.

Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз“, COM(2017) 291, Брюксел, 31 май 2017 г.

Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“, COM(2017) 358, Брюксел, 28 юни 2017 г.

Европейска комисия (2012), „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.

Ингрид Шикова (2017), „Бюджетът като огледало на европейските политики“, Архив анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към Катедра Европеистика на Софийски университет “Св. Климент Охридски“, 1 юли 2017 г.: <http://jeanmonnetexcellence.bg/>.

Калоян Симеонов, Анна Печева, Лилиан Никифорова и Славей Бижева (2017), „Перспективи за приемане на еврото в Западните Балкани“, издаден с подкрепата на проекта на специалност „Еuropeистика“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“: „Жан Моне“ Център за високи постижения в преподаването и научните изследвания върху европеизацията на държавите от Югоизточна Европа (2016-2019), който е съфинансиран от Програма „Еразъм+“.

Калоян Симеонов (2017), „Какво е новото в дебата за бъдещето на Икономическия и паричен съюз?“, Архив анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към Катедра Европеистика на Софийски университет “Св. Климент Охридски“, 7 август 2017 г.: <http://jeanmonnetexcellence.bg/>.

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктуриране на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10.07.2013 г.

European Council (2012), “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

¹ Един подобен стандартен подход на приемане на еврото съгласно процедурите и правото на ЕС, след членство на съответната страна в Европейския съюз, значително се различава от едностранния подход на приемане на еврото (едностранна евроизация), какъвто предприеха Черна гора и Косово преди да обявят своята независимост. За повече информация по отношение на стандартния и на едностранния подход за приемане на еврото, виж: Калоян Симеонов, Анна Печева, Лилиан Никифорова и Славея Бижева (2017), „Перспективи за приемане на еврото в Западните Балкани“, издаден с подкрепата на проекта на специалност „Европеистика“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“: „Жан Моне“ Център за високи постижения в преподаването и научните изследвания върху европеизацията на държавите от Югоизточна Европа (2016-2019), който е съфинансиран от Програма „Еразъм+“.

² Виж: Европейска комисия (2012), „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.

³ Виж: European Council (2012), “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

⁴ Виж: Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), Завършване на европейския икономически и паричен съюз, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015.

⁵ Виж: Европейска комисия (2017), Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г.

⁶ Виж: Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз“, COM(2017) 291, Брюксел, 31 май 2017 г.

⁷ За повече информация относно новите моменти и идеи в Документа за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз на ЕС от май 2017 г., виж: Калоян Симеонов (2017), „Какво е новото в дебата за бъдещето на Икономическия и паричен съюз?“, Архив анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към Катедра Европеистика на Софийски университет “Св. Климент Охридски“, 7 август 2017 г.: <http://jeanmonnetexcellence.bg/>.

⁸ Виж: Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктуриране на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10.07.2013 г., стр. 18.

⁹ Друга мярка в областта на изграждането на финансов съюз, която обаче се отнася до всички държави членки на ЕС и която също би следвало да бъде подкрепена от България само при определени условия, това е идеята за реализирането на стратегия за необслужваните кредити. Подобна стратегия вече бе приета в рамките на заключенията на Съвета ЕКОФИН през юли 2017 г., но изпълнението на мерките от нея все още предстои. Трябва да се има предвид, че проблемът с необслужваните кредити в банките е много различен в отделните държави членки на ЕС, както по отношение на техния размер, така и във връзка с причините, които са го предизвикали. Затова не всяко общо решение за справяне с този проблем може да има един и същи ефект за банковите пазари на всички държави членки на ЕС.

¹⁰ За повече информация относно бъдещето на финансите на ЕС, виж следния дискуссионен документ на Европейската комисия, който е част от поредицата към Бялата книга за дебата за бъдещето на Европа: Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“, COM(2017) 358, Брюксел, 28 юни 2017 г., както и следния анализ на този документ: проф. д-р Ингрид Шикова (2017), „Бюджетът като огледало на европейските политики“, Архив анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към Катедра Европеистика на Софийски университет “Св. Климент Охридски“, 1 юли 2017 г.: <http://jeanmonnetexcellence.bg/>.

¹¹ В интервю за вестник Капитал, министърът на финансите Владислав Горанов споделя, че в зависимост от различните сценарии се очаква за участието си в Европейския стабилизационен механизъм България да се наложи да внесе между 681 и 788 млн. евро за първите 12 години от членството си в еврозоната, като през първите пет години вноските се оценяват на около 85 млн. евро годишно. Виж: в-к Капитал (2017), „Владислав Горанов: До края на годината трябва да знаем подкрепят ли ни евролидерите за еврозоната“, 30 юни – 6 юли 2017 г., стр. 22.

РЕГИОНАЛНОТО И МЕСТНО ИЗМЕРЕНИЕ В МНОГОГОДИШНАТА ФИНАНСОВА РАМКА НА ЕС СЛЕД 2020 Г. – ПРИОРИТЕТИ И ТЕНДЕНЦИИ

Димитър Пехливанов

Резюме: Концепцията „Европа на регионите” е една от многото за същността и развитието на Европейския съюз, съществуваща от началото на европейската интеграция в края на 40-те и 50-те години, която постепенно получава все по-голямо значение през годините. Причините са това са много, на първо място създаването и развитието на европейската регионална политика вследствие на увеличаването на броя на страните-членки, „регионализирането” на отделни политики на тогавашната ЕИО, както и относителното отслабване на централните правителства за сметка на регионалните и местни власти. Създаването на Комитета на регионите с договора от Маастрихт е естествена и много важна стъпка в тази насока.

По отношение на финансирането на проекти на местните и регионални власти след 2020 г. може да се каже, че те ще минат под знака на продължаващата борба с климатичните промени, което ще продължава да пренасочва ресурси към градовете като естествени центрове както на растеж, така и на замърсяване, съчетано с развитие на кръговата икономика, върховите технологии и умните градове. Основните предизвикателства пред градовете ще продължат да бъдат социални, икономически и екологични.

На този етап обаче е рано да се даде категорична яснота на политическо и научно ниво как настоящите и бъдещи развитие ще се отразят на местните и регионални власти чрез Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз след 2020 г.. Като основни причини за това могат да се посочат неизвестните условия и параметри за излизането на Великобритания от ЕС, развитието на начертаните сценарии за бъдещето на ЕС и свързаните с това планирани реформи в Еврозоната, въпросите на сигурността на стратегическо ниво и не на последно място – развиването на нови и усъвършенстването на вече съществуващите финансови инструменти.

Ключови думи: европейски градове и региони, европейска кохезионна политика, многогодишна финансова рамка, градска устойчивост, умни градове, Брекзит, кръгова икономика, климатични промени;

Европа на регионите

Обемът на настоящия доклад е твърде малък, за да можем да проследим подробно всички проблеми на европейските градове и региони, свързани с очакваното реструктуриране на европейския бюджет за следващата Многогодишна финансова рамка след 2020 г. Европейският съюз се намира без съмнение в най-сложния и труден момент от своето развитие, когато се очакват важни решения за цялостното му бъдеще. От такава гледна точка е повече от ясно, че проблемите на градовете и регионите в Европа през следващите години ще бъдат пряко производни от общите проблеми на ЕС. Развиването му предимно като икономическа структура и свободен пазар очевидно го свари неподготвен за големите проблеми с финансовата стабилност и най-вече сигурността през последните години. Повече от очевидно е, че много от реформите, които предстоят занапред, няма да бъдат продиктувани както досега от анализа на изпълнението, степента на усвояемост и ефективността на фондовете, а по-скоро от необходимостта от решаването на извънредни ситуации и разходи като мигрантски потоци, проблеми със сигурността и, естествено, последствията от Брекзит.

Въпреки че в преамбюла на Римския договор има текстове, които споменават хармоничното и балансирано развитие, през първите десетилетия от развитието на европейската икономическа общност регионална политика практически липсва. Шестте страни-основателки на тогавашните европейски общности представляват „светая светих“ („the inner sanctum“) на европейския континент и значителни регионални различия между тях практически липсват. Страните от Бенелюкс са развили една висока степен на взаимна обвързаност доста преди създаването на европейските общности, дълголетното гранично-регионално съперничество между Франция и Германия се превръща в основа на европейската интеграция и фактически единствената държава със сериозни регионални различия, непреодолени до днес и давана като емблематичен пример за това е Италия. Сериозните икономически и географски ясно очертани различия в регионалното развитие на страната обаче така или иначе не са основание да се говори за създаването на самостоятелна регионална политика.

Всъщност, зад концепцията за „Европа на регионите“ стои идеята, че под-националните единици постепенно добиват една все по-голяма самостоятелност в

политически, икономически, социален и културен смисъл, най-често в ущърб на националните държави. Това предизвиква постепенна ерозия на тяхната власт, повлияни от два основни фактора – напредъка на европейската интеграция, която малко или повече ограничава автономността на националните правителства да решават техните съдби самостоятелно, както и по-големия динамизъм на под-националните структури.¹ Той се изразява в това тези структури все по-често да имат решаващ глас в управлението на своите дела, но също така и в нарастването на броя на нови обединения на местните власти, които в някои случаи например са резултат от дългото съперничество и баланс на силите между главните политически партии в дадена държава. По този начин регионите се превръщат в естествени центрове на териториална организация, в която такава над-национална структура, каквато е Европейската комисия, съвсем естествено намира свой съюзник и проводник на политиките си.

Донякъде парадоксално, идеята за развитие на европейските региони е силно подкрепена от голяма част от движението на европейските федералисти. Политиците и учените, които работят за едно голяма наднационално европейско обединение всъщност са и големи привърженици на идеята за развитие на европейските региони. Всъщност парадоксът е само привиден, тъй като чрез развиването на регионите и общностите, от една страна, и на силно наднационално федерално управление от друга се получава това относително отслабване на националните правителства, което е именно целта на федералистите. Следва да се отбележи, че в трудовете на теоретиците на федерализма градовете и регионите все още далеч не са представени като единици на местно и регионално самоуправление, а по-скоро като общности, в които индивидът има възможност да развие максимално своите граждански умения и самостоятелност.² Постепенното развитие на европейската идея с ограничаването на автономността на централните правителства допринася за увеличаването на ролята на градовете и регионите, а стремежа за получаването на по-голяма ефективност при управлението пасва много добре на политиката на Европейската комисия. Отделно от това, развитието на отделните политики на тогавашната европейска общност върви заедно с едно тяхно „регионализиране” и заделянето на специални средства за провеждането на политики на регионално ниво в области като околна среда, транспорт, земеделие, наука и образование и т.н.³ Създаването на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) в средата на 70-те години и неговото стабилно и устойчиво нарастване е много важен етап в реализирането на Европа на регионите, макар че неговото действие съвсем не е оценявано еднозначно. През 70-те и 80-те години на 20 век към ЕИО се присъединяват държави със силни регионални различия, за пръв път това са например „отвъдморски”

територии като Великобритания и Ирландия. Още по-голям тласък за нарастване на фондовете за регионална политика дава присъединяването на средиземноморските държави Гърция, Испания и Португалия.

Единният европейски акт от 1987 г. неслучайно въвежда в своя нов параграф 130а „икономическата и социална кохезия” като една от основните цели на европейската интеграция. Както и за развитието на други европейски политики, регионалната бива кодифицирана в системата от договори след като реално е съществувала на практика или поне отдавна е настъпил момента за нейното реализиране.

Междувременно развитието през късните 80-те години способства и допринася за развиването на местното, градско и регионално развитие и самостоятелност. Голям тласък на развитието на идеята за регионална Европа дава приемането и в последствие започналата ратификация на Европейската харта за местно самоуправление през 1985 г. на Съвета на Европа и Конгреса на местните и регионални власти като основен документ на местно самоуправление. Цялостното развитие на концепцията за местна и регионална Европа през 80-те и началото на 90-те години води до постепенното разкриване например на самостоятелни представителства на отделни региони от страните-членки в Брюксел, около квартала на институциите. Нови структури в Европейската комисия, създаването на Комитета на регионите и включването на под-национални структури в работата на Съвета на министрите чрез новия член на Договора от Маастрихт са етапи от процеса на засилване на регионалното измерение. От днешна гледна точка не можем да подминем обаче и очевидната недостатъчност на подобни нововъведения, определяни дори като „пирова победа” в някои изследвания⁴ - например участието на регионални представители в Съвета на министрите е ограничено само до министерско ниво, когато повечето решения така или иначе са взети. Също така, Комитетът на регионите може да се разглежда и като едно малко по-усложнено продължение на вече съществуващия консултативен комитет към ЕК, а неговите членове продължават и днес да се утвърждават от Съвета на министрите.

В заключение на прегледа на развитието на европейската регионална идея е уместно да цитираме един от най-забележителните трудове през последните години, посветен на възхода на местното и регионално самоуправление, макар и не свързан пряко с европейската идея – книгата на американския изследовател и политически теоретик Бенджамин Барбър „Ако кметовете управляваха света. Упадъкът на държавите; Величието на градовете”⁵, в която той директно призовава за повече власт и компетентности на местно ниво – „кметовете решават конкретни проблеми като

транспорт, отпадъци и училища и много по-малко се занимават с безплодни политически спорове”. В книгата намираме и знаков цитат от бившия кмет на Ню-Йорк Майкъл Блумбърг – „докато министрите губят време да обсъждат нещо, аз вече съм го направил”.

* * *

Трудно е да се определи еднозначно как бъдещата финансова рамка след 2020 г. ще се отрази на под-националните структури и техните проекти, но е извън всяко съмнение, че дори само заради Брекзит, тези промени ще доведат до относително намаляване на средствата по Многогодишната финансова рамка или казано с други думи, до ситуация, която е по-малко благоприятна от сегашната. Няколко вида реформи се извършват или планират понастоящем и докато повечето са още в зародиш или на идейна фаза, е много трудно да се определи как следващия програмен период ще повлияе на финансирането на местните и регионални власти. За нуждите на настоящия доклад ще се спрем на няколко въпроса – на първо място Брекзит, публикуваните преди няколко месеца сценарии за развитието на Европа, очакваният бюджет на ЕС след 2020 г. с неговите най-вероятни приоритети и финансови инструменти.

Предизвикателство ще бъде да се овладеят негативните последици от Брекзит върху приходната част на бюджета на ЕС. Брекзит ще засегне не само общите стойности на бюджета, но най-вече, както подробно беше отбелязано в разработената напоследък „Бяла книга за бъдещето на Европа”, неговия фокус и амбиции в средносрочен план. Вторият очакван ефект е отражението върху средния БВП, предизвикан от Брекзит в паритетна покупателна способност, която е измерител за избираемост на регионите за финансиране и се очаква да бъде в рамките на няколко процента по данни на Евростат за 2014.⁶ Върху тези данни може да окажат влияние намалението на британския или увеличението на европейския БВП към датата на Брекзит, както и разменния курс между лира и ЕВРО. Очевидно преговорите ще определят с каква ситуация ще се сблъскат всички преговарящи страни. Понастоящем е ясно единствено това, че „бизнес като бизнес” (business as usual) по отношение на Брекзит няма да може да бъде възможен.

В публикуваната наскоро **Бяла книга за бъдещето на ЕС** отсъстват подробни анализи и предвиждания за бюджета на ЕС в периода след 2020 г. и за неговото регионално измерение. Възможностите и сценариите са относително ясни като определения, но доста трудни като предвиждания какво точно биха означавали на практика, в добавка поне два от тях – „продължаваме както досега” и „правим повече всички заедно”, са по-скоро провокативни и целящи предизвикването на дебат,

отколкото реално възможни. На този етап обаче можем да кажем, че всички те имат една обща черта: териториалното сближаване не е засегнато обстойно в нито един от тях. Дори и в сценария **"Да правим повече заедно"**, фокусът върху икономическото развитие на ЕС е по-специално върху клъстерите на икономическата активност, които обаче много често имат статут на „екстериториалност“, без да „преливат“ инвестиции и развитие на инфраструктура към околните региони и в крайна сметка без да имат истинско отношение към регионално сближаване. По подобен начин придружаващите доклади и обяснения към всеки сценарий са съсредоточени върху социалните различия и въздействията на глобализацията, но не споменават пряко териториалното сближаване. Дори и в най-вероятния и всъщност отдавна действащ сценарий N 3 „Тези които искат да правят повече, правят повече“, регионално-териториалното сближаване практически липсва. Тази липса на фокус върху териториално сближаване в докладите най-вероятно не е грешка, но показва текущото мислене за икономическото развитие, което е фокусирано от една страна върху общото нарастване и преразпределение на БВП, но от друга и което всъщност е по-важно – задаващата се „Европа на няколко скорости“ практически изключва европейската регионална политика във вида, в който я познаваме понастоящем. Съвсем логично, защото след като вече официално страните ще се движат на няколко скорости, това следва да важи и за техните региони и местни власти. От друга страна обаче, много сериозен риск за ЕС и конкретно за кохезионната му политика е сценарият „продължаваме както досега“, тъй като това би означавало най-вероятно просто параван за едно административно-финансово напасване и преразпределение на бюджета на ЕС с оглед на Брекзит и минималистични реформи. При този сценарий също така се очаква да се въведат само малки промени в приоритетите на регионалната политика, като относително повече пари се заделят за енергийна ефективност. Ще продължават проблемите с координацията между отделните фондове и финансови инструменти на ЕС. При сценарий N 3 пък най-вероятно могат да се очакват по-сериозни реформи, като допълнителните финансови инструменти компенсират неминуемите съкращения в бюджета, а Европейският фонд за стратегически изследвания се разширява, за да компенсира съкращенията в другите фондове.

Вече като почти емблематичен пример за неочаквано нарастващи огромни разходи в бюджета на ЕС се дават тези, свързани конкретно с мигрантския поток и стабилизирането на държавите – източници на мигранти, а на по-стратегическо ниво – финансирането на всички дейности касаещи сигурността и охраната на външните граници - през 2015 и 2016 г. са похарчени извънредно 10 млрд. ЕВРО, от които 2,3 млрд. от външни доверителни фондове за Сирия и Централно-африканската република.

Отделно бяха ангажирани средства за споразуменията за мигранти с Турция, всяко от които с ангажименти за няколко млрд. ЕВРО – огромната част бяха отпуснати чрез реструктуриране на бюджета, пренасочване на средства и активиране на неизползвани такива. В същото време обаче отношенията с Турция се влошиха и не е ясно дали изобщо ще бъдат активирани следващи плащания по споразумението.

Досегашните изследвания както върху отражението на бюджета на ЕС върху растежа, така и дялът му в публичните инвестиции с оглед на изпълнението на целите на Европа 2020 показват, че в много региони европейският бюджет е от ключово значение за генериране на растеж и публични инвестиции на регионално ниво. Процентът от инвестиции, финансирани от ЕС на регионално и местно ниво е по-голям, отколкото първоначално се смята. Бюджетът на ЕС е само 2% от общите публични инвестиции в ЕС, от които само 1% за кохезионни действия, но в същото време той е концентриран в много специфични полета на действие. В един по-задълбочен анализ може да се види⁷ че европейският бюджет представлява 15% от всички директни публични инвестиции, насочени към изпълнението на целите на програмата Европа 2020, като тук се отчита и факта, че бюджетът за изпълнението на целите на Европа 2020 се очаква да нарасне с 80 млрд. ЕВРО до 2020. Това е значителен процент, но много по-важното е, че 58% от всички инвестиции по целите на Европа 2020 досега са направени от местните и регионални власти – общо 205 млрд. ЕВРО. Тъй като подкрепата от европейската регионална политика до голяма степен е фокусирана върху изоставащите региони е повече от ясно, че тези по-бедни региони могат да загубят голяма част от инвестициите си. Това е ясно указано в доклада за кохезионната политика на Европейската комисия от 2013, който еднозначно показва, че подкрепяните от ЕС публични инвестиции (включително и националното-съфинансиране) в някои такива региони може да достигне до 90%.⁸

Нуждата да се инвестира в климатичните промени и адаптиране, съчетано с финансовата криза, ще продължават да префокусират европейските политики. Градовете са най-големите консуматори на енергия (приблизително 75%), съответно най-големите източници на парникови газове (също 75%), но също и икономическите мотори на Европа (приблизително 80% от БВП). За енергетиката на ЕС, климата и политиката по растежа, стратегическите инвестиции ще продължат във все по-голяма степен да включват градовете. Във всяка една страна-членка определен минимум от Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) е заделен за интегрирано устойчиво градско развитие; конкретното му развитие на терен ще бъде решавано от градските власти. Подкрепата за интегрираните програми в градовете би следвало да бъде разширена,

което е една от причините да бъдат опростени процедурите и съчетаването на фондове да бъде улеснено.

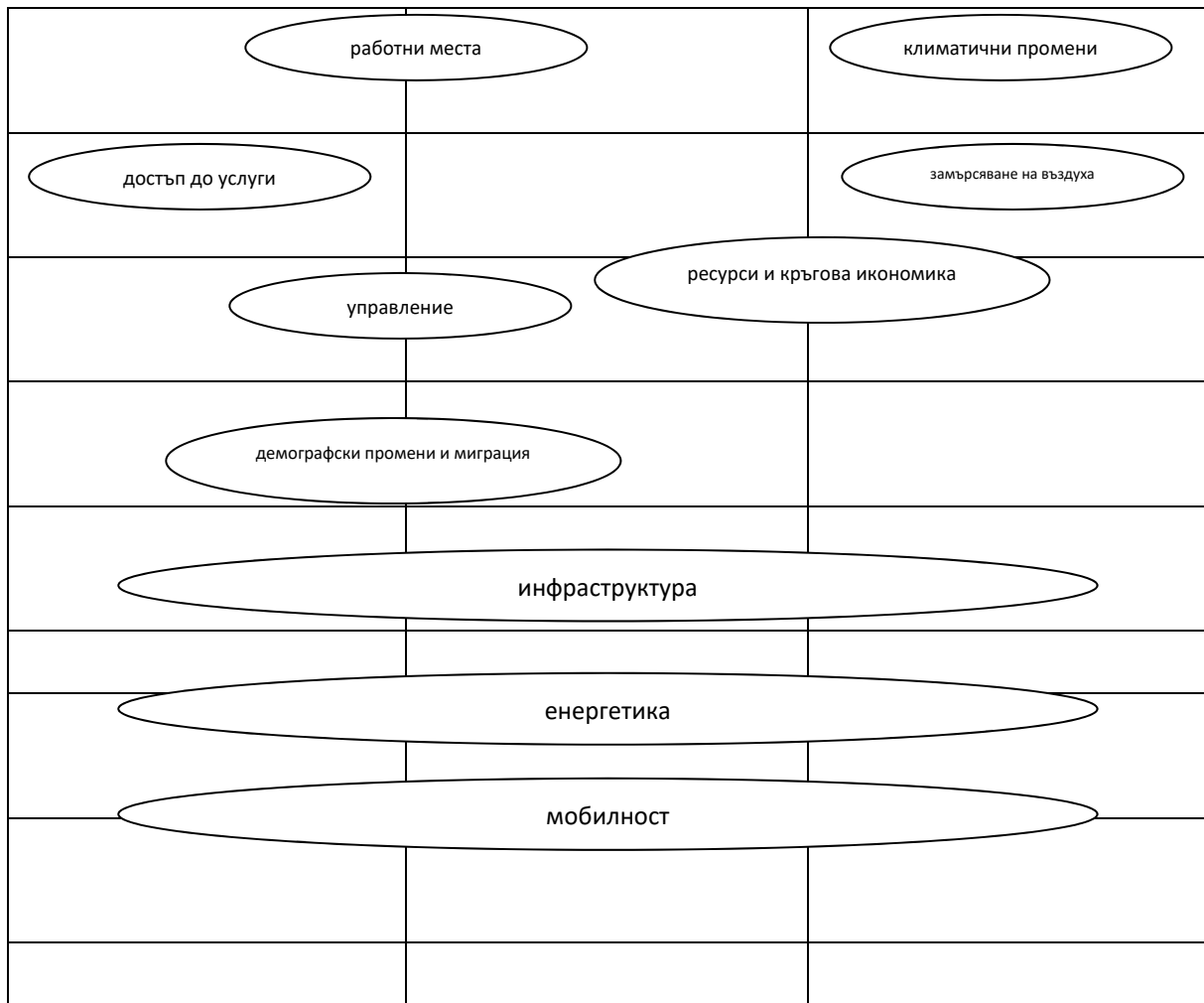
Наред с това, тенденцията на развитието ясно показва ускоряване на урбанизацията, като тази тенденция ще продължи и през следващите десетилетия, като се очаква около 2050 година около 70% от световното население да живее в градовете. И ако в Европа потенциалът за урбанизация е в немалка степен изчерпан, то в континенти като Азия и Африка той предстои – 90% от урбанизацията на населението през следващите десетилетия се очаква да се случи именно в т.нар. Трети свят.⁹

По отношение на финансовите инструменти, Connecting Europe е важен за местните и регионални власти, тъй като им позволява да бъдат по-добре свързани с транспортни, енергийни и телекомуникационни магистрали, което от своя страна развива местния бизнес. Независимо от това обаче, с подхода на Connecting Europe „отгоре-надолу” (“top-down”), местните и регионални власти са лишени от правото на вземане на решения за определянето на приоритети и допълването им с местни стратегии за развитие. Освен това, в настоящата Многогодишна финансова рамка решенията за реалокране на средства в полза на новите реалности доведоха до намаляване на бюджетите на тези пера, които съдържаха в себе си идеята за най-висока европейска добавена стойност – например бюджетите за научни изследвания и въпросния инструмент Connecting Europe.

За да се възползват от възможностите, създадени от Фонда за стратегически инвестиции, за регионите и местните власти ще бъде от голямо значение да продължат се използват ресурсите на Европейската инвестиционна банка и националните банки за развитие за създаването на инвестиционни платформи, които да предложат изгодни за всички (типа „win-win”) решения, промотирайки значението на финансирането на релевантни местни проекти в хармония с регионалните цели за развитие на ЕС.

Фиг. 1 Предизвикателства и приоритети по области пред местните и регионални власти

СОЦИАЛНИ	ИКОНОМИЧЕСКИ	ЕКОЛОГИЧНИ
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; text-align: center;">социална справедливост и борба с бедността</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; text-align: center;">конкувентоспособност</div> </div>		
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; text-align: center;">жилищна политика</div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; text-align: center;">инновации</div>	



Източник: Доклади на Европейската комисия (2011 и 2016) и ОИСР (2017)¹⁰

На горната фигура N 1 са указани подробно основните предизвикателства по области за местните и регионални власти през следващите години. На първо място са предизвикателствата от икономическо, социално и екологично естество и е съвсем естествено да се очаква бюджетът на ЕС да се фокусира върху тях. На второ място обаче се неуканите горе предизвикателства от стратегическо, включително геополитическо естество, имащи отражение върху размера, разпределението, структурата и основните цели. Нарастващата несигурност относно Брекзит и неговото отражение върху средно- и дългосрочните бюджетни параметри, както и нарастващата геополитическа нестабилност, която може да изисква повече европейски фондове за нетрадиционни разходи каквито са миграцията и сигурността. Възможното въвеждане на въглеродни такси също така може да повлияе някои региони с енергоемки производства и ЕС най-вероятно ще трябва да вземе мерки за тяхното подпомагане иза това да станат по-ефикасни и чисти.

Увеличеният фокус върху изпълнението на целите на Европа 2020 през настоящия програмен период 2014-2020 включва и по-сериозно внимание върху климатичните

промени. Още през 2011 докладът на Европейската комисия включи препоръката мерките, посветени на климата да бъдат взети под внимание с най-малко 20% от бюджета на ЕС. Това беше потвърдено и от заключенията на Европейския съвет от 7-8 февруари 2013, които поставиха основата за структурата на настоящия програмен период.

В миналото градските региони не бяха главният фокус на кохезионната политика, но това активно се променя през последните години и ще продължи със засилваща значимост по много причини – на първо място да се възползваме от икономическия потенциал на градските центрове, за да намалим бързо емисиите на парникови газове и влиянието от управлението на природните ресурси в градски условия като вода и отпадъци. Поради това градовете са едновременно предизвикателство, но и решение. Фокусът върху градовете обаче има риск да доведе до нови вълнения, свързани със социалните различия в самите градове, както и до небалансиране на самото развитие в отделни области, давайки приоритет на градовете и градски региони. Градовете са твърде сложни социално-икономически организми, за да бъдат третирани с инструментите на секторни политики, а бюджетът на Европейския съюз няма достатъчно добри механизми, за да ги третира по съответния начин.

Що се отнася до околната среда, значението на кръговата икономика и на запазването на биологичното разнообразие ще се засилват. Биологичното разнообразие остава естествен съюзник на градовете и регионите, макар че значението му за здравето и благополучието понякога са пренебрегвани. Налице са нарастващи доказателства, че много дихателни, умствени и свързани със затлъстяването заболявания, както и социалното изключване и фрагментация, които толкова негативно засягат градското и селско население могат да бъдат избегнати или ограничени вследствие на синергията между опазването на природата и социално-икономическите измерения.

По отношение на очакваното развитие на селските региони можем да споменем, че в рамките на настоящия период на европейската селскостопанска политика, инициативата LEADER се отнася към „Водено от общностите местно развитие” и става задължителна част от инвестициите в селските региони по програмите за развитие с минимален бюджет във всеки план за регионално развитие. Тази синергия между селските и градски региони ще продължи да допринася много съществено за цялостното хармонично развитие във връзка и с амбицията на Европейската комисия за развитието на ОСП след 2013 г. Средният процент на бедност в селските региони като цяло е малко по-висок, като при някои държави има истинска пропаст между градските и селските региони. Основните предизвикателства в селските региони ще бъдат неблагоприятната

демографска ситуация, слабият пазар на труда или директно казано, липсата на поминък, ограниченият достъп до образование и по-високите транспортни разходи. Предвид обстоятелството, че процесът на урбанизация ще продължи, качеството на живот в селските региони ще бъде в риск, тъй като достъпът до обществени услуги като здравеопазване например ще се стеснява. В много градове е налице географска концентрация на неравенства като жилищни проблеми, ниска степен на образование, безработица и социално изключване.

В заключение можем да кажем, че проблемите на ЕС на стратегическо ниво, предизвикани от многобройни фактори като нарасналата му разнородност и трудно управление и свързаната с това необходимост от реформи, проблемите със сигурността и непредвидени големи разходи в тази област, както и предстоящото напускане на Великобритания вещаят нелеко бъдеще за европейските градове и региони. Наред с това, промените в тематичните приоритети по посока на климатичните промени ще продължат да насочват повече ресурси към градовете, откъдето могат да дойдат трудности с капацитета за управление на проектите и увеличаването на неравенствата в самите градове. Очакваното намаление на бюджета на ЕС през следващите години или поне неговото преразпределение няма как да бъдат добра новина за очакващите финансиране местни и регионални общности. В добавка, логиката на развитие на една неизбежна „Европа на много скорости” е в противоречие с концепцията за териториално-икономическо сближаване на регионите в ЕС. Ще са необходими много политическа гъвкавост на най-високо ниво и взаимни отстъпки на държавно ниво, както и умения за лобиране и управление на самите региони и градове, за да намерят полагащото им се място в новата конфигурация на Европейския съюз.

Използвана литература

- 1) Barber, Benjamin – «Ако кметовете управляваха света? Упадъкът на държавите, величието на градовете» <http://benjaminbarber.org/books/if-mayors-ruled-the-world/>
- 2) Може ли един град да бъде устойчив – състоянието на планетата – издание на Worldwatch, 2016;
- 3) Key challenges and opportunities for Cities and Regions and MFF post 2020, Committee of the Regions of EU, 2017
- 4) Towards a “Europe of the regions”? Visions and Reality from Critical perspective, European University Institute, Florence, 1994
- 5) EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe, European Commission, DG Regio&Employment, 2013
- 6) Cities of tomorrow, European Commission, 2011
- 7) The State of European Cities, 2016, European Commission&UN Habitat Program

¹ Towards a “Europe of the Regions.....”

² Towards a “Europe of the Regions.....”

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Barber, Benjamin – «Ако кметовете управляваха света? Упадъкът на държавите, величието на градовете» <http://benjaminbarber.org/books/if-mayors-ruled-the-world/>

⁶ Key challenges and opportunities.....

⁷ ibid.

⁸ EU Cohesion Policy....

⁹ Може ли един град....

¹⁰ Cities of tomorrow...

INEQUALITIES AND THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Dencho Georgiev*

Abstract: *This paper argues that overcoming the imbalances and inequalities between Member States is a public good for the European Union as a whole. The overcoming of inequalities **between** Member States will result in reducing the economic and social inequalities **within** Member States (not vice versa) and will lead to sustained economic growth through the increase of demand and consumption and thus boost the wellbeing of the citizens of the Union as a whole. It is also argued that the overcoming of the inequalities between Member States is only possible through a targeted reform of EU's economic policies. In this perspective, some of the proposals on the future of the EU are analysed in terms of their impact on existing inequalities in the EU. The role of the policy of economic, social and territorial cohesion is highlighted as the main, and so far the most effective, instrument for overcoming economic imbalances and inequalities in the EU. The paper proposes a reform of secondary legislation on cohesion and other EU internal policies with redistributive effects which involves a change of paradigm so as to achieve solidarity through automatically applicable legal mechanisms rather than through bargaining between Member States or discretionary decisions by executive or expert bodies – as an expression of the rule of law and not as governance through conditionalities and sanctions. More specifically, the paper proposes a reform of the system of EU's own resources by introducing progressivity, with Member States' GNI contributions increasing or falling according to a coefficient reflecting the deviations from EU average values for GNI per capita, employment and trade balance for each Member State. Similarly, changes are proposed for the principles of financing and co-financing of cohesion and other policies with redistributive effects, with deviations from EU average values as basis for progressivity in the co-funding of programmes by the Member States concerned. It is suggested that the basic principles and formulas for such reforms should be agreed before work on the preparation of the next Multiannual Financial Framework begins.*

Keywords: *future of the EU, public goods European Union, EU financing, EU own resources, GNI based own resources, EU cohesion policy, solidarity in the EU, inequalities in the EU, redistribution Europe, reflection papers future of Europe, Multiannual Financial Framework 2021*

* Guest Professor, Vrije Universiteit Brussel; Vice President, Bulgarian Association of International Law

Introduction

The increase in inequality has been described as ‘one of the *central* problems, facing the advanced world today’,¹ and has been recognized as the major negative consequence of globalization² and also of the economic crisis which recently hit the EU. One of the views on the future of Europe and the European project is that the way out of the economic crisis goes through abandoning the policies of austerity and through introducing distributive policies of solidarity, in the interests of the many, and that ‘the only sustainable prosperity is shared prosperity’³. From this point of view overcoming the imbalances and inequalities between Member States of the EU is a public good for the Union as a whole. The overcoming of inequalities *between* Member States will result in reducing the economic and social inequalities *within* Member States (not *vice versa*), and will lead to sustained economic growth through the increase of demand and consumption and thus boost the wellbeing of the citizens of the Union as a whole.

Solidarity is invoked in the EU on different occasions – often in contradictory terms – including in proposals for the future of the European Union. It is important, therefore, to examine what is now the status of (in)equality and solidarity in the EU, what the distributive effects of EU policies are and how some proposals for the future of the Union can contribute (or not contribute) to reducing economic and social inequalities in Europe.

The European Union: An Instrument of Convergence or of Divergence?

Although solidarity was at the heart of Schuman’s vision for the future of Europe⁴, the accent in the initial set-up of European integration in the Common Market of the European Economic Community was not on redistribution but on liberalization by means of the ‘four freedoms’ of movement: those of goods, labour, services and capital. Nevertheless, the first major common policy, the Common Agricultural Policy, for which a considerable part of the EEC’s budget was spent, had significant distributive effects. It was thought at the time that there was a balance between the interests of the two major economies in the EEC, Germany and France, one of them benefitting more from the Common Market with its free movement of goods and the other benefitting more from the Common Agricultural Policy.

However, at a later stage – during the 1980’s – it became clear that some regions were benefitting more from the Common Market than the regions which had a lower level of development and that it was, therefore, necessary to promote an overall harmonious development

and to reduce economic disparities and the backwardness of the least favoured regions. Moreover, this policy has become the main – and so far the most effective – instrument for overcoming economic imbalances and inequalities in the EU.⁵

The Lisbon Treaty proclaimed that equality and solidarity are among the values⁶ on which the Union is founded and that the EU shall observe the equality of its citizens as a fundamental principle of democracy⁷. With respect to the establishment of an internal market with a ‘highly competitive social market economy’, aiming at full employment and social progress the Treaty on the EU stipulates that the Union ‘shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States’⁸.

Although the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) stipulates that all EU policies shall contribute to the achievement of the objectives of strengthening the economic, social and territorial cohesion and reducing the disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions⁹, the other policies of the EU have not, in practice, always contributed to real convergence, i.e. to the reduction of economic and social inequalities and imbalances, but, on the contrary, have often helped to preserve and enhance them.

Therefore, what is necessary in order to reduce and eliminate economic and social inequalities and disparities in the EU and to comply with the values and fulfil the aims set out in the Lisbon Treaty is a radical reform of all EU policies with distributive effects so as to ensure real convergence, genuine solidarity and effective cohesion among Member States.

The Future and the Prospects for Convergence and Cohesion

What are the proposals for the future of the European Union and can they ensure real convergence and effective cohesion among Member States?

Although the Commission’s White Paper on the Future of Europe¹⁰ has as its motto the sentence on solidarity from the Schuman Declaration, neither the White Paper nor the reflection papers which followed propose concrete ideas on setting up effective mechanisms for real economic and social convergence and genuine solidarity among *all* Member States.

The scenarios proposed envisage instead the possibility of a multispeed Europe of ‘coalitions of the willing’ consisting of certain Member States only – those that ‘want more and do more’. At present, such groups of states involve the members of the euro area and of the

Schengen area; in future, possibly also groups that would use the instrument of ‘enhanced cooperation’¹¹ in specific policy areas involving each a few¹² interested Member States only. Even at first glance it is quite obvious that such a scenario cannot guarantee the reduction and elimination of economic and social imbalances and inequalities between Member States and serve as a starting point of a targeted reform of EU’s economic policies so as to bring these policies in compliance with the fundamental values of equality and solidarity and fulfill the Union’s objectives of convergence and of economic, social and territorial cohesion.

What is proposed for the euro area specifically is, *inter alia*, tax harmonization and new agreed social standards. But harmonization of corporate taxation cannot lead to reducing the economic inequalities between Member States because it will deprive the less advanced ones of the possibility to attract investment by offering tax incentives whereas imposing high social standards could lead for them to rising costs of production and a decrease in their competitiveness. The result would be lower growth in the Member States with a lower level of development and less real convergence and cohesion in the euro area and in the EU as a whole. One could strongly doubt that aligning Member States’ business taxation frameworks with the proposed Common Consolidated Corporate Tax Base, as envisaged by the reflection paper on the EMU¹³, would ‘help to drive convergence by facilitating cross-border trade and investment’.

The proposal for a separate euro area budget with a stabilization function but without permanent transfers¹⁴ could have an even stronger negative effect on real economic convergence in the EU as a whole. Even its effect on convergence between euro area members only is doubtful, given the experience so far, with the euro serving as a factor of divergence rather than of convergence.¹⁵ Divergence and inequalities are generated, as a result of the EU’s economic and monetary policies and the internal market, not only within the euro area but also between Member States in the whole of the EU. Therefore, measures of solidarity to reduce and eliminate economic and social disparities and inequalities should be taken in the whole of the EU. This is true not only of economic or monetary policies but also of all other internal and external policies¹⁶ of the Union, especially the ones with significant distributive effects, including those funded entirely or partially from the EU budget. And, as the TFEU stipulates that enhanced cooperation ‘shall not undermine the internal market or economic, social and territorial cohesion’¹⁷, the ‘coalitions of the willing’, as envisaged in the White Paper, may be in breach of EU primary law and the fundamental values of equality and solidarity.

The main flaw of the scenarios of the White Paper and the reflection papers of the Commission is that they ignore the *centrality* of inequality and divergence as fundamental problems of the EU and that, by diverting attention to the external challenges facing the Union, they disregard the potential role that strategies for the effective reduction and elimination of internal economic and social disparities and inequalities can play for the solution of these same problems and challenges.

Progressivity in the own resources system and shared financing of common policies

Redistribution on the level of the EU and through the EU budget is the key to tackling economic inequality between Member States and achieving genuine equality between all EU citizens and a level playing field for all. If the EU is to start achieving its goals of growth, prosperity and equality for all its citizens and all Member States, it should undertake a reform of its secondary law, i.e. of the acts of its institutions, with which to bring more justice and genuine solidarity to the foundations of all its policies with redistributive effects, especially in its system of own revenues, by providing more resources and by legally ensuring their fair distribution and their effective use for accelerated economic growth of the economically less advanced Member States and regions.

The key to reducing inequalities in the EU would be a reform of the EU's own budgetary system by introducing progressivity. For a good society a more equitable distribution of income must be a fundamental tenet of modern public policy and to this end progressive taxation is *central*.¹⁸ Introducing progressive taxation in the EU by obliging Member States' to harmonize their national tax laws is, however, not desirable at this stage as it would be counter-productive. As has been pointed out above, it would have negative consequences for the competitiveness of the economically less advanced Member States and would not lead to more investment, economic growth and accelerated economic, territorial and social cohesion but, on the contrary, to further legal consolidation of economic inequalities between and within them.

As long as the EU is composed of separate economies that are in competition with each other and there is no common EU social system based on genuine solidarity, and as long as each Member State is responsible for its own taxation and budget, the introduction or not of progressive national taxation, as well as national internal distribution and redistribution, should remain the competence of each Member State. Unless the EU builds a genuinely common social

system based on solidarity and funded at the EU level through transfers from the economically more advanced to the economically less advanced states, it will not have sufficient democratic legitimacy to impose social standards on Member States and to intervene on redistribution matters, including on taxation and the social legislation.

What the EU can do is bring more justice into its own redistributive system, its own policies and its own budget. To this end, progressive taxation in the EU can be introduced not by harmonizing Member States' tax laws but by reforming the Union's own revenue system and by carrying out a thorough reform of its redistributive policies.

For a reform of the EU's own revenues and of the EU distributive policies to be effective and to create surplus recycling mechanisms in the EU, such a reform should be comprehensive. Certain policies, of course, have stronger redistributive effects than others, and they should, therefore, have priority in a reform. But in order not to reduce the effect of what has been achieved in one area by the lack of reform in other areas and in order to achieve an overall effect of synergy in the reform, all policies should be reconsidered with a view to providing mechanisms of solidarity by the stronger economies to benefit the weaker ones.

Such a comprehensive reform of the system of the EU's own revenues and policies with redistributive effects is legally possible within the framework of secondary law, by acts of the EU institutions, and without changes in the primary law, i.e. without changes to the EU treaties. The reform is not just a possibility, it is necessary in order to effectively achieve the EU's aims, including, in particular, the aims of cohesion, of democratization, and all the related objectives set out in the Lisbon Treaty. With respect to the system of own resources, Article 315 TFEU provides for a special legislative procedure – unanimous adoption by the Council and approval by the Member States in accordance with their constitutional procedures. With respect to the sectoral policies, in most cases the TFEU provides for legislative acts, to be adopted under the ordinary legislative procedure, requiring a Commission proposal, qualified majority in the Council and the consent of the European Parliament. If, in some cases, in order to achieve the aim of the Treaties, it is necessary to adopt acts for which primary law does not provide for Union powers, it is possible to resort to Article 352 TFEU which requires a Commission proposal, unanimity in the Council and approval by the European Parliament.

A reform of the Union's own revenue system and of its redistributive policies should eliminate the unfair distribution of benefits and burdens arising from the functioning of the

liberalized EU internal market. If the reform is carried out properly and is effective, it will be of economic interest to all countries as it will lead to an increase of purchasing power and of demand and consumption in the economically less advanced Member States, and hence to an increase in imports from other Member States leading to the growth of their own economies. Therefore, the overcoming of inequalities and economic, social and territorial cohesion should be seen to be of general interest – a genuinely European public good.

From the point of view of fairness and equity the best way to introduce progressivity into the EU's revenues is by reforming its system of so called 'own resources'.¹⁹ The 'own resource' of Member States' contributions to the EU budget made on the basis of their Gross National Income (GNI) is seen as 'a benchmark for fair burden sharing'²⁰ and can be most suitably used to introduce progressivity. This could be done, for example, with a coefficient reflecting the deviations for the respective Member State from the EU average of the values of GNI per capita, maybe also from the EU averages²¹ of other indicators, such as employment and trade balance.

An additional way to reduce the regressivity of the current system of revenues could be the abolition of the own resource based on value added tax (VAT), as proposed on previous occasions by the Commission.

On the expenditure side, progressivity can be introduced in various internal and external policies of the EU through new or modified formulas of distribution among beneficiaries and by calibrating national co-financing.

Through the policy of economic, territorial and social cohesion, for example, regional aid should be provided by the Union only to projects in Member States with a per capita GNP of less than 90 % of the Union average, as agreed in Protocol 28 for the Cohesion Fund. Other Member States, those with a higher GNP per capita, could be allowed to finance their less developed regions from their national budgets if these regions fall under the respective EU benchmark.

Similarly, in the Common Agricultural Policy, which still accounts for a large part of EU expenditure, EU subsidies could be reserved for farmers in Member States with a GNP per capita below the EU average or below some threshold, while Member States with a higher GNP per capita could be allowed to give subsidies from their national budgets up to levels which would not undermine the competitiveness²² of farmers receiving EU aid.

EU cohesion funding should be available not only for infrastructure and environmental projects, but also – and above all – for the investment in, and development of, production

capacities for goods and services with high added value, and for creating local jobs in the most underdeveloped regions. Regional aid for creating and developing the production of goods and services of high added value is particularly effective as it ultimately ends up by making itself unnecessary. The financial contribution of the Member States concerned to such projects should be subject to a progressive reduction for the economically less advanced Member States, depending on the degree of deviation from the EU average, and they should be allowed to grant state aid for investment in own projects, irrespective of whether the EU is involved or not.

The investment policy of the European Investment Bank (EIB) and other EU financial facilities should focus on financing projects in the economically less advanced Member States. At present, this is envisaged as the EIB's first task under Article 309 (a) TFEU, but there are no legal guarantees for a fair distribution of funds between the Member States. Such fair distribution could be ensured, for example, by using clear, fair and transparent formulas analogous to the ones mentioned already for a reformed system of own budgetary resources and in reformed policies with redistributive effects and should be applied automatically, as 'progressive automatic stabilizers'²³, rather than based on case-by-case decisions reached through bargaining between Member States or on discretionary decisions by 'experts' or bureaucratic structures.

Generally, the reform of EU distributive policies should ensure that progressive automatic stabilizers and solidarity in the EU become a matter of the rule of law and not of governance through conditionalities and sanctions.

Such a reform of the EU's own resources and the increase in the contributions to the Union budget by some of the Member States would not necessarily lead to higher taxes or reductions in the social expenditure for the populations of these Member States. At present, in Member States with a higher GNI per capita than the EU average, about half of their total GNI is subject to redistribution by means of taxation, whereas the contributions to the EU budget account for only around 1% of their GNI. A small increase in this percentage could have a significant positive effect on all economies in the Union, including on their own.

If the EU does not undertake an effective reform of its redistributive policies through its secondary law with a view to achieving genuine solidarity and effective economic, social and territorial cohesion and if it leaves the inequalities between Member States to be resolved by the market alone, the Union will bear less and less resemblance to a democracy and will increasingly look like an apartheid regime or an empire with an economically stronger and more rapidly

developing ‘core’ and an economically weaker ‘periphery’ lagging behind the ‘core’. The challenge for the development of democracy in the EU and for overcoming its democratic deficits is to succeed in reforming its system of solidarity and its redistributive policies in the interest of all peoples in order to reduce the economic disparities between the regions and between the Member States²⁴.

Conclusion: the politics of distributive policy reforms

There is a window of opportunity to introduce progressivity in the EU’s own resources system and to initiate a reform of its internal policies with redistributive effects now, given that the EU will have to adapt its own resources system in view of the forthcoming departure of the UK and given the need to adopt the next Multiannual Financial Framework. The basic principles and formulas for such reforms should be agreed before work on the preparation of the next Multiannual Financial Framework begins. It is unlikely, however, that such a reform would be initiated from the institutions of the EU – the Commission or the European Council. The scenarios proposed so far do not envisage effective mechanisms of convergence and cohesion.

The initiative could come from the Member States which are aware of the *central role* that such a reform can play for the solution of the problems and challenges facing the EU and, moreover, that such a reform is in their own *immediate* interest. The Member States whose GNI per capita and other economic and social indicators are below the EU averages are now the new Member States from Central and Eastern Europe and those in the EU’s South. Together they constitute a majority of the EU’s members. Action would depend on their ability to overcome conflicting approaches to solidarity and work together to initiate progressivity in the EU’s own resources system and to pursue reform of its policies with distributive effects.

¹Joseph Stiglitz, *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Penguin, 2016, p.260 – emphasis mine.

² See also: Stiglitz, J. *The Price of Inequality*, NY: Norton, 2012; Piketty, T. *Capitalism in the 21st century*. Harvard UP, 2014.

³ Stiglitz 2016, p.261.

⁴ ‘L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d’abord une solidarité de fait.’ (Schuman Declaration, 9 mai 1950)

⁵ On the present state of EU cohesion and the situation of Bulgaria see: Hadjinikolov D., Bulgaria in the EU Cohesion Process, Economic Alternatives, 2017, Issue 2, pp. 213-225

⁶ Article 2 of the Treaty on the European Union (TEU)

⁷ Article 9 TEU

⁸ Article 3(2) TEU

⁹ ‘The formulation and implementation of the Union’s policies and actions and the implementation of the internal market shall take into account the objectives set out in Article 174 and shall contribute to their achievement’ (Article 175 TFEU)

¹⁰ White Paper on the Future of Europe, European Commission, 2017.

¹¹ Title IV, Article 20 TEU and Part six, Title III, Articles 326-334 TFEU.

¹² The minimum number is 9 Member States (Article 20(2) TEU) but authorization to proceed with enhanced cooperation shall be granted by a decision of the Council (Article 329 TFEU).

¹³ Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union, European Commission, 2017, p.24.

¹⁴ Ibid, p.25. See also Juncker J.-C. with Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., Completing Europe's Economic and Monetary Union (Five Presidents Report), European Commission, 2015, pp.7, 15.

¹⁵ Cf. *ibid*, p. 12; see also: Stiglitz 2016.

¹⁶ Cf. Stiglitz 2012, p.52: ‘Markets are shaped by laws, regulations and institutions. Every law, every regulation, every institutional arrangement has distributive consequences.’

¹⁷ Article 326 TFEU – emphasis mine.

¹⁸ J.K.Galbraith, *The Good Society: The Humane Agenda*, NY 1996, p.65.

¹⁹ Although the final report of the high level group on own resources chaired by Mario Monti (Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, European Commission, 2016) is critical of the regressivity of the current system, and although it mentions that Member States’ contributions ‘could be progressive or regressive’ (p.39), it does not formulate an explicit and unequivocal recommendation for progressivity but focuses on proposing new categories of own resources which realistically cannot ensure more fairness and equity.

²⁰ *Ibid*, p.7.

²¹ On deviations from EU averages see: Hadjinikolov 2017.

²² During the first 10 years after accession, farmers in the new Member States received only a percentage of what their competitors in the older Member States received and national subsidization in the new Member States was allowed to match the European levels.

²³ Stiglitz 2016, pp.247

²⁴ Георгиев Д., Лисабонският договор и бъдещето на демокрацията в Европейския съюз, сп. Юридически свят, кн. 2/2016, с.68-95

THE IMPACT OF THE REFORM OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY ON THE EUROPEAN INTEGRATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Tatiana Houbenova – Delisivkova*

Abstract: *The paper analyses the main contemporary challenges to the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) of the EU with regard to the international trade agreements under the auspices of the WTO. The experience with CAP of Bulgaria and Romania since 2007 is analysed on the basis of the main trends of development of the agricultural sector. CAP present state and future reform are discussed servicing the goal of further increasing the potential of the agricultural sector and rural areas by rebalancing of direct support and rural development.*

Keywords: agricultural policy, agricultural market, agricultural protection agriculture in international trade agreements

JEL Classification: Q13, Q17, Q18, Q170

Introduction

The Common agricultural policy (CAP) has been developed since the start of the European Communities in 1958 in order to achieve common European goals of agricultural development at the expenses of the Community budget through adequate financing instruments and policy tools. Since 2013 the CAP reform has moved the focus from direct subsidies to agriculture (first pillar of the CAP) to the integrated development of the rural economy and to preserve the environment (pillar II of the CAP). Currently, the CAP post2020 reform's design has been set on the discussion agenda for the policy makers under domestic and external driving forces.

The paper discusses three main aspects of the Common agricultural policy of the EU with regard to its implications and future reform.

First, the implementation of the CAP reforms has been undertaken on the basis of politically proclaimed goals of economic integration in Europe. The driving forces for the CAP reforms have undergone changes. At the present stage the CAP has reached its transformation from the initial modes of the support for production through price regulation and market organization and protection by the European communities, to the

* Professor, Economic Research Institute of BAS, Sofia, email address: stefanovatiana@gmail.com

support for agricultural producers and public goods (like infrastructure) in order to meet its major challenges: the growing demand for agricultural products at the Single Market of the EU and to withstand the competition from the global suppliers of agricultural goods.

Second, the comparative study of the main indicators for the EU agricultural production, price indices and income level of labour force involved in the sector are indicative of existing differentiation and segmentation of product and labour market among the EU member states as a consequence of the availability of different factors of agricultural development.

The case study of development of the agricultural sector in Bulgaria and Romania as member states of EU-28 is indicative of the existing divergences and similarities of the agricultural development of the national economies. Nevertheless the transformation process in the agricultural sector has been influenced substantially by the CAP in both countries under review.

Third, by revealing the reforms of the CAP since 2013 onwards the evolution of the changes of the EU agricultural policy priorities are presented with regard to the future problems and prospects. The prospects for the future CAP reform post 2020 are on the agenda to be discussed as challenging issues for the domestic policies.

The external driving forces for the Common Agricultural Policy reforms

The Common agricultural policy of the EU has been undergoing a continuing reform process in the last four decades since 1992. If in its early years CAP has supported production subsidies and farmers' income, presently this policy focuses on granting financial support for specific areas of the agricultural production as well as the overall rural development and the environmental protection.

Under the impact of the GATT (General agreements of tariffs and trade) and since 1994 the WTO (World trade organization) there has been a prolonged list of reforms which followed in sequence with the evolution of the European integration as well as in relation to international trade liberalization negotiations' involvement of the EU.¹ The EU has been involved in the globalized policy making for the agriculture which takes place at the WTO and concerns the intersection between international and domestic global pressures. In spite of the global impact of the trade liberalisation the CAP reform process cannot do away from domestic policies and the state of the European economy.

The greater part of studies considers that the CAP reforms have been triggered and

shaped by developments in the WTO agricultural trade negotiations (e.g. Daugbjerg and Swinbank, 2011, Garzon, 2006). Throughout the whole Uruguay Round in the GATT in the 1980s, the EU was under severe pressure to reform the CAP. A similar type of pressure, though less severe, emerged in the Doha Round as it became clear that a new Agreement on Agriculture could not be agreed until the EU had given substantial concessions. This was the situation up until December 2008 when Doha Round stalled. During the Global crisis since mid2007 the WTO trade negotiations were delayed. Some authors (Daugberjer, Swinbank, 2009) consider that the pressure on the CAP vanished as a result of the stalemate in Doha negotiations since 2008 and there was no prospect of a conclusion of the Round. Thus during the crisis times the CAP reform in the EU has become to a greater extent much more dependent on the domestic policies of the EU which have entered times of fiscal consolidation and fiscal restrictions after the European sovereign debt crisis in the EMU countries.

The process of the deepening and enlargement of the European integration has also complicated the involvement of the EU as global actor. After the enlargement the EU is responsible to represent all member–states at the WTO and to make due notifications for the EU trade regime. ²

The Agreement on agriculture under the WTO has been largely elaborated between the US and the EU to establish a hierarchy between different types of agricultural supports: on one hand, subsidies considered coupled and trade-distorting and on the other hand, those allegedly decoupled and non- trade-distorting.³

The first type of subsidies includes: the export subsidies, the market price supports (MPS) linked to administered prices and the domestic subsidies linked to the present level of production or prices, or on inputs and investments. These subsidies were put in the “*amber box*” or subsidies considered to be AMS (Aggregate Measurement of Support) and subject to reductions during the Uruguay Round implementation period (1995-2000).

Another type of subsidies considered fully decoupled or non-trade-distorting, because not linked to an obligation to produce, were put in the “*green box*” and exempted from reduction.

However, there are partially decoupled subsidies of the “*blue box*”, which are not subject to reduction in the Agreement on Agriculture. They have been put in the new concept of OTDS (overall trade distorting domestic support) which is a concept decided in the WTO Framework Agreement of 31 July 2004 by the Framework Agreement of 31

July 2004 so that these subsidies at national level would be subject to reductions if the Doha Round is concluded on the lines of the Doha Draft.

Thus the Doha trade negotiations at the WTO have become an important external driving force for the CAP reforms as the agricultural trade has become an area of the globally regulated policies at the WTO. Reforms since the early 1990s have been characterised by gradual policy changes in which policy instruments have been altered in order to limit their trade distorting impact and thus make the CAP more WTO compatible through a change of domestic support instruments from price support to decoupled direct farm payments. In general, the reforms have not involved decisions on reducing or phasing out agricultural support, but diversified and modified the forms of producers' support and have made steps forward to improved control of spending of the EU funds for the agricultural sector.

The Doha negotiations' process at the WTO has continued in the present decade. As a result of the 2013 Ministerial Conference an agreement has been reached on the so called "Bali package" of issues of agricultural sector, including a declaration to abolish *export* subsidies.⁴ On the basis of the decisions of the 2015 WTO Nairobi Ministerial Conference, the EU has taken part in the adoption at the WTO of a historically important decision to eliminate agricultural export subsidies and to set disciplines on export measures with equivalent effect. Under this decision, export subsidies will be eliminated by developed countries immediately, except for a handful of agriculture products, while developing countries have longer periods to do so.⁵

The CAP reform of June 2013 is the latest reform in the sequence of series of reforms in the EU. The support of farm products by subsidies and market regulation has been set to be gradually replaced by choosing another trajectory of support provided to individual producers through direct payments. By financing aid for rural development including infrastructure and modernisation in land management and agribusiness the CAP as a public policy of the EU has the aim to improve the level of agricultural production and the competitiveness of the agricultural sector of the member states of the EU. At the present stage the CAP becomes an essential issue for maintenance of the Europe food security (Debating Europe, 2016) if we take into consideration the role which the CAP historically has played for the EU to achieve self-sufficiency as regards foods and foods security. This goal of the common policy has been preserved and developed and the European Union has never been threatened by becoming dependent on fluctuating imports of foods.

While the EU has reformed profoundly its CAP since 2003 through an alleged full decoupling of its subsidies to notify them in the “green box” at the WTO, the US has kept ignoring the Agreement on agriculture’s rules and has to the contrary increased its anti-cyclical subsidies. And the present debates in the Congress show that the US is prepared to get rid of its fixed direct payments and to reinforce its crop insurance subsidies, which could hardly be notified in the “green box”.

The paradoxes of the regulation and re-regulation of agricultural trade at the international level are controversial and remain an area of academic and political debates. It is clear that irrespective of the type of subsidies that are classified “green” or “blue”, they may have trade-distorting impact, if they are increasing in quantity and are not adequately designed as a support for the farmers because they cause market failures. The structural adjustment of agricultural production is in need of adequately designed policies.

The CAP of the EU has passed a series of reforms that have brought it to a higher degree of conformity with the changing international agreements at the WTO for the trade with agricultural goods. The Common policy needs to be improved further by becoming better balanced as based on three main pillars of the reform of agriculture, namely domestic support, market access and export competition.

The CAP reforms have always had some common European goals to be achieved. Nevertheless the divergences among the EU Member states are substantial as for each EU member state there are matters of national interest which are of higher importance. In February 2017 the European Commission launched a public consultation on the future of the CAP. On 2nd May 2017 a clear and strong message reached the European Commission: the EU’s agricultural policy needs to be radically changed. This is what 258,708 citizens and 600 civil society organisations and businesses told the Commission in the largest EU public consultation on agricultural policy. The CAP reform in the EU has reached a stage of “prisoners’ dilemma” according to some authors (Ghinea, ed., 2009). The present state of the discussion shows that although in the Member States the agricultural policies are targeting some common European objectives, the CAP is under the pressure to encounter the demands for changes in order to support better some national interests. Reforms since the early 1990s have been characterised by gradual policy changes in which policy instruments have been altered in order to limit their trade distorting impact and thus make the CAP more WTO compatible through a change of domestic support instruments from price support to decoupled direct farm payments.

The reforms have not involved decisions on reducing or phasing out agricultural support, but enabled improved control of agricultural spending. At the present stage the CAP reform's discussion has made clear the need to redesign the mechanism and instruments of the CAP by reducing the divergences in approach to different member states but not by renationalizing the responsibilities of CAP.

The main trends in the structural adjustment of the agricultural production in Bulgaria and Romania in the period 2003-2010

Bulgaria and Romania have started the adaptation of their agricultural sector with regard to joining the Single Market since the start of the association agreements with the EU. On the basis of start of the negotiations for entry in 2000 the preparation for the EU accession made necessary the structural adjustment of their agricultural production in order to comply with the requirements of the CAP after accession.

On the basis of the Eurostat data for the agricultural production in Bulgaria and Romania in 2003-2010 the comparison of the main trends of the structural adjustments in their agricultural sector shows some similarities as well as differences between the two countries.

Table 1 Main indicators for the agricultural production of Bulgaria in 2003-2010

	2003	2010	Change
Number of holdings	665 550	370 220	-44.4
Total UAA(ha)	2 904 480	3 616 960	24.5
Livestock	1 628 140	1 149 470	-29.4
Number of persons working on farms (regular labour)	1 348 110	738 630	-45.2
Average Area per holding (ha)	4,4	9.8	-123.9
UAA per inhabitant (ha/per person)	0.37	0.48	29.1

Source: Eurostat, 2015

In the period 2003-2010 the agricultural production in Bulgaria and Romania has undergone substantial changes.

The number of farm holdings has been decreased at a higher rate in Bulgaria (-44.4%) compared to Romania (-14.4 %). This is a result of the higher rate of concentration of the farming units in a smaller number of entrepreneurs in Bulgaria compared to Romania. Due to this there has been a rising trend of increasing the total utilized arable land in Bulgaria by 24.5% while in Romania this relative change amounts to -4.5%.

The average farm in Romania is 3,3 hectares and the number of self-employed and hired laborers on small and medium sized farm holdings is big as percentage of the population

engaged in agriculture. At the same time there is a significant number of very large farms that consume the greatest portion of agricultural subsidies under the CAP provisions.

The structure of the land ownership in both countries is a prerequisite for the unfavorable result of the CAP subsidies as the larger farm units receive the predominant share of the total sum of subsidies from the CAP. In spite of the fact that the CAP is meant to protect middle-size farms, subsidies tend to concentrate toward larger one. Thus the social goals of CAP as regards the provision of support to the farmers are in need to be given higher policy priority in order to rebalance the policies in favour of stimulating small farmers and making possible to provide support to self-employed in small and medium-sized firms.

The experience of both countries with the surface-based subsidy distribution in agriculture through the direct payments' system shows that the effects of the subsidies depend on the size of farms. The strong concentration of payments in the category of very large farms is indicative also for the need to rebalance the rules of the CAP in order to support small and medium sized companies.

In both countries great reduction of the agricultural potential has been sustained as regards the number of persons working on the farms. In Bulgaria it has fallen by -45.2% while in Romania the reduction amounts to -19.4%. Due to the higher degree of segmentation of the land as a result of the restitution of the land ownership in Bulgaria in real size after the start of the transition to market economy, the average area of land per holding (ha) has undergone a radical reduction of -123.9% in the period 2003-2010. In Romania this indicator has been increased by 11.0% which is a consequence also of the smaller reduction of the number of farm holdings in Romania in the period under review. However, the indicators for the total utilized agricultural area (UAA) in Bulgaria as measured in ha and as indicator of UAA per person have been considerably changed by 24.5% and 29.1% respectively. In Romania the same indicators show a reduction of the total arable agricultural land in ha by -4.5% and measured as used arable area (UAA) per person – reduced by 3.1% for the same period. This is a result also of the degree of land concentration in Romania in big farms.

Romania has a farm population five times bigger than the average EU level), but the average size of the farm places the country in the opposite extreme, alongside small countries such as Cyprus or Malta. The percentage of the population working in agriculture in Romania is the largest in the EU, but it declined rapidly even before the EU accession (from 36% in 2005 to 30% in 2007 of total active population in Romania

in 2007). The most important contributing factor to this decline seems to be external emigration, especially to Spain and Italy, made easier by freedom of movement in Europe.

Table 2 Main indicators for the agricultural production of Romania in 2003-2010

	2003	2010	Change
Number of holdings	4 484 890	3 859 040	-14.4
Total UAA (ha)	13 930 710	13 306 130	-4.5
Livestock	7 248 920	5 444 180	-24.9
Number of persons working on farms(regular labour)	8 883 590	7 156 930	-19.4
Average Area per holding (ha)	3.1	3.4	11.0
UAA per inhabitant (ha/per person)	0.64	0.62	-3.1

Source: Eurostat, 2015

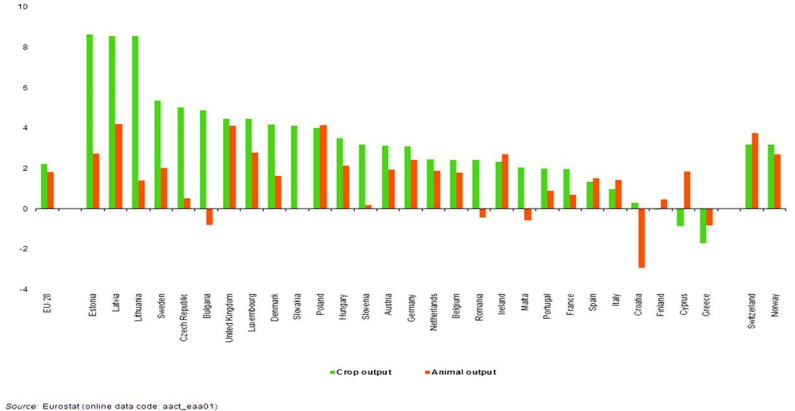
As regards the employment in the agricultural sector for both countries under review there is a reduction of the employed. In Bulgaria the number of persons regularly employed has fallen at higher rate (-45%) as compared to Romania where the same indicator has been decreased by -19.4%. In both countries this process of reduced employment in the agricultural sector may be explained by the outflow of workers involved in this sector as they seek work abroad.

The agricultural sectors of Bulgaria and Romania have been in a rapid process of adjustments to the CAP since 2007 starting from a state of being poorly integrated into the market economy and still undergoing structural transformation to private ownership of the land and emergence of market organization and market competition. During the present programming period the challenges for adjustment to further changes in the CAP will be growing with regard to the greening of direct payments and to implementation issues of the CAP. CAP is in need to become more comprehensive, simplified and easier to apply by further reform. The EU agricultural crop and animal output and value added have been negatively influenced by the Global financial and economic crisis. By the end of 2009 the gross value added of the agricultural sector of the EU not only fell below the level of 2005 but it sustained considerable negative trend. Then the indicators have increased again at a slow rate of growth which has been reduced again since 2014. The crop and animal output has developed at a higher rate of change in Bulgaria compared to Romania due to a number of structural differences in the type of farming as well in the reform process. As seen in Fig.1 the changes of the output of agriculture in the period (2005-2015) have been more substantial in Bulgaria compared to Romania. The output of crop production in Bulgaria has risen by nearly 5% annually while the animal production decreased with 0.7% annually

Bulgaria' s agricultural output amounts only to 1 per cent of the total EU-28 output

value of agricultural production, while Romania has a share of 4.2 per cent in the EU output of the agricultural industry in 2010 and 3.8 per cent in 2015.

Figure 1. Change in crop output and animal output, 2005–2015 (average annual rate of change, %)

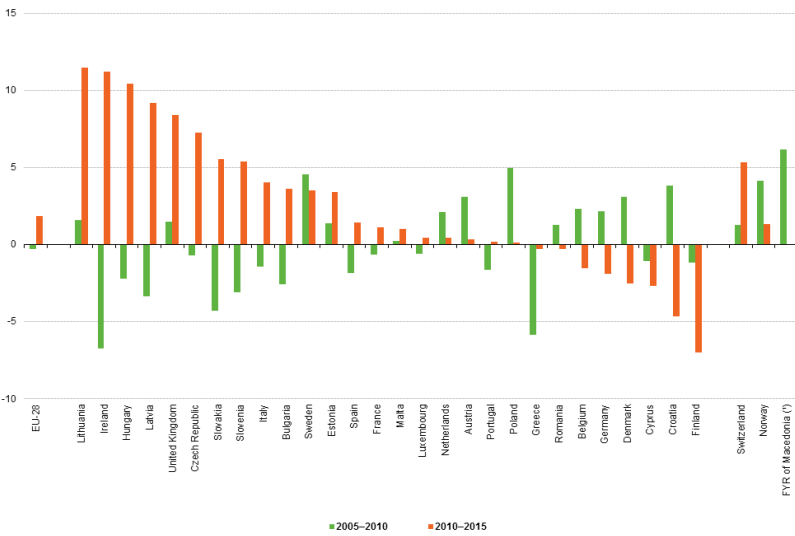


Source: Eurostat 2016.

In Romania the crop output has been raised by nearly 4 % annually while the animal output has fallen by 1%. Bulgaria and Romania are among the 5 countries in the EU (including also Croatia, Malta and Greece) whose production of animal output has fallen in 2005-2015 and their imports of meat and meat products have increased.

The changes in the value added of agricultural production are indicative of the vulnerabilities of this sector for both Bulgaria and Romania. (Fig.2). Compared to Romania Bulgaria’s data indicate contrasting trends of changing the value added from positive trend for 2005-2010 to negative trend in 2010-2015.

Figure 2. Change in gross value added of the agricultural sector, 2005–2010 and 2010–2015 (average annual rate of change, %)



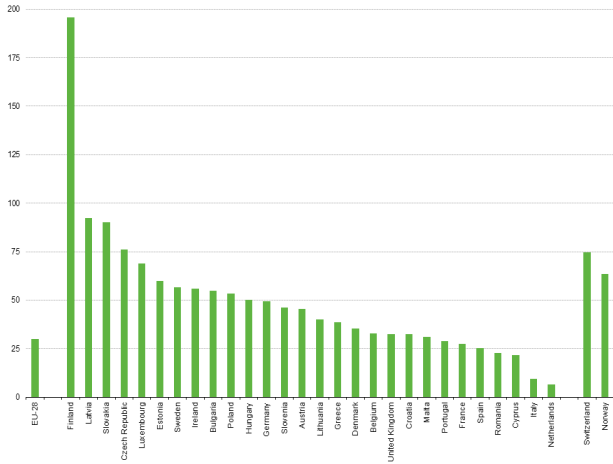
(*) 2010–2015: not available. Source: Eurostat (online data code: aact_eaa01)

Source: Eurostat 2016.

This is due to a greater dependence on international price fluctuations, number of structural adjustments in the type of farming as well in the reform process in the countries under concern. In 2005-2010 the value added decreased in Bulgaria annually by nearly 3 per cent and then it has risen by nearly 1 %.In Romania the value added is below 1% in 2005-2010, and in the second period it is below zero.

The comparisons of the data for agricultural subsidies in the EU-28 are indicative for the diversity of the consequences of the CAP on the member states. In 2015, subsidies (after deducting taxes) on products for the agricultural sector were valued at EUR 4.4 billion, while subsidies (less taxes) on production were nearly 10 times this level, at EUR 45.1 billion. Between 2005 and 2015 there was a considerable change in the various types of agricultural subsidies through successive reforms of the CAP: the shift from product to production subsidies was mainly implemented in 2005 and 2006. Product subsidies (less taxes) granted to the agricultural sector in the EU-28 in 2015 were 77.5 % lower than their value 10 years earlier, while the value of production subsidies (less taxes) was almost twice as high (82.8 % higher) between 2005 and 2015.

Figure 3. Subsidies less taxes in the agricultural sector, 2015 (% , share of value added)



Source: Eurostat (online data code: aad_eaa01)

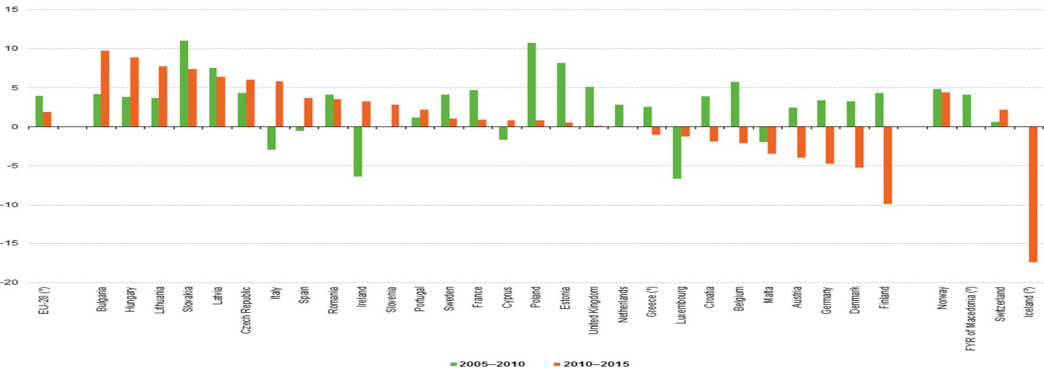
Source: Eurostat 2016.

Bulgaria did not have any product subsidies (less taxes) in 2005. Since its EU membership Bulgaria has shown a considerably high level of subsidies. Thus, the highest rates of change for production subsidies (less taxes) during the period 2005 to 2015 were recorded in the Netherlands, France and Bulgaria. In half of the EU Member States, production subsidies (less taxes) at least doubled in size during the period under consideration. This is an important outcome of the CAP implementation in Bulgaria.

As seen in Fig3. the data for the indicator “production subsidies less taxes” in the EU-28

show that in spite of the CAP reform the share of the subsidies in per cent from the value added remains only for a few countries high as the data for 2015 indicate. Bulgaria ranks third by the level of production subsidies less taxes in 2015 after Netherlands and France. On the contrary, Romania presents a case of a country with negative product subsidies and lower average level of production subsidies than the greater part of the EU 28 Member–states in 2015.

Figure 4. Index of income from agricultural activity (indicator A), 2005–2010 and 2010–2015 (average annual rate of change, %)



(*) Provisional.
 (**) 2010–2015: not available.
 (***) 2005–2010: not available.
 Source: Eurostat (online data code: aact_eaa06)

Source: Eurostat 2016.

The index of income in the agricultural sector of Bulgaria (as an average rate of annual change in %) has risen for the period 2005-2015 compared to 2005-2010. In Romania this indicator has increased to a lesser degree in 2010-2015 due to the fact that its value was positive also for the period 2005-2010. As a whole the CAP has a positive effect on the level of income in the agricultural sector of both countries.

The internal driving forces of the Common agricultural policy of the EU and the new paths of reforms

In the last decade the issues of the strategic orientation of the Common agricultural policy have raised their importance. The main objectives of the CAP are historically maintained since 1958: financial support for farmers' incomes, guaranteeing a stable and affordable food supply and promoting the sustainable development of rural space in the European Union. The CAP is one of the success stories of European integration though there have been many controversies about its distributive consequences for the European integration due to the highest share of the EU budget expenditures which it receives through financial instruments annually. Its specificity to rely on the Budget of the EU for the agricultural development provides for the redistribution of the budget

expenditures among the member countries, as well as in targeted directions of development of the CAP in 2014-2020.

Since 2003 the CAP has moved its focus from direct subsidies to agriculture (first pillar of the CAP) to the integrated development of the rural economy and to preserve the environment (pillar II of the CAP). The goals of the CAP remain in compliance with the Treaty of the Functioning of the European Union are as follows: a) to increase agricultural productivity; b) to ensure a fair standard of living for the agricultural community; c) to stabilise markets; d) to assure the availability of supplies; e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices. The fulfillment of these objectives is combined with the horizontal policy clauses (e.g. on the protection of the environment, consumer protection or animal welfare) in order to achieve sustainable development

Since 2013 the targets set for the implementation of CAP in 2014-2020 have been enriched with wider scope of instruments and priorities as scope of activities including environment, consumer protection, climate and energy targets, etc. Since 2013 the CAP has moved its focus from direct subsidies to agriculture (first pillar of the CAP) to the integrated development of the rural economy and to preserve the environment (pillar II of the CAP). The new CAP framework applies the sustainable component of financial support (through the Green Direct Payment that is becoming compulsory) and also supports the rural safety nets (emergency support in case of market crises or external shocks). The market support measures are to contribute to enhance market orientation and competitiveness of farmers. In this context, it should be noted that since January 2015 the "cross-compliance" mechanism is mandatory for Member States and has become more eco-friendly by introducing a new tool: the Green Direct Payments. The Green Direct Payments are mandatory for Member States and must represent 30% of all Direct Payments. Farmers receive Green Direct Payments in case of some mandatory agricultural practices: maintenance of permanent grassland, ecological focus areas and crop diversification.

The Green Direct Payments will enable the Member States to improve their environmental performance through financing more sustainable production methods. Although the new rules are requiring the compliance of some mandatory objectives related to rural areas sustainable development, they still offer Member States the possibility to finance some specific national objectives, adapted to local needs. Such measures (e.g. those funded under the LEADER Axis) are supporting the "bottom-up" rural development. In order to implement this type of financial support for agriculture and rural areas, the Member States benefit from complementary tools: the Farm Advisory System, funds from the European Innovation Partnership and funding for applied research projects to support European farmers to find solutions for the specific problems they

face. Moreover, presently, due to its multiple reforms, CAP has become capable of responding to external challenges which may have a negative impact on the agricultural sector from the Member States.

The CAP has undergone changes in order to modernize the approaches of better management of different types of risks and to take into account the Sustainable Development Goals and the climate commitments of the Paris Agreement, recently ratified. But there are challenges to the CAP to deliver ambitious international agreements, such as the SDGs and the Paris agreement on climate change.

A set of market measures designed notably to provide a more rapid and sectoral response during economically challenging times, to improve the effectiveness of risk management tools and safety nets, and to strengthen farmers' position in the food chain, have been regarded as new priorities of CAP. The achievement of a more sustainable system of agricultural production, with climate change moving up the agenda is a top environmental priority and technology and investments are presented as key tools to apply in favor of growth.

The main feature of the reforms of CAP has been its evolution from the support for production by product subsidies and price interventions at the Common market to the support for producers. The CAP has been in structural adjustment to meet the challenges of raising the supply of agricultural goods, satisfying the growing demand and providing adequate support for the self-sufficiency of the Common market for agricultural goods and thus raising the employment and income in the agricultural sector and the living standard in the EU member states.

There are several major challenges to the CAP of the EU: 1) the growing demand for agricultural products in the context of European Union enlargement; 2) the rising international competition on the side of other agricultural producers from third countries; 3) the problem of the low farm income and 4) the WTO challenges to the EU to reduce the domestic production subsidies to farmers as the one of its main component – the direct payments regime continues to be considered by third countries as distorting trade.

The CAP has constantly evolved both in terms of objectives and of main financing tools (Direct Payments, Rural Development Programmes). If in its early years CAP has supported production subsidies, presently this policy focuses on granting financial support for the European farmers, the sustainable rural development and the environmental protection. Through its financial tools, the CAP has evolved gradually from the support for products to the support for producers in order to meet one of its major challenges.

The CAP has contributed to develop the agriculture as a strategic sector of the EU countries that must continue to provide for the growth of the European economy. The agricultural sector

represents 6% of the GDP of the European Union (EU) and the agrifood industry generates annual sales of €1,000bn, or 15% of EU GDP. Agricultural products represent 8% of European exports (€120bn in 2015). In the context of globalised competition, high competitiveness in agricultural and agrifood supply chains have become necessary for the farmers to survive. The agriculture in the EU has contributed so far for the employment as in the EU there are 46 million jobs in the EU agricultural and food industry.

Thus the framework for the CAP in 2014-2020 has embraced a wide scope of EU initiatives and activities which are much in demand both internally and externally in the EU to respond to the pending changes in the world economy. In the light of internal and external challenges the formulated political priorities reflect the specific needs of the agricultural sector and rural development of the EU member states.

The framework of the CAP policy has been considerably restructured. During 2014-2020 a major CAP priority is to reduce the inter-regional development disparities. In order to meet this specific objective the Member States are allowed to select measures adapted to their needs and to manage national programs addressing their specific vulnerabilities through the co-funding process(Dragoi, 2016).

The future reform of CAP for post 2020: challenges and new concepts

As regards the reform of the CAP the pressure from stakeholders especially farmers and their associations, has been increased due to the fact that the critics of the CAP stand firmly in favour of better design of the future CAP in order to avoid the risks of rising divergences and reduction and oversimplification of the CAP. The critics of the CAP reform so far stress the necessity of a stable, simple EU agricultural policy that works for farmers, for consumers, for the environment so that the economies of rural areas across Europe can be developed instead of being abandoned. The farmers underline the issues of efficient usage of resources to invest in innovative production so that they can contribute to one of the biggest challenges over the next decade: the need for increased food production for a growing world population and also to continue the fight against climate change which threatens food production. Uptake of these new technologies needs to be increased.

The policy discussion are to take into account the response to the public consultation on modernising and simplifying the Common Agricultural Policy (CAP), which received more than 322,000 submissions from a wide range of stakeholders, including farmers, citizens, organisations and other interested parties. The targets are clear about what the Common Agricultural Policy

should achieve. A key demand is ensuring a fair standard of living for farmers, with a majority of respondents (88%) recognising that farm incomes are lower than the EU average and that farmers receive only a small amount of the final consumer price for food (97%). Direct income support for farmers is considered the best way to achieve this (66% of respondents).

The other main aim of the CAP should be to ensure that farmers are encouraged to play their part in tackling climate change and protecting the environment, protecting biodiversity, reducing soil degradation and ensuring a more sustainable use of pesticides and fertilisers.

It is also clear from the findings that citizens and farmers alike want the future CAP to be simpler and less bureaucratic in order to more effectively rise to these challenges.

Tools at farm level are to be developed in the CAP post-2020 to help farmers remain viable and better manage the risks of increasingly volatile markets. For example, risk management measures, insurance, futures markets, stronger measures to manage the market. The future of CAP post 2020 reform will depend on the agreement for the new model of European integration which is debated at present. According to A. Mathew (2017),” the Brexit is likely to leave a hole in the EU budget of the order of €10 billion, which is around 7% of the €138 billion EU-27 budget (without the UK). If the UK were to leave in early 2019, then funding for the CAP (and other EU programmes) would be in jeopardy in the last two years of the current MFF.” If the Brexit is carried out, it will make necessary inevitably new approaches to the financing of CAP. Thus the CAP is further to be put under the pressure to reform.

References

- Ackrill, R.W. and A.Kay (2011), multiple streams approach to EU policy –making: the 2005 sugar policy reform, *Journal of European Public Policy*, 18(1), 72-89.
- Buckwell, A. et al. 2017. CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how? RISE Foundation, Brussels
- David Orden, David Blandford and Tim Josling (2011), *WTO disciplines on agricultural support*, Cambridge University Press.
- Daugbjerg, C., A.Swinbank (2009), *Ideas, Institutions and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalisation*, Oxford, Oxford University Press, pp.34-56.
- Dragoi, A.Em. and A.Ch. Balgar, (2016) *Financing the European Agriculture: A Comparative Approach across the Member States*, In: Centre for European Studies, Institute for World Economy, Romanian Academy, No.13, Bucharest ROMANIA. http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_4_no_1/geo_2016_vol4_no1_art_002.pdf
- European Parliament (2016) *Research for AGRI Committee - CAP Reform Post-2020 - Challenges in Agriculture*, 14-10-2016
- Garzon, I. (2006), *Reforming the Common Agricultural Policy: History of Paradigm Change*, Basingstoke: Palgrave.

Ghinea, Cr., (ed.) (2009) *Debating Europe: Two extremes don't make one right: Romania and the Reform of the Common Agricultural Policy of the EU*, Romanian Centre for European policies, Soros Foundation, Romania.

Mathew, A. (2017) CAP – out of the box thinking, March 29, 2017

Swinbank, A. (2012) *New direct payments' Scheme: targeting and redistribution in the future CAP*, Brussels, European Parliament, European Parliament's Reference: PE 474.528.

The French National Assembly report number 4471 on the future of the CAP after 2020 at <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i4471.asp>.

¹ The European Union (until 30 November 2009 known officially in the WTO as the European Communities for legal reasons) has been a WTO member since 1 January 1995. The 28 member States of the EU are also WTO members in their own right. As the EU is a single customs union with a single trade policy and tariff the European Commission is in charge by all EU member States to present the member states at almost all WTO meetings.

² In the WTO the negotiations to decrease subsidies in general are the focus of the overcoming trade distortion measures. It is accepted that different type of subsidies be identified by “boxes” which are given in the colours: green (permitted), amber (slow down — i.e. be reduced), red (forbidden). The more complicated issues of the agricultural sector have been reflected in the difficulties to achieve agreements on the way the subsidies need to be better classified. The Agriculture Agreement has no red box, although domestic support exceeding the reduction commitment levels in the amber box is prohibited; and there is a blue box for subsidies that are tied to programmes that limit production.

³ Before their adhesion to the EU most new Member- States of Central and Eastern Europe did not notify in their Notifications for product subsidies (PS AMS) their tax rebates on agricultural fuels together with many other subsidies which by the EU were not notified as treated to be put in the “green box” of the WTO as defined in Annex 2 of the Agriculture Agreement. In order to qualify, green box subsidies must not distort trade, or at most cause minimal distortion. They have to be government-funded (not by charging consumers higher prices) and must not involve price support. They tend to be programmes that are not targeted at particular products, and include direct income supports for farmers that are not related to (are “decoupled” from) current production levels or prices. They also include environmental protection and regional development programmes. “Green box” subsidies are therefore allowed without limits, provided they comply with the policy-specific criteria set out in Annex 2.

⁴ The 2013 Bali Ministerial Conference “package” at the WTO involves several important decisions for further trade liberalization including a declaration to reduce all forms of export subsidies and to enhance transparency and monitoring of trade agreements' implementation.

⁵ By eliminating export subsidies, EU and the other developed countries -WTO members delivered a key target of the Sustainable Development Goal on Zero Hunger. It will help to level the playing field for farmers around the world, particularly those in poor countries which cannot compete with rich countries that artificially boost their exports through subsidies.

ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Кристина Стефанова, Николай Величков

***Резюме:** Докладът изследва в сравнителен аспект икономическите и социални ефекти от висшето образование в страните от Европейския съюз и свързаните с това предизвикателства. Резултатите от изследването показват, че както в много други сфери, така и по отношение на ефектите от висшето образование държавите-членки се различават помежду си. В по-слабо развитите страни и в тези, в които делът на населението с висше образование е по-нисък от средния за ЕС, положителните ефекти от висшето образование са по-силно изразени.*

***Ключови думи:** Висше образование; Европейски съюз; Ефекти от висшето образование*

В настоящия етап на развитие на Европейските икономики ролята и значението на образованието е безспорна. Технологичното развитие променя изискванията към работните места и уменията на работната сила. За успешното си развитие всяка държава се нуждае от високо квалифицирани трудови ресурси с натрупан човешки капитал. Във връзка с това усилията на страните са насочени към увеличаване на дела на населението с висше образование и по-високи компетенции, което е и една от целите на Стратегия Европа 2020.

Придобиването на висша образователна степен преди всичко се разглежда като инвестиция в човешки капитал, която индуцира множество положителни икономически и социални ефекти за бенефициентите на услугата. На първо място се счита, че по-високата степен на образование повишава производителността на работника, което допринася за увеличаване на заплащането за трудовата услуга. Именно по-високите доходи са в основата при изчисляването на възвръщаемостта от инвестицията във висше образование. Според Изследването на Евростат за структурата на доходите от труд през 2014 година¹ средно в ЕС-28 средният месечен доход на човек със средно образование е 2216 евро, а на човек с висше образование – 3049 евро.

Освен по-високите доходи, основанията за придобиване на висша образователна степен са свързани и с по-успешната реализация на трудовия пазар. През 2016 година средно в ЕС-28 по данни от Евростат² коефициентът на заетост (население между 15-64 години) сред населението със средно образование е 69,9%, а сред населението с висше образование е 83,4%. Коефициентът на безработица³ (население между 15-64 години) през 2016 г. сред населението със средно образование в ЕС-28 е 6,9%, а на населението с висше образование – 5,1%. Придобиването на висше образование е от особено голямо значение за първоначалната интеграция на пазара на труда на младите хора. Младежката безработица е сериозен проблем за всички европейски икономики, като придобиването на висше образование може да подобри шансовете за успешен старт на трудовата кариера на младите хора. По данни от Евростат⁴ през 2016 година средно в ЕС-28 младежката безработица при населението със средно образование е 22 %, докато при населението с висше образование е 17,3%.

Освен икономическите ефекти и реализацията на трудовия пазар, придобиването на висша образователна степен може да ограничи риска от бедност и социално изключване за индивида и да повиши неговото благосъстояние. Придобиването на по-висока образователна степен има положителни социални ефекти, тъй като делът на хората с висше образование, които могат да попаднат в риск от бедност е по-малък (11,7 % средно за ЕС-28 през 2015 година⁵) в сравнение с този на населението със средно образование (22,8 % средно за ЕС-28 през 2015 година⁶).

Разбира се, ефектите от висшето образование, свързани с трудовия пазар, значително се различават както в отделните държави, така и по отношение на областта, в която се придобива образователната степен. В настоящият доклад ще се абстрахираме от последното, като се фокусираме върху различията между страните. За тази цел ще бъдат използвани общи данни за отделните индикатори, без да се прави разграничение между различните области, професии и висши учебни заведения, в които се придобива висша образователна степен.

Целта на доклада е да се покаже в кои от държавите-членки придобиването на висше образование има най-голямо влияние върху постигането на различни икономически и социални ефекти върху индивида и да се потърси специфичното място на България в тази класификация.

Икономическите и социални ефекти в настоящия доклад се измерват чрез амплитудата, измерена в процент⁷, между човек с висше образование и човек със средно образование в описаните направления на проявление на положителните ефекти, като се използват данни за следните показатели:

- Среден месечен доход;
- Коефициент на заетост;
- Дял на население в риск от бедност и социално изключване.

Първите два показателя описват икономическите ефекти, свързани с реализацията на пазара на труда, а третият обхваща социалните ефекти. Данните за посочените показатели, които се използват, са получени от Евростат в качеството на единна статистическа структура на ЕС. Информацията по отношение на средните месечни доходи на човек със средно и човек с висше образование в Евростат са налични от Изследванията на структурата на доходите за 2006, 2010 и 2014 година. Поради това анализът ще се построи на база данни за трите индикатора за 2014 година. За разграничаването на показателите за население със средно и население с висше образование се използва Международния стандарт на класификация на образованието (ISCED 2011), разработена от ЮНЕСКО. За средно образование са използвани нива 3 и 4, а за висше – от 5 до 8 включително.

Изследването в настоящия доклад е оригинално и се различава от анализа на ефективността на разходите за висше образование (Afonso and Aubyn, 2005; Herrera and Pang, 2005; Aristovnik, 2013; Yotova and Stefanova, 2017 и др.). Подобни научни публикации изследват, сравнявайки входните ресурси и изходните резултати (измерени чрез различни положителни ефекти от висшето образование) в сравнителен аспект, в кои държави разходите са изразходени по най-ефективния начин. Настоящото изследване се различава и от анализа на възвръщаемостта от висшето образование, което е по-широко застъпено в специализираната литература. Във връзка с това в разработката не се отчитат разходите, които осъществяват индивидите, но се разглеждат по-широк кръг от показатели като израз на положителните ефекти от придобиването на висша образователна степен. В изследванията на частната възвръщаемост от висше образование (Brunello, Coni and Lucifora, 2000; Blundell, Dearden and Sianesi, 2004; Strawinski, 2007; Psacharopoulos, 1993; Psacharopoulos and Patrinos, 2002), като резултат от висшето образование се вземат предвид като изходен резултат единствено по-високите доходи на човек, придобил висша образователна степен.

Съществуват и друг кръг изследвания, които измерват социалната възвръщаемост от придобиването на висша образователна степен (Strawinski, 2009; Venniker, 2001; Moretti, 2004), които отчитат реализираните разходи и положителните външни ефекти от висшето образование, разпростиращи се отвъд ползите за отделния индивид, ползвател на услугата. Като пример за такъв ефект може да бъде посочено това, че по-високите

доходи на хората с висше образование могат да доведат до по-големи данъчни приходи в държавния бюджет поради по-голямата данъчна база, което осигурява повече средства за провеждане на разходната политика на правителството. Съществуват и редица други направления, в които могат да се разпространяват положителните външни ефекти от висшето образование. По-високо образование служителите в една компания могат да разпространят своите знания и умения и върху тези с по-ниска степен на образование, като по този начин се увеличава общата производителност в дадено предприятие. Според теорията на човешкия капитал придобиването на висше образование от по-голям дял от населението се отразява благоприятно върху дългосрочното икономическо развитие и допринася за развитието на икономика, базирана на знанието, тъй като се счита за инвестиция в човешки капитал. Методологичните трудности при тези изследвания обаче са големи, тъй като въпреки, че е ясно, че висшето образование е квази публично благо, което генерира положителни външни ефекти, е много трудно те да се определят и измерят еднозначно.

Необходимо е да се посочи също, че от гледна точка на анализа в настоящия доклад, ефектите от висшето образование, които се разпростират върху отделните индивиди, ползватели на услугата, са непреки и не могат изцяло да се отдадат на придобиването на висше образование. Образованието може да доведе до по-висока производителност на труда и съответно по-високи приходи. В същото време обаче, нарастването на доходите може да се дължи и на други фактори, които не са непременно свързани с индивидуалното ниво на образование на индивида, като например лични качества, коефициент на интелигентност, талант, сръчност и т.н. Въпреки това, академичната среда във висшите учебни заведения може да създаде в индивидите например по-голяма отговорност, работливост и т.н. и отново да повлияе върху личностното развитие и формиране на необходимите качества за успешно включване на пазара на труда и развитие на кариерата. Ето защо изводите за ефектите от висшето образование, измерени чрез амплитудата в показателите при населението със средно и с висше образование, не могат да се абсолютизират.

В следващата таблица са представени резултатите за изчислената амплитуда по трите показателя между данните за население със средно и население с висше образование в 28 държави-членки на Европейския съюз през 2014 година.

Таблица 1: Амплитуда в % между показателите за коефициент на заетост, среден месечен доход и дял на населението в риск от бедност и социално изключване за населението със средно образование и населението с висше образование

Държава	Коефициент на заетост	Държава	Среден месечен доход	Държава	Дял на населението в риск от бедност и социално изключване
Швеция	8,13	Италия	-1,06	Дания	26,46
Дания	9,82	Естония	11,84	Австрия	27,16
Чехия	10,46	Дания	16,13	Швеция	31,68
Германия	11,40	Швеция	17,39	Италия	34,47
Австрия	11,40	Финландия	17,50	Люксембург	38,69
Словакия	11,51	Словакия	17,56	Естония	39,64
Нидерландия	12,44	Испания	18,91	Нидерландия	41,18
Великобритания	13,76	Австрия	19,63	Германия	42,92
Естония	14,66	Нидерландия	19,89	Франция	43,02
Финландия	15,25	Франция	20,92	Испания	44,57
Португалия	17,00	Белгия	21,09	Португалия	45,18
Италия	17,09	Малта	23,56	Великобритания	45,29
Унгария	17,45	Чехия	24,56	Белгия	48,19
Латвия	18,82	Великобритания	25,44	Кипър	51,19
Франция	18,99	Германия	25,56	Латвия	51,86
Кипър	19,15	Ирландия	27,61	Ирландия	51,91
Малта	19,49	Гърция	27,82	България	52,99
България	20,20	Люксембург	29,05	Гърция	53,02
Люксембург	20,60	Литва	31,19	Словакия	55,56
Словения	20,85	Хърватия	31,54	Хърватия	55,60
Румъния	21,21	Полша	33,48	Малта	59,54
Ирландия	21,82	Словения	33,56	Словения	62,62
Белгия	22,10	Кипър	34,33	Унгария	65,85
Полша	25,03	България	35,81	Литва	67,53
Испания	25,63	Латвия	36,70	Чехия	68,42
Литва	26,92	Унгария	41,37	Полша	68,92
Хърватия	27,30	Португалия	44,12	Финландия	69,34
Гърция	30,47	Румъния	51,00	Румъния	71,01

Средно	18,18	Средно	26,30	Средно	50,49
Коефициент на вариация (%)	32,02	Коефициент на вариация (%)	40,65	Коефициент на вариация (%)	25,70

Източник: Изчислено от авторите по данни от
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergaed&lang=en
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses14_23&lang=en
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps04&lang=en

От данните, представени на таблица 1, може да се направи извода, че съществуват разлики между държавите-членки по отношение на амплитудата в данните за трите показателя между население със средно и население с висше образование. Както може да се проследи чрез коефициента на вариация, най-големи различия между държавите-членки се наблюдават по отношение на амплитудата в средните месечни доходи на населението с различни степени на образование. Това предполага, че в някои държави ефектът от висшето образование е слаб (дори в Италия през 2014 г. е отрицателен), докато в други страни той има значителни стойности.

Най-ниско е разсейването по отношение на дела на населението в риск от бедност и социално изключване, което показва, че във всички държави-членки на ЕС социалният ефект от висшето образование е със сходна сила. Също така, по този показател се наблюдава и най-високи амплитуди средно в ЕС-28, от което може да се направи извода, че социалният ефект от придобиването на висша образователна степен е най-силен. От останалите два ефекта, този, свързан с по-високите доходи на населението с висше образование е по-голям от положителния ефект върху заетостта средно в ЕС-28.

От представените резултати в Таблица 1 може да се направи констатацията, че съществуват две групи страни, които и по трите показателя показват амплитуди съответно над и под средната стойност за ЕС-28. Държавите, чиито амплитуди са под средната за Съюза са Швеция, Дания, Австрия, Нидерландия, Великобритания, Естония, Италия. Страните с резултати над средната стойност за ЕС-28 са Латвия, България, Румъния, Полша, Литва, Хърватия, Кипър, Ирландия и Гърция. Тези две групи страни представляват типичните примери, в които се наблюдават съответно слаби и силни ефекти от висшето образование.

Таблица 2 БВП на човек от населението, дял на населението с висше образование и Джини коефициент в държавите от ЕС (2014 г.)

Държава	БВП на човек от населението (евро)	Дял на население (30-34 г.) с висше образование (%)	Джини коефициент (%)
Белгия	35900	43,8	25,9
България	5900	30,9	35,4
Чехия	14900	28,2	25,1
Дания	47000	44,9	27,7
Германия	36100	31,4	30,7
Естония	15000	43,2	35,6
Ирландия	42200	52,2	31,1
Гърция	16300	37,2	34,5
Испания	22300	42,3	34,7
Франция	32400	43,7	29,2
Хърватия	10100	32,2	30,2
Италия	26700	23,9	32,4
Кипър	20600	52,5	34,8
Латвия	11800	39,9	35,5
Литва	12500	53,3	35,0
Люксембург	89500	52,7	28,7
Унгария	10600	34,1	28,6
Малта	19800	26,5	27,7
Нидерландия	39300	44,8	26,2
Австрия	38700	40	27,6
Полша	10700	42,1	30,8
Португалия	16600	31,3	34,5
Румъния	7600	25	35,0
Словения	18100	41	25,0
Словакия	14000	26,9	26,1
Финландия	37600	45,3	25,6
Швеция	44600	49,9	25,4
Великобритания	35000	47,7	31,6
Средно	26 136	39,5	30,4

Източник: Съставено от авторите по данни от:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_pc&lang=en

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_41&plugin=1

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en

Прави впечатление, че страните, в които се наблюдават по-ниски от средните амплитуди по изследваните индикатори, се характеризират с висока степен на икономическо развитие. Във всички държави от тази група без Естония през 2014 г. се наблюдават БВП на човек от населението над средната стойност за ЕС-28 (Таблица 2).

От друга страна, през 2014 г. всички страни без Ирландия, в които се наблюдават амплитуди в по-високи стойности от средните за ЕС-28 по всички показатели, показват стойности на БВП на човек от населението под средните за ЕС-28, което отчита по-ниската им степен на икономическо развитие. Тази група страни включва предимно страни от Централна и Източна Европа, чието икономическо развитие е най-слабото сред държавите от Европейския съюз. Показването на сходства при тази група страни не е изненада, тъй като отделянето им в самостоятелен модел на развитие е традиционно и се доказва в редица емпирични изследвания (Петрова, 2014; Fenger, 2007; Draxler and vanVliet, 2010 и др.).

Посочените резултати водят до извода, че амплитудите, които показват силата на икономическите и социални ефекти от висшето образование, могат да се повлияят от нивото на икономическо развитие в отделните държави. Подобен резултат се получава и от изследване на частната възвръщаемост от образование, които показват, че възвръщаемостта е по-ниска в страни с висок БВП на човек от населението (Psacharopoulos, 1993; Psacharopoulos and Patrinos, 2002).

Повечето от страните с по-ниска степен на икономическо развитие, при които през 2014 г. се наблюдават по-силно изразени ефекти от висшето образование, се характеризират с по-нисък от средния за ЕС-28 дял на населението с висше образование (Таблица 2). Това се отнася за България, Румъния, Латвия, Полша, Хърватия и Гърция. От друга страна, държавите с по-висока степен на икономическо развитие, при които през 2014 г. изследваните ефекти са по-слаби, показват дял на населението с висше образование над средната за ЕС-28 стойност (с изключение на Италия). Във връзка с това може да се направи още един важен извод, а именно това, че страни, в които делът на населението с висше образование е по-нисък, ефектите от придобиването му са по-високи. Този извод се потвърждава и от изследвания на социалната възвръщаемост от образованието в Европа. Ставински (2009) доказва, че възвръщаемостта е по-висока в малки икономики, в които броят на високо образованите хора е нисък.

Може да се отбележи също, че Швеция, Дания, Австрия и Нидерландия, принадлежащи към групата на страните с по-слаби ефекти от висшето образование, които се групират заедно в общ социален модел (Esping-Andersen, 1990), се характеризират традиционно с развита социална система и висока степен на икономическо развитие. В страни със силно развита система за покриване на социалните рискове рискът от бедност и социално изключване е значително по-нисък, независимо от образователния статус. Именно поради това тези страни се характеризират с едни от

най-ниските амплитуди по този показател. Силно изразените въздействия на по-обхватната социална система върху определени аспекти на социално-икономическото развитие в страните от ЕС са обект на анализ в редица разработки (Velichkov, 2015). По отношение на средния месечен доход се наблюдава същата тенденция. Причина за това е, че доходното неравенство в тези страни (Швеция, Дания, Нидерландия и Австрия), измерено чрез Джини коефициент, е сред най-ниските в ЕС и по-ниско от средната за Съюза стойност през 2014 година (Таблица 2).

Настоящият анализ показва, че различията в социално-икономическите системи в отделните страни, а също и достигнатата степен на икономическо развитие, индуцират и различия в проявленията на ефектите от висшето образование. Ето защо, провежданите политики в тази област както на национално, така и на наднационално равнище, следва да бъдат съобразени с тези различия.

Използвана литература

1. Петрова, Кр., 2014, Значение на публичните разходи за обособяването на отделни модели на социално-икономическо развитие в Европейския съюз, *Икономически и социални алтернативи*, бр. 1, с. 58-71.
2. Afonso, A., Aubyn, St., 2005, Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*, Vol. 8, № 2, pp. 227-246.
3. Aristovnik, Al., 2013, Relative Efficiency of Education Expenditures in Eastern Europe: A Non-parametric Approach, *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, Vol. III, Issue 3, pp 1-13.
4. Blundell R., Dearden L., Sianesi B., 2004, Evaluating the impact of education on earnings in the UK: Models, methods and results from the NCDS. *THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES WP03/20*, pp. 1-52.
5. Brunello G., Coni S., Lucifora C., 2000, The Returns to Education in Italy: A New Look at the Evidence. *IZA Working Paper 2000*, No 130, pp. 1-47.
6. Draxler, J., O. vanVliet, 2010, European Social Model: No Convergence from the East, *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 1, pp. 115-135.
7. Esping-Andersen, G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, pp. 1-34.
8. Fenger, H.J.M., 2007, Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology, *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, pp. 1-30.
9. Herrera, S., Pang, G., 2005, Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach, *World Bank Policy Research Working Paper 3645*, pp. 1-67.
10. Hughes, A., 2002, Guide to the Measurement of Government Productivity, *International Productivity Monitor*, № 5, pp. 64-77.

11. Moretti, E., 2004, Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data, *Journal of Econometrics*, vol. 121. pp. 175-212.
12. Strawinski, P., 2007, CHANGES IN RETURN TO HIGHER EDUCATION IN POLAND 1998-2004, MPRA Paper No. 5185, pp. 1-19.
13. Psacharopoulos, G. 1993, Returns to Investment in Education: A Global Update, Policy Research WORKING PAPERS Education and Employment, WPS 1067, pp. 1-68.
14. Psacharopoulos, G., Patrinos, H., 2002, Returns to investment in education: A further update, World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002, pp. 1-36.
15. Strawinski, P., 2009, External Return to Education in Europe, IRISS Working Papers, 2009-09, pp. 1-34.
16. Velichkov, N., Fiscal Rules Versus Fiscal Discretions, *Economic Alternatives*, UNWE Publishing Complex, Issue 3, 2015, pp. 39-45.
17. Venniker, R. 2001, Social Returns to Education: A Survey of Recent Literature on Human Capital Externalities, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Report 00/1, pp. 47-50.
18. Yotova, L., Kr. Stefanova, 2017, Efficiency of Tertiary Education Expenditure in CEE Countries: Data Envelopment Analysis, *Economic Alternatives*, Issue 3, pp. 352-364.

¹ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses14_23&lang=en

² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsa_ergaed&lang=en

³ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsa_urgaed&lang=en

⁴ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_090&lang=en

⁵ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps04&lang=en

⁶ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps04&lang=en

⁷ Амплитудата е пресметната в следните стъпки. Първо, за показатели коефициент на заетост и среден месечен доход е пресметнат какъв процент от показателя за население с висше образование представлява показателя за население със средно образование. За показателя дял на население в риск от бедност и социално изключване доход е пресметнат какъв процент от показателя за население със средно образование представлява показателя за население с висше образование. Второ, полученият процент за всяка държава по всеки един от трите показателя е изваден от 100 %.

НОВИТЕ ИДЕНТИЧНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА СУВЕРЕННАТА ДЪРЖАВА

Бианка Тошева-Пешева

Резюме: На прага на третото десетилетие на XXI-ви век, едно от най-значимите творения на държавите в Европа през последните шестдесет години - Европейският съюз (ЕС) – е поставен пред проблеми, които имат потенциала да спомогнат за неговата спонтанна и необратима дезинтеграция. Своеобразната криза на доверието и на значимостта на Съюза поставят неговите държави членове пред важни въпроси, касаещи дългосрочните перспективи за тяхното участие и взаимните ползи, които всеки член би имал от едно продължаващо „съжителство“ без общо възприемане за идентичност. Неспособността на елементите на тази сложна система, в лицето на отделните държави, да затвърдят принадлежността си към тази уникална сама по себе си наднационална организация - израз на новото време, в което живеем и на необходимостта от изграждането на усъвършенствана форма на държавност, създава условия за създаване на множество идентичности както на макро, така и на микро ниво в самите общества.

Европейският съюз несъмнено ще бъде различен през 2020 година, но дали ще се радва на успех от постигнатите стратегически цели, заложили през последните три десетилетия, или напротив – ще се окаже разпънат от собственото си безсилие да ръководи амбициозния икономически и политически организъм, който представлява. Сблъсъкът на националистическите вълни в отделните държави, неспособността за единно решаване на бежанския проблем, опасността и безсилието пред неопределимите терористични атаки, дезинтегративните процеси, стартираци с процеса на оттегляне на Великобритания от ЕС, финансовите и икономически проблеми в рамките на еврозоната, както и сериозните диспропорции в развитието на страните членове, са проблеми, които създават условия за сериозно фактическо дефрагментиране на единния Съюз и засилване на неравновесието между най-развитите и по-слабо развитите членове.

Комплексният характер на всички тези фактори води по естествен начин до необходимостта от декомпозиране на проектираната обща европейска идентичност

в отделни форми на идентичности – адаптирани към специфичните потребности на групите, както на наднационално ниво между самите държави, така и на ниво държави в рамките на самите общества. В този контекст, целта на настоящия доклад е да открие в каква степен множествения характер на новосъздаващите се идентичности е резултат от провалените опити за създаване на обща идентичност от една страна, а от друга – е логично и работещо решение за усъвършенстване на ЕС като източник на споделена и съгласувана ефективна върховна власт.

Ключови думи: *идентичност/-и; суверенитет; държава; Европейски съюз; дефрагментация/ декомпозиция;*

Въведение

Многоизмерният характер на Европейския съюз като уникална сама по себе си наднационална организация създава условия за съществуването му на две нива. На едното ниво – ЕС има потенциала да бъде успешна форма на организация и управление на различни държави зад идеята на обединения интерес и споделената идентичност. На второто ниво – то е механична съвкупност от идентичности, които следвайки своя икономически интерес с неясен резултат се опитват да си взаимодействат и в чувствителни за техните общества и национални интереси, политически и социални въпроси. И на двете нива съществува два общи проблема. Единият е свързан с разбирането за суверенитета на отделните агенти и за неговия прочит в контекста на съвременните потребности, свързани с отношенията между държавите в обща по-сложна и взаимозависима система. Другият се отнася до съществуването на една или множество идентичности и възможността на обществата в отделните държави да се самоопределят чрез тях. Изследователският интерес в основата на настоящия доклад е да открие в каква степен множествения характер на новосъздаващите се идентичности е резултат от провалените опити за създаване на обща идентичност от една страна, а от друга – е логично и работещо решение за усъвършенстване на ЕС като източник на споделена и съгласувана ефективна върховна власт.

Идентичността на/в ЕС – въпрос на интерпретация

Изграждането на идеята за идентичност и припознаването с нея в рамките на процесите на европейска интеграция и еволюция е свързано с невидимата или по-скоро видима „политическа ръка“, управляваща чрез общите европейски институции. Поради тази причина, необходимостта от създаване на ефективен инструмент на базата, на

който различните държави, приели да отдадат част от своя суверенитет, е изразена чрез създаването на европейско гражданство. Значимостта на политическите права, които дава едно гражданство на членовете на обществата в отделните държави е ключово за възприемането и самоопределянето им към групата, към която да принадлежат. На пръв прочит, това е един много елегантен и ефективен, в краткосрочен план, начин за изграждане на идентичност – макар и свързана с обединяването на групи от хора, които в исторически план имат споделен опит най-вече в конфликтите помежду им, отколкото в процеси на сътрудничество.

През 1973 г. деветте държави, членуващи към този момент в Европейската икономическа общност подписват в Копенхаген декларация, свързана с европейската идентичност. Ключов политически ход особено с оглед на присъединяването на Великобритания в рамките на Съюза – едно изстрадано е проточило се във времето членство. Създаването на политически проект, чрез който отделните общества да се самоидентифицират като едно е сложен проблем, пред който редица учени не могат да постигнат съгласие. Идеята за европейска идентичност е застрашена от изключително широка интерпретация. Ако за едни изследователи тя не съществува, то за други – тя съществува, но под различна форма и чрез различни феномени и връзки, които я определят като такава. Невъзможността за постигане на кохерентна научна и практическа стабилност на понятието „европейска идентичност“ е от една страна положително явление, тъй като то е свързано с гъвкавостта и отвореността на съдържанието му. От друга страна, поради разнопосочния си характер, то рискува да бъде силно оспорвано и да бъде минимизирано неговото значение – особено в държави, където националното самосъзнание е основен фактор за възбуждане на социални недоволства и пораждане на конфликти. Интересна е обаче зависимостта именно между пораждането на конфликтни в рамките на обединението и повдигането на дебата за идентичността и нейното действително съществуване. Както Luisa Passerini (2002) and Robert Picht (1993) отбелязват¹, „идентичността е като здравето – взимаш го под внимание само, когато е застрашено“. Следвайки същата логика, днес европейският проект и неговият опит за създаване и поддържане на обща идентичност е застрашен от три основни явления – дезинтегративните процеси, затвърдени чрез процеса на излизане на Великобритания от ЕС, миграционните вълни в европейските държави и терористичните нападения в държави символи на европейското обединение през последните години. Тези три явления и връзката между тях са предпоставка за прилагането на комплексен подход, който да се фокусира в създаването на групи от

идентичности както на национално ниво, така и в самите държави, които да са достатъчно значими, че да породят необходимост от тяхното съществуване и да създават достатъчно обвързаности, за да бъдат устойчиви във времето.

Ако преди десетилетия идентичността се разбира най-вече като функция на материалните притежания, свързани с културните особености, то днес, в следствие на ускорените глобализационните процеси – тя има все повече нематериален, духовен характер. Това движение на културното припознаване² и идентификация намира отражение в „европейското семейство“ на държавите членове, най-вече благодарение младежите, които в последните десетилетия се възползват от програмите за мобилност и реално са се превърнали в едни от значимите носители и изразители на европейския стремеж към постигане на споделена идентичност. Пример за такава програма е Еразъм³ и нейният усъвършенстван наследник Еразъм+⁴. В този контекст свободното движение на хора, една от четирите основни свободи, заложи в правото на ЕС, има потенциала да бъде разбиране като едно от сериозните постижения на Съюза от гледна точка на изграждане на европейска идентичност и търсене на общи решения в множествената европейска реалност.

Идентичността през призмата на споделените интереси – общи области на интервенция и създаване на множество идентичност

Стремежът към по-задълбочено и разширено сътрудничество и подобряване позициите – икономически, социални и политически на ЕС като легитимен субект в международната среда, е обоснован от желанието на самите държави да постигат **общи цели** като един свързан и добре функциониращ организъм – отдавайки значителни правомощия на ЕС в определени области на компетентност⁵, разписани в членове 3, 4, 5 и 6⁶ от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). По този начин те сами допускат трансформация на традиционния суверенитет, характерен за националната държава, в една нова форма, която позволява свободното и доброволното предоставяне на присъщи за държавата права на друг организъм – с идеята, че на наднационално ниво част от решенията могат да бъдат по-ефективни и да донесат много по-голяма добавена стойност за държавата, отколкото ако тя действа самостоятелно. По този начин те недвусмислено участват в изграждането на европейска идентичност. Тя, от своя страна, в случай на успешно взаимодействие, може да се превърне в образец за сътрудничество и политическа и социална симбиоза и в други региони на света.

Независимо от това, в условията на необходимост от защита национална сигурност, в следствие на наложително разрешаване на чувствителни политически проблеми, особено в общества с изявена гражданска позиция (като Гърция, Франция, Италия и др.) или с традиционно разграничаваща се от европейската континентална политика визия за развитие (по примера на Великобритания), процесът на хармонизиране и колизия на правото на ЕС с вътрешния правов ред, е изключително трудно. Европейската комисия, една от седемте институции на ЕС⁷, в качеството си на „пазител на Договорите“, публикува доклад за изпълнението от държавите-членки на правото на Съюза: „Мониторинг върху прилагането на правото на Съюза“⁸. В един от последните доклади, публикуван през юли на 2015 г. , касаещ предходната година, сочи незадоволителни резултати от работата на страните членки по транспонирането на европейското законодателство в рамките на техния вътрешен правов ред. Тази тревожна тенденция се засилва и от факта, че държави с дългогодишен опит като Белгия, Германия, Италия, Великобритания, Испания и др., също са основен обект на наказателни процедури от страна на компетентните институции на ЕС (основно Европейската комисия и Съд на ЕС). Същевременно с това, през 2015 г. и 2016 г. се увеличат производствата срещу държавите за неизпълнение на правото на ЕС като в края на 2016 г. откритите производства са с 21 % повече от предходната година. Трайното неразбиране и респективно частичното желание на държавите и техните граждани в процесите на постигане на целите на Съюза, особено посредством правилно и адекватно прилагане на европейските норми, води до сериозни последици, които го дестабилизируют и го поставят на дългата опашка за сериозно политическо лидерство в световен аспект. В допълнение, в условията на глобалност, на широка обществена информираност и икономика на знанието, традиционните представи за суверенитет и процесите на вземане на решения се размиват и са в постоянна динамика. Ако тя не бъде разбрана и овладяна, идеята за наднационално ефективно управление и изграждането на обща европейска идентичност могат да бъдат сериозно застрашени и заменени от управление, загърбило либералните, неолибералните и конструктивистки принципи, за сметка на самоизолация, протекционизъм и враждебност, характерни за политиката на Реализма. Това застрашава целостта и национална сигурност на отделните държави членове на ЕС в условията на различни кризисни ситуации, именно поради високата взаимозависимост, определена от многоспектърните връзки, изградени между държавите в рамките на европейските интеграционните процеси през последните шестдесет години.

Днес светът е завладян от Информационно комуникационните технологии, от размиването на границите, компресията на времето и пространството и от създаването на концепции, свързани с глобалното или световно управление. Зад всичко това своята роля намира и идентичността – със своя глобален, регионален или национален характер. ЕС, като водеща наднационална организация, обединяваща в себе си волята на над почти тридесет суверенни държави да си сътрудничат в редица области – икономика, вътрешен пазар, митнически съюз, околна среда, конкуренция, образование, вътрешни работи, сигурност, енергетика и др., следва да провежда целенасочена политика за реализирането на своите цели и постигането на единно управление. То следва да е основано на толеранс и компромис помежду им, на базата на доброволно предоставената от тях част от върховната власт, която изначално притежават. Теоретично, Съюзът се крепи на основните принципи, залегнали в концепцията за глобално управление⁹, а именно:

- Легитимост на упражняването на власт¹⁰ - демократичност и зачитане на човешките права – чл. 2 от ДЕС; Харта за основните права на ЕС;
- Наличието на гражданство – чувство за споделеност, единност – чл. 20, параграф 1 от ДФЕС „Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство“;
- Компетентност и ефикасност на действията на хората и поемането на отговорност за решенията си - дейността на институциите на ЕС подлежи на контрол от ЕС, от държавите членки, но и от гражданите;
- Сътрудничество и партньорство между различните типове участници, на различни нива на управление и на различните институции – многостранна връзка между локално, регионално, национално, международно и глобално – основни ръководни принципи в изпълнение на функциите на институциите са прозрачност, лоялно междуинституционално сътрудничество; следене за спазването на принципите за субсидиарност¹¹ и пропорционалност¹².

Глобалното управление, предполага и глобално лидерство. Лидерството, от своя страна, би следвало да е свързано с общо разбиране или поне съгласувано и възприето разбиране за споделена идентичност или споделени идентичности, които да не се противопоставят една на друга и да могат да съжителстват едновременно. За Европейския съюз и съставляващите го държави това изглежда непреодолимо

препятствие. Именно поради тази причина неговата начална декомпозиция е налице, чрез отделянето на един от важните елементи, който макар и винаги да е стоял настрана от най-задълбочените форми на сътрудничество в ЕС, е ключов структурен детайл, илюстриращ възможността за съществуването на множество идентичности под шапката на общия европейски проект. Великобритания и нейното отделяне от Съюза превръща постепенно надеждата тази възможност в една потенциална невъзможна ситуация.

Друг сериозен пропуск по пътя към установяването на европейско самосъзнание е и липсата на личности, посредством, които Съюзът да бъде идентифициран. Една идентичност рядко може да съществува без личности, лидери, обединяващи общността. Икономическите, политическите, социалните процеси съществуват и са значими и уникални именно благодарение на личностите, които стоят зад тях. Обществата и отделните индивиди изпитват необходимостта да общо самоопределение чрез действията на личности, които осмислят общите идеали на групата. За ЕС и неговите граждани, такива обединители не съществуват. Напротив, лидерите на големите икономически и политически значими държави са често източник на разделение между държавите, а не обединители. В този ред на мисли, основните ръководители на водещите институции в ЕС, не успяват да достигнат до хората, съставляващи Съюза и често остават в сянката на бюрократи с високи възнаграждения и ниска степен на ефективност. Това, от своя страна, води до фрустрация от страна на гражданите и отделните групи и създава условия за съществуването и популяризирането на националистически движения и инициативи, насочени към декомпозицията и дезинтеграцията на Съюза.

Идентичността като функция на гъвкавост при разбирането за държавен суверенитет

Идентичността като продукт на самосъзнанието, че индивидуалният „аз“ или индивидът, част от групата – „ние“, притежават специфични качества, които ги отличават от другите¹³. Уникалността на Европейския съюз е ключов фактор за насърчаване на идеята за обща идентичност на неговите членове. Тя намира израз в следното. ЕС е наднационална организация, която е *sui generis*¹⁴. Нейната особеност се корени в редица характеристики, определени в системата от правни норми на Съюза. Правото на ЕС е самостоятелна система, като то не може да бъде определено нито като вътрешно, нито като международно право. То представлява трети тип –

„наднационално право“, съдържащо елементи на горепосочените. За разлика от международното право, чиито субекти са държавите, международните организации и др., но не и физическите и юридическите лица, правото на ЕС „създава преки задължения както за държавите, така и за техните граждани“¹⁵. Същевременно с това, всяка държава е суверенна – установява самостоятелно формата на държавно управление и устройство, респективно чрез създаването на вътрешен правов ред, който регулира обществените отношения в отделните държави. В този смисъл, ЕС се основава на сътрудничество между държавите, които са нейни членове и респективно в годините на неговата засилена интеграция и еволюция, е създал механизми както за съвместно нормотворчество, но и такова, което е изцяло в неговите компетентности¹⁶. В рамките на дългогодишните усилия на страните членове да установят трайно и все по-задълбочаващо се сътрудничество, необходимостта от изграждане на общо чувство за идентичност между нациите, които съставляват Съюза е все по-силна. Общата идентичност¹⁷ е единственият път към постигане на политически интегритет на ЕС и определянето му като значим агент в международната система от взаимодействия.

В този контекст се появяват въпроси, свързани с върховенството на властта на държавите членове и колизията на нормите на вътрешното и правото на ЕС и по-конкретно как следва да се разрешават възникналите противоречия и как отделните идентичности да са изразител а общи цели и най-вече да да се обединят около общи инструменти за тяхната реализация.

Правото като израз на обществената воля за организация на отношенията между агентите в една система – национална или международна, е израз на характера на засегнатите страни. Във вътрешното право на отделните държави, роля за това играе националният характер, в европейското право въпросът стои по по-сложен начин. Въпросът е съществува ли действително европейски характер и ако да, по какъв начин той определя европейската идентичност? Предвид множествеността на агентите и характерите в ЕС, по-коректно би било да се говори за европейски характери и европейски идентичности, но без тази множественост да е изразител на различността като форма на конфликтност и противопоставяне, а като преоценка на важността на уникалните градивни елементи в тази сложна конструкция.

Важна роля в процеса на обособяване на европейска идентичност е основополагащият принцип за предимството или приматът на правото на ЕС, който е установен в съдебната практика на Съда на ЕС и е изрично изразен в Декларацията относно предимството на правото, в която е подчертано, „че съгласно установената

практика на Съда на Европейския съюз, Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите-членки при условията, определени от същата съдебна практика“ . Липсата на конкретен текст, който засяга този въпрос в Учредителните договори, по никакъв начин не омаловажава или съответно обезсилва този основен принцип, а напротив – създава усещане за европейско обичайно право, по подобие на това, което разбираме под българско обичайно право¹⁸.

Заклучение

Политическите лица, участващи в управлението на Европейския съюз са склонни да придават обществена значимост и изключителност на политики, които трудно в краткосрочен и средносрочен план биха имали реално развитие, но и които имат подходящ политически облик, за да генерират доверие. Със сигурност Европейският съюз ще има различен облик в края на поредния стратегически период – 2020 година. Въпросът е дали поставените стратегически цели ще имат реализация или съюзът ще е изправен пред собственото си безсилие да ръководи амбициозния икономически и политически организъм, който представлява? Отговорът на този въпрос ще даде тласък за разрешаването на проблема със задълбочаващото се неравновесието между най-развитите и по-слабо развитите членове и ще спомогне за съвместяването на множеството идентичности в европейска идентичност, а защо не и в европейски идентичности. Именно в множествения си вид те биха могли да бъдат адаптирани към специфичните потребности на групите, както на наднационално ниво така и в рамките на отделните общества.

¹ Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas, *European Identity: What kind of diversity into what form of unity?*, European University Institute, Cultural Base

<http://culturalbase.eu/european-identity-what-kind-of-diversity-into-what-form-of-unity/>

² Maggi, E: (2017), *The meaning of the European identity today*, Classe internationale

<https://classe-internationale.com/2017/04/11/the-meaning-of-european-identity-today-i/>

³ ERASMUS – European Community Action Scheme for the Mobility of University Students, създадена през 1987 година с насоченост към обмен на обучаващи се в различни страни.

⁴ Новата програма на ЕС, която е комбинация между всички настоящи схеми за образование, обучение, младежи и спорт, стартира през 2014 година

⁵ ДФЕС разграничава три основни категории компетентност, която са предоставили на ЕС: изключителна, споделена и компетентност да предприема действия за координиране или допълване на действията на държавите членки

⁶ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, Официален вестник n° C 326 , 26/10/2012 стр. 0001 – 0390 –

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁷ Институциите на ЕС са седем на брой след влизането в сила на Договора от Лисабон (ДФЕС) през декември 2009 г.: Европейска комисия, Европейски парламент, Съвет на ЕС, Европейски съвет, Съд на ЕС, Сметна палата, Европейска централна банка. Европейският съвет и ЕЦБ са двете нови институции.

⁸ Годишни Доклади „Мониторинг върху прилагането на правото на Съюза“ (2015, 2016, 2017), Европейска комисия

https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

⁹ Василева, Е., *Глобално управление*, Основни термини, използвани в учебния процес, Том III Политически науки, София, , с. 97

¹⁰ След фактическото приключване на преговорния процес между Великобритания и ЕС за напускане на Съюза, страните членове ще бъдат 27.

¹¹ Принципът на субсидиарност е основен принцип, прилага се при разграничаването на компетентността между ЕС и държавите членки. В областите, които не попадат в изключителната компетентност, ЕС предприема действия само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки.

¹² Принципът на пропорционалност е също основен. По неговата сила, актовете, които приемат институциите, не следва да надхвърлят по своето съдържание и форма, онова, което е необходимо за постигане на целите.

¹³ Янков, Г. (2011), *Национална идентичност*, Основни термини използвани в учебния процес. Том III Политически науки, Издателски комплекс УНСС, София, с. 238-239

¹⁴ *Sui generis* е латински израз, който означава единствен по рода си, уникален.

¹⁵ Драганов, Ж., *Право на ЕС*, Издателски комплекс УНСС, София, 2012, с. 26

¹⁶ Чл. 2, т. 1 от Договора за функциониране на Европейски съюз: „Когато Договорите предоставят на Съюза изключителна компетентност в определена област, само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове, докато държавите-членки имат тази възможност, единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза.“

¹⁷ Shenaj, A. (2015), *How is a European identity significant to the future of the European Union?*, Open Democracy – free thinking for the world

<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/albana-shehaj/how-is-european-identity-significant-to-future-of-european-union>

¹⁸ Дринов, М. (1995), Д. *Българско обичайно право*, Изд. Марин Дринов, София.

СЦЕНАРИИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ЕС И СЪДБАТА НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Олга Симова

Резюме: Целта на доклада е да изследва дефицита на демокрация и възможностите за неговото преодоляване при различните сценарии за развитие на ЕС, описани в Бялата книга на ЕК. От гледна точка на изключително важния за демокрацията въпрос, как се дефинира политическата общност, различните сценарии могат да се сведат до два варианта: развитие на ЕС в посока федерация или в посока целеви съюз. При втория вариант демокрацията остава до голяма степен затворена в рамките на държавите членки. Първият вариант представлява голямо предизвикателство към демокрацията, доколкото предполага осъществяване на транснационална демокрация на равнище ЕС. Възможностите за нейното създаване се изследват от гледна точка на две различни концепции: демокрацията разбрана като форма на управление на политическа общност и като „демократично общество“. Прави се изводът, че „реполитизирането“ на процесите в съюза, предизвикано от множеството връхлетели го кризи, както и решения, насочени към ясен избор на път за по-нататъшното му развитие биха били, макар и малка, крачка към преодоляването на дефицитът на демокрация, доколкото създават необходими, макар и недостатъчни, предварителни условия за демокрацията.

Ключови думи: демокрация, дефицит на демокрация, сценарии за развитието на ЕС, транснационална демокрация, гражданско общество

Дефицитът на демокрация в ЕС до неотдавна беше един от най-обсъжданите проблеми във връзка с развитието на съюза, предмет на множество научни публикации и форуми от последните десетилетия. Днес този проблем съвсем очаквано и логично е изместен от много по-важните въпроси за оцеляването на съюза и неговото преобразуване във времена на множество застъпващи се кризи – възобновено геополитическо противопоставяне; поява на нови мощни икономически центрове; разколебаване по отношение на трансатлантическото сътрудничество; терористична заплаха; вътрешни разногласия между държавите членки по въпросите на миграцията, на справянето с финансовата криза в южните страни, а напоследък и по спазването на определени политически стандарти в държави като Полша и Унгария; желанието на

Великобритания на напусне ЕС. Към това се прибавя и повече или по-малко явното отстъпление от принципите на либералната демокрация на много места по света, и появата на многообразни популистки, националистически и ляво-радикални движения в рамките на самия ЕС, които в определени моменти престават да бъдат маргинални. Постигнатият баланс между либерализма и демокрацията, който е осигурявал стабилното съществуване и просперитет на западния свят в продължение на десетилетия, е поставен под въпрос от множество теоретични разработки, застъпващи се за разширяване и задълбочаване на демокрацията, от една страна, или за намаляване ролята на политическите институции за сметка на пазарните механизми или на гражданското общество – от друга. Въпреки че, в ситуация на застъпващи се кризи, които заплашват оцеляването и единството на ЕС, съдбата на демокрацията изглежда второстепенен въпрос, струва ни се важно в дългосрочен план идеите за преобразуване на съюза да се преценят и от тази гледна точка.

В настоящия доклад перспективите пред демокрацията са разгледани на базата на предложенията за реформи в ЕС на Европейската комисия, развити в *„Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС – 27 до 2025 г.“* Въпреки че, документът очертава сценарии по отношение на конкретни политики в сравнително къс времеви хоризонт, ясно се виждат възможните тенденции за дългосрочното развитие на съюза, към които водят различните сценарии. Ако демокрацията се схваща като вид управление на политическа общност, за нейното реализиране е важно преди всичко да се знае коя е политическата общност. От тази гледна точка сценариите, описани в Бялата книга, насочват към две възможности:

- движение в посока *федерация* чрез засилване на интеграцията във всички области на всички страни-членки (сценарий 5 „Правим много повече заедно“) или само на някои, от тях (сценарий 3 „Тези, които искат да правят повече, правят повече“);
- движение в посока *целеви съюз*, имащ за цел поддържане на общ пазар (сценарий 2 „Остава само единният пазар“) или обща политика в други малко на брой приоритетни области, за които е постигнато съгласие между всички (сценарий 4 „Правим по-малко, но по-ефективно“).

При реализиране на първата възможност, независимо дали с всички страни членки или само с част от тях, ЕС се движи към създаване на по-интегрирана политическа общност, погълнала голяма част от суверенитета на отделните държави. В този случай въпросът за демокрацията на равнище ЕС става особено важен. При реализирането на втората възможност – целеви съюз – политическата общност остава до голяма степен

затворена в рамките на отделните държави и се осъществява по-скоро интернационално, отколкото транснационално сътрудничество в съюза, с изключение на изрично договорените отделни области. Въпросите, свързани с демокрацията се решават до голяма степен на национално равнище, като намесата на съюза в това отношение е по-малка дори от тази, която се е случвала до сега. От гледна точка на демокрацията първата възможност – ЕС като политическа общност - представлява по-голямо предизвикателство, защото трябва да се постигне нещо качествено ново – транснационална демокрация. Доколкото в съвременната теория за демокрацията си противостоят две тенденции – разбирането за демокрацията като форма на управление на политическа общност и като „демократично общество“ или „демократичен живот“ – възможностите за демокрация в ЕС трябва да се разгледат и от двете перспективи.

Демокрацията като форма на управление и ЕС

Демокрацията като форма на политическо управление в модерната епоха се е развила на базата на националната държава като представителна демокрация, съпроводена от различни конституционни ограничения пред волята на мнозинството – неприкосновени права на гражданите, разделение на властите, конституционни проверки на законодателството. Невъзможността тази форма на управление да функционира безпроблемно в ЕС така, както функционира в държавите членки, произтича от множество фактори, но на първо място от неопределеността на съюза като политическо образувание. В него се осъществява както транснационално, така и интернационално сътрудничество, в което участват държавни и недържавни актьори. С. Хикс определя ЕС като „политическа система без държава“¹, а Д. Грим - като „наднационално обединение, намиращо се някъде между международна организация и федерална държава“². Тази неопределеност и неяснотата по отношение разпределението на правомощията силно затруднява гражданите в разбирането на начина, по който функционира съюзът до сега. Всички предложени от ЕК сценарии за развитието на съюза с изключение на първия („Продължаваме, както до сега“) допринасят за преодоляване на неопределеността и неяснотата и в този смисъл за намаляване ролята на този фактор при пораждането на демократичен дефицит, защото предлагат избор между двата възможни пътя – напред към федерация или назад към целеви съюз.

По-лесно изглежда преодоляването на дефицита на демокрация при приемането на *варианта целеви съюз*, защото демокрацията до голяма степен остава такава каквато е позната до сега в рамките на отделните държави. От демократично решаване и контрол

на национално равнище се изваждат само определени политики – свободното движение на стоки, капитали, услуги и хора, според сценария „общ пазар“ - или други области, определени като приоритетни, за които са се договорили държавите членки, например „иновации, търговия, миграция, управление на границите на съюза, отбрана“³.

При варианта преобразуване на ЕС в целеви съюз обаче могат да се открият няколко трудно решими проблема. Строгото разграничаване между политиките, за които ще носи отговорност съюза и тези, които ще са в правомощията на държавите членки може да се окаже изключително трудно, защото всяка една политика оказва влияние върху останалите. Например социалната политика, здравеопазването, образованието, културата, които биха били отговорност на отделните държави, имат икономически, т.е. пазарни аспекти, а това размива границите на регулация от страна на съюза. Същото важи и за останалите политики, които ще бъдат определени като приоритетни. За предотвратяване на прекалената намеса от страна на съюза в делата на държавите членки се препоръчва строго спазване и конкретизиране на принципа на субсидиарността, например чрез един „негативен каталог“⁴ на онези неща, които съюзът не може да регулира. Но даже и при най-добро желание от страна на всички създаването на такъв „каталог“ би изглеждало като Сизифова задача.

Дори да е осъществимо под някаква форма и да допринесе за укрепването на демокрацията в държавите членки, стриктното разграничаване на правомощията на съюза и на отделните държави само по себе си няма да допринесе за насърчаване на демокрацията на равнище ЕС по същество (с изключение на постигането на по-голяма яснота като фактор за преодоляване на демократичния дефицит). Подобен подход би предизвикал освен това множество негативни ефекти в други направления, описани в Бялата книга, а именно: различията по нововъзникнали въпроси между държавите членки ще трябва да се преодоляват на двустранна основа, способността за колективни действия би се ограничила, разликите в стандарт на живот между отделните страни биха се увеличили. При реализирането на сценарий 4 първоначално ще възникнат трудности относно договарянето на приоритетните области. В резултат на всичко това ЕС ще бъде затруднен да говори с един глас на световната сцена, трудно ще посрещат предизвикателствата на глобализацията и ще се справят с връхлитащите многообразни кризи в света и в самия него.

Ако разгледаме варианта придвижване на съюза в посока към *федерация* (включваща всички страни или част от тях) от гледна точка на демокрацията, това би означавало „изобретяване“ на нов вид демокрация – транснационална. Моделът на

демократично управление в националните държави не може безпроблемно да се пренесе върху съюза, например чрез копиране системата на разделение на властите и снабдяване с повече правомощия на пряко избрания орган (Европейския парламент) с цел той да балансира силната власт на Европейската комисията и Съвета на ЕС. Някои автори сочат като причина за тази невъзможност отсъствието на едно решаващо предварително условие за демокрацията – липсата на европейски „демос“ със съответната колективна идентичност и на европейска гражданска солидарност, която е решаваща в кризисни моменти, като например дълговата или мигрантската криза. Липсват европейски медии, европейска публичност както и европейско предпарламентарно формиране на мнението и волята, защото широките слоеве от населението могат да се информират и да участват в политическия процес само на родните си езици. „Без европейски народ и европейски политически дискурс обаче Европейският парламент не може да се превърне в представителство на народа... Би могъл да възникне един избиращ народ, но извън изборите той не би могъл да се яви като европейски. За формирането на мнения и артикулирането на интереси той по-скоро би се разпаднал отново на национални частици, които обаче нямат вече държавни адресати”⁵. От тази гледна точка дефицитът на демокрация в ЕС е структурно обусловен и не би могъл да се преодолее с институционални реформи. Доколкото процесите на формиране на колективна идентичност (дори, ако се разбира не етнически или културно, а политически) са траели столетия и слабо се влияят от целенасочени мерки, никой не би могъл да прогнозира дали и кога ще възникне европейска колективна идентичност и гражданска солидарност.

Не само представителният орган, но и много други демократични институции и процедури – например партиите и изборите - не могат да функционират на европейско равнище така както функционират на национално. Партиите, които гражданите избират не са актьори в Европейския парламент, актьорите, които се появяват там са фракциите, които гражданите не могат да избират. Изборите за Европейски парламент най-често са доминирани не от европейски, а от национални теми и отразяват политическата конюнктура в отделните страни като гласуването често се превръща във вот „за“ или „против“ управляващото в момента национално правителство. От друга страна, липсват силни европейски партии, които биха могли да допринесат за европейско, а не за национално формиране на мнението и волята. Въпреки, че в Европейския парламент партиите са обединени във фракции не по национален признак, а на програмна основа, те са добре организирани на национално равнище и слабо свързани на европейско. Някои от често препоръчваните реформи в това отношение – например по-голямото

европеизиране на партиите и съюзите – биха решили един проблем, но биха създали друг, защото биха разширили пропастта между европеизираните елити и базата на организациите и така биха задълбочили дефицита на демокрация.

Един от най-известните изследователи на демокрацията Р. Дал посочва⁶, че политиката в ЕС до голяма степен се определя от споразумения между бюрократични и политически елити. Този механизъм неотменно съпровожда представителната демокрация в отделните страни, но там той е ограничен от демократичните институции и процеси, а изборите принуждават елитите да се съобразяват с общественото мнение. За разлика от описания механизъм, договорките в ЕС не се ограничават от демократични процеси, а от договарящите се страни. По тази причина Дал смята, че употребата на понятието „демокрация“ за практиките на равнище ЕС го изпразва от съдържание.

Подобна теза споделя и изтъкнатият германски конституционалист Д. Грим като я конкретизира в последната си книга⁷. Той констатира, че с напредването на интеграцията в ЕС се засилва отчуждението на гражданите и намалява демократичната легитимност на съюза. Това се дължи не толкова на слабостта на Европейския парламент, колкото на прекалената независимост на изпълнителните и съдебните органи (Европейската комисия и Европейския съд) от демократичните процеси в държавите членки. Тази независимост до голяма степен е резултат от „конституционализирането на договорите“, които по природата си са международни договори, но функционират като конституция, без обаче да са приети като конституция. В основата на този процес според Грим лежат решенията на Европейския съд. Неговата задача по принцип е да решава споровете между общността и държавите членки и да дава задължително тълкуване на нормите. При изпълнението ѝ обаче съдът не схваща себе си като пазител на правата на държавите членки или неутрална арбитражна инстанция, а като движеща сила на програмата за интеграция. По същество политически решения се представят като изисквания на правото, за да се имунизират срещу критика и така интеграцията напредва юридически, докато стагнира политически. В това според Грим се състои най-големият проблем на демокрацията в ЕС. Съответно рецептата за преодоляване на демократичния дефицит е реполитизацията на европейския процес за вземане на важни решения. Като конституционалист авторът вижда възможност за осъществяване на тази реполитизация в ограничаването на договорите до една „подобна на конституция“ част, в която, както в националните конституции, са записани само основни неща, а всичко останало се свежда до „обикновено право“, подлежащо на много по-лесна промяна от договорите.

Предложенията на Грим за реполитизация на важните решения могат да се оценят като изключително полезни за демокрацията, доколкото тя се отнася именно до вземането на политически решения за определена политическа общност. Формата, в която германският конституционалист си представя реполитизацията обаче не би насърчила толкова демокрацията на равнище ЕС, а би върнала тежестта на държавите членки и демократичните процеси в тях. Реполитизацията, която дава шанс на демокрацията в съюза, вече се случва и то съвсем непреднамерено. Парадоксално на пръв поглед, но за това допринасят именно множеството кризи, връхлетели съюза. Израз на реполитизация е и самата Бяла книга на Комисията, която има за цел да предизвика дебат за по-нататъшната съдба на ЕС. Общоевропейските дискусии, които заинтригуваха не само политическите елити, но и много от гражданите на съюза, относно дълговата криза и проблемите на еврозоната, мигрантската криза и справянето с нея, желанието на Великобритания да напусне съюза и отношенията със САЩ под ръководството на Д. Тръмп, терористичната заплаха и др. са стъпки в същата посока. Заплахата за съществуването на съюза не може изведнъж да породи европейска колективна идентичност и гражданска солидарност, но може да накара гражданите по-добре да осъзнаят, че ЕС неусетно се е превърнал в „общност по съдба“, която не може да бъде напусната без риск от самоунищожение или най-малкото от понасяне на значими щети. Това съзнание беше демонстрирано чрез противопоставянето на анти-европейските движения и партии по време на изборите в Австрия, Холандия, Франция и чрез намаляването на тяхната привлекателност в много други страни от съюза. Разбира се реполитизацията не означава непременно демокрация, но без нея демокрацията е невъзможна, доколкото първата е условие за втората.

Демократизацията, разбрана като „демократично общество“ и ЕС

Основното предизвикателство към демокрацията на равнище ЕС в момента се състои във възможността за обосноваване и осъществяване на една транснационална демокрация. Всъщност, нейното обосноваване може да стане много лесно, което не важи за нейното осъществяване. Трябва само да се смени съдържанието на понятието „демокрация“. Показателно в това отношение е изказването на известния германски социолог У. Бек: „Наименованията на политическите институции трябва да се запазят константни и след това политическите жалони могат да се поставят на ново почти без легитимация, покрай вниманието на публичността”.⁸ Идеята понятието „демокрация“ да се откъсне от държавата и нейната политическа система и да се пренесе във всички

обществени области и дори в частната сфера е стара (ранния Маркс, анархизма, Дж. Дюи и др.), но много актуална за ляво-либералните теории със силен утопичен заряд от последните няколко десетилетия (Б. Барбър, Ю. Хабермас, А. Гидънс, У. Бек и др.)⁹. По същество това са теории, които се опитват да обосноват необходимостта и възможността за една цялостна промяна на модерното общество.

Разбирането за демокрацията като „демократично общество“, „демократичен живот“ е много добра изходна позиция за обосноваване на възможността за транснационална демокрация, защото обществото може да се разглежда като независимо от държавата и нацията. В рамките на този тип теории разсъжденията относно дефицита на демокрация и неговото преодоляване в ЕС, изложени в предишната част, са ирелевантни, защото изхождат от разбирането на демокрацията като форма на управление в рамките на една политическа система. Авторите, застъпващи се за „демократичното общество“ са убедени, че модерната епоха заедно с националната държава и представителната демокрация залязват, че живеем в една нова постмодерна или рефлексивно модерна епоха, оформена от глобализацията и имаща нужда от съвсем нови представи относно всички страни на обществения и политическия живот. За тези концепции ЕС е призван пръв да замени старите интернационални с нови транснационални отношения и по този начин да стане пример за всички останали по света. Европа не трябва да се изолира и да се развива до някаква супер държава, а да запази неопределеността и да помогне на останалите да се включат в транснационалните връзки. Събитията от последните няколко години показаха колко наивни са тези представи в един свят, в който постмодерна Европа е заобиколена от модерни държави и територии в предмодерно състояние.

В рамките на разбирането на демокрацията като „демократично общество“ легитимността на решенията се определя от това, дали във вземането им са могли да участват тези, които ще бъдат засегнати от тях. Това означава, че за да има максимална демократична легитимност управлението всъщност трябва да се превърне в самоуправление. Основна роля в процеса на вземане и осъществяване на решенията в така разбраната демокрация трябва да играят не държавните институции и политическите партии, а гражданското общество с неговите многобройни и разнообразни организации. Именно те са способни да действат отвъд всякакви териториални граници от локалното до глобалното равнище.

Гражданското общество, включващо както организации в частна полза (профсъюзи, съюзи на работодатели) така и организации, защитаващи публични

интереси, винаги е играло важна, но не главна роля в модерните демокрации. В рамките на многобройните му организации гражданите могат непосредствено да участват във вземането на решения и да действат за постигане на своите цели, спестявайки си „дългия път през институциите“. Тези организации дават възможност за практикуване на една партиципативна демокрация, изглеждаща много по истинска от представителната демокрация с нейните посреднически инстанции, тромави институции и процедури. Демокрацията на участието, свързана с гражданското общество, обаче, също има своята обратна, недемократична страна. Въпреки че, всеки потенциално може да участва или дори да създаде гражданска организация, за това е нужен ресурс, с който разполагат малко хора в съвременното общество – свободно време. В този смисъл, демокрацията на участието на практика не се реализира от всички граждани, а от активни малцинства, които при това не са подложени на никакъв контрол от пасивните мнозинства, доколкото не се явяват на избори и не могат да носят политическа отговорност. Те не представляват никого, освен самите себе си, дори когато си поставят за цел преследването на общополезни каузи. От друга страна, пасивните мнозинства в този тип демокрация са загубили дори възможността индиректно да влияят върху общо задължаващите решения, каквато им предоставя представителната демокрация по време на избори.

Може ли гражданското общество да изиграе главна роля в процеса на демократизация в ЕС? Това, че не е национално обвързано на пръв поглед му дава известно предимство, но всички гореспоменати проблеми с демократичността, разбираана като възможност за участие или влияние *на всички* граждани се възпроизвеждат. Според оценката на С. Хикс гражданското общество на европейско равнище показва повече присъствие, единство и комплексност, отколкото в държавите членки. На това равнище обаче то не е в достатъчна степен допълнено от държава или „политическо общество“, а европейските институции могат да играят само арбитражна или балансираща роля. При доминацията на съюзите и гражданските организации в процеса на вземане на решение е възможно балансът по-често да се нарушава в полза на интересите и възгледите на активните малцинства, за сметка на пасивните мнозинства. Единствената пречка пред такова развитие сега е ролята, която играят държавите членки в съюза. Точно тази роля обаче искат да редуцират привържениците на гражданското общество в опитите си да релативират държавните и националните граници в полза на транснационалните взаимодействия. Те вярват, че срещу всяка група по интереси или група, преследваща определена кауза, стои друга група с противоположни интереси или противоположна кауза и по този начин властта за вземане на решения не може да бъде

монополизирана. Но за действията на групите е валиден принципът, че по-малките групи по-лесно се организират доброволно от големите групи, следователно и по-лесно налагат своите интереси и възгледи в процеса на вземане на решения.

Затова в немалка степен допринасят и правилата на политическия процес в ЕС. При създаването на обвързващи норми много актьори имат правомощия да определят дневния ред, промяната на нормите и налагането на вето. Това прави намирането на актьори, отзивчиви към каузите на съюзите и гражданските организации, много по-лесно отколкото на национално ниво, където мнозинствата в парламента се стараят да контролират изцяло законодателния процес. Ако на национално равнище лобизмът се концентрира обикновено в предварителната фаза, т.е. в подготовката на законите, то на равнище ЕС той може да се намеси във всеки един момент от правенето на публични политики. Освен, че създава несъразмерна тежест на активните малцинства представянето и защитата на интересите и каузите на гражданските организации на европейско равнище изглежда твърде сложно и непрозрачно и по тази причина още повече засилва демократичния дефицит.

Точно защото ЕС се е превърнал в място, от което активните малцинства се опитват да налагат мнения и норми на пасивните мнозинства, последните в определени моменти се възползват от демократичните механизми в държавите членки - референдуми (например за излизане на Великобритания от ЕС) или избори (увеличаване на гласовете за анти-европейски формации) – за да противодействат на тази тенденция. Подобно противодействие обаче крие един изключително разрушителен потенциал, който постепенно започва да става видим не само за експертите но и за все по-широки слоеве от гражданите в много страни от ЕС.

Очевидно идеята за създаване на транснационална демокрация само чрез гражданското общество при елиминиране на „политическото общество“ и неговите институции не само не води към целта – една истинска демокрация, но и заплашва да събуди и даде мощ на сили, които биха разрушили съюза. Не бива да бъдат подценявани и другите негативни последици от елиминирането на политическата система, отговорна за целеполагането и мобилизирането на ресурси за изпълнение на целите, като намаляване ефективността и стабилността на съюза. Идеята гражданско общество и доброволното непосредствено участие на гражданите в политическия процес да придобие главна роля в една такава мащабна организация като ЕС изглежда утопична на фона на вътрешните и външните кризи, през които преминава съюза.

Заклучение

В заключение може да се каже, че състоянието на ЕС в момента изисква вземане на важни решения относно бъдещето, някои от които са маркирани в Бялата книга на ЕК. Дебатите около тях, както и самите решения, означават реполитизация на процесите в съюза. Ако те успеят да привлекат и задържат вниманието на мнозинството от гражданите, това би било, макар и малка, но стъпка към преодоляване на дефицита на демокрация, защото политическото отнасяне към проблемите и тяхното решаване е предусловие за демокрацията. Друга също толкова малка стъпка напред би била свързана с постигането на яснота по кой от възможните пътища ще поеме съюза в бъдеще. Всичко това не означава, че необходимата на равнището на съюза транснационална демокрация – в случай, че се тръгне към засилена интеграция - ще бъде изградена веднага. В момента това дори не е най-важната задача. По-важно е опазването на съюза като политическо пространство, зачитащо правата на гражданите и принципите на правото. Модерната демокрация логически и исторически е предшествана от либерализма. От друга страна, нелибералната или „чистата“ демокрация почти винаги е била съпътствана от „тирания на мнозинството“ или злоупотреба от страна на демагози. Затова е по-благоразумно призивите за преодоляване на демократичния дефицит в този момент да отстъпят място на разсъждения относно начините за опазване и укрепване на съюза, за повишаване на неговата ефективност и стабилност и най-вече за неговото ясно дефиниране.

Използвана литература

1. Дал, Р., 1999, *За демокрацията*, Обсидиан С.
2. Европейска комисия, 2017, *Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf
3. Зидентоп, Л., 2003, *Демокрация в Европа*, С. Работилница за книжнина „В. Станилов“ С.
4. Мадисън, Дж., Хамилтън, Ал., Джей, Дж., 1997, *Федералистът*, Университетско изд. „Св. Климент Охридски“ С.
5. Симова, О., 2014, *Демокрация на участието. Теоретични ракурси*, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“ Пловдив.
6. Токвил Ал., 2004, *За демокрацията в Америка*, в: д-р Токвил Ал., д-р Кюстин А., *Америка и американците. Русия и руснаците*, Изток – Запад С.

7. Хабермас, Ю., 2004, *Постнационалната констелация*, ИК „Критика и хуманизъм”, С.
8. Хикс, С., 2007, *Политическата система на Европейския съюз*, Парадигма С.
9. Barber, B., 2003, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley Los Angeles London
10. Beck, U., 1993, *Die Erfindung des Politischen*, Suhrkamp Frankfurt am Main.
11. Beck, U., 1996, Giddens, A., Lash, S., *Reflexive Modernisierung*, Suhrkamp Frankfurt am Main.
12. Dewey, J., 2001, *Democracy and Education*, Pennsylvania State University.
13. Grimm, D., 2016, *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C. H. Beck Verlag München.
14. Grimm, D., 1992, *Der Mangel an europäischer Demokratie*, Der Spiegel, 43/1992.
15. Habermas, J., 1998, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Frankfurt am Main.
16. Simova, O., 2010, *Demokratie oder demokratische Gesellschaft*, Synthesis Philosophica, 49 vol.25, Zagreb 2010, 65-77.
17. Schmidt, M. G., 2008, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Verlag für Sozialwissenschaften 1 GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
18. Stecker, D. Schaal, G., 2009, *Die politische Theorie der Deliberation*, in: Brodocz, A., Schaal, G. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, V.II, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, S. 99-148.

¹ Хикс, С., 2007, *Политическата система на Европейския съюз*, Парадигма С., 21.

² Grimm, D., 2016, *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C. H. Beck Verlag München, 15. Този и всички останали преводи на цитати са мои.

³ Европейска комисия, 2017, *Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_zh_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf, 22.

⁴ Grimm, D., 1992, *Der Mangel an europäischer Demokratie*, Der Spiegel, 43/1992.

⁵ Пак там.

⁶ Дал, Р., 1999, *За демокрацията*, Обсидиан С., 115-119.

⁷ Виж бел. 2.

⁸ Beck, U., 1993, *Die Erfindung des Politischen*, Suhrkamp Frankfurt am Main, 212.

⁹ Виж повече в: Simova, O., *Demokratie oder demokratische Gesellschaft*, Synthesis Philosophica, 49 vol.25, Zagreb 2010, S. 65-77, а също и в: Симова, О., *Демокрация на участието. Теоретични ракурси*, 2014, Университетско издателство „Паисий Хилендарски” Пловдив.

БЯЛАТА КНИГА ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕС И ОТЗВУКЪТ Й В БЪЛГАРИЯ

Моника Моралийска*

Резюме

Дискусията за бъдещето на ЕС след Брекзит и разногласията между държавите членки, свързани с миграционната криза, стана особено належаща. Подобно обсъждане, както на европейско, така и на национално равнище, с по-задълбочен и детайлен анализ, е много необходимо, защото най-често разговорите за бъдещето на Европа се свеждат до избор единствено между две възможности - за повече или за по-малко Европа. Въпросът за това как да продължи да работи и да се развива Съюзът, обаче е по-сложен, поради което бяха предложени различни сценарии, които се припокриват в много отношения и не са взаимноизключващи се.

Целта на настоящия доклад е да анализира предимствата и недостатъците на всеки от петте предложения за развитието на ЕС в Бялата книга, представена от Европейската комисия на 1 март 2017 г., върху България и да отговори на основния въпрос, кой е най-удачният за страната сценарий, който тя следва да подкрепи. За тази цел разработката си поставя следните задачи: 1/ Представя и анализира петте сценария от гледна точка на степента на интеграция; 2/ Анализира последствията от тях за България; 3/ Изследва и анализира реакциите и гледните точки на различните заинтересовани страни – правителство, неправителствен сектор, общество. Използваната методология в доклада включва анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнителен анализ и др. Ограниченията са свързани и с бързопроменящата се информация, и с липсата на оживена дискусия по съдържанието и последствията от Бялата книга.

Ключови думи: Европейски съюз, Бяла книга, интеграция

* Моника Моралийска – Иванова е доктор по икономика, главен асистент в Катедра „Международни икономически отношения и бизнес“ на УНСС, e-mail: monika.moraliyska@abv.bg

Въведение

Референдумът за Brexit и многобройните събития и кризи в ЕС предизвикаха разговори за бъдещето на европейския проект не само в националните столици, но и в рамките на институциите на ЕС в навечерието на 60-та годишнина от Римските договори. На 1 март 2017 г. председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер представи Бяла книга, очертаваща пет сценария за бъдещето на ЕС27 до 2025 г., включващи различни варианти за развитие и нива на интеграция на Съюза.

Целта на Бялата книга беше да предизвика обсъждане, както на европейско, така и на национално равнище, като очертае основните възможности за развитие. Дискусията за бъдещето на ЕС не е нова, но най-често се свежда до избор единствено между две възможности - за повече или за по-малко Европа¹. Въпросът обаче е по-сложен, поради което бяха предложени различни сценарии, които се припокриват в много отношения и не са взаимноизключващи се.

Целта на настоящия доклад е да анализира предимствата и недостатъците на петте предложения за развитието на ЕС в Бялата книга върху България и да отговори на основния въпрос кой е най-удачният за страната сценарий, който тя следва да подкрепи. За тази цел разработката си поставя следните задачи: 1/ Представя и анализира петте сценария от гледна точка на степента на интеграция; 2/ Изследва и анализира гледните точки по отношение на Бялата книга на различните заинтересовани страни в България – правителство, неправителствен сектор, общество; 3/ Прави изводи и препоръки.

Използваната методология в доклада включва анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнителен анализ и др. Ограниченията са свързани и с бързопроменящата се информация, и с липсата на оживена дискусия по съдържанието и последствията от Бялата книга.

Съдържание и същност на Бялата книга

Бялата книга представя пет сценария за бъдещето на ЕС през 2025 г. Те включват три по-крайни варианта и два по-умерени. Сценариите показват различни нива на амбиция за сътрудничество в хетерогенна група от 27 държави. Този отворен подход е подходящ за ситуация, където нито един вариант не би могъл да намери лесно единодушна подкрепа от държавите членки, каквато е тази в ЕС.

Първите сценарии са: сценарий за продължаване по същия начин (Сценарий 1), който предполага запазване на постигнато до момента по отношение на европейската интеграция; сценарий за вариант на един по-слаб ЕС, който се съсредоточава единствено върху единния пазар (Сценарий 2). Следват два междинни варианта, които вместо компромисно, изглеждат най-противоречиви и по които най-трудно би се постигал консенсус от държавите-членки, са сценарият за диференцирана или многоскоростна интеграция – „Тези, които искат повече, правят повече“ (Сценарий 3) и сценарият за по-малко всеобхватен, но в същото време по-амбициозен съюз: „Да правим по-малко, но по-ефективно“ (Сценарий 4). Последният сценарий е най-амбициозен и олицетворява федералистката визия за ЕС, наречена „да вършим много повече заедно“ (Сценарий 5).

Бялата книга дава насоки, предлага варианти, а не детайли и технически подробности как би могъл или трябва да се развива Съюза. Целта на различните сценарии е да очертаят последиците за различните области на политиката и за гражданите, като включват и конкретни примери. Тя отбелязва началото на дебата и беше последвана от пет документа, концентрирани върху различни политики на ЕС².

Да разгледаме в най-общ вид какво предвиждат отделните сценарии.

Първият сценарий включва продължаване на функционирането на ЕС по досегашния начин, което предполага по-нататъшни усилия за укрепване на единния пазар и за сключване на международни търговски споразумения. Вариантът също предполага постепенно задълбочаване на функционирането на еврозоната, засилено сътрудничество за управление на външните граници, координация по въпросите на сигурността и стъпки за създаване на обща система за предоставяне на убежище. Като цяло се очаква този сценарий да продължи да дава определени резултати, но вземането на решения би останало сложно, и ще се запази пропастта между очакванията и капацитета те да бъдат реализирани.

Вторият вариант („Нищо освен единния пазар“) предполага да продължи укрепването на единния пазар на стоки и капитали, но се очаква, че стандартите за тяхното предоставяне ще продължават да се различават, а свободното движение на хора и услуги ще продължава да не е напълно гарантирано. Сътрудничеството в еврозоната ще бъде ограничено, ще продължи да липсва единна политика за миграцията и убежището, а координацията по отношение на сигурността ще е най-вече на двустранна основа, като ще има и по-систематичен контрол на вътрешните граници. Сътрудничеството в отбраната ще

остане на същото равнище, а по-вероятно все повече външнополитически въпроси да се разглеждат двустранно. Бюджетът на ЕС ще бъде пренасочен към финансиране на ключови функции, необходими за единния пазар. Вземането на решения ще бъде по-лесно за разбиране, но с ограничен капацитет за колективно действие, а общите проблеми все по-често ще бъдат решавани двустранно.

В *третия сценарий* („Тези, които искат повече, правят повече“) е засилен единният пазар и ЕС води преговори и сключва прогресивни търговски споразумения. В останалите области този вариант е същият като първия, с разликата, че има група държави, които правят и се интегрират повече, възползвайки се от възможността за т.нар. „засилено сътрудничество“. Така например, подобно на първия сценарий, постепенно напредва функционирането на еврозоната, но има група държави-членки, които задълбочават сътрудничеството си, напр. в областта на данъчното облагане и социалните стандарти. Същото е в сферата на Шенген, сигурността и миграцията, които продължават бавно да се развиват, но има група от държави, които задълбочават сътрудничеството си по въпросите на сигурността и правосъдието. В областта на външната политика и отбрана е същото като в първия вариант, но има група страни, които задълбочават сътрудничеството си в областта на отбраната, като се съсредоточават върху военната координация и съвместното оборудване. Бюджетът на ЕС е подобен на този в първия сценарий, но има и допълнителен, който се осигурява от някои държави-членки за областите, в които те искат да направят повече. Очаква се работата на ЕС да продължи да води до положителни резултати, но някои страни/групи постигат повече в някои области. Взимането на решения става по-сложно.

При *четвъртия сценарий* („Правене на по-малко, но по-ефективно“) са налице общи стандарти, които са минимални, но прилагането им се засилва в областите, регулирани на равнище ЕС. Търговската политика продължава да се разглежда изключително на равнище ЕС. Предвиждат се няколко стъпки за консолидиране на еврозоната и гарантиране на нейната стабилност. ЕС27 прави по-малко в областите на заетостта и социалната политика. Съществува системно сътрудничество по трансграничното управление, политиките в областта на убежището и борбата с тероризма. В областта на външната политика ЕС говори с един глас, създава се Европейски отбранителен съюз, а бюджетът на ЕС е значително преработен, за да отговаря на новите приоритети. Необходимо е да се постигне съгласие за приоритетни задачи, но веднъж

определени, вземането на решения може да се улесни. ЕС може да действа по-бързо и по-решително, когато му е отредена по-голяма роля.

Петият сценарий („Много повече заедно“) е най-амбициозен. Той включва укрепването на единния пазар чрез хармонизиране на стандартите и по-решителното им прилагане. Търговията се разглежда изключително на равнище ЕС. Постига се икономически, финансов и фискален съюз, както е предвидено в доклада на Петимата председатели от 2015 г. (Европейска комисия, 2015). Подобно на четвъртия сценарий е предвидено систематично сътрудничество по управлението на границите, както и в областта на убежището и борбата с тероризма. ЕС говори с един глас по всички външнополитически въпроси и трябва да създаде Европейски отбранителен съюз. Бюджетът на ЕС е значително модернизиран и увеличен, подкрепен със собствени ресурси от държавите членки. Вземането на решения обаче е по-бързо и прилагането им е все по-решително. Възниква въпросът за по-голяма отчетност от ЕС, поради фактът, че той е иззел повече правомощия от държавите-членки.

Анализ на отзвук на Бялата книга в България

Бялата книга е документ, инициатива за обсъждането на варианти за бъдещото на ЕС, която няма нормативен характер, а им за цел да предизвика вниманието на държавите членки по представените сценарии, както и да ги въввлече в дебат, заедно с институциите на ЕС, бизнеса, академичната общност и гражданското общество, за да се постигне в крайна сметка съгласие за бъдещето развитие на ЕС, и на национално, и на европейско равнище.

Не би било напълно коректно да се твърди, че представянето на Бялата книга на Европейската комисия в България е предизвикала голяма дискусия, но най-малкото тя стана повод за споделяне на мнения и размяна на становища от представители на различните заинтересованите страни. В следващите редове се представят и анализират гледните точки на държавните институции, някои работодателски организации, неправителствения сектор.

Позицията на правителството беше представена от премиера Бойко Борисов в Народното събрание през м. юли 2017 г. и се изразява в следното: „да няма Европа на две скорости и кохезията (т.е. кохезионната политиката) да остане“ (Народно събрание, 2017б). Той също смята, че България трябва да се включи възможно най-бързо във Валутно-курсския механизъм на еврозоната, което би било условие страната да остане в

първата скорост на ЕС. Най-голямата опозиционна партия (Българска социалистическа партия) също споделя мнението, че “ЕС трябва да се запази като равноправен съюз“ и застава твърдо срещу формализирането на Европа на различни скорости. В кратката дискусия беше постигнато съгласие в срок до 30 септември 2017 г. правителството да представи анализ на вариантите за бъдещето на ЕС, за да бъде изработена единна национална позиция по тях.

На отговор на въпрос по време на парламентарен контрол в НС на 7 юли 2017 г. Министър-председателят Бойко Борисов заяви, че България има интерес да участва в силна и обединена Европа с повече интеграция и изрази твърдото си убеждение, че мястото на страната е в ядрото, а не в периферията на Европейския съюз. От особено значение според него е включването ни в Шенгенското пространство и в Евронзоната.

Според него по отношение на развитието на Европа България се стреми към засилваща се интеграция и на тази основа е нужно задълбочаване на участието на страната в Икономическия и валутен съюз, както и в инициативите за социална интеграция на страните от Евронзоната, а дори и за европейски сили за отбрана, които да допълват НАТО, например при охраната на външните ни граници.

В голяма степен българското правителство е предпазливо във вземането на позиция, а изчаква да види как ще се развие дискусията в ЕС. Дискусия с конкретни съображения и предложения не се е състояла още и в българския парламент. На заседание на Народното събрание на 14 юли 2017 г. Председателят на комисията по външна политика (г-жа Джема Грозданова) обяви, че очакват традиционната реч за състоянието на ЕС, която ще бъде изнесена през м. септември от председателя на ЕК, след което българското правителство щяло да продължи да работи по подготовката на рамковата позиция за участието ни в Европейския съвет през м. декември 2017 г., когато ще приемат заключенията за бъдещото на съюза. С нейното предложение да оставят „правителството да си свърши работата“, дискусията за пореден път беше отложена, с предложението вицепремиерът и министър на външните работи (г-жа Екатерина Захариева) периодично да информира за този процес.

Несъмнено дебатът за бъдещето на ЕС по естествен начин се обвързва с дискусията за приоритетите българското председателство на Съвета на ЕС, което предстои в периода 1 януари – 31 юни 2017 г., дискусията за които също не беше много широка и мина незабелязано и вяло, дори и за хора, интересувани се от темата. За пореден път остана

впечатлението, че приоритетите се спускат „отгоре“, от институциите на ЕС или че другите две държави от триото (Естония и Австрия) са водещи в тяхното формулиране.

Фактът, че председателството е първо за България, и че следва малко след представянето на Бялата книга, го прави уникална възможност за страната да се превърне в ключов играч и да играе централна роля в дискусиата и оформянето на политиките на Европейския съюз. Програмата на държавите от триото – Естония, България и Австрия за периода 1 юли 2017 г. – 31 декември 2018 г. беше одобрена и включва пет основни приоритета³. Следвайки програмата на триото, България разработи национална програма за периода на своето председателство, с акцент върху темите и областите от европейския дневен ред (Народно събрание, 2017а).

Доказателство за значимостта, която българското правителство отдава на кохезионната политика на ЕС се доказва и от намерението му да работи по темата и по време на председателството на България. Това заявява министърът за Българското председателство на Съвета на ЕС 2018 Лиляна Павлова, според когото амбициозната цел на страната по време на председателството на България е страната ни да даде посока на дебата за кохезионната политика и бюджета на Евросъюза след 2020 г. Отчасти този дебат е неизбежен, тъй като се очаква първите предложения на Европейската комисия по следващата Многогодишна финансова рамка ще бъдат представени точно по време на Българското председателство, но според нашия министър *„Темата е в наши ръце и от нас зависи да не бъдем просто присъстващи, а да зададем формата и дневния ред, посланията, посоката и рамката им, за да могат те не само да бъдат чути, но по тях да продължат своята работа и австрийското, и най-вече румънско председателство“* (Павлова, 2017а).

Тя вижда приноса на България под формата на заключения, аргументи за опростяването на политиките, за обвързването на финансирането с финансовите инструменти и предложения как тези политики да се реализират, и също така смята, че освен балансър и неутрален председател на Съвета на Европейския съюз, България трябва да защити и националната си позиция. В допълнение на това, г-жа Павлова смята, че като председател на Съвета на ЕС, България е в състояние да *„обедини 27-те държави, за да запази европейския дневен ред и посока“* (Павлова, 2017б). В рамките на приоритета *„Консенсус“*, Министърът гарантира, че България ще бъде *„неутрален, балансиран и твърд, където се налага в името на единството и солидарността, председател“* и ще успее

да постигне консенсус по всички важни теми като сигурност и миграция, Западните балкани и Черноморското сътрудничество.

Министър Павлова също смята, че в рамките на първия приоритет на триото „Съюз за работни места, растеж и конкурентоспособност“, темата за бъдещата многогодишна финансова рамка след 2020 г., включително кохезионните инструменти и общата селскостопанска политика“, неизбежно ще попаднат в обхвата на дискусиите по време на българското председателство и прогнозира, че именно тогава ще се води големият дебат за нова Европа, за бъдещето ѝ и нейните параметри (Павлова, 2017в)⁴. Същевременно тя смята, че след 2020 г. трябва да бъде намерен балансът в две направления, в които вижда приноса на България – финансовите инструменти на ЕС да са по-ефективни и да се запазят кохезионните фондове, които са изключително важни за по-бедните региони на страната.

Дотук може да се заключи, че основните съображения и притеснения на българското правителство в дебата за бъдещето на ЕС са свързани именно с възможността страната да бъде лишена от така необходимата ѝ финансова подкрепа, идваща по линия на Структурните и кохезионни фондове. Този риск е реален, имайки предвид очакваното намаление на бюджета на ЕС след напускането на Съюза от Великобритания и пренасочване на част от ресурса към други приоритети, свързани с миграцията, отбраната и т.н. В допълнение на това, при някои от вариантите за бъдеща интеграция, представени в Бялата книга, може да се случи така, че Еврозоната да има свой собствен бюджет, който ще концентрира по-голяма част от финансовия ресурс на страните членки, или той да бъде насочен към други приоритетни области.

Според становището на *Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ)*, една от петте национално представени работодателски организации, нито един от представените в Бялата книга сценарии за ЕС не е удовлетворителен. Първият сценарий от Бялата книга е показал, че ЕС не е достатъчно подготвен за отговор в кризисни ситуации от глобален характер и запазването на статукото не е възможно. Вторият сценарий, при който остава само единния пазар, би резултирал във връщане на правомощията обратно на държавите-членки по въпроси, несвързани с единния пазар и ще доближи вземането на решения до нивото на гражданите, но ще причини нови бариери за бизнеса при въвеждане на национални стандарти в областта на екологията, социалната сфера, защита на потребителите и др. Третият сценарий („Тези, които искат повече, правят повече“), чрез диференциране на интеграционния процес, би дал възможност на група държави-членки

да напредват по-бързо в определени области. Тук въпросът за отвореността и приобщаването на други желаещи страни, без да се поставят допълнителни (особено от двустранен характер) условия, е от съществено значение, за да не се допусне фрагментиране на ЕС. Четвъртият сценарий за фокусиране върху избрани области на общата политика и оттегляне или минимално ниво на общоевропейско сътрудничество в други области би позволил да се действа по-бързо и решително на съюзно ниво и това е добър вариант имайки предвид напредъка на технологиите, глобализацията, демографската криза, миграционните процеси, които налагат необходимостта от колективен отговор на новите предизвикателства. Според АИКБ последният сценарий „правим повече заедно по всички области на политиката“, означава да се постигне консенсус за споделяне на повече правомощия и ресурси на общоевропейско ниво и това допълнително делегиране на национални правомощия на наднационално ниво е трудно осъществим.

АИКБ е анализирала всяко предложение и счита, че посоката на развитие на ЕС следва да се основава на комбинация от елементи в отделните сценарии. От водените дискусии в АИКБ и от информацията, получена от европейските ѝ партньори се заключава, че категорично се отхвърля (включително от бизнеса) сценарият ЕС да остане само като единен пазар. Подходът към отделните сценарии в ЕС е много различен и дори е възможно в различни области да се осъществяват различни сценарии. Според АИКБ, единомислие като че ли има само по отношение на запазването на единството на ЕС27 за по-нататъшно задълбочаване на общоевропейското сътрудничество в областта на четирите свободи на движение (стоки, услуги, капитали и хора), завършване на единния дигитален пазар, на Банковия съюз, на Съюза на капиталовите пазари, Енергийния съюз, продължаване и разширяване на обхвата на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията и на Европейския фонд за стратегически инвестиции. Намалването на административните пречки пред бизнеса в рамките на цялостна програма за по-добро регулиране е друг съществен фактор за ускоряване на растежа и заетостта (АИКБ, 2017).

Нека да видим на какви позиции са и най-изявените организации от българския неправителствен сектор, които са взели отношение по Бялата книга.

Проф. д-р Ингрид Шикова, един от основателите на специалност "Европеистика" в СУ „Св. Климент Охридски“, смята, че в Бялата книга се съдържат два много важни момента: първо, независимо от скоростта, с която се развива интеграцията в ЕС, тя трябва

да бъде в една посока, с обща цел и визия, а всяка форма на засилено сътрудничество трябва да бъде отворена за всяка държава членка; и второ, трябва да се подчертае незаменимата роля на кохезионната политика за постигане на икономическо сближаване. Реалистичното ѝ мнение е, че третият сценарий – „Тези, които искат повече, правят повече“ е по-скоро неизбежен, макар, че оптимистично подкрепя петия сценарий („Правим повече заедно“), независимо, че неговата истинска реализация би била възможна едва в по-далечно бъдеще (Шикова, 2017).

Европейския съвет за външна политика – София счита концепцията „Европа на няколко скорост“ за приемлива и смята, че тя не предвижда „йерархична структура“, а е „паралелна такава“ – гъвкави коалиции по различни политики, в които онези, които имат желание и ресурси, могат да участват. За тях такъв пример е Еврозоната, където България „просто се страхува да кандидатства“ за членство и счита, че кандидатурата на страната за ЕРМ2 трябва да бъде подадена възможно най-скоро. Организацията смята, че задачата пред България в краткосрочен план е да изработи и предложи идеи и да демонстрира инициатива за включване в следващите стъпки – „Шенген плюс“ (в близка перспектива се очаква съгласие между група от сегашните страни-членки на Шенген за засилено сътрудничество, в което България може да се включи с изявената си позиция за защита на външните граници), Европейска прокуратура (създаването ѝ на ниво ЕС засега се оказва невъзможно и вероятно ще се премине на засилено сътрудничество), Обща европейска отбрана (ще има инициатива за интеграция в отбраната, която вероятно няма да включва всички държави в ЕС и България може да участва в нея, спестявайки ресурси и увеличавайки сигурността си), Енергиен съюз (България и като цяло регионът на Югоизточна Европа е далеч от степента на енергийна независимост). Това са само няколко посоки, в които България може да напредне, за да не се чувства „изолирана и изоставена“ (Чернева, 2017).

Според *Института за европейска политика* идеята за „двускоростен Европейски съюз“, предложена в Бялата книга, пренебрегва реалните проблеми и само на пръв поглед диференцираната интеграция е елегантно решение как Съюзът да се придвижи напред, когато хетерогенността на интересите е висока. Основният въпрос е дали има „обща дестинация“, към която някои държави могат да ускорят своя ход. Според института, за страни като България стремежът да се присъедини към ЕС през 2007 г. е създал извънредна инерция за реформи, но оттогава насам темпът на промяната се забавя, тъй

като външните стимули отслабват и при приемането на сценарий на многоскоростна интеграция има риск в страната да се генерира допълнителна демотивация. Многостепенна Европа очевидно означава „по-малко тласък за съдебни реформи и по-малко инфраструктура“. За да се избегне подобно развитие на ситуацията, сценарият „Европа с много скорости“ трябва да бъде преследван само чрез метод на „отворена интеграция“, при който участниците могат да се присъединят съгласно ясни и открити правила, намаляващи риска от изключване (Авджиев, 2017).

В друг свой доклад същият Институт предупреждава, че за да реагира адекватно на кризата, създадена от Брекзит, е нужно ЕС да заложи на принципите на гъвкавост и диференциация, но от друга страна този вариант води до фрагментация и създава стимул всички държави членки да търсят максимум ползи, без да допринасят в пълна степен за общия напредък. Подобни развития поставят България пред изпитание, чието благосъстояние и политическа тежест са в пряка зависимост от капацитета на европейските институции да прокарат съвместни политики и да работят за постигане на баланс между по-бедните и богатите страни в ЕС. Създаването на „ядро“ от страни около нови институции в еврозоната рискува да остави България в една по-хлабава „периферия“, с негативно отражение върху икономическите и политическите показатели на страната. В същото време се очаква интеграция в рамките на еврозоната, която да довърши банковия съюз и да върви към фискален съюз с цел защита на общата валута, което ще доведе до изграждане на нови институции за гарантиране на финансовата стабилност и поставя въпроса за баланса между страните „вътре“ и „вън“ от еврозоната (Институт за европейски политики, 2016).

От *Центъра за либерални стратегии* също смятат, че диференцираната интеграция е приемлива и че Бялата книга за бъдещето на Европа не е заговор срещу никоя страна. България трябва да е против изолацията ѝ от бъдещи интеграционни процеси в ЕС, но за да се избегне подобно развитие, не е нужно да се блокира всеки възможен опит за предвижване на интеграцията напред и единствената възможност за това към момента е третият сценарий – „Тези, които искат, правят повече“. Така би се избегнала редовната процедура, по която се вземат решенията в ЕС - първо се водят тежки преговори, при които се работи на принципа на най-малкото общо кратко и се договарят минимални и често недостатъчни реформи, след което се подписват, но при ратификацията – било то в парламент, или референдум в някоя от държавите (а в някои случаи и провинции), при

неодобрение от някоя страна, целият план се проваля. С третия сценарий това ще се предотврати, а и ще се спрат и маргинизират популистите, които експлоатират опцията за напускане на ЕС (Център за либерални стратегии, 2017).

Заклучение

Бялата книга и представените в нея сценарии не са предписание или точно описание на възможните варианти за бъдещето на Европейския съюз, от който един ще бъде избран. Целта на Европейската комисия е чрез нея да се активизира дискусиата за по-нататъшното развитие на Съюза, която не може повече да бъде отлагана.

От това, което се наблюдава като дебат след нея в България, може да се направи изводът, че целта ѝ е частично постигната. Макар, че реална дискусия по Бялата книга не се състоя, и тя на практика не стига до гражданите, се чуха различни мнения и бяха обсъдени алтернативите, като обект на най-силно обсъждане стане една – тази за многоскоростна интеграция (третият сценарий).

Може да се заключи, че както на държавно равнище, така и в неправителствения сектор доминират едновременно и предпочитания, и страхове за очертаващия се вариант за развитие на ЕС по метода на многоскоростната, т.е. диференцираната интеграция. Според правителството България трябва да заяви своя интерес да бъде част от „ядрото“ на бъдещата европейска интеграция, да се присъедини към европейския банков съюз, както и да даде заявка и модел за “гъвкаво” участие в институции, свързани с еврозоната, преди присъединяване към единната валута. Това мнение се споделя и от неправителствените организации, които предупреждават, че в противен случай има риск еврозоната да се превърне в ексклузивен клуб, достъпът до който е перманентно затворен. Оформя се консенсус, че България трябва да предприеме стъпки за влизане в еврозоната. По отношение на сценариите - според правителството страната трябва да продължи да поддържа позицията си срещу „Европа на скорости“, но според по-прагаматично настроеният неправителствен сектор това е най-вероятния и реализуем вариант, и при това положение най-доброто, което страната може да направи, е да подкрепи този вариант като се включи в първата скорост и срещу ясна пътна карта за приемане на еврото. Трябва да се гарантира, при този сценарий всички държави, стига да пожелаят, могат да се присъединят към новите общи политики в сравнително кратки срокове и при ясни и възможни за изпълнение условия, както и че постигнатата досега интеграция ще се запази.

България трябва да способства за разработването на гъвкави форми на сътрудничество, както и да се включи в тях, например в проектите за енергиен съюз, банков съюз, европейска прокуратура и обща отбрана.

Дискусията трябва да се разшири на национално равнище, както в Народното събрание, така и сред средите на академичния сектор. Не трябва управляващите да се движат само формално по дебата за бъдещето на Европа, както често се случва у нас. България не трябва да блокира възможната промяна в ЕС, особено когато българското председателство се задава и ще имаме възможност да влияем по-сериозно на дневния ред, но трябва и да анализира своя интерес и да го защитава и изпълва със съдържание.

Трябва да се разшири дискусията и върху темите, предмет на петте доклада, които все още стоят доста изолирано и незабележимо. На практика няма разисквания за предложенията на Комисията по отношение на негативните ефекти от глобализацията и социална Европа, единствено на моменти продължава общоевропейския разговор за развитието на еврозоната – за тези, които са в нея, и как ще се отрази това на тези, които остават извън нея. Политиката по отношение на развитието на ИПС ще предопределя в голяма степен развитието и на много свързани с него икономически области на политиката, поради което е много важно да се състои една съдържателна и пълноценна дискусия за него, в която да бъдат равнопоставено представени интересите на всички държави членки. Като цяло усещането е, че реализацията на големия дебат за бъдещето на ЕС предстои, и по стечение на обстоятелствата има вероятност той да се случи точно по време на българското председателство на Съвета на ЕС.

Използвана литература

1. Авджиев, И., 2017. Институт за европейска политика. *Those who want more, do more? A view from Bulgaria*, 28 April 2017. Наличен на: <http://eupolicy.eu/novo-ese-na-iep-evropa-na-mnogo-skorosti-pogled-ot-blgariya/>
2. АИКБ, 2017. *АИКБ с конкретни послания в дебата за Бялата книга за бъдещето на Европа „Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, Прессъобщение, 2 юни 2017 г. Налично на: <http://bica-bg.org/%D0%B0%D0%B8%D0%BA%D0%B1-%D1%81-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%B2-%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1/>
3. Европейска комисия, 2017. *Бяла книга за бъдещето на Европа и пътят напред. Размисли и сценарии за ЕС-27*, Налична на: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_bg

4. Европейска комисия, 2015. *Завършване на европейския икономически и паричен съюз, Доклад на Жан-Клод Юнкер, в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулиц.* Наличен на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_bg.htm
5. Институт за европейски политики, 2016. *След Брекзит: България в Европа на няколко скорости*, 4 октомври 2016 г. http://eupolicy.eu/wp-content/uploads/2016/10/doklad_2-3.pdf
6. Народно събрание, 2017а. Стенограми от пленарни заседания. Тридесет и пето заседание, 7 юли 2017 г. <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/5787>
7. Народно събрание, 2017б. Стенограми от пленарни заседания. Питане относно Бяла книга за развитието на Европа, предложена от г-н Юнкер – председател на Европейската комисия <http://www.parliament.bg/bg/enquiry27719>
8. Павлова, Л., 2017а. *Целта ни е да дадем посока на дебата за кохезионната политика на ЕС след 2020 г.*, Трета международна конференция „Предизвикателствата пред кохезионната политика 2014-2020. Гъвкав европейски бюджет и финансови инструменти в подкрепа на строителния сектор“, София, 20 юли 2017 г.
9. Павлова, Л., 2017б. *Лиляна Павлова: Можем да обединим 27-те държави*, Международна конференция „Качество на европейската интеграция на България – 10 години след присъединяването“, Нов български университет, София, 29 юни 2017 г.
10. Павлова, Л., 2017в. *По време на Българското председателство ще приемаме законодателство за дигиталния пазар*, 7 юни 017, САЙТ
11. Павлова, Л., 2017г. *След 2020 г. трябва да направим по-ефективни финансовите инструменти и да запазим кохезионните фондове.* Конференция „Финансови инструменти на ЕС – поуки и перспективи“, организирана от Европейската сметна палата и Сметната палата на Р България, София, 6 юни 2017 г.
12. Смилов, Д., 2017. Програмен директор на Центъра за либерални стратегии, „Европа на скорост“, <http://kultura.bg/web/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82/>
13. Шикова, И., 2017. „Бялата книга за бъдещето на Европа - всичко и нищо“, http://www.dnevnik.bg/analizi/2017/03/07/2930153_bialata_kniga_za_budeshteto_na_evropa_-_vsichko_i/
14. Чернева, В., 2017. Пет възможности България да участва в бъдещето на Европа, <http://www.mediapool.bg/pet-vazmozhnosti-bulgaria-da-uchastva-v-badeshteto-na-evropa-news261227.html>

¹ Вж. Моралийска, М. „Дебатът за бъдещето на Европа и мястото на България в него“, Международна научна конференция на Катедра „МИО и бизнес“, УНСС „Членството на България в Европейския съюз: пет години по-късно“, 15 октомври 2012 г., УНСС, София. Издателски комплекс – УНСС. ISBN: 978-954-644-534-6

² Петте доклада на Европейската комисия са относно: развитие на социалното измерение на Европа, възползване от глобализацията, задълбочаване на ИПС, бъдещето на отбраната на Европа и бъдещето на финансите на ЕС. Документите са поместени на интернет страницата на Комисията: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en

³ 18-месечната програма на Съвета на Европейския съюз на Триото Естония – България – Австрия е одобрена от Съвета по общи въпроси на 20 ЮНИ 2017, г. Петте основни приоритети са: „Съюз за работни места, растеж и конкурентоспособност“, „Съюз, който оправомощава и защитава всички свои граждани“, „Към енергиен съюз с насочена към бъдещето политика в областта на климата“, „Съюз на свобода, сигурност и правосъдие“, „Съюзът като мощен фактор на световната сцена“.

НЕЗАВИСИМИЯТ ЕВРОПЕЙСКИ ПРОКУРОР

Екатерина Михайлова*, Деяна Марчева**

Резюме: Независимата европейска прокуратура ще разследва, повдига и поддържа обвинения за престъпления, които засягат бюджета и финансовите интереси на ЕС, вкл. корупция и измами със средства на ЕС. Тя ще се структурира на две нива – централна служба на наднационално равнище на ЕС и европейски делегирани прокурори, установени на равнището на държавите членки, които ще продължават да изпълняват функциите си като национални прокурори. Наднационалната служба на ЕС ще упражнява надзор върху разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално равнище, за да се осигурят експертен опит, ефективна координация и единен подход в целия ЕС. В случай, че Европейската прокуратура се заеме с дадено разследване, националните органи няма да упражняват правомощията си във връзка със същото престъпно деяние. Този нов независим орган на ЕС поставя редица конституционни въпроси между правото на ЕС и националното право на Република България. На първо място, как европейското прокурорска служба ще се впише в българската конституционна рамка, на второ място, какво ще бъде отношението между европейската служба и българските държавни органи, и на трето място – приложението на правото на ЕС в областта на наказателното правораздаване. Темата за европейската прокуратура наново повдига и въпроса за отчетността на прокурорите, тема с остра политическа чувствителност в България.

Ключови думи: европейски прокурор; национален прокурор; конституционни норми; наднационално ниво; независим орган; разследване; Европейски съюз; бюджет и финанси; държавен суверенитет; права на човека.

Една от горещите теми за институционалното развитие на ЕС е създаването на независима европейска прокуратура, която да разследва, повдига и поддържа обвинения за престъпления, които засягат бюджета и финансовите интереси на ЕС, вкл. корупция и измами със средства на ЕС. Идеята за европейска прокуратура се обсъжда в продължение на 20 години и все още се уточнява като на този етап е ясно, че няма как да бъде постигнато единодушие на държавите членки за нейното създаване¹. В началото на юни

* Проф. Екатерина Михайлова е ръководител на департамент „Право“ в Нов български университет.

** Д-р Деяна Марчева е гл. асистент в департамент „Право“ в Нов български университет.

2017 г. е публикуван нов консолидиран вариант на проект за регламент, в който са заложили основните идеи за изграждането на европейската прокуратура² при условията на засилено сътрудничество³.

Очаква се да бъде създадена децентрализирана интегрирана прокурорска служба, която действа независимо от институциите и органите на ЕС, а също и от националните власти, с юрисдикция върху територията на участващите държави членки. Проектът предвижда структурирането ѝ на две нива – централна служба на наднационално равнище на ЕС и европейски делегирани прокурори в участващите държави членки. Наднационалната прокурорска служба на ЕС ще упражнява надзор върху разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално ниво и ще осигурява експертен опит, ефективна координация и единен подход. В случай, че Европейската прокуратура се заеме с дадено разследване, националните органи на държавите, участващи в засиленото сътрудничество, няма да упражняват правомощията си във връзка със същото престъпно деяние.

Неизбежно проектът за независим европейски прокурор повдига важни конституционни въпроси между правото на ЕС и националното право на Република България по отношение на изпълнението на прокурорските функции. От европейска гледна точка дебатът за европейската прокуратура се фокусира върху това дали тя ще се утвърди като „помощно разклонение“ (extended arm) или като “двуглав дракон“ (two-headed dragon), като дългата ръка на правото, която се простира от европейско ниво, за да се справя на национално ниво с престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС, или по-скоро като неуправляемо чудовище с европейски и национални „глави“⁴. В български контекст проблематиката на европейската прокуратура заостря ключови въпроси в контекста на дебата дали и в каква посока следва да бъде реформирана българската прокуратура.

Правна основа, учредяване, компетентност и структура на Европейската прокуратура

Съгласно чл.325 ДФЕС, Съюзът и държавите членки споделят отговорността за борба с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза като приемат същите мерки за борба с тях, каквито предприемат за борбата с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Мерките на държавите членки следва да имат възпиращо действие, да предлагат ефикасна защита. Същевременно, държавите членки следва да координират действията си, насочени към защитата на

финансовите интереси на Съюза срещу измамата, и да предприемат действия в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество. Съответно, всички действия на ЕС в тази област следва да бъде съобразен с принципите на субсидиарност и пропорционалност⁵.

Създаването на Европейска прокуратура е заложено в чл. 86 от Договора за функционирането на Европейския Съюз (ДФЕС), който предвижда, че в борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, Съветът, чрез регламенти, в съответствие със специална законодателна процедура, може да учреди Европейска прокуратура на основата на Евроюст⁶. Според Вера Йоурова, комисар на ЕС по въпросите на правосъдието, потребителите и равнопоставеността между половете: „Европейската прокуратура ще допълва важната работа, извършвана от Евроюст - агенцията на ЕС, работеща в областта на наказателното правосъдие - и ще даде възможност агенцията да посвети повече ресурси на борбата с тероризма, трафика на хора или други престъпления“. Според нея фактът, че в създаването на Европейската прокуратура ще участват 20 държави-членки ще гарантира, че Европейската прокуратура ще бъде ефикасна още от първия ден, в който започне да функционира⁷.

Конституционната норма на ДФЕС допуска два възможни начина на учредяване на Европейската прокуратура – (i) решение на Съвета на ЕС, взето с единодушие след одобрение на Европейския парламент, или (ii) при липса на решение на Съвета на ЕС, взето с единодушие група от най-малко 9 държави-членки може да поиска отнасянето на проекта за регламент до Европейския съвет, като в този случай Европейската прокуратура се създава при условията на „засилено сътрудничество“⁸. Институтът на засилено сътрудничество е част от концепцията за „Европа на две скорости“, „Европа на различните групи“, или както Бялата книга за бъдещето на Европа⁹ формулира: „Тези, които искат да правят повече, правят повече“. Създаването на европейската прокуратура е един от специфичните въпроси на политиката в областта на правосъдие и вътрешен ред, наред с въпросите на отбраната, сигурността, данъчното облагане и социалните въпроси, по които могат да се създават т.нар. „коалиции на желаещите“. Бялата книга за бъдещето на Европа изрично отбелязва възможността за създаване на европейска прокуратура, която да разследва съвместно измамите, изпирането на пари и трафика на наркотици и оръжия.

Съгласно чл. 86 пар.2 ДФЕС Европейската прокуратура е компетентна „да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи, при необходимост в сътрудничество с Европол, на извършителите и съучастниците в

престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза“, както са определени от съответния регламент; а също и да „упражнява пред компетентните юрисдикции на държавите членки функциите на обвинението във връзка с тези престъпления“¹⁰. В проекта за регламент е заложено разбирането, че Европейската прокуратура упражнява правомощията си по възможно най-всеобхватен начин, така че нейните разследвания и повдигането и поддържането на обвинението да могат да обхващат престъпления, извършени и извън територията на държавите членки (т.56 от Преамбюла на проекта за регламент).

Формулировката на чл.86 ДФЕС насочва към централизация на разследването и повдигане на обвинения по престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, и дори предполага вертикална структура на Европейската прокуратура, макар и конкретният дизайн на организацията да не е фиксиран в конституционната норма¹¹. Същевременно обаче е ясно, че структурата ѝ следва да отчита и отразява както европейските, така и вътрешните интереси на държавите членки. Ето защо, вертикалната структура на Европейската прокуратура би трябвало да допълва и надгражда колегиалния хоризонтален модел, по който работи Евроюст с националните власти¹².

Статутът на Европейската прокуратура, както и условията за упражняване на функциите следва да бъде определен от регламента, който предстои да се приеме. Следва да бъдат приети и процедурен правилник, приложим спрямо дейността ѝ, а също и наказателно-процесуални правила относно допустимостта на доказателства и относно съдебната проверка на процесуалните актове на Европейската прокуратура.

Съгласно последния актуален проект на регламент от юни 2017 г, седалището на Европейската прокуратура ще бъде в Люксембург. Тя ще функционира като колегиална структура на две равнища. На централно ниво функционират Европейският главен прокурор, двама заместник главни прокурори и колегиум, който се състои от европейския главен прокурор и по един европейски прокурор от всяка участваща държава членка. Европейският главен прокурор оглавява Европейската прокуратура, представлява я пред институциите на Съюза и държавите членки, организира работата, ръководи дейностите и взема решения в съответствие с регламента и вътрешния процедурен правилник. Двамата заместници се назначават да подпомагат Европейския главен прокурор при изпълнение на неговите задължения и действат на негово място, когато той отсъства или е възпрепятстван да изпълни задълженията си. Колегиумът ще се занимава със стратегически въпроси, а също и с назначенията на делегираните прокурори на всяка участваща държава членка по предложение на Европейския главен

прокурор. Всяка държава членка посочва трима кандидати за позицията на европейски прокурор, член на колегиума, които преминават през сложна процедура на подбор и назначаване.

На национално равнище се предвижда във всяка участваща държава да има поне двама или повече европейски делегирани прокурори, които запазват своята работа и на националните си позиции, но я вършат доколкото може да не пречи и може да бъде съвместена с работата им в рамките на европейската прокуратура. Националното равнище на европейската прокуратура е пресечната точка, в която следва да се осъществи ефективна връзка и взаимодействие с националните прокурорски органи. Именно делегираните европейски прокурори осъществяват на практика разследванията, повдигат и поддържат обвинението пред националния съд от името на европейската прокуратура. По отношение на престъпленията, която засягат финансовите интереси на ЕС, европейската прокуратура разполага с изключителна компетентност, вкл. да иззема от националните прокуратури всички такива дела.

Отношенията между централното и националното равнище на европейската прокуратура са йерархични. Европейският главен прокурор и неговите заместници могат да дават директни нареждания на делегираните прокурори по отношение на методиката на разследването. Освен това те наблюдават и контролират дейността на национално ниво, за да гарантират последователност в наказателната политика, единен подход и ефективно наказателно преследване на престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС, във всички участващи държави членки.

Европейската прокуратура - решение или проблем?

Създаването на Европейска прокуратура е практическа реализация на „Европа на две скорости“ и това от своя страна повдига редица теоретични и практически правни въпроси в областта на правото на ЕС, конституционното право, наказателното право, финансовото право и др. Самата концепция за „Европа на две скорости“ и институтът на засилено сътрудничество в ДФЕС налагат преосмисляне на теорията и практиката на европейската интеграция и изисква нова парадигма на наднационалния политически характер на Съюза.

Проектът за регламент предвижда система на споделена компетентност между Европейската прокуратура и националните органи в борбата с престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, основана на правото на изземване на делото от страна на Европейската прокуратура. В съответствие с принципа на пропорционалност проектът

за регламент се стреми да гарантира, че въздействието върху правния ред и институционалните структури на държавите членки предполага възможно най-малка намеса. Подчертава се, че регламентът не засяга националните системи на държавите членки по отношение на начина, по който е организирано наказателното разследване.

Структурата на европейската прокуратура на две равнища – централно и национално, в известен смисъл кореспондира с концепцията за прилагането на правото на ЕС на две равнища – Съда на ЕС и националните съдилища. И аналозиите спират дотук, тъй като правораздавателната дейност съществено се отличава от прокурорската дейност. Освен това, класическата концепция за прилагане на нормите от правото на ЕС (учредителни актове, регламенти и директиви) на две равнища – от националните съдилища и от Съда на ЕС, решава въпроса как следва да се прилага наднационалното единно право на ЕС. От друга страна, в новия модел на европейската прокуратура не става дума за прилагане на унифицирано в регламенти европейско материално наказателно право, а се предвижда известна хармонизация с директива, която да уреди материалната наказателноправна компетентност на новия независим орган на ЕС. Ето защо е логично централната европейска прокурорска служба да има повече координационни и методически функции, отколкото правоприложни функции. Неизбежно обаче Европейската прокуратура се изгражда по „модел, интегриран в националните системи“¹³.

Сложен за решаване е и въпросът за финансирането на Европейската прокуратура, учредена при условията на засилено сътрудничество. Предвижда се тя да бъде директно финансирана от бюджета на ЕС и това ще бъде прецедент, доколкото от общия бюджет ще се финансира интеграция и дейности, които няма да се осъществяват от всички държави членки на ЕС. В Бялата книга за бъдещето на ЕС се обсъжда възможността да се отпускат допълнителни бюджети от някои държави членки за областите, в които те решат да правят повече и да осъществяват засилено сътрудничество.

От наказателноправна гледна точка учредяването на Европейска прокуратура при засилено сътрудничество по наказателноправни въпроси или на ограничена територия в рамките на ЕС поражда риск от изнасяне и концентриране на престъпна дейност в онези държави членки, които не участват в „коалицията“ и върху чиято територия Европейската прокуратура не разполага с правомощия. Това е проблем, който засяга ефективността на тази нова структура на европейска интеграция, чието решаване е наложително, за да не се блокира и обезсмисли в зародиш дейността на Европейската прокуратура. Поради това Европейският съвет акцентира върху необходимостта да се

изработят правила, които ясно да дефинират отношенията с държавите членки, които не участват в засиленото сътрудничество за създаване на Европейската прокуратура¹⁴.

Основните съображения срещу Европейската прокуратура, изразени от Полша и Унгария, които отказват да се присъединят към засиленото сътрудничество, могат да бъдат обобщени като опасения, че това е стъпка към федерализация на ЕС. Тяхното виждане е, че Европейската прокуратура ще осъществява намеса в националната правна система по начин, който изисква частичен отказ от национален суверенитет в областта на наказателната политика и правосъдие.

Доколко засиленото сътрудничество по наказателноправни въпроси и неговото институционализиране в Европейската прокуратура е свързано с отказ от национален суверенитет и поражда конституционни проблеми е въпрос, който не може да бъде подминат. Възможно ли е на практика този нов независим орган да функционира, без да засяга националния суверенитет, и да бъде изнесен само и единствено в процесуални измерения, без да навлиза в материалноправни и конституционноправни въпроси? В хода на учредяване на Европейската прокуратура акцентите се поставят именно върху такива координационни и наказателноправни въпроси, като например, свободното движение на доказателствата, допустими в наказателното производство¹⁵, а се избягват въпроси, които могат да се третират като навлизане в сферата на националния суверенитет на държавите членки в областта на наказателното правосъдие. Поради същата причина засиленото сътрудничество по наказателноправни въпроси и компетентността на Съюза на този етап се ограничава само до създаването на независим европейски прокурор, но не и на специализиран европейски наказателен съд.

В проекта за създаване на европейската прокуратура съществено е ограничена нейната материална наказателноправна компетентност – единствено до престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, но не и по отношение на тежките престъпления с трансгранично измерение, вкл. трафик, борба с тероризма и т.н. Възможност за разширяване на този обхвата обаче е предвидена в чл.86 пар.4 ДФЕС¹⁶ със съответно единодушно решение на Европейския съвет. Правната уредба на материалната компетентност на Европейската прокуратура ще бъде с директива, която ще определи целите и сроковете, в които участващите държави членки следва да адаптират своето законодателство в тази насока. Материалното наказателно право е поставено в режим на хармонизация, за да може всяка участваща в засиленото сътрудничество държава членка да запази своя национален суверенитет в областта на наказателното правосъдие и да инкриминира действията или бездействията, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Такъв един подход цели да привлече повече държави членки в коалицията за Европейска прокуратура и да отдалечи страховете от федерализация на ЕС, но е модел, който отсега е ясно, че няма как да доведе до единно европейско наказателно правосъдие за защита на финансови интереси на Съюза. Синхронизирането на националните законодателства в съответствие с целите на директивата не изключва появата на различия при въвеждането и тълкуването на съставите на престъпления от компетентността на Европейската прокуратура в отделните държави членки. Затова и се появяват гласове, според които е по-добре престъпните състави от материалната компетентност на Европейската прокуратура, да бъдат заложи в регламент, а не в директива. Това от своя страна отново поставя на дневен ред проблема за националния суверенитет в областта на наказателното правосъдие¹⁷.

Принципи на дейност, независимост и отчетност на Европейската прокуратура

Проектът за Европейската прокуратура е интересен в контекста на българските дебати за реформа на съдебната власт като модел за това каква трябва да бъде и как следва да функционира една независима и отчетна прокуратура в съответствие с принципите на върховенство на правото и пропорционалността.

В член 5 от Проекта за регламент са изведени основните принципи за дейността на Европейската прокуратура. На първо място се подчертава, че Европейската прокуратура гарантира, че при дейността ѝ се зачитат правата, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз (чл.5 пар.1 от Проекта за регламент). Фундаментална е и обвързаността на Европейската прокуратура с принципите на върховенство на правото и пропорционалността (чл.5 пар.2 от Проекта за регламент). Освен това, Европейската прокуратура провежда разследванията безпристрастно и издирва всички свързани с делото доказателства, както разобличаващите, така и оправдаващите (чл.5 пар.4 от Проекта за регламент). Изведен е и принципът за своевременно започване и провеждане на разследванията (чл.4 пар.5 от Проекта за регламент). Същевременно, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество е въведено изрично задължение на компетентните национални органи активно да съдействат и да подпомагат разследванията и действията по повдигане и поддържане на обвинения на Европейската прокуратура (чл.4 пар.6 от Проекта за регламент).

Независимостта и отчетността на Европейската прокуратура са систематично изведени в отделна разпоредба – чл.6 от Проекта за регламент, тъй като са ключови

гаранции за нейната ефективна работа и съответствие с т.нар. „мета-принципи“ или общи конституционни принципи на правото на ЕС - демокрация и правова държава¹⁸. В Проекта за регламент се предвижда Европейският главен прокурор, европейските заместник главни прокурори, европейските прокурори, европейските делегирани прокурори, административният директор, както и служителите на Европейската прокуратура, да действат единствено в интерес на Съюза като цяло, съгласно определеното в правото. Те не могат да търсят, нито да приемат указания от никое външно за Европейската прокуратура лице, държава членка или институция, орган, служба или агенция на Съюза при изпълнението на своите задължения съгласно регламента. Държавите членки и институциите, органите, службите или агенциите на Съюза са длъжни да зачитат независимостта на Европейската прокуратура и да се въздържат от опити да ѝ влияят при изпълнението на нейните задачи.

За общите си дейности Европейската прокуратура се отчита пред Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия. В тази връзка тя изготвя годишни доклади в съответствие с чл.6а от Проекта за регламент. Предвижда се всяка година Европейската прокуратура да изготвя, издава и прави обществено достояние годишен доклад на официалните езици на институциите на Съюза за общата си дейност, който също така се предава на Европейския парламент, националните парламенти, Съвета и Комисията (чл.6а пар.1 от Проекта за регламент). Наред с това, Европейският главен прокурор следва да се явява веднъж в годината пред Европейския парламент и пред Съвета, както и пред националните парламенти по тяхно искане, за да отчете общите дейности на Европейската прокуратура, без да се засяга задължението за дискретност и поверителност по отношение на конкретните дела и личните данни.

Следователно, Европейската прокуратура се проектира като независима наднационална служба, подлежаща на демократичен контрол и отчет пред Европейския парламент, Съвета на ЕС и пред националните парламенти. За да се гарантира независимостта на Европейска главен прокурор е регламентирана сложна процедура на избор в няколко стъпки. Наред с това, нормативно са закрепени редица критерии, на които следва да отговарят кандидатите за Европейски главен прокурор, вкл. (i) да са активни членове на прокуратурата или съдебната власт в държавите членки или да са действащи европейски прокурори; (ii) *тяхната независимост да е извън съмнение*; (iii) да притежават необходимата квалификация за заемане на най-висшите длъжности в прокуратурата или съдебната система на своите държави членки и да имат необходимия практически опит във финансовите разследвания и в международното съдебно

сътрудничество по наказателноправни въпроси, или да са заемали поста на европейски прокурор; (iv) да имат достатъчен управленски опит и квалификация за този пост.

Процедурата за избор на Европейския главен прокурор стартира с открита покана за представяне на кандидатури, която се публикува в Официален вестник на ЕС. Назначава се комисия по подбора, която се състои от 12 членове, избрани измежду бивши членове на Съда на ЕС и Сметната палата, бивши национални членове на Евроюст, членове на националните върховни съдилища, високопоставени прокурори и адвокати с общопризната компетентност, един от които се предлага от Европейския парламент. Съветът определя правилата за функциониране на комисията по подбора и приема решение за назначаване на нейните членове по предложение на Европейската комисия. Основната функция на комисията по подбора е да прегледа и обсъди кандидатурите, след което да изготви и представи на Европейския парламент и на Съвета списък на онези кандидати, които отговарят на нормативните изисквания за Европейски главен прокурор. Последният етап от процедурата предвижда Съветът на ЕС да вземе решение за назначаване на Европейския прокурор след одобрение на Европейския парламент. Мандатът на Европейския главен прокурор е 7 години и не подлежи на подновяване

Както по отношение на всички европейски прокурори, така и по отношение на Европейския главен прокурор е предвидена процедура за освобождаване от длъжност от Съда на ЕС по искане на Европейския парламент, Съвета или Комисията, ако се установи, че вече не е в състояние да изпълнява задълженията си, или ако е виновен за извършване на тежко нарушение. По отношение на европейските делегирани прокурори също се предвижда, че могат да бъдат освобождавани от Колегиума, ако счете, че нямат качества за работата или са извършили тежко нарушение. Същевременно, европейски делегиран прокурор не може да бъде освободен от длъжност от държавата членка, която също така не може да предприеме дисциплинарни действия спрямо него без съгласието на Европейската прокуратура.

Този модел на отговорност и отчетност на Европейския главен прокурор, а също и на всички европейски прокурори и европейски делегирани прокурори е показателен за това, че прокурорската институция е независима, но не може да бъде безконтролна и недосегаема. Нещо повече, съгласно чл.6а пар.2 от Проекта за регламент, националните парламенти могат да искат от Европейския главен прокурор (или негов заместник) да се яви пред тях, за да бъде изслушан и да отчете общите дейности на Европейската прокуратура. Ако този модел бъде възприет, то ще се окаже, че Европейския главен

прокурор подлежи на по-висока отчетност пред българския парламент отколкото българския главен прокурор. Това само по себе си поставя остро въпроса дали не е сбъркан българския модел на отчетност на прокуратурата, в който напълно липсва процедура за освобождаване от длъжност на Главния прокурор, когато не е в състояние да изпълнява задълженията си, или ако е виновен за извършване на тежко нарушение.

Заклучение

Проектът за Европейска прокуратура се отличава като иновационен и амбициозен, тъй като предвижда тя да има изключителна компетентност и обвързващи правомощия, които се простират отвъд принципа на взаимно признаване, разчитащ на хоризонталното сътрудничество между националните системи за наказателно правосъдие. Институционалната концепция на Европейската прокуратура я отличава от голяма част от агенциите на ЕС, най-малкото защото правното основание за нейното създаване е в конституционна норма на Лисабонския договор, а не по предложение на Комисията с регламент. Като се има предвид, че тя стартира при условията на засилено сътрудничество и няма да функционира върху територията на целия ЕС, то проектът е и един от първите експерименти за това как ще се реализира „Европа на две скорости“. Принципите на независимост, отчетност и ефективност са заложили в основата на проекта за Европейската прокуратура. Хоризонталната интеграция на националните системи на наказателно правосъдие е надградена с вертикалния елемент на наднационалното европейско равнище, чрез което се осигурява единен подход, координация и надзор.

Какъв ще е резултатът от създаването на Европейска прокуратура? Поддръжниците на създаването ѝ считат, че така ще се създаде *добавена стойност* към провеждането на общоевропейска икономическа политика в условия на общ пазар, на защита на интересите на ЕС и на европейските граждани. Също така ще се засили и сигурността в границите на ЕС, без които не може да се гарантира и свободата на гражданите ѝ. Това ще е и реализация на споделената отговорност на държавите членки и ЕС на основата на чл.4, пар.2 б. „б“ ДФЕС, както и заложените цели в разпоредбата на чл. от ДЕС, а именно, че Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, както и предотвратяване и борба с престъпността.¹⁹

Засега е трудно да се правят предположения за ефективността на бъдещата структура. Доколко Европейската прокуратура има потенциал да промени манталитета

на работа на българското обвинение е още много рано да се каже. Но нейното създаване при всички положения ще създаде среда, при която европейските „делегирани прокурори“ на национално равнище ще работят ежедневно в сътрудничество и конкуренция с други европейски и национални професионалисти. Това е шанс за утвърждаване на образец на по-висок стандарт на независимо и обективно разследване.

Използвана литература

Войнова, Е., Европейска прокуратура – невъзможна необходимост в един „все по-тесен съюз“? <http://legalworld.bg/42687.evropejska-prokuratura-%E2%80%93-nevyzmojna-neobhodimost-v-edin-vse-po-tesen-syuz.html>

Которова, И., Европейска прокуратура, С.2014,

Тонева, Г., Европейската прокуратура – перспективи и предизвикателства, в: сборник Европейски перспективи в развитието на наказателното законодателство, С.2014

Erkelens, L.H., Meij, A.W.H, Pawlik, M. (ed.) The European Public Prosecutor’s Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon, Asser Press, Springer, 2015, v.

Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A. Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, 144-150.

Интернет източници

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10116-2017-ADD-1-REV-1/bg/pdf>

<https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2763.pdf> Draft Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Consolidated text, Brussels 2 June 2017,

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf

<https://news.bg/world/es-s-evropejska-prokuratura-do-3-g.html>

¹ Войнова, Е. Европейска прокуратура – невъзможна необходимост в един „все по-тесен съюз“? Предложение на Европейската комисия за регламент за създаване на Европейска прокуратура, <http://legalworld.bg/42687.evropejska-prokuratura-%E2%80%93-nevyzmojna-neobhodimost-v-edin-vse-po-tesen-syuz.html> (Достъп на 21 юли 2017г. 10.45 часа)

² Draft Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Consolidated text, Brussels 2 June 2017, <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2763.pdf> (Достъп на 1 септември 2017г., 9.43 часа)

³ До момента към засиленото сътрудничество за създаването на Европейска прокуратура са се присъединили 20 държави членки на ЕС: Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешката република, Естония, Германия, Гърция, Испания, Финландия, Франция, Латвия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния, Словения и Словакия, Италия и Австрия.

⁴ Erkelens, L.H., Meij, A.W.H, Pawlik, M. (ed.) The European Public Prosecutor’s Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon, Asser Press, Springer, 2015, v.

⁵ Пак там, 24.

⁶ Евроюст е орган на ЕС със седалище в Хага, учреден с Решение на Съвета 2002/187/ПВР. Колегията на Евроюст се състои от представители на държавите-членки – опитни съдии, прокурори и полицаи. Съгласно чл. 85 ДФЕС, мисията на Евроюст е да подкрепя и засилва координацията и сътрудничеството между националните органи за разследване и съдебно преследване по отношение на тежката престъпност, засягаща две или повече държави-членки, или изискваща съдебно преследване върху обща основа, на базата на извършените оперативни действия и на информацията, предоставена от органите на държавите-членки и от Европол. На това основание Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, определят структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Евроюст, които могат да включват: а) започване на разследвания, както и предложението за възбуждане на наказателни преследвания от компетентните национални органи, по-конкретно онези, които се отнасят до престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза; б) координиране на разследванията и наказателните преследвания, посочени в буква а); в) засилване на съдебното сътрудничество, включително чрез разрешаването на спорове за компетентност и чрез тясно сътрудничество с Европейската съдебна мрежа.

⁷ News.bg, ЕС с Европейска прокуратура до 3 г, 08.06.2017, 13:32:56; <https://news.bg/world/es-s-evropeyska-prokuratura-do-3-g.html> (Достъп на 31.08.2017г. в 9.17 часа)

⁸ Засиленото сътрудничество е институт, уреден в дял III чл.326-334 ДФЕС. Прилага се в случаите, когато в определени области не може да се постигне решение и нормативна уредба на ЕС, със съгласието на всички държави членки (или съответните квалифицирани мнозинства), и само част от държавите членки постигат съгласие помежду си. Принципът е, че засиленото сътрудничество защита компетентността, правата и задължения на държавите членки, които не участват в него, а те от своя страна не възпрепятстват прилагането на засиленото сътрудничество от страна на участващите държави членки. Същевременно установеното засилено сътрудничество винаги е отворено за всички държави членки, които приемат условията за участие, определени в решението на Съвета за разрешаване на засиленото сътрудничество.

⁹ Бяла книга за бъдещето на Европа Размисли и сценарии за ЕС 27 до 2025 г, Европейска комисия COM(2017) 2025 от 1 март 2017 г.; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf (Достъп на 01.09.2017 г. в 8.36 часа).

¹⁰ Съгласно чл.86 пар.4 ДФЕС, Европейският съвет може, по същото време или впоследствие, да приеме решение за разширяване на правомощията, предоставени на Европейската прокуратура по отношение на борбата срещу тежката престъпност с трансгранично.

¹¹ Erkelens, L.H., Meij, A.W.H, Pawlik, M. (ed.) The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon, Цит.съч., 28.

¹² Пак там.

¹³ Erkelens, L.H., Meij, A.W.H, Pawlik, M. (ed.) The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon, Цит.съч., 28.

¹⁴ На заседание, проведено на 8 и 9 юни 2017 г на Европейския съвет е направено изявление относно член 59а - отношения с държави членки, които не участват в засиленото сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура: „Съветът приканва Комисията да обмисли представянето на подходящи предложения с цел да се гарантира ефективното съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси между Европейската прокуратура и всички държави-членки на Европейския съюз, които не участват в засиленото сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Това следва да се отнася по-специално до правилата, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и предаването, като в пълна степен се спазват достиженията на правото на Съюза в тази област, както и задължението за лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 от ДЕС).“ Вж.Съвет на Европейския съвет, Брюксел 4 юли 2017 г, Проект на протокол от 3546-о заседание на Съвета на Европейския съюз (правосъдие и вътрешни работи), проведено в Люксембург на 8 и 9 юни 2017 г.; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10116-2017-ADD-1-REV-1/bg/pdf> (Достъп на 08.09.2017 г., 11.20 часа).

¹⁵ Пак там. При обсъжданията на проекта за регламент се поставя въпросът за установяване на принцип за свободното движение в областта на допустимостта на доказателствата при разследванията и повдигането и поддържането на обвинението, извършвани от Европейската прокуратура, т.е. законно събраните доказателства в една държава членка да бъдат допустими пред съда, разглеждащ делото по същество, в друга държава членка.

¹⁶ Чл.86 пар.4 ДФЕС: „Европейският съвет може, по същото време или впоследствие, да приеме решение за изменение на параграф 1 с цел да се разширят правомощията, предоставени на Европейската

прокуратура по отношение на борбата срещу тежката престъпност с трансгранично измерение, и което да измени съответно параграф 2 относно извършителите и съучастниците в тежки престъпления, засягащи няколко държави-членки. Европейският съвет действа с единодушие, след одобрение от Европейския парламент и след консултация с Комисията.“

Вж. Тонева, Г., Европейската прокуратура – перспективи и предизвикателства, в: сборник Европейски перспективи в развитието на наказателното законодателство, С.2014, 86.

¹⁷ Пак там, 88 и 94.

¹⁸ Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A. Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, 144-150.

¹⁹ Которова, И., Европейска прокуратура, С.2014, 140.

ЕВРОПА НА ГРАЖДАНИТЕ И ТРАНСНАЦИОНАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ: ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА ПЕТ ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Радосвета Кръстанова*

***Резюме:** Статията разглежда Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) като инструмент за овластяване на гражданите на Европейския съюз, като средство за надзор и контрол над управляващите и като път за изграждане на транснационално съзнание и идентичност. Анализът на успешните, отхвърлените и отворените предложения разкрива трайна привързаност към фундаментите на Обединена Европа – хуманизъм, гарантиране, разширяване и укрепване на универсални човешки, граждански, социални и икономически права, защита на правовата държава и воля за по-пряко участие в европейския политически процес. Същевременно, исканията на активните европейски граждани подчертават характерни геополитически, икономически и културни разделения, които спъват единството за сметка на многообразието. В заключение, изследването откроява приноса на ЕГИ за съживяване на интереса към публичния живот и политиката – разбрана като глобално възприемане на проблемите, свързани с организирането на един общ свят.*

***Ключови думи :** Европейски съюз, демокрация на участието, транснационална демокрация, Европейска гражданска инициатива.*

Въведение

Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) е нововъведение на Договора от Лисабон. Целта ѝ е да даде възможност на най-малко един милион пълнолетни и пълноправни европейци, граждани на поне седем страни-членки на ЕС, да отправят пряко предложение до Европейската комисия, подкрепено от петиция, за изработване на нов законодателен акт в област от компетентностите на ЕС. Гражданска инициатива може да бъде предложена във всяка област, в която Комисията има правомощия да

* Преподавател в Нов български университет, председател на гражданско сдружение „Щастливеца“ – член на гражданската коалиция „За да остане природата в България“.

предлага законодателство, например околна среда, селско стопанство, транспорт или обществено здраве.

Инициативата се появява във време, в което бъдещето на европейския проект е неясно, разделенията в Европейския съюз спъват по-нататъшната интеграция, а недоволството на гражданите от европейските институции и политики бележи високи стойности. Една от основните причини е „дефицитът на демокрация“ - тромав евфемизъм, с който си служат експерти, анализатори и политици, за да назоват усещането за липса на връзка между „елитите“ и „редовите граждани“ в Европа. При все че след референдума във Великобритания, довел до т. нар. „Брекзит“, средното ниво на подкрепа за ЕС сред европейските държави е нараснало спрямо 2016 г. и е „достигнало най-високото си равнище спрямо 2010 г.“¹, повечето граждани на ЕС не са доволни от посоката на развитие, но все пак искат да останат в него. Европейските граждани се чувстват разкъсани между подкрепата за ЕС и мрачните изгледи за бъдещето.² Хората нямат позитивна нагласа за бъдещето както за ЕС, където 54% от отговорилите отбелязват, че „нещата не вървят в правилната посока“ (+13 пункта в сравнение с 2015), така и за тяхната собствена страна (58%, +14 пункта спрямо 2015 г.). Европейците чувстват, че мнението им има все по-малко значение, особено на национално ниво. Само 53% от отговорилите смятат, че гласът им се чува в страната им (-10 пункта спрямо 2015 г.)³ Мащабните социологически проучвания са в унисон с изводите от редица изследвания върху демокрацията, гражданските движения и успехът на популизма през последните години в ЕС : те отбелязват парадоксална и трайна връзка между привързаност към демокрацията и европейската идея, от една страна и нарастващ критицизъм и недоволство по отношение на начина, по който функционират, от друга.

В този смисъл, от началото на 21 век, когато е вписана като част от Проекта за Конституция на ЕС, до влизането си в сила на 1 април 2012 г., ЕГИ се възприема като проект за демократизиране на Съюза. Улеснявайки достъпа на гражданите на ЕС до законодателна власт, тя се може да се разглежда като средство изграждане на принадлежност към Съюза, мост между европейските граждани и институциите на ЕС и лек срещу недоволството от състоянието демокрацията в Съюза (Caron : 2103). Ако се позовем отново на последните проучвания на Евробарометър, свободата и демокрацията продължават да „създават чувство за европейска идентичност“ сред 50 % от гражданите на ЕС.

Пет години след началото, равносметката е нееднозначна. От една страна, гражданите на ЕС се възползват от този нов инструмент за участие във вземането на решения : само за 2017 г. ЕК е регистрирала осем нови инициативи. От друга страна, спецификите на ЕГИ : едногодишен срок за събиране на подкрепа, сложна координация на актьорите на международно ниво и не на последно място – необходимостта от добро познаване на правото на ЕС, поставят недемократични бариери пред редица инициативни комитети. В допълнение, Европейската комисия не е задължена да пристъпи към изработване на законодателно предложение, независимо, че инициативата е отговорила на всички критерии. Сериозни въпроси възникват и при анализ на отговорите на европейските институции – инициативи със сходни предложения се третират различно, често липсва прозрачност в критериите за отхвърляне или приемане на дадена инициатива⁴.

Въз основа на преглед на успешните, отхвърлените и отворените предложения, ще разсъждаваме върху следните въпроси: Какви теми и кои въпроси привличат вниманието и подтикват инициативността на гражданите на ЕС? Допринася ли инициативата за изграждането на една „транснационална демокрация на участието“ в ЕС? Води ли до желаното „гражданско овластяване“? Какъв е приносът на ЕГИ за дебата за бъдещето на демокрацията в ЕС?

Кратък поглед назад

Идеята се заражда в началото на 90-те години на 20 век като инициатива на мрежа от активисти за демокрация на име Eurotopia. Засега това е единственият инструмент за демокрация на участието на транснационално ниво. Според Ванчич и Кауфман, никога досега европейските граждани не са разполагали с толкова силни козове за участие⁵.

Като инструмент на транснационалната пряка демокрация, Европейската гражданска инициатива обаче не е референдумна демокрация; тя се определя като „инициатива за обсъждане“ и като „инициатива за поставяне в дневния ред“ (Agenda Initiative) на въпроси с паневропейски характер. Както казва Ален Ламасур :

Гражданската инициатива не е процедура за вземане на решения. Би било твърде недемократично да се позволи на 0,5% от гражданите автоматично да предизвикат законодателно действие в Съюза, без да се държи сметка за мълчаливото мнозинство на оставащите 99,5%. Ала процедурата дава на обикновените граждани действителна власт, не да решават, а да отправят предложения⁶.

От влизането си в сила до днес са започнати 51 инициативи, подкрепени от 6, 5 млн. европейски граждани, като 70% от гласовете са дадени он-лайн. Европейската комисия е регистрирала 27 от тях, 20 са отхвърлени, а още 6 са оттеглени преди регистрация. По данни на Европейската служба за гражданско действие (ECAS), девет на брой или 19% от всички инициативи са дело на транснационални или европейски организации, мрежи и движения, 7 инициативи (15%) - на новосъздадени организации и неформални мрежи от млади европейци, 5 инициативи (11%) са подкрепени от национални и европейски политически партии. Пак според ECAS, 28% от инициативите са в областта на социалните политики, 15% засягат конституционни въпроси, 15% - теми, свързани с екологията и жизнената среда, 13 % - правата на животните и 11% - юридически въпроси. През 2015 г. ЕК публикува първата си реакция : търсейки обратна връзка от европейските граждани и след като констатира, че „процедурата по започване на ЕГИ е все още твърде тромава“, заместник-председателят на Комисията Франс Тимерманс заявява волята на институцията за реформа, за да направи инициативата „по-достъпна и близка до гражданите“. Тимерманс завършва призива си с признание, че първите успешни ЕГИ вече оказват влияние върху европейските политики.

Европейската гражданска инициатива в действие

ЕГИ се организират главно от граждани и граждански мрежи с добри познания за функционирането на ЕС, разполагащи със значителни човешки, организационни, експертни и финансови възможности. Както отбелязва Ралуца Драган ⁷ : *„Предварителните анализи сочат, че свръх-усложнените регулации и процедури на ЕС позволяват само на граждани с достъп до сериозни ресурси да провеждат ефективни кампании.“* Други анализи показват многообразие на актьорите и произхода на инициативите – както на териториално ниво, така и по отношение на източниците на кампаниите и техните движещи сили⁸. Бегъл поглед върху първите ЕГИ говори и за голямо разнообразие в темите, които вълнуват европейските граждани.

Успешни инициативи

Успешните инициативи до момента са три – „Спрете вивисекцията!, „Един от нас“ и „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право! Водата е обществено благо, а не стока!“. Последната събира 1,659,543 подписа и е обявена от ЕК

за „първата успешна Европейска гражданска инициатива“. Инициаторите отправят следните предложения :

1. Институциите на ЕС и страните-членки да бъдат задължени да гарантират, че всички жители ще се ползват от правото на вода и санитарно- хигиенни условия. 2. Снабдяването с вода и управлението на водните ресурси да не бъдат предмет на “правилата на вътрешния пазар” и водните услуги да бъдат изключени от либерализация. 3. ЕС да увеличи своите усилия за постигане на всеобщ достъп до вода и санитарно-хигиенни условия.

Анализатори като Андреас Биелер свързват успеха на това предложение с историческите борби на синдикатите и социалните движения в Европа за отстояване на публични блага. Инициативата *„съчетаваща защитата на обществени блага с нови форми на демокрация на участието, може да послужи за основа на по-широк проект за промяна.*⁹“

„Спрете вивисекцията!“ предлага европейска законодателна рамка, насочена към премахване на експериментите с животни. Инициаторите призовават Европейската комисия *„да отмени Директива 2010/63/ЕС относно защитата на животните, използвани за научни цели и да представи ново предложение, което да премахне експериментите с животни и което вместо това да въведе като задължителна употребата - в био-медицинските и токсикологичните изследвания - на данни, отнасящи се директно към човешкия вид*¹⁰“

Инициативата „Един от нас“ (One of Us) цели *„юридическа защита на достойнството, правото на живот и интегритет на всяко човешко същество от зачеването в областите на компетенции на ЕС.“* Основавайки се на ценностна парадигма, наречена от инициаторите от One of Us Federation - „Култура на живота“ (Culture of Live), в предложението се заявява :

Човешкият ембрион заслужава уважение за своето достойнство и интегритет (...) За да осигури последователност в областите на компетентност, където животът на човешкия ембрион е подложен на риск, ЕС би трябвало да постанови забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат разрушаване на човешки ембриони, в частност в областите на изследвания, помощ за развитие и обществено здраве¹¹.

Таблица 1 Успешни инициативи¹²

Инициатива	Предложения	Брой подкрепили
„Водата и санитарно-хигиенните услуги са човешко право! Водата е обществено благо, а не стока!“	Законодателството на ЕС трябва да изисква от правителствата да гарантират и снабдяват всички граждани с достатъчно и чиста питейна вода и санитарно-хигиенни условия.	1 659 543
„Спрете вивисекцията!“	Премахване на експериментите с животни; въвеждане на задължителна употреба - в биомедицинските и токсикологичните изследвания - на данни, отнасящи се директно към човешкия вид.	1 173 130
„Един от нас“	Забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат разрушаване на човешки ембриони, в частност в областите на изследвания, помощ за развитие и обществено здраве.	1 721 626

Източник: Съставено от автора

Европейската гражданска инициатива като демокрация на участието: някои тенденции

„Участието – пише френският историк Пиер Разанвалон – е комплексно понятие. То смесва три измерения на взаимодействието между народа и политическата сфера : изразяване, включване, намеса¹³.“ Европейската гражданска инициатива съчетава тези три форми на връзка на суверена на управлението с упражняващите властта.

Ценностите

Преобладаващата част от инициативите изразяват система от ценности, които традиционно наричаме просвещенски, хуманистични и европейски. В тази система, основен стълб са човешките права, индивидуални и групови. Привлича вниманието фактът, че липсват инициативи с анти-европейска насоченост, проповядващи разделение, ксенофобия, расизъм. Особено интересни са три паралелни и независими инициативи - реакция на Брекзит – чиято цел е да гарантират запазването на правата на европейско гражданство на граждани на държави-членки, които са решили да напуснат

Съюза. ЕГИ целят укрепване и разширяване обхвата на традиционни, вече утвърдени права, така и дефиниране на нови : право на самоопределение на гражданите на ЕС, гарантиране на свободно движение в Съюза, нови права на малцинствата посредством право на отделяне на новообразувани държави, право на социална и икономическа равнопоставеност чрез въвеждане на безусловен индивидуален доход за всички граждани на ЕС. Човешките права се разглеждат като неотменна част от благоденствието на хората и обществото.

Грижата за бъдещите поколения - наследство от една осмислена и превърнала се в парадигма философия на устойчивото развитие¹⁴ – откриваме и в предложения като това за запазване на почвите на Европа, за защита на моретата от пластмасови отпадъци, за предпазване на здравето на населението от ефектите на ядрената енергия и въздействието на токсични пестициди (инициативата срещу глифозатите). Политиките на устойчиво развитие се нуждаят от транснационални инструменти за подкрепа : в този дух е инициативата за Европейска банка за екологично, социално и солидарно развитие. А инициативата срещу екоцида – „Да спрем унищожаването на природата (екоцида). Да дадем права на Земята чрез гражданска инициатива“, изисква разширяване на понятието геноцид и преследването на екоцида като престъпление срещу човечеството.

Защитата на правата обаче също и хуманизъм, който съхранява достойнството на човека (инициативите срещу узаконяване на проституцията, за защита на децата, за засилено сътрудничество между държавите в ЕС срещу бедността в Европа, за право на социални и здравни грижи през целия живот) и на онези, които зависят от човека (инициативите за забрана на бикоборството, срещу експериментите с животни, за защита на изоставените домашни любимци), основава се на солидарност и споделеност между членовете на общността (за безусловен доход на всички граждани на ЕС), хуманизъм, който гарантира многообразието и правото на свободен избор и самоопределение (ЕГИ за опазване на езиковото, културно и регионално многообразие в ЕС, за правото на запазване на европейско гражданство).

Вододели и конфликти

От друга страна, давайки израз на една „Европа единна в многообразието“, ЕГИ очертават и една разделена Европа, живееща в сянката на миналото, но и чертаеща нови конфликти и вододели. Бихме могли да обособим тези противопоставяния условно по три оси, които често се припокриват :

- Географски и културни (Западна срещу Източна Европа ; Северна срещу Южна Европа) ;
- Социално-икономически : бедни срещу богати страни; напреднали срещу изоставащи региони ;
- Ценностно-идеологически : Либерална Европа срещу Консервативна Европа.

Така например, инициативата „Да намалим разликите в заплащането и икономическите разлики, които разкъсват ЕС!“ е дело на граждани от Централна и Източна Европа, възмутени от неравнопоставеността между работниците от „двете Европи“. Тази ЕГИ показва, че проблемите на ЕС са комплексни, взаимнообвързани - неравното заплащане е причина и за еднопосочната трудова емиграция.

Инициативи като „Един от нас“, изискваща спиране на експериментите с човешкия ембрион, апелира за връщане към юдео-християнските ценности, на които се основава европейската култура. При все че до момента тази инициатива е единствена по рода си, широката обществена подкрепа за нея в ЕС – тя е една от първите три успешни ЕГИ и тази, събрала най-голям брой подписи – навежда на сериозен размисъл, който трябва да бъде обект на други изследвания. Гражданите проявяват „консерватизъм“ и във връзка с отношенията обществено-частно в ЕС, противопоставяйки се на „либерализацията“ на блага и услуги и превръщането им в стока (Водата е обществено благо, не стока!)

Част от гражданите търсят лек срещу разделенията не само в (пре) откриване на общи корени и ценности, а и във възприемането на един общ транснационален език – такава е например инициативата Европейският химн да се изпълнява на есперанто¹⁵.

Към една транснационална демокрация на участието

Участието

Но Европейската гражданска инициатива е преди всичко експериментално поле за демокрация, пространство – реално и виртуално - в което милиони граждани разсъждават : какво е демокрацията днес? Едно послание пронизва почти всички инициативи : необходимостта от демокрация на участието – съчетание от „демокрация на включването“ и „демокрация на намесата“¹⁶ – в защита на правовата държава. Инициативата за разширяване на пряката демокрация като оценка на легитимността на европейското управление, е показателна.

Демокрацията като надзор и контрол

Пиер Розанвалон е на мнение, че в своето вековно развитие демокрацията – управлението и институциите ѝ – са били съпътствани от една понякога стихийна, неформална власт, власт на бдящия, контролиращ и налагащ вето народ, който той нарича провокативно „контрадемокрация“ : целта на контрадемокрацията не е вземането и упражняването на властта, а упражняването на надзор от страна на гражданите¹⁷.

След краткия преглед на ЕГИ можем с право да твърдим, че активните европейски граждани често влизат в позиция на контрадемокрация: изискват надзор върху действията на институциите и мултинационалните компании, контрол и право на вето от страна на гражданите и то в области, доскоро недостижими за „редовия гражданин“ - въпроси на международната политика (сключване на международни споразумения като ТПТИ), теми, свързани с науката, научните експерименти и връзката наука - пазар - обществен интерес, проблемите на преразпределението на блага, социалната солидарност и икономическата справедливост (двете инициативи за безусловен базов индивидуален доход, инициативата за съвместни действия срещу бедността в ЕС). Естествен е значителният брой инициативи, свързани с екологията, качеството на жизнената среда и устойчивото развитие (за защита на почвите като общоевропейско богатство, за общ европейски регламент срещу замърсяването на моретата с пластмаси, срещу употребата на токсични пестициди, срещу изгарянето на отпадъци в инсинератори) : транснационалният и трансграничен характер на този тип проблеми ги превръща в тема *par excellence*.

Демокрацията като гаранция

Силно впечатление прави успехът (а и неуспехът) на кампании, изискващи гаранции : гарантиране на европейски контрол върху научни опити, на социални и икономически стандарти, на обществени блага, гарантирането на върховенството на закона и политическите институции над властта на пазара. Първата и най-успешна засега ЕГИ изисква гаранция за достъп до вода и здрава защита за всички. Лайтмотивът е „общоевропейският обществен интерес“. Нещо повече, гражданите изискват самата демокрация да гарантира *повече демокрация* – така могат да се тълкуват инициативите за европейски референдум за одобрение на европейското управление, за нова европейска нормативна уредба, позволяваща саморазпускане на Европейския парламент и неговите структури. Най-сетне, цели три инициативи търсят начини да гарантират запазване на европейското гражданство за онези граждани, чиито страни са решили или биха решили да напуснат ЕС.

От транснационална демокрация към транснационално гражданство или за силата на „активните малцинства“

Въпреки че изразяват волята на суверена чрез действието на т.нар. „активни малцинства“, темите и въпросите, които ЕГИ поставят в дневния ред на Европа, са „представителни“ в двояк смисъл. Първо, защото отразяват както големите дебати във и за Европа, така и многообразието от теми и проблеми, които вълнуват европейското гражданство. Те дават израз на широко споделяни, но неясно артикулирани обществени настроения, назовават ги и предлагат пътища за решаването им, което е принос към един общоевропейски размисъл – за корените, за настоящето, за едно възможно общо бъдеще. Второ, ЕГИ се явяват „представители“ на едно зараждащо се *транснационално съзнание*, породено от живота в Обединена Европа, което търси своята легитимност, включително и в правна форма. Инициативите, апелиращи за правото на запазване на европейското гражданство за граждани на страни, взели решение да напуснат Съюза, са показателни за тази тенденция. Първото поколение, израснало в атмосферата на транснационалните програми като Комениус и Еразъм, е и поколението, което има шанса да изведе демокрацията отвъд нейната вековна обвързаност с нацията и националната държава. Към една демокрация, която да бъде *съвременна*, тоест - *космополитна*, свързваща Европа с европейците и Европа със света – оттук нуждата от транснационални политики, *европейска*, тоест *прогресивна и либерална*, търсеща хармония между правата на негово величество Индивида и благополучието на общността и заедно с това *политична* – даваща възможност гражданите не само да оспорват институциите и правилата на политическия живот в ЕС, но и да ги променят, променяйки ги - да участват в тях и участвайки - да ги приемат.

Демокрация и неполитичност

Един от съществените проблеми на съвременната протестна, неформална или гражданска демокрация – термини, с които различни изследователи назовават новите форми на „контра-демокрация“ – е че, налагат една „контра-политика“; последната има тази особеност, че противопоставя исканията за все повече демокрация с една нарастваща неполитичност. Не гражданската пасивност, а „неполитичното“, както пише Пиер Розанвалон, е съвременния проблем пред демокрацията, а именно - „липсата на глобално възприемане на проблемите, свързани с организирането на един общ свят¹⁸“. « Няма политика – продължава Розанвалон – ако действията не могат

да бъдат вписани в един и същи разказ и представени на една-единствена публична сцена. “ ЕГИ може да бъде инструмент за изграждане на мостове между тези две сфери : чрез размисъла, предложенията и действието на обединени отвъд националната си принадлежност мъже и жени, те допринасят за създаването на един „общ европейски свят“.

Заключение

ЕГИ не е панацея нито за „дефицита на демокрация“ в ЕС, нито за засилващите се напрежения в Съюза. Транснационалната демокрация често и логично влиза в конфликт с традиционната „национална демокрация“. „Демокрацията на участието“ позволява участие главно на високообразовани, активни и компетентни по въпросите на ЕС малцинства. Но този нов, неразработен, несъвършен инструмент, поставен в служба на две големи идеи – за обединена Европа и за един непрекъснат диалог за смисъла на европейския проект – съчетан с други възможности за гражданска изява, би могъл да доведе до нов пакт на доверие между Европа и нейните граждани. Въпреки всички възможни и често справедливи критики, Инициативата е още едно око на европейската демокрация, още едно средство за борба с нередностите, бюрокрацията, рутината, корупцията и умората, които обитават европейските институции и националните власти. Още един глас, който дава израз на политическото въображение на стотици хиляди и милиони граждани, за един „живот отвъд“, съвместим с противопоставянията и кризите, характерни за една Европа, която сменя кожата си. Орган за граждански надзор, мост за европейска солидарност, още една надежда за света „извън Европа“, че европейската идея като съюз на свободни личности и държави „единни в многообразието си“ все още има бъдеще.

Използвана литература

Кръстанова, Р. (2009). Гражданско участие и устойчиво развитие. В: Място за бъдеще. Година първа. Сборник за устойчиво развитие и гражданско участие. София : СГС-Щастливеца.

Розанвалон, П. (2012). Контрадемокрацията. София : Изток-Запад.

Bieler, A. (2017). Fighting for Public Water : the first successful European Citizens' Initiative, “Water and Sanitation are a Human Right”. Interface: A Journal for and about social movements. Volume 9 (1) : 300-326.

Caron, P. A (2013). L'Initiative citoyenne européenne (ICE) : une nouvelle approche du déficit démocratique de l'Union européenne. In :

<[http://www.iev.be/getattachment/3f15b872-9fed-4de5-85b7-a9e61bbe2fad/L-initiative-citoyenne-europeene-\(ICE\)---une-nouve.aspx](http://www.iev.be/getattachment/3f15b872-9fed-4de5-85b7-a9e61bbe2fad/L-initiative-citoyenne-europeene-(ICE)---une-nouve.aspx)> (04.09.2017).

Dragan, R. (2015). The European Citizens' Initiative : Participatory Democracy for All ? En empirical analysis of citizen engagement with the ECI. In : <http://www.academia.edu/28446719/The_European_Citizens_Initiative_Participatory_Democracy_for_All> (31.08.2017).

Garcia, L.B, Greenwood, J. (2014). The European Citizens' Initiative: A New Sphere of EU Politics? *Interest Groups & Advocacy*. October 2014, Volume 3, Issue 3, pp 246–267. <<https://link.springer.com/article/10.1057/iga.2014.14>>. <http://www.euractiv.com/section/trade-society/opinion/reforming-the-eci-is-vital-for-european-democracy/>.

Kavrakova, A. (2015). Reforming the ECI is vital for European Democracy. In: <<http://www.euractiv.com/section/trade-society/opinion/reforming-the-eci-is-vital-for-european-democracy/>> (30.08.2017).

Pflimlin, E. (2012). L'initiative européenne citoyenne, une avancée démocratique dans l'UE. In: Le Monde, 29.03.2012. <http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/03/29/l-initiative-europeenne-citoyenne-une-avancee-democratique-dans-l-ue_1676068_3214.html> (31.08.2017)

Vancic, D, Kaufman, B. (2017). Windows of Opportunity for Transnational Direct Democracy In: SWI. Suissinfo.ch <<http://www.swissinfo.ch>> (09.09.2017).

Европейска гражданска инициатива. Официален регистър : <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/>>.

ECAS (European Citizen Action Service – Европейска служба за гражданско действие) : <<https://www.easel.ly/>>.

¹ Евробарометър, октомври, 2016.

² Пак там.

³ Пак там.

⁴ Caron, 2013.

⁵ Vancic, Kaufmann, 2017.

⁶ Pflimlin, 2012.

⁷ Dragan, 2015.

⁸ Garcia, Greenwood, 2014.

⁹ Bieler, 2017.

¹⁰ Европейска комисия, 2017.

¹¹ Пак там.

¹² Данните са от сайта на ЕК и страниците на отделните ЕГИ и се отнасят до 01.09.2017 г.

¹³ Розанвалон, 2012.

¹⁴ Кръстанова, 2009.

¹⁵ Сайт на ЕГИ „Спрете ТПТИ!“

¹⁶ Розанвалон, 2012.

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Пак там.

'THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE: A STEP FORWARD OR NOT IN REDUCING THE DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EU

Milena Apostolovska-Stepanoska*

***Abstract:** The author of the article claims that although the European Citizens' Initiative (ECI) is an important instrument of participatory democracy in the European Union still there is a need of new solutions for reducing the democratic deficit in the European Union. In order to proof this thesis the author in the first part of the article tries to give explanation for the democratic deficit issue in the EU. According to Hix, the current standard version of the democratic deficit in the European Union involves five main claims and the first one is that the European Parliament is too weak and only the European Commission has the right for legislative initiative in the Union. The need for establishing balance in this field brought the European Citizens' Initiative (ECI) that was introduced with the Lisbon Treaty. It means that one million EU citizens residing in at least one quarter of the Member States can invite the Commission to submit a proposal for a legal act to implement the EU Treaties. The second part of the paper is devoted to the European Citizens' Initiative: the genesis, evolution and the current situation. The concept of EU citizenship, from which the European Citizens' Initiative (ECI) was derived, was first introduced in the Maastricht Treaty. There are theorists that negate the role that ECI has in establishing the democracy in the EU claiming that there are obstacles in this process such as the representation of the citizens only from the bigger Member states. That is why the author concludes that there is a need for bigger changes that should take place at the next Intergovernmental Conference where the competencies of the EU institutions will be discussed. One of the recommendations is giving the right for legislative initiative for the Members of the European Parliament in order to reduce the democratic deficit in the EU.*

Keywords: *European Citizens' Initiative (ECI), democratic deficit.*

* Asst. Prof., PhD at the Law Faculty "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Republic of Macedonia.

Introduction

When we try to give a definition for the democratic deficit in the EU we will meet a numerous explanation. At the end all definitions can be put in one standard version. According to this concept, the main problem of the EU is the fact that there is a shift of political control from the democratic parliamentary systems of government at national level to the executive-centered systems of government at the European level. The executive of the European Union is consisted of the European Commission and the only EU institution that is directly elected by the European citizens is the European Parliament. The Parliament is too weak to control the executive, and in that manner the European citizens' often claim that the decisions are taken without taking into account their requests and interests. The Lisbon Treaty introduces the European Citizens' Initiative and in that manner, makes an effort to reduce the democratic deficit in the Union. In the text bellow we will see if this institute really makes progress in this field or is it only one more failure attempt.

Standard Version of the EU Democratic Deficit

In general, the arguments of the standard version of the democratic deficit can be categorized into a few sets. According to Hix¹, the current standard version of the democratic deficit in the European Union involves five main claims:

1. The European parliament is too weak: power increase of the European Parliament is not enough to compensate the loss of national parliament control and the Council still more or less has the final say on the passing of the EU's legislation.
2. Increased executive power/decreased national parliamentary control: EU decisions are made primarily by executive actors - the Commission and national ministers in the Council, meaning a reduction of the power of national parliaments as governments can either ignore them while making decisions in Brussels or be outvoted by QMV (Qualified Majority Voting) where it is applied.
3. No "European" elections: national elections are fought on domestic rather than European issues while the European Parliament elections, treated as mid-term national contest, are less about Europe either.
4. The European Union is too distant: citizens cannot understand the EU- the Commission is somehow neither a government nor a bureaucracy while the Council more or less legislates secretly.

5. Policy drift: as the result of all these factors, it is of large possibility that European Union adopts policies that are not supported by a majority of the citizens.

In the following lines, an overview will be given only to the first claim of the standard version of the EU democratic deficit that the European Parliament is too weak

Until 1979 the European Parliament consisted of delegates from the national parliaments from the member states of the Union. By delegating national representatives, there was no existing link with the voters of the member states-the representative function by direct election of national representatives was not fulfilled. Since 1979 there is a directly elected European Parliament consisting of ‘representatives of the peoples of the States brought together in the Community’ (Article 189 EC). Today, the European Parliament has become the only EU institution with directly elected representatives that reflects the will of the European citizens.

The legislative powers of the European Parliament have been increased in the last 20 years, in the course of the treaty reforms, starting from the introduction of the co-operation procedure with the Single European Act (1987) and the co decision procedure introduced by the Maastricht Treaty (1993) and the Amsterdam Treaty (1999). It is clearly noticeable that the changes introduced with the Treaty of Lisbon, increasing the legislative powers of the European Parliament can be perceived as a big step forward in decreasing the democratic deficit of the European Union.

First of all, the Treaty of Lisbon changed the legislative procedure. The previously known co-decision procedure has been transformed into regular legislative procedure with the Treaty of Lisbon. Under this procedure one act cannot be adopted without the approval of Council and European Parliament which highlighted the achievement of the common text approved. The Treaty of Lisbon has significantly increased the number of areas in which decisions are brought by regular legal procedure. That means that legislative proposals from the Commission cannot be adopted without the formal agreement of the European Parliament and the Council.

What is more important this regular legislative procedure applies to 40 new areas, 30 of which are permanent areas modified by co-decision procedure. As new, specifically indicating significant areas are the areas of freedom, security and justice where the regular legal procedure is extended on the borders control, asylum, immigration, judicial cooperation in criminal matters, issues of minimum sentences in defining organized crime, measures to encourage prevention of crime, Euro just, police cooperation, Europol and civil protection.² When it is specifically provided in the Treaties, the legislative acts to be brought in the so-called “special legislative procedure”, the Parliament shall decide independently, with

participation of the Council or will participate in the decision making process with the Council in form of prior consultation, consent or approval of the act adopted by the Council.³

Secondly, the Treaty of Lisbon made significant changes in another area, increasing the political control of the Parliament over the Commission. Thus, under Article 17 paragraph 7 of the Treaty, the European Parliament shall elect the President of the Commission upon a proposal from the European Council by majority vote of its members, unlike before when the Parliament only gave consent for the proposed candidate. In this case if the candidate does not receive the required majority in the European Parliament, the European Council shall vote with qualified majority of its members within one month and propose a new candidate.

Additionally, the Council, together with the elected president of the Commission, prepares and approves a list of the other members of the Commission. In proposing a candidate for President of the Commission, the Council has an obligation to take into account the results of recent European Parliament elections and its dominant members' political affiliation.

Some of the authors claim that this provision of the Lisbon Treaty allows the political parties that have achieved electoral victory, to impose in an informal manner its own candidate for President of the Commission to the European Council and therefore the authors deny the benefit that this provision has for the European Parliament.⁴

Third, but not less important than the previous two is that with the Article 11 section 4 of the Lisbon Treaty was introduced a right for citizens' initiative in the EU. Namely "not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties.

Citizens' Initiative

When we analyze the ECI it is important first to become familiar with its background. The concept of EU citizenship, from which the European Citizens' Initiative (ECI) was derived, was first introduced in the Maastricht Treaty. Back in 1996, in the run-up to the Amsterdam Intergovernmental Conference, the Austrian and Italian foreign ministers proposed that a right to submit such initiatives be introduced alongside the right to petition the European Parliament, but the proposal was not retained by the Conference. Provisions for a citizens' initiative very similar to the current regime were originally included in the draft Constitutional Treaty⁵. Although the Convention Presidium rejected the inclusion of these provisions in the final text, concerted efforts on the part of civil society organizations allowed them to be maintained.

Following the failure of the ratification process for the Constitutional Treaty, similar provisions were reinserted during the drafting of the Lisbon Treaty.⁶

Today, the right to submit a citizens' initiative is enshrined under Title II TEU (provisions on democratic principles). Article 11(4) TEU establishes the basic framework for that right, and Article 24(1) TFEU sets out the general principles for a regulation defining concrete procedures and detailed conditions. The proposal for a regulation was the result of an extensive consultation carried out in the framework of a Commission Green Paper⁷. Negotiation and settlement of the final text took several months - a draft proposal was submitted to Parliament and the Council on 31 March 2010, and a political agreement was reached on 15 December 2010, enabling formal adoption of the text by Parliament and the Council on 16 February 2011. As Regulation (EU) No 211/2011, it entered into force on 1 April 2011. Owing to a number of technical adaptations needed at Member State level to establish a streamlined verification process, the ECI Regulation only became applicable a year later. By 1 April 2015, and by the same date every three years thereafter, the Commission is required to present a report on the application of the ECI Regulation with a view to its possible revision. The Commission adopted such report on 31 March 2015 as (COM (2015) 0145) final. This communication provided a state of play and assessment of the implementation of the ECI and spelled out a list of challenges identified after the first three years of implementation of this new legislative and institutional framework. It highlighted a number of shortcomings and also took into account some of the substantive research carried out for the European Parliament.

The right to submit an ECI should be clearly separated from the right to submit a petition, a procedure from which it differs in many substantial respects. Petitions can be submitted by EU citizens or by natural or legal persons having their residence in the EU, and must address matters that fall within a field of activity of the EU and affect the petitioner directly. Petitions are addressed to Parliament in its capacity as the direct representative of the citizens at EU level. An ECI is a direct call for a specific EU legal instrument, must abide by specific rules in order to qualify, and is ultimately addressed to the Commission, which alone among the institutions has the right to submit legislative proposals. In this respect, the ECI is similar in nature to the right of initiative conferred on Parliament⁸ and on the Council⁹.

Procedure

As a minimum organizational structure is needed for an initiative of such magnitude, the first step in the creation of an ECI is the establishment of an organizing committee, called a 'citizens' committee'. This committee must be formed by at least seven people who are

residents of at least seven different Member States (but not necessarily of different nationalities) and who are of age to vote in the European elections. Members of the European Parliament (MEPs) may participate, but cannot be counted for the purpose of reaching the minimum number of citizens required to form a committee. The committee must name a representative and a substitute to act as contact people for the specific ECI.¹⁰

Before it can start collecting statements of support from citizens, the committee must register the initiative with the Commission. This involves submitting a document giving the title and subject-matter and a short description of the initiative, outlining the legal basis proposed for legal action and providing information on the committee members and on all sources of support and funding for the proposed initiative. The organizers may provide more detailed information and other material, such as a draft of the proposed legislative document, in an annex. The Commission has two months to decide whether to register the proposed initiative. It will not be registered if the procedural requirements have not been met or if it falls outside the framework of the Commission's powers to submit a proposal for a legal act for the purpose of implementing the Treaties. Registration will also be refused if the initiative is manifestly frivolous, abusive or vexatious, or is contrary to the values of the EU as set out in Article 2 TEU. The Commission's decision is open to judicial or extrajudicial redress. Registered initiatives are published on the Commission's web portal.¹¹

Once the initiative is registered, the organizers can start collecting statements of support. This must be done within 12 months. Statements of support can be collected on paper or electronically. If they are collected electronically, the online collection system must first be certified by the relevant national authorities. Detailed rules for the technical specifications of online collection systems are laid down in a Commission implementing regulation.¹²

Regardless of whether the statements of support are collected on paper or electronically, the same data requirements apply for the purpose of verification. Some Member States (Belgium, Denmark, Germany, Estonia, Finland, Ireland, the Netherlands, Slovakia and the UK) do not require signatories of statements of support to provide personal identification documents or numbers. All other Member States do require such identification. For each Member State in which they are required, the types of personal identification document that may be used.

In order to be considered by the Commission, the ECI must gather one million statements of support within 12 months. Also, in order for it to qualify in a given Member State, the number of signatories in that Member State must be at least 750 multiplied by the number of MEPs elected from that Member State. In this way, the minimum number of signed

statements of support is determined according to the same system of digressive proportionality used to determine the distribution of seats in the European Parliament among the Member States.

Having collected the necessary number of statements of support from a sufficient number of Member States, the organizers must submit them to the competent national authorities, which are tasked with certifying the statements of support compiled by the Commission on the basis of information communicated by the Member States.¹³ The authorities given this task are typically interior ministries, electoral commissions or population registries. The national authorities have three months to certify the statements of support, but are not required to authenticate the signatures.

At this stage, the organizers are asked to submit relevant certificates from the national authorities concerning the number of statements of support, and must provide information about funding received from any source, abiding by the thresholds set out the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. In principle, contributions above EUR 500 must be declared.

In the 3 months following the submission of a citizens' initiative which has received the required number of statements of support the Commission representatives meet the organizers so they can explain in detail the issues raised in their initiative. Then the organizers have the opportunity to present their initiative at a public hearing in the European Parliament. After that and following a careful examination of the initiative, the Commission adopts a formal response spelling out what action it intends to take, if any, and its reasons. This response, which takes the form of a communication, is formally adopted by the College of Commissioners and published in all official EU languages. If the Commission considers proposing legislation in response to a citizens' initiative, the usual process for the drafting of a Commission proposal is launched (as appropriate, public consultations, impact assessments, etc.). Once adopted by the Commission, the proposal is submitted to the legislator (the European Parliament and the Council or in some cases only the Council), which will need to adopt it for it to become law.¹⁴

So far only three initiatives have gathered over 1 million signatures:

1. 'Right2Water' called for "legislation implementing the human right to water and sanitation as recognized by the United Nations and promoting the provision of water and sanitation as essential public services for all". The Commission responded positively to the requests where it has powers to act under the treaties and where the subsidiarity and proportionality principles allowed it to do so. It has committed to a series of actions, among them a public consultation (June-September 2014) and an evaluation (started in July 2015) of

the directive on drinking water, the definition of a wider set of benchmarks for water services and the promotion of universal access to water and sanitation as a priority for the post-2015 development agenda. The EU efforts in this last area have substantially contributed to maintaining the universal access to water and sanitation in the list of sustainable development goals (September 2015). Finally, it should not be forgotten that while still within the collection period of this initiative, the Commission has excluded the water sector from the scope of Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts.

2. ‘One of us’ called for “the EU to end the financing of activities which presuppose the destruction of human embryos, in particular in the areas of research, development aid and public health”. The Commission adopted its communication explaining that it did not intend to submit a legislative proposal, given that the EU legal framework in place, which had been recently adopted by the European Parliament and the Council, was considered to be adequate.

3. ‘Stop vivisection’ called for the Commission to “abrogate Directive 2010/63/ EU on the protection of animals used for scientific purposes and to present a new proposal that does away with animal experimentation and instead makes compulsory the use — in biomedical and toxicological research — of data directly relevant for the human species.” The Commission shares the initiative’s conviction that animal testing should be phased out. However, a complete ban on animal research in the EU would be premature and it would risk chasing out biomedical research from Europe. In this case the Commission committed to a number of further actions towards the goal of phasing out animal testing such as organizing a conference engaging the scientific community.¹⁵

Conclusion

At the beginning it must be pointed out that although the introduction of the ECI was meant to be one more chance for the European citizens to decide for the things that are their concern still there are few obstacles in achieving this right. The first obstacle can be located in the obligation for the registration of the ECI in the Commission and the right of the Commission to refuse the registration. Since the introduction of the ECI the Commission often used to practice this right and a numerous initiatives such as “Stop Brexit”, “Ethics for Animals and Kids”, “Stop cruelty for animals” failed to register. The second obstacle can be seen in the minimum number of signed statements of support that are determined according to the same system of digressive proportionality used to determine the distribution of seats in the European Parliament among the Member States. What if the collected signatures are not according to the rule the number of signatories in every Member State to be at least 750 multiplied by the

number of MEPs elected from that Member State and still the amount of one millions signatures is achieved? And third but the most important obstacle is the exclusive right that belongs to the Commission after the submission of a citizens' initiative which has received the required number of statements of support not to give legislative initiative. As we saw in the text below the Commission in the past practiced that power two times in three ECI that received the required number of statements of support. At the end it is important to be concluded that although the introduction of the ECI was a big attempt in the reduction of the democratic deficit in the EU still a lot of changes need to be done in this field.

Bibliography

Georgievski, Saso. Introduction to the law of the EU, "Ss.Cyril and Methodius University" Skopje, 2010.

Guide to the European Citizens' Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General, B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hix, Simon. "The Political System of the European Union". 2nd edition, Basingtoge:Palgrave MacMillan, 2005.

Karakamisheva, Tanja. The European parliament and the Lisbon Treaty from 2007, www.pravo.org.

Radivojevik, Zoran, New institutional reform of the EU, Annals of the Law faculty in Belgrade, year LVII, 1/2009.

Visited web pages

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC>,
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c945cb-06ba-11e6-b713-01aa75ed71a1>,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:301:0003:0009:en:PDF>

¹Hix, Simon. "The Political System of the European Union". 2nd edition, Basingtoge:Palgrave MacMillan, 2005, pp. 177-178.

²Karakamisheva, Tanja. The European parliament and the Lisbon Treaty from 2007, www.pravo.org.

³Georgievski, Saso. Introduction to the law of the EU, "Ss.Cyril and Methodius University" Skopje, 2010.p.55.

⁴Radivojevik, Zoran, New institutional reform of the EU, Annals of the Law faculty in Belgrade, year LVII, 1/2009, p.191-216.

⁵Article 47-4. Official Journal of the European Union on 16 December 2004 (C series, No 310), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC>, visited at 05.09.2017.

⁶<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c945cb-06ba-11e6-b713-01aa75ed71a1>, visited at 05.09.2017.

⁷(COM(2009) 0622), GREEN PAPER on a European Citizens' Initiative,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>, visited at 06.09. 2017.

⁸Guide to the European Citizens` Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General,B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union,2015:20.

⁹Article 241 TFEU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>, visited at 06.09. 2017.

¹⁰Guide to the European Citizens` Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General, B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015:16.

¹¹Ibid.

¹²Regulation (EU) No 1179/2011), Official Journal of the European Union L 301/3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:301:0003:0009:en:PDF>, visited at 25.08.2017.

¹³Guide to the European Citizens` Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General,B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union,2015:20.

Guide to the European Citizens` Initiative,2015.

¹⁴Guide to the European Citizens` Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General,B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union,2015:25.

¹⁵Guide to the European Citizens` Initiative, Third edition, European Commission, Secretariat-General,B-1049 Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union,2015:27.

CITIZENS' AWARENESS OF THE EU DECISION-MAKING PROCESS – THE KEY TO SUCCESS OF THE EUROPEAN UNION

Gergana Radoykova*

Abstract

The European Union's uniqueness is very much related to its ever-changing nature. Now, when the European project is facing one of the biggest crisis in its history, it is inevitable that some changes will and shall occur.

We are at a crucial phase of the development of the European Union. At a time of multiple global, economic, environmental and societal transformations and challenges European citizens expect the European Union to make a concrete difference in addressing the biggest of them.

The author believes that the main objective shall be bringing back the awareness and trust of the European citizens in the European project, in improving the accountability mechanisms of the European institutions, which are the key legitimizing factor of the EU decision-making process. The European Parliament, together with the national parliaments shall play a central role in this process.

Keywords: *European Union, European Parliament, citizens' participation, awareness, accountability, democracy, dialogue*

* Asst. Prof., PhD at the Political Science Department, Faculty of Philosophy, Sofia University "St. Kliment Ohridski".

“A body of men, holding themselves accountable to nobody, ought not to be trusted by anybody”

Thomas Paine, “The Rights of Man” (1791)

Over the past 60 years the European community and later the European Union has been in a process of constant development and transformation. Starting with the European Coal and Steel Community in the late 50’s it is continuously growing – in geographic terms, but most importantly – in the amount of competencies and influence in different policy areas – from the single market and monetary union to immigration, judicial and policy cooperation, including common foreign policy.

Needless to say, expanding the powers of the EU led to growing of the expectations of the citizens of the Union. It has been an old tradition to hold national governments responsible for bad economic conditions – now the EU is often shouldering most of the blame when things go not as expected.

The most important thing, however, is that the relation EU-citizens is damaged. The European Union is currently facing one of the most serious crises in its existence, which can be probably described better with the sentence “Brussels, we do not trust you”. Still, citizens’ participation is remarkably important for each democratic system, so as for its democratic legitimacy as its cornerstone.

The trust of citizens in the democratic institutions has been fading. One of the most obvious effects is the ever-decreasing rate of the voting attendance of the European citizens. It endangers the legitimacy of the European Union as its political institutions are being questioned and doubted, and the national governments are often under the pressure of international bodies. The reaction of the EU to the economic and financial crisis, the migration crisis and the terrorist threat as well as the financial crisis, shows it is a must for the EU to prove being capable to learn from its mistakes and to move forward to an inclusive participatory democracy - where the voice of the people is not just heard but also considered during the decision-making process.

1. The salience of democratic accountability

In such a context the question of democratic accountability is central. To what extent are citizens capable of holding the public institutions to account for their actions? The answer is quite simple: the most important thing is to exist a “point of intersection” between the level of political decision-making by the actor (politicians) and the level on which the forum

(citizens) can demand accountability from those whom they have previously empowered through elections¹. This is quite a difficult task in a multilevel system of governance, such as the EU. A crucial question is whether citizens can understand who is responsible and assign responsibility and accountability accordingly². The capacity and willingness of citizens to take active part in the political debate and the decision-making process, and to urge the politicians to give account for their actions, is undoubtedly the hallmark of good governance and real democracy³.

When we elaborate on the important topic of accountability in politics, it is wise to start with an attempt for definition. What does accountability mean and stand for? How can it be measured? Why do we bother about accountability in politics at all?

Accountability is considered and generally accepted to be a “golden concept”, which is supposed to be a key component and one of most important features of each democratic governance. That means that in most of the cases accountability has mainly positive connotations. Why? There could be at least two reasons. First and foremost, public institutions are obliged to explain the decisions they make on behalf of the electorate and also to give clear account about the way in which they spend public money. Second, the adjective “accountable” is often associated with transparency, reliability and truthfulness.

In reality accountability is a very broad concept, which serves as an umbrella for quite different concepts. There is no doubt, however, that accountability is the key legitimising factor of the public institutions.

We choose to follow the definition of Mark Bovens and Deirdre Curtin, according to which *accountability is a social relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions, and the actor may face certain consequences*.⁴ Analyzing accountability from that perspective gives the opportunity to study the whole chain of interactions between citizens (as the forum) and public institutions (as the actor), as well as the positive and negative aspects of accountability arrangements.

Each accountability relationship should consist of at least three main elements. First, comes *information*. It is very important that the actor regularly informs the forum about his conduct and political decisions, as well as about concrete procedures and accomplished results. But simply informing the forum (the citizens) does not only consist of providing detailed data to the general public. It also includes the obligation for the actor to explain and justify its conduct.

The second face is the *debate*. After receiving the information, the forum should have the possibility to ask any question, concerning this information and the legitimacy of the decisions. The actor has the obligation to give an answer to all the questions. That is why the term “accountability” is often equalized with “answerability”, but the latter is actually one of the “ingredients” of accountability.

Third and most important, the forum can *pass judgement* on the justification of the actor. The judgement could be positive, of approval, or negative. And if there is enough evidence of misconduct the actor may face *sanctions*. It is the possibility of sanctions that makes the most important element of an accountability relationship.

There are different opinions among researchers, however, whether sanctions are actually an element of accountability. The term “sanction” itself is quite formal and legal and has quite negative connotations. It excludes forums of accountability who do not have the authority to formally impose sanctions but their opinion still matters a lot. That is the reason why in this context we prefer to remain neutral by saying that the actor may *face consequences* for its behaviour, rather than sanctions.

There is a common practice to use the term “transparency” instead of “accountability.” The above-mentioned definition, however, shows us that transparency is not enough to cover the constitutive elements of the accountability relationship. Transparent government, freedom of speech and information are just important prerequisites for accountability, especially when it comes to providing information. Transparency, however, lacks something very essential – it does not involve scrutiny and monitoring from the forum. While accountability implies mainly the obligation for the actor to justify political decisions and actions, transparency stands for the type of behavior that makes the actions of the forum visible for the observers.⁵

It is also important to distinguish accountability from participation, openness and responsiveness. It often happens, especially in the official documents at EU level that accountability is related to issues of representative deliberation. Here a very important detail seems to be forgotten – the actors (politicians) are to give account to the forum (citizens) after they act, so the essence of accountability is retrospective. Responsiveness, openness and deliberation are very important for enhancing legitimacy, but they do not form accountability and are more likely to be a prerequisite for it. What is missing is the element of sanction and consequences, good or bad, for the actor.

We have to admit, however, that the difference between retrospective accounting and active policy making is quite thin at times. It makes sense that the actors should give account for their decisions and for their participation in the decision-making. Accountability is not only

about ex post monitoring and evaluation, but also about prevention. Political decisions and the behavior of the actors should be adjusted and bettered through accountability.

Accountability is also often identified with control. Some researchers and politicians would even put a sign of equality between them. What seems to be forgotten here is the following definition: “An agent is accountable to a principal if the principal can exercise control over the agent.”⁶ So accountability is a form of control but not all forms of control are actually mechanisms for accountability.

And last, but not least – there is a difference between accountability and responsibility. Responsibility as a virtue demands an answer of the question “What is right to be done?” It also implies trust, prudence, stability and erudition. That is why responsibility is not equal to accountability, it creates and strengthens accountability.

If we choose to follow the famous Lincoln definition for “government of the people, by the people for the people”, we should conclude that legitimacy has two faces. Input legitimacy stands for government by the people, while output legitimacy is based on the concrete results and is about government for the people. When we discuss and evaluate the results, we can clearly observe the importance of accountability for legitimising the work of the public institutions.

2. Representative vs. direct democracy in the EU

If we look at the institutional structure of the European Union, we will see that it is based on representative democracy, putting more emphasis on participation in the last decade. The European Union emphasizes and encourages citizen participation and is constantly trying to set up a proper legal framework in order to strengthen its democratic legitimacy. The Treaty of Lisbon sets that:

1. The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.
2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society.”⁷

So, this is the legal basis for bringing the European Union closer to its citizens, for making it more transparent, understandable, “digestible” for the citizens.

An example of a typology based on citizen involvement is the classic model of Arnstein. According to Arnstein it can be demonstrated by a ladder - its rungs represent the different

levels of participation. She defines eight rungs starting from manipulation through consultation to citizen control, concluding that citizen participation is citizen power.⁸

The responsibility to decide is delivered over to the elected individuals, who undertake the responsibility for this representative role. It is a system of indirect citizens control, where the people express their opinion, influence the decision-making process through their elected representatives who exercise political authority. In the case of the European Union it means an orientation towards providing a more significant role for the European Parliament and involving the national parliaments of the member states in the decision-making process.

The European Union has developed a new form of interaction between its citizens and the institutions of the Union. One of the most important proposal was the establishment of the European Citizens' Initiative in 2012, which aims to urge citizens' involvement in the shaping of EU policies. Unfortunately, 5 years from the launching of ECI, it proved to be a disappointment, rather than success.

According to the European Commission's Guide⁹ the European Citizens' Initiative is a big step towards a wider involvement of the European citizens in forming the EU's legislative system. It enables 1 million European citizens (from at least seven countries of the EU) to propose a legal act in areas which are within the competence of the European Commission. The initiative has one year to collect the necessary signatures, in the next phase the Commission examines and decides how to act on it.

Although the initiative was an innovative idea as a whole, in practice it raises a lot of concerns. Compared to the total population of the European Union (~ 500 million) the needed minimum number of signatures for starting an initiative makes only its 0,2%. So, it might turn into a good opportunity for the lobbyists who can use it to their advantage. However, the main aim of the ECI is to give a voice to the ordinary citizens, not to certain interest groups, good in persuasion. If the process is not simplified and not well-communicated, then citizens will not take advantage of the option. Besides, the European Union should provide a fast and satisfactory feedback about the outcome of the actual initiatives in order to maintain the connection with its citizens. The ECI should be simplified and strengthened so it can be a useful tool for citizens' awareness and participation.

3. Advantages and risks of citizen participation

According to Sutton Trust findings increasing the number of people who are actively engaged in democratic process is priority for the efficient functioning of the EU. Participation gives the citizens an opportunity to express their desires, aims, so the decisions can be more incisive, and also the accidental conflicts between different groups can be prevented. Moreover, local people can improve their skills, develop their abilities, and their willingness to consensus and to achieve long-lasting solutions to any local problem. In addition, participation increases social cohesion between local people, as it increases the level of trust and the sense of belonging to the territory.

Sutton Trust research¹⁰ also reveals the disadvantageous side of citizens' participation. Creating awareness and involving citizens in decision-making leads an aim toward equality. If the number of participants is narrow, lacking an efficient selection method, the democratic control is not actually fulfilled. Besides this, participation in the last year has proved to be a strong weapon for populists all over the European Union. It can also be a very time-consuming for achieving consensus. Citizens' participation is also criticized as naive, unrealistic, lacking broad representation, and that citizens are primarily following their personal interests, and not the public good¹¹.

Citizens need to feel motivated to urge to participate in the decision-making process if they see the positive benefits in their everyday life from doing so. People also feel motivated when they have some aspect of their life or welfare threatened and when they have a better understanding of a political issue or situation.

Back in 2001 the European Commission presented a White Paper on Good Governance proposing "openness" and "participation" by involving the civil society.¹² Still The White Paper focused mostly on involvement of specific interest groups, civil organisations, and not on the ordinary citizens.

The year of 2013 was proclaimed as the "European Year of Citizens", aiming to strengthen "active citizenship", and to involve the ordinary citizens in dialogues, and in the work and policy-making of the EU institutions. Still what truly happens is that the EU stands for creating a direct relationship with its citizens but circumvents the governments of its member-states, instead of collaborating with them.

In March 2017 the European Commission launched a White Paper on the future of Europe. Discussion about the EU's 'democratic deficit' has been going on for decades, so the issues the white paper brings up are not new. However, for the first time there seems to be a definite recognition of the need for change. The Commission's discussion paper is remarkably

candid about widespread public distrust of Brussels, stating for example that “citizens’ trust in the EU has decreased in line with that for national authorities.¹³ Around a third of citizens trust the EU today, when about half of Europeans did so ten years ago. Overcoming this mistrust issue will not be easy, since: “Communities are not always aware that their farm nearby, their transport network or universities are partly funded by the EU.¹⁴

The White Paper emphasises the importance of facing expectations as being critical for future success of the European project. Where the Commission builds up expectations for economic growth and cross-border harmony driven from Brussels, it truly and inevitably makes itself vulnerable to attacks. When suggesting faster and stronger integration as one option (the fifth and final), the Commission notes ‘there is the risk of alienating parts of society which feel that the EU lacks legitimacy or has taken too much power away from national authorities’. On the other hand, the Commission states firmly that going back to the single market alone is not a good (second) option, etc.

Problems originate from the citizens who are uninformed about their rights and possibilities what they possess by being citizens of the EU. An approach that should be considered as very important in this direction is to fill the term "European citizenship" with a real content besides its symbolic interpretation by informing the citizens with the help of mass media.

Moreover, there are various legal tools for citizens to petition or make complaints against the decisions of the EU, but these opportunities are not used very often

The EU creates all the tools for the citizens' involvement, but still it may somehow try hindering this participation. Public officials may state that citizens are incompetent, while citizens, on the other hand blame the officials and institutions for not being invited to truly participate in the process – proving the saying that “ninety percent of politics is deciding whom to blame.”¹⁵

If citizens are not involved in the decision-making process from its beginning, they are usually less supportive. Citizens should be encouraged by feedback of the completed projects. People as a whole are more dedicated to participating in any initiative if they see and experience the betterment in the life of their own locality. The civil society should be strengthened to support democracy, in order to stop the declining trust of citizens in their politicians. The European Union and the members-states should encourage more voluntary activities and social connectedness which would represent the real fulfilment of participatory democracy.

The citizens of post-communist member-states, such as Bulgaria for example, show a diverse willingness to participate in the decision-making process both on European and national level.

4. The role of media and information

In the very complex system of the EU information matters a lot. Media has become a very powerful communication channel which can unfortunately be used as a tool to manipulate public at large. Media can prove to be very influential through its convincing messages for the people, who are many times unaware of the fact that they are influenced. The European Union often uses the help of the media to inform citizens about its achievements. The shift towards a participatory democracy and the freedom of speech involves the risks of demagogic and populist interventions, which must be controlled in order to preserve its legal pursuit. The new possibilities given by modern technologies should be utilized, but wisely.

People who are politically aware are also able to assign responsibility to the EU correctly. It is interesting that people who read papers with a lot of EU coverage are proven to be more competent than those who rely on television coverage – it is very often for television to simply prime the citizens to think more about the EU.¹⁶

Conclusion

In the EU, there are two contradictory trends which are simultaneously presented: globalisation and centralization. While certain decisions are moved from national to EU level taking away some national sovereignty, on the other hand the principle of "subsidiarity" is also emphasized, which refers to solving problems on lower levels and supporting community activity. The Union, therefore, on one hand enhances citizen participation by using deliberative methods to involve stakeholder, but on the other hand widens the gap between its citizens and the policy-makers.

At the time of a legitimacy crisis of the EU, much attention should be paid on fostering a comprehensively efficient citizen participation. It means creating a platform which is transparent and easily available for ordinary citizens or for civil organisations. Through this they can visibly participate in the public debates and express their opinion.

After looking over the different factors and influences which pull back the establishment of a legally operating participatory system, the following observations can be specified:

- Civil participation and awareness is crucial for the legitimacy of the European Union

- The legal basis for citizen participation is adequate, the obstacles mainly appear in putting them into practise
- A feedback is needed about the outcome of any initiative on EU level, that implies citizen participation
- A two-way communication is needed between the citizens and the authorities
- Media should be utilized in a fair way by the EU - to inform citizens about the results and the possibilities and not to manipulate them
- Citizens should start to care not only about what the EU and its institutions can do for them and their countries, but also what the same EU institutions can do for the European project. As the President of the European Council stated recently – “*United we stand, divided we fall*”¹⁷.

Bibliography

Allerkamp, D (2010). Who Sets the Agenda? - How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission’s Prerogative - ECPR SG EU – Porto, Portugal.

Arnsten, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. AIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-22

Callahan, W.A. (2007). “Future Imperfect: The European Union’s Encounter with China (and the United States).” *Journal of Strategic Studies*, Vol. (4-5), pp. 777-807 (ON).

Curtin, D. Meijer, A. (2006). “Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents”, *Information Polity*, 11:2, 109-22.

Curtin, D. (2009). *Executive Power of the European Union. Law. Practices and the Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press

Curtin, D. Mair, P. Papadopoulos, Y. (2012). *Accountability and European Governance*. West European Politics Series, Routledge, USA and Canada.

Bovens, M. (2008). Schillermans, T. Hart, P. Does Public Accountability Work: An Assessment Tool? *Public Administration* 86/1, p. 225-242.

Follesdal, A., Hix, S. (2006). “Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, 44:3, 530 – 560.

Karlsson, C. (2009). Holding Treaty Reformers Accountable: Any Progress? in Gustavsson, S. Karlsson, C. Persson, T (eds). *The Illusion of Accountability in the European Union*. London: Routledge, p.67-82.

Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils, in Strom, K. Muller, W. and Bergman, T. (eds). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, A. (2002). In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40/4, p. 603-624.

Parsons, C. Showing Ideas as Causes: the Origins of the European Union. *International Organization*. 56/1, p. 135-166.

Hobolt, S., Tilley J. *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford:Oxford University Press, 2014.

Setala, M. Schiller, T. (2012). *Citizens’ Initiatives in Europe*, Palgrave, Macmillan.

Bovens, M. Curtin, D., Hart, P. eds. (2010). *The Real World of EU Accountability. What Deficit?* Oxford: Oxford University Press.

Official documents

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01.

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (Consolidated version 28/07/2015)

European Commission, 2001. White Paper on Good Governance.

European Commission, 2011. Guide to the European Citizens' Initiative

European Commission, 2017. White Paper on the Future of Europe – Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025

"United we stand, divided we fall": letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit

¹ Curtin, 2010.

² Allercamp, 2011.

³ Hood, 2012.

⁴ Bovens M. Curtin, D. Hart, P., 2011.

⁵ Hood, 2010.

⁶ Lupia, 2003.

⁷ Treaty of the European Union, 2009.

⁸ Arnsten, S. 1969.

⁹ European Commission, 2011.

¹⁰ Sutton Trust, 2006.

¹¹ Callahan, 2007.

¹² European Commission, 2001.

¹³ White Paper on the Future of Europe, March 2017.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Meg Greenfield, Newsweek, 12 February 1996.

¹⁶ Hobolt, Tilley, 2014.

¹⁷ Letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit.

ЕС И БОРБАТА С НЕЛОЯЛНИТЕ ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ В МЕЖДУНАРОДЕН АСПЕКТ

Димитър Хаджиниколов*

***Резюме:** В съвременната международна търговия се усилва ролята на борбата с нелоялните търговски практики: дъмпинг, субсидиран експорт, картелни споразумения, злоупотреби с държавен протекционизъм. За защита на своите търговски интереси ЕС е разработил доста сложна и ефикасна система от мерки. Поради различни причини, които са разгледани в доклада, се налага доразвиване на тази система, особено по отношение на антидъмпинговите и антисубсидийните мерки. Това се налага поради промените в международни отношения, най-вече защото дъмпингът и експортното субсидиране нарастват с напредването на глобализацията и особено след появата на нови големи експортъори с неукрепнала пазарна организация на икономиката. През последните две години Европейската комисия предложи някои важни промени в съществуващите правила. Първо, съществено бе променена антидъмпинговата процедура по отношение на определянето на дъмпинговия марж. Второ, прецизирана бе методологията за определяне на антисубсидийните и антидъмпинговите мита, като по-голяма тежест получи размера на очакваните загуби като критерий за тежестта на санкциите.*

***Ключови думи:** търговска политика на ЕС, антидъмпингови мерки, антисубсидийни мерки, изравнителни мита, материална вреда, държавна намеса в експорта.*

Въведение

През последните десетилетия се наблюдава непрекъснат процес на намаляване на ролята на митата в международната търговия. Преди 30-40 години средното мито върху вноса на промишлени стоки бе между 10 и 15%, а днес средният размер на митото при вноса в ЕС на неаграрни стоки, претеглен през обема на вноса, е едва 3,0%.¹ Подобно е положението и в останалите основни глобални търговски партньори.

* Професор в УНСС, доктор на икономическите науки, председател на Българската асоциация за европейски изследвания

Таблица 1 Размер на митата при вноса на стоки в ЕС, САЩ, Китай и Япония (2017 г., претеглен през обема на вноса, %)

	Общо	Неаграрни стоки	Аграрни стоки
ЕС (28)	3,0	2,6	7,8
САЩ	2,4	2,3	3,8
Китай	4,4	4,0	9,7
Япония	2,1	1,2	11,1

Източник: Съставено от автора по данни на СТО

Силното намаляване на митата е резултат от либерализацията на международната търговия, осъществена в продължение на почти 70 години, като се започне с първия кръг на многостранните търговски преговори, проведен в Женева през 1947-1948 г. и се завърши със сегашния кръг, започнал през 2001 г. в Доха. След Уругвайския кръг, приключил през 1994 г. и приемането на новия вариант на Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ 1994), класическите търговски мита практически престанаха да играят ролята на търговска защитна мярка. Към това трябва да добавим и фактът, че в момента повече от 60% от световната търговия се осъществява при преференциални митнически режими, където митото е 0% или почти 0%.

Означава ли гореизложеното, че търговската и тарифната политика са загубили напълно своето значение? Не, но е променен инструментариума за тяхната реализация. Защото обикновените мита са предназначени да регулират международната търговия в условията на нормална (лоялна) конкуренция и в условията на глобализацията те наистина станаха излишни. Наред с лоялната конкуренция съществува обаче и нелоялна конкуренция и там търговски защитни мерки продължават да са крайно необходими. Такива практики на нелоялна конкуренция са дъмпингът, субсидирането на експорта, картелните споразумения, измамите с интелектуална собственост и др. .

Развитие на общите предпазни мерки

Общите предпазни мерки при вноса се обозначават като Safeguard Measures. Подобни класически предпазни мерки се включват във всички търговски договори и са предназначени за ситуации, в които промишлеността на страната-импортьор е засегната от непредвидено, остро и внезапно увеличение на вноса. Предпазната мярка

на СТО (WTO Safeguard Measure) е регламентирана в член XIX от Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ 1994). Той позволява на членовете на ГАТТ да предприемат "предпазни" мерки за защита на конкретна национална промишленост от непредвидимо увеличение на вноса на даден продукт. Посочената предпазна мярка може да се изразява във временно оттегляне на засегнатите държави-членки на СТО от поетите ангажименти за намаляване на съответните мита.² Предпазната мярка (клауза) на ГАТТ практически не се прилага от ЕС. Причините за това са няколко, като най-съществената е, че посочената мярка е предназначена за „възникващи пазарни икономии“, които временно защитават съответния сектор на икономиката си, докато той укрепне и може да се включи в глобалната конкуренция. За ЕС, като една от икономически най-развитите части на света, е трудно да си представим подобна роля.³ През периода 2012-2016 г. не е започнато нито едно разследване на Европейската комисия, целящо въвеждане на общата предпазна клауза, предвидено от ГАТТ.

За държавите, които не членуват в СТО и/или нямат статут на призната пазарна икономика, се прилага една друга обща защитна мярка, изразяваща се в специален режим на наблюдение на вноса в ЕС (surveillance), съответно на експорта на тези държави. Тази мярка е доста стара. През годините на Студената война като "страни с държавна търговия" се третираха СССР и останалите страни-членки на Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ). Европейската икономическа общност въведе тогава количествени ограничения (квоти) при вноса на някои стоки от тези страни, по-специално при вноса на текстил, облекло, стоманени продукти, изкуствени торове и др. След края на студената война мярката „засилен контрол“ се запази, но тя имаше вече по-скоро икономически, а не политически характер. Целта на Европейската общност (ЕО) бе да предпази пазара си от внос на субсидирани експортни продукти. Хипотезата бе, че в бившите социалистически страни, където все още няма функционираща пазарна икономика, държавната намеса в икономиката е твърде силна и може да доведе до изкривяване на цените на експорта и това да породи нелоялна конкуренция при експорта. Засиленият контрол се запази спрямо някои от посочените държави и след разпускането на СИВ тъй като те не бяха създали още функционираща пазарна икономика. Основният критерий за наличието на такава икономика е членството на съответната държава в СТО. Целта на засиления контрол е да се намали опасността от дъмпингов и субсидиран експорт от посочените държави. При установяването на цени на експорта под нормалната стойност Европейската комисия незабавно въвежда

временно антидъмпингово или изравнително антисубсидийно мито и започва съответното разследване. Така чрез засиленият контрол се печели време.

Приетият през 1994 г. регламент за тази група държави обхващаше почти всички бивши европейски социалистически страни, както и бившите съветските републики, Северна Корея и Виетнам, но не включваше КНР.⁴ По-късно повечето от гореспоменатите държави станаха членове на СТО, а някои от тях и на ЕС, ето защо при следващия регламент, приет през 2009 г. и разглеждащ „засиленият контрол“, списъкът бе значително съкратен. Той включваше: Армения, Азербайджан, Беларус, Казахстан, Северна Корея, Русия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Виетнам.⁵ За периода след 2009 г. по-голямата част от тези страни бяха приети в СТО – Армения, Русия, Виетнам, Таджикистан и Казахстан, което наложи отмяната на регламента от 2009 г. и приемането на нов регламент по същата защитна мярка – Регламент (ЕС) 2015/755 на Европейския парламент и на Съвета, където за наблюдение остават само 6 страни: Азербайджан, Беларус, Казахстан, Северна Корея, Туркменистан и Узбекистан. Тъй като междувременно Казахстан се присъедини към СТО, се наложи с регламент на Комисията тази страна да бъде заличена от списъка и в момента засиленото наблюдение може да се прилага само спрямо пет страни – посочените по-горе без Казахстан.

Класическият засилен контрол по географски признак не е прилаган през последните години. Основната причина вече бе посочена. За сметка на това обаче Европейската комисия разви една нова форма на засилен контрол, която не е географски, а стоково ориентирана. С регламент на Европейската комисия през 2016 г. бе въведено задължително наблюдение на вноса на редица стоманени изделия. Наблюдението има предварителен характер, т.е. то предхожда вноса в ЕС, но е задължително условие за допускане на стоманените изделия до единния пазар на ЕС. В този смисъл то може да се счита и за форма на лицензиране. Както и при другите форми на засилен контрол и в този случай основно внимание се отделя на експортната цена с цел своевременно да се предотврати евентуален дъмпинг или субсидиране на експорта. Наблюдението се отнася за всички трети страни, освен за страните от Европейското икономическо пространство – Норвегия, Исландия и Лихтенщайн.⁶ Статистическите данни показват, че въведената мярка засяга най-вече КНР, на която се падат около 30% от вноса на стоманени изделия в ЕС, следват Русия, Украйна, Беларус, Южна Корея (виж таблицата по-долу).

Таблица 2 Внос в ЕС на стоманени изделия (2015 г., % от целия внос)

	Плоски изделия	Тръби
Китай	32	17
Русия	16	9
Украйна	10	13
Южна Корея	10	2
Беларус	2	14
Турция	5	11
Индия	6	1
Иран	6	1
Швейцария	1	10
Норвегия	1	7
Други	11	15

Източник: Съставено от автора по данни на Eurofer

Развитие на антисубсидийната защитна мярка

До средата на 2016 г. антисубсидийната процедура на ЕС се основаваше на Регламент (ЕО) № 597/2009 на Съвета. Този правен акт бе заменен с нов – Регламент (ЕС) № 2016/1037 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на ЕС.⁷ Новият регламент, както и предишният, се базира на Споразумението за субсидиите и изравнителните мерки на СТО. Основните положения на стария правен акт са запазени, но има някои важни нови полезни уточнения и промени, целящи да направят мярката по-ефикасна и по-прозрачна. По отношение на ефикасността основните подобрения са свързани с въвеждането на т.нар. информация по аналогия. По този начин се разширяват възможностите на Европейската комисия да събира данни от предприятия и/или държави, аналогични на тези, срещу които се извършва разследването. От гледна точка на прозрачността значителен прогрес е достигнат при дебатирането на ползите и рисковете, свързани с въвеждането на антисубсидийните изравнителни мита. Целта е да се намери такова решение, което да има оптимален, а не максимален, икономически и социален ефект, тъй като понякога интересите на производителите и на потребителите се различават. Търсенето на пресечната точка на интересите се обозначава като „Интерес на Съюза“. Например, ако е налице внос на субсидирана ламарина в ЕС това може да е пагубно за местните производители на ламарина и съответно те да настояват за въвеждане на максимално възможното антисубсидийно мито. Производителите на леки коли, обаче, ще са на друго мнение,

тъй като за тях е важна крайната цена на автомобилите и те биха предпочели поевтината вносна ламарина пред местната по-скъпа ламарина. На същата позиция биха били и потребители. В такива случаи Европейската комисия трябва да търси баланс на интересите между производителите на стоманена ламарина в ЕС, трудещите се в стоманодобивните предприятия, производителите на леки коли и потребителите, без обаче да се излиза извън рамките на европейското право по отношение на лоялната конкуренция.

Новият регламент също така прецизира системата на „трите кошници“, с която се класифицират субсидиите:

„Червена кошница“⁸ – включва изрично забранените субсидии. Това са:

- Експортни субсидии, т.е. субсидиите, пряко свързано с цената на експорта. В Приложение I на регламента е даден примерен списък на такива субсидии. Например: Вътрешни транспортни и спедиторски такси върху товари за износ, които се определят или чието приемане се възлага от правителствата при по-благоприятни условия спрямо вътрешните товари; Пълното или частично освобождаване, опрощаване или отложено плащане на преки и косвени данъци или осигурителни вноски; Предоставянето от правителствата или специални институции, контролирани от правителствата, на гаранционни или застрахователни схеми при експортно кредитиране при ставки на премията, които не могат да покрият дългосрочните оперативни разходи и загуби на програмите; Предоставянето от правителствата или специални институции, контролирани и/или подчинени на правителствата, на експортни кредити по ставки, които са по-ниски от тези, които те в действителност следва да заплащат и др.⁹
- Специфични субсидии - субсидии, които се предоставят без публичен търг на отделни предприятия или групи от предприятия. При този вид субсидиране съществува обосновано подозрение за нелоялна конкуренция, вкл. с експортна насоченост.

„Зелена кошница“ – включва допустимите субсидии. В регламента от 2016 г. те са разгледани в Приложение IV. То се базира на Споразумението за селското стопанство на СТО, но има приложение и за другите отрасли. Допустими са субсидиите за:

- Аграрния сектор, като се поставя условието субсидирането да не е свързано с ценообразуването.

- Екологични цели, но субсидирането трябва да е ограничено до размера на недостигащите средства (остатъчен принцип).
- Научно-развойна дейност, като е недопустимо субсидирането на преките разходи (заплати).
- Изоставащи региони, като за целта е необходимо да има национален правен акт ясно дефиниращ кои региони попадат в тази категория.
- Малки и средни предприятия, тъй като подобно субсидиране има незначителни последици за външната търговия. Все пак се предполага, че субсидирането ще е ограничено по размер и по време и ще се провежда чрез публичен търг.

Между двете групи субсидии – забранените и допустимите субсидии се намира една трета група субсидии – тези с не напълно изяснен статут. Това е т. нар. „синя кошница“¹⁰, която включва отрасловите неспецифични субсидии. По принцип като неспецифични субсидии те не попадат в групата на забранените субсидии, но тъй като специално не са указани като допустими субсидии, те не могат да се третират и като напълно разрешение. Ето защо към тези субсидии се подхожда аналитично, като се проследява въздействието им върху експорта.

Въпросът за това коя субсидия в коя кошница попада остава един от спорните въпроси при сегашния кръг от многостранните търговски преговори на СТО. Развиващите страни и общности се стремят да разширят кръга на допустимите субсидии, свързани със селското стопанство, а развиващите се страни обратното, се стремят да ограничат този кръг. По време на министерската среща на СТО в Хонконг през 2004 г. САЩ например успяха, с подкрепата на ЕС, да включат в „синята кошница“ субсидиите, които не влияят на размера на производството (decoupled subsidies). Това беше остро критикувано от развиващите се страни и бе една от причините за забавянето на преговорния процес.¹¹ На министерската среща на СТО в Найроби (2015 г.) като компенсация на развиващите се страни бе предложено премахването на всички видове забранени аграрни субсидии, т.е. на субсидиите, свързани с ценообразуването. Този компромис, известен като „Пакета от Найроби“ (“Nairobi Package”) обаче съхрани правилото, че субсидиите, които не влияят върху размера на производството, т.е. преобладаващата част от съвременните аграрни субсидии в САЩ и ЕС, ще останат в т. нар. „Синя кошница“ и няма да бъдат санкционирани. Ето защо много от развиващите се страни определиха отстъпката като недостатъчна.¹²

Поради спорния характер на дефинициите, свързани със субсидирането, и поради опасността от продължителни дела в Органа за решаване на спорове на СТО,

както и поради факта, че ЕС сам не желае да се откаже от субсидирането в рамките на Общата селскостопанска политика, а и под други форми, прилагането на антисубсидийната търговска защитна мярка на ЕС е ограничено. Този подход на Европейската комисия е подложен напоследък на определена критика, счита се че по отношение на КНР може да се разшири прилагането на антисубсидийните мерки¹³

Таблица 3 Антисубсидийни мерки (мита) на ЕС в сила на 31.12.2016 г. (по страни и отрасли)

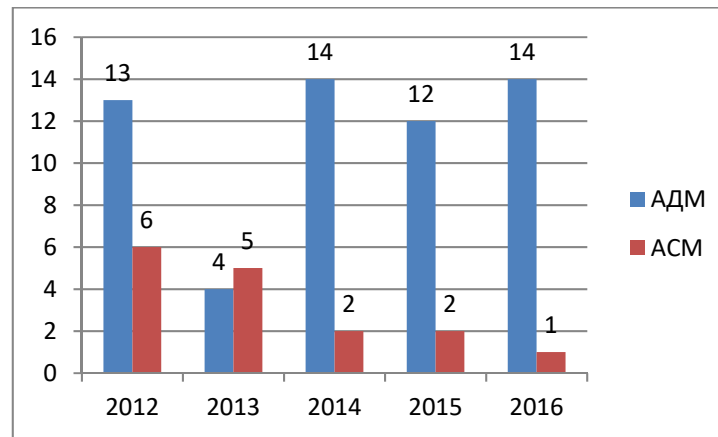
	Черна металургия	Химия	Био-дизел	Хартия	Соларни панели	Продукти със стъклени влакна	Керамични изделия	Риба	Общо
Канада			1						1
КНР	1			1	1	1	1		5
Индия	3	2							5
Малайзия					1				1
Тайван					1				1
Турция								1	1
САЩ			1						1
Общо									15

Източник: Съставено от автора по данни от European Commission (2017) Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard Statistics Covering the 12 Months of 2016, Brussels

Развитие на антидъмпинговата защитна мярка

Както се вижда и от фигура 1 антидъмпинговата мярка е в момента най-важната защитна търговска мярка на ЕС. Това е така защото обемът на износа по дъмпингови цени, т.е. по цени по-ниски от вътрешните цени, непрекъснато расте. Редица развиващи се икономики с ограничен вътрешен пазар, но със значителен производствен потенциал, се стремят да постигнат високи темпове на икономически растеж, разчитайки основно на експорта и това е благоприятна почва за появата на международен дъмпинг.

Фигура 1 Съотношение между започнатите от Европейската комисия разследвания по антидъмпингови защитни мерки (АДМ) и антисубсидийни защитни мерки (АСМ) през периода 2012 – 2016 г.



Източник: Съставено от автора по данни от European Commission (2017) Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard Statistics Covering the 12 Months of 2016, Brussels

Антидъмпинговото законодателство на ЕС се основава на Споразумението за прилагането на чл. VI на ГАТТ относно борбата с дъмпинга. Той дава право на държавите-членки на СТО да прилагат антидъмпингови мерки, т.е. мерки срещу вноса на продукт на експортна цена под неговата "нормална стойност", ако такъв дъмпингов внос причинява вреда на местна промишленост в страната-импортьор.¹⁴ Както виждаме в това определение на дъмпинга и съответно в антидъмпинговата практика, основно място заема понятието „нормална стойност“ („normal value”). В класическото разбиране за дъмпинга, което господстваше до Уругвайския кръг на многостранните търговски преговори, и което се защитава и днес от големите развиващи се икономики, за нормална стойност на изнасяните продукти се приема вътрешната цена, изчистена от всякакви данъци и такси. Това, което сега обаче се е наложило като разбиране за нормална стойност и то не само в ЕС, но и другите развити икономики е, че вътрешната цена не може винаги да се приема за нормална стойност. Съгласно антидъмпинговото законодателство и практиката на ЕС, съществуват три ситуации, когато вътрешната цена не е „нормалната стойност“. Те са следните:

- Когато в страната-износител въобще не се продава съответната стока или се продава в твърде малки количества за да възникне нормална конкуренция;
- Когато вътрешният пазар на страната-износител е сам по себе си твърде малък, за да породи достатъчно конкуренция;

- Когато икономиката на страната-износител не е призната от ЕС за „функционираща пазарна икономика“ или с други думи това е „непазарна икономика“.

В тази ситуация, съгласно стария антидъмпингов регламент (Регламент 1225/2009)¹⁵ съществуват две възможности за определяне на нормалната стойност от Европейската комисия – чрез аналогия или чрез калкулиране. Първият способ, чрез аналогия, обикновено поражда спорове за това, дали избраните аналогични производители съответстват на разследваните за дъмпинг производители и съответно дали пазара на страната по аналогия може да се счита за еквивалентен на пазара в страната на разследвания експортър. Например ако се разследва за дъмпинг експортър от Виетнам е трудно да си представим, че ще се приеме като подходящо в Арбитража на СТО използването по аналогия на цената на вътрешния пазар на стоката в САЩ.

Вторият способ, описан в споменатия регламент, е следния: „Когато няма продажби или има нисък обем на продажби на сходен продукт при обичайни търговски условия или когато поради специфичната пазарна ситуация такива продажби не позволяват да се направи точно сравнение, нормалната стойност на сходен продукт се определя на основата на разходите за производство в страната на произхода, увеличена с обосновани по размер разходи за реализация, общи и административни разходи и реализиране на печалба...“¹⁶

Това е методът чрез калкулиране и той може да се представи по следния начин:

$$V_n = (C_v + \frac{C_f}{n} + \frac{C_m}{n} + \frac{C_a}{n}) \times (1 + P_n)$$
където V_n е нормалната стойност, C_v са променливите разходи за производството на единица от съответната стока, C_f са постоянните разходи за цялото произведено количество, а n – количеството (бройката) произведена стока, C_m са маркетинговите разходи, C_a – административните и други подобни разходи, а P_n е нормата на печалба, която се определя като осреднена величина за съответния отрасъл.

На базата на данните на экспортната цена и нормалната стойност се определя дъмпинговия марж по формулата: $M = \frac{V_n - P_x}{P_x}$ където M е дъмпинговият марж, V_n е нормалната стойност, а P_x е экспортната цена. Правилото е, че антидъмпинговото мито трябва плътно да се приближава до дъмпинговия марж.

Промените, които настъпиха през последните две години са основно в две посоки. Първата е свързана с определянето на дъмпинговия марж. Тук има две съществени промени – първо, намаля значението на понятието „непазарна икономика“, което и без това бе подложено на значителна критика поради неясния подбор на

критериите.¹⁷ Тъй като, така или иначе, на 11.12.2016 г. изтичаше 15 годишния преходен период, определен с Протокола за присъединяване на КНР към СТО, който даваше право на другите държави-членки на СТО да третират КНР при разглеждането на нелоялни търговски практики, като „непазарна икономика“, то се очакваше, че ЕС ще потърси някакво друго решение, за да защити интересите на производителите.¹⁸ Това решение, което бе възприето сега от ЕС, е да се извършва проверка за всеки отделен случай, дали съответният експортър оперира в нормални пазарни условия. Подходът е близък до прилагания от Търговската комисия на САЩ (US International Trade Commission) и също е твърде дискусионен.¹⁹

Новият антидъмпингов регламент 2016/1036²⁰ отдава също така предпочитание на използването на метода на аналогията пред метода на калкулацията. Това е особено важно за тези страни, които са членки на СТО, но техните експортъри могат да бъдат оценени като опериращи в непазарни условия (КНР, Казахстан, Виетнам, Беларус и други). В регламента се казва, че в подобни случаи нормалната стойност се определя на основата на цената или на формираната стойност в трета страна, или ако това не е възможно, „на всяка друга разумна основа, включително и цената, действително платена или платима в Съюза за сходни продукти, подходящо коригирана, ако е необходимо, за да се включи разумен марж на печалба.“²¹ По този начин се ограничават възможностите за маневриране на разследваните предприятия, които в досегашната практика често правеха усилия да изопачат своите данни за разходите с цел да намалят или въобще да премахнат дъмпинговия марж.

Втората посока на промяната е по отношение на размера на антидъмпинговото мито. Досега то се ориентираше основно към размера на дъмпинговия марж. Сега нараства значението и на фактора – „Интерес на съюза“, който бе разгледан по-горе с примера за внасяната субсидирана ламарина. В нормална ситуация размерът на дъмпинговия марж, като стойност ($M \times X$, където M е дъмпинговия марж, а X стойността на експорта) надвишава размера на реално причинената щета на Съюза, тъй като се отчита и ползата за производителите на готовите изделия от внасяните суровини и/или полуфабрикати (примерът с ламарина).

Промяната в методологията може добре да се илюстрира с антидъмпинговата процедура на Комисията относно вноса на „горещо валцовани плоски продукти от желязо, от нелегирани стомани или от други легирани стомани“, т.е. на ламарини, от КНР.²² Въпреки възраженията на Асоциацията на производителите на желязо и стомана в Китай, Комисията използва при установяването на дъмпинговия марж цените на

съответните стоманени изделия на вътрешния пазар на САЩ, като не взема предвид данните за стойността на изделията, основаващи се на калкулации на китайските производители (експортърите). Този „твърд“ подход на ЕС доведе до установяването на висок дъмпингов марж, равен на 106,9% като средна величина за всички китайски производители. В същото време обаче Комисията възприема „мек“ подход при определянето на самото антидъмпингово мито, изхождайки от размера на „маржа на вредата“, т.е. приспадайки от пряката вреда на дъмпинга косвената полза за останалите отрасли. Според Комисията „маржа на вредата“ е 35,9%. Именно този резултат, а не дъмпинговият марж, бе взет за база на въвеждането на антидъмпингово мито, което е със същия среден размер като вредата, т.е. 35,9%.²³

Изводи

Търговската либерализация е изгодна за експортърите от ЕС и за европейската икономика като цяло. Очевидно тази основна линия на търговската политика на ЕС ще се запази и за в бъдеще. Но това не означава, че Европейският съюз ще стои безучастен към наличието на нелоялна конкуренция в международен аспект, още повече, че самата либерализация създава условия за появата на нови силни „играчи“ с големи експортни амбиции, които понякога прибегват и до непозволени методи за търговска експанзия. Усилват се и опитите да се ограничат европейските експортъри чрез неоправдани тарифни и нетарифни бариери.

В тези условия е особено важно ЕС да усъвършенства своите защитни търговски инструменти, като се започне от предпазните мерки със засилен контрол и се премине към специализираните антисубсидийни и антидъмпингови мерки и свързаните с тях изравнителни мита. Статистиката показва, че засега прилагането на защитните търговски мерки на ЕС срещу нелоялни търговски практики на трети страни е твърде ограничено, както по обем, така и по отрасли и по страни. Ето защо може с увереност да се предположи, че тази „пацифистка позиция“ ще бъде преосмислена.

Като потвърждение на това очаквано развитие могат да се изтъкнат някои налични вече симптоми на „втвърдяване“ на позицията на ЕС. Един такъв симптом е въвеждането на засиления контрол на вноса на стоманени изделия. Изпълнителните регламенти, които Европейската комисия прие през 2017 г. и въведените с тях антидъмпингови мита, също говорят за по-решителен подход при разследването на дъмпинга. Може да се очаква, че този подход ще се пренесе и върху антисубсидийните разследвания.

¹ WTO (2017) Tariffs and imports: Summary and duty ranges. European Union,

<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E28%2cCN%2cUS%2cJP>

² GATT (1986) The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, p. 36.

³ По-подробно за причините да не се прилага от ЕС предпазната клауза на ГАТТ виж: Хаджиниколов, Д. (2011) Общата търговска политика на Европейския съюз след Лисабонския договор, с. 50.

⁴ Стоките от КНР подлежат на предварителен контрол съгласно общите правила на експортно-импортния режим. След присъединяването на КНР към СТО в края на 2002 г. Съветът на ЕО прие отделен регламент за внос от Китай, който беше за 12 години и предвиждаше освен мерки за предварително наблюдение, сходни на тези, които се прилагат за държавите извън СТО, така също и мерки за ограничаване на вноса чрез квоти, ако има съществено нарастване на пазарния дял на Китай – виж Регламент (ЕО) № 427/2003 на Съвета от 3 март 2003 година относно временен защитен механизъм по отношение на вноса на някои продукти с произход от Народна република Китай и да изменение на Регламент № 519/1994 относно общите правила за внос от някои трети страни, Официален вестник на Европейския съюз, L 65/1 от 8.3.2003 г.

⁵ Регламент ЕО № 625/2009 на Съвета от 7 юли 2009 година относно общия режим на внос от някои трети страни, Официален вестник на Европейския съюз, L 158/1 от 17.7.2009 г.

⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/670 на Комисията от 28 април 2016 година за въвеждане на предварително наблюдение от страна на Съюза върху вноса на някои железни и стоманени продукти от някои трети държави, Официален вестник на Европейския съюз, L 115/37 от 29.4.2016 г.

⁷ Регламент (ЕС) 2016/1037 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейския съюз (кодифициран текст), Официален вестник на Европейския съюз, L 176/55 от 30.6.2016 г.

⁸ На английски, по аналогия със светофарните светлини, се използва терминът *amber box* – което означава „кошница с кехлибарен цвят“.

⁹ Регламент (ЕС) 2016/1037 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година..., с. 81-82.

¹⁰ В някои издания се указва като „жълта кошница“.

¹¹ Murphy, S., Suppan, St. (2004) The new Blue Box: A step back for fair trade, Publication of the Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, USA, p. 4.

¹² World Trade Organization, Tenth WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015.

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mc10_e.htm

¹³ Bungenberg, M. (2016) Application of EU Trade Defense Instruments in regard to imports from China now and beyond December 2016, European Parliament, Brussels, p. 6.

¹⁴ GATT (1986) The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, p. 10.

¹⁵ Регламент ЕО №1225/2009 на Съвета от 30 ноември 2009 г. за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейската общност, Официален вестник на Европейския съюз, L 343/15 от 22.12.2009 г.

¹⁶ Пак там, с. 54.

¹⁷ Detlof, H., Fridh, H. (2006) The EU Treatment of Non-Market Economy Countries in Antidumping Proceedings, Swedish National Board of Trade, p. 12.

¹⁸ Bungenberg, M. (2016) Application of EU Trade Defense Instruments in regard to imports from China now and beyond December 2016, European Parliament, Brussels, p. 7.

¹⁹ Hufbauer, G., Cl., Cimino-Isaacs, C. Looming US-China Battles?: Market Economy Status (Part II), Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/looming-us-china-trade-battles-market-economy-status-part-ii>

²⁰ Регламент (ЕС) 2016/1036 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, L 176/21 от 30.6.2016 г.

²¹ Пак там, L 176/26.

²² Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/649 на Комисията от 5 април 2017 година за налагане на окончателно антидъмпингово мито върху вноса на някои горещовалцовани плоски продукти от желязо, от нелегирани стомани или от други легирани стомани с произход от Китайската народна република, Официален вестник на Европейския съюз, L 92/68 от 6.4.2017 г.

²³ Пак там, L 92/93.

ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ И КИТАЙ: СЪТРУДНИЧЕСТВО И/ИЛИ СЪПЕРНИЧЕСТВО

Антонина Хабова*

***Резюме:** Историята на отношенията между обединена Европа и Китайската народна република (КНР) имат едва четиридесетилетна история, но тя е изключително сложна и динамична. Причините се крият както в развитието на самия Китай и еволюцията на Европейския съюз (ЕС), така и в промените в международната система и процесите в глобалната икономическа среда.*

Настоящият доклад цели да анализира съвременното състояние на отношенията между ЕС и Китай, основните движещи фактори и ключовите предизвикателства пред тях. Тези отношения се разглеждат като важна съставна част в съвременната международна система и една от движещите сили на нейната динамика. Става въпрос за два субекта, които следват различни модели на развитие, а поведението им на международната сцена се основава на различни ценностни системи, различни култури, традиции и разбиране за политика. Нещо повече, както Европейският съюз, така и Китай, преминават през ключов период на реформи, изходът от които ще има въздействие, далеч надхвърлящо техните непосредствени граници.

Основано на безспорен взаимен интерес, развитието и по-нататъшното разширяване на сътрудничеството е стратегически важна възможност за Съюза и за КНР. В същото време отношенията между двата субекта са изправени пред редица рискове и предизвикателства, част от които са свързани със сложната международна икономическа и политическа реалност. Тест за отношенията ЕС – Китай е лансираната през 2013 г. китайска инициатива „Един пояс, един път“, която открива нови възможности, но поставя и ново, съществено предизвикателство за Европейския съюз и неговата амбиция за превръщането му в пълноценен център на сила на глобалната сцена.

***Ключови думи:** отношенията ЕС – Китай, Китай, „Един пояс, един път“*

* Доктор, главен асистент в Катедра „Международни отношения“, Факултет „Международна икономика и политика“, УНСС.

Въведение

Историята на отношенията между обединена Европа и Китайската народна република (КНР) имат едва четиредесетилетна история, но тя е изключително сложна и динамична. Причините се крият както в развитието на Китай и еволюцията на Европейския съюз (ЕС), така и в промените в международната система и процесите в глобалната икономическа среда. Става въпрос за два субекта, които следват различни модели на развитие, а поведението им на международната сцена се основава на различни ценностни системи, различни култури, традиции и разбиране за политика. Нещо повече, както Европейският съюз, така и Китай преминават през ключов период на реформи, изходът от които ще има въздействие, далеч надхвърлящо техните непосредствени граници. Европейският съюз е изправен пред предизвикателството да преодолее и да излезе по-силен от състоянието на криза (икономическа, финансова, политическа, криза на идентичността), в която е изпаднал, а Китай да докаже на света, че издигането му е устойчив процес, който не представлява заплаха за сигурността и стабилността в глобалната система.

Общи интереси и зони на напрежение

Отношенията между Европейския съюз и Китай са белязани от любопитна двойственост. Въпреки безспорния взаимен интерес от разширяване на сътрудничеството и нарастващата взаимозависимост в икономическата сфера, в диалога си ЕС и Китай са изправени пред редица проблемни въпроси и предизвикателства.

Икономическото развитие на Китай, огромният размер на китайския пазар и значителните трудови ресурси са изключителна възможност за европейския бизнес, за генерирането на растеж в самата Европа и за амбициите на ЕС да играе по-важна роля на глобалната сцена. В същото време, Европейският съюз възприема Китай като издигаща се сила, която поставя предизвикателство пред ценностите и стандарта на живот в Европа.

За Китай ЕС е стратегически важен партньор както за постигането на индустриализация, урбанизация, повишаване на технологичното ниво на китайската икономика, модернизация на селското стопанство, така и в усилията на китайската държава за мирно развитие и многополюсен свят. ЕС е най-големият търговски партньор

на Китай. Той е и сред най-големите инвестиционни партньори на страната като дестинация и източник на преки чуждестранни инвестиции.

В същото време, в Китай има известни опасения от прекаленото навлизане на западно влияние в китайското общество и западно присъствие в китайската икономика. ЕС вижда като своя мисия трансформацията и демократизацията на Китай, прехода на азиатската държава към отворено общество, основано на върховенството на закона и зачитане на човешките права¹, докато Китай възприема всичко това като посегателство спрямо суверенитета, като опит за намеса във вътрешните работи и за дестабилизиране на страната.

ЕС и Китай са конкуренти в икономическата сфера и съперници в битката за ресурси. Пекин е критикуван, че от гледна точка на формални ограничения пред чуждестранните инвестиции, страната е една от най-малко отворените икономики в Г20. Докато китайски фирми, опериращи в чужбина, получават държавни субсидии и подкрепа от китайското правителство, редица сектори от китайската икономика (финансов, стратегически индустриални сектори, ключова инфраструктура, телекомуникации, медии, логистика, здравеопазване) все още остават затворени или ограничени за чуждестранни инвестиции. Това, както и търговският дефицит с Китай (през 2015 и 2016 г. той достига до рекордни нива - съответно, 180 млрд. евро и 174 млрд. евро²), който е сериозно предизвикателство за макроикономическата стабилност на Съюза, поставя темата за реципрочността в икономическите отношения в центъра на диалога Брюксел-Пекин.

Китай успява да се възползва максимално от кризата в ЕС от 2008-2009 г. Китайските компании, използвайки значителните си финансови ресурси и нуждата на европейците от ликвидност, започват да придобиват стратегически активи в цяла Европа. Придобиването на високи технологии с възможна двойна употреба и инвестициите в „критична инфраструктура“ (електроенергийна система, ядрен сектор, пристанища и друга транспортна и комуникационна инфраструктура) от китайски компании породят опасения, свързани с възможни последици за сигурността на Съюза. През 2017 г. Германия, Франция и Италия призовават Европейската комисия да преосмисли правилата, според които трети страни могат да инвестират в европейски компании, докато достъпът до техните пазари остава ограничен.

Предоставянето от страна на ЕС на статут на пазарна икономика на Китай и свалянето на оръжейното ембарго, наложено от ЕС през 1989 г., са други две чувствителни теми, които неизменно присъстват и създават напрежение в диалога между Брюксел и Пекин през последните години.

Инициативата „Поясът и пътят”

След като дълъг период от време Китай се въздържа от активно участие в международните отношения, през 2013 г. китайското ръководство обявява своята нова стратегия, която цели изграждането на глобална мрежа от политически и икономически отношения, чийто център е Пекин.

Фигура 1. Икономически пояс „Път на коприната“ и Морски път на коприната в 21 в.



Източник: Агенция „Синхуа“, 2014

При бързо влошаващата се, от гледна точка на китайските интереси, обстановка в региона на Източна и Югоизточна Азия, след обявената от администрацията на Барак Обама промяна на фокуса на американската стратегия по посока на Азиатско-тихоокеанския регион, през септември 2013 г., китайският президент Си Дзинпин обявява геоикономическата инициатива за изграждане на Икономически пояс „Път на коприната”. Маршрутът³ на новия път на коприната преминава през стратегическия център на Евразия и достига до пристанищата в Ротердам и Венеция, където се среща с "Морски път на коприната на 21 век" – втората инициатива, обявена от китайския президент само месец по-късно, през октомври 2013 г.

Китай се заявява и като основен възможен източник на финансиране на различните проекти по трасето. За целта се създава своеобразна финансова платформа, чийто носещи

колони са Азиатската банка за инфраструктурни инвестиции, Фондът за пътя на коприната, Новата банка за развитие, Фондът, създаден в рамките на инициативата за икономическо и търговско сътрудничество между Китай и Централна и Източна Европа. Тази финансова платформа следва да обезпечи създаването на мрежа от търговски и икономически коридори, чиято начална точка е именно китайската държава. Редица проекти вече са реализирани или в процес на осъществяване с финансова подкрепа именно от тези структури.

Мотивите, които стоят в основата на инициативата „Поясът и пътят“ (последният официален превод на обединеното наименование на двете инициативи), имат своето икономическо, политическо, геополитическо измерение и аргументи в сферата на сигурността. От гледна точка на интереси в *икономическата сфера* Китай се стреми към по-голям достъп до пазарите в евразийското пространство и в ЕС и до търговските пътища, свързващи Азия с Европа и части от Африка. Китай би извлякъл сериозни ползи от създаването на една огромна интегрирана зона под китайско влияние. За Пекин е важно да гарантира и сигурни и устойчиви енергийни доставки за китайската икономика.

В сферата на *сигурността* силен мотивационен фактор е поддържането на стабилността и сигурността в населението с мюсюлмани Синдзяно-уйгурския автономен район, запазване на суверенитета и териториалната цялост на страната. Търговията и развитието, които са основна официална цел на китайската инициатива, биха подпомогнали усилията за справяне с един от основните проблеми, пред които са изправени държавите по трасето на „Пояса и пътя“, а именно – разпространението на радикален ислям, за което допринасят съществено и социално-икономическите условия в част от тези държави.

Инициативата за Икономически пояс „Път на коприната“ е своеобразно предизвикателство за *регионалната геополитика*, за интересите на ЕС, САЩ и Русия в сърцето на Евразия. Предизвикателство към западния свят е самият подход, който Китай използва. Китайското ръководство нееднократно декларира, че инициативата е отворена за всички, не поставя политически или икономически изисквания към държавите-участнички, предвижда механизъм на консултации за преодоляване на различията⁴.

В речта си при откриването на форума за международно сътрудничество в рамките на инициативата „Поясът и пътят“, проведен през май 2017 г., Си Дзинпин посочва, че

Китай няма да прибегва до „остарели геополитически маневри“, а ще търси общ просперитет⁵. На практика, обаче, с реализирането на отделни елементи от стратегията, нараства и геополитическата тежест на Китай. От гледна точка на класическата геополитика, към която самите китайци остават резервирани, инициативата може да се разглежда като ключов инструмент за обединяване на „световния остров“, както и за разбиване на американската глобална доминация и установяване на нов световен ред, основан на нови правила.

Според Макиндър, световната история е разказ най-вече за вечната борба между морските и континенталните сили. Появата на железопътния транспорт позволява на континенталните сили да бъдат поне толкова мобилни, колкото и морските. Използването на вътрешни, трансконтинентални железопътни линии позволява на континенталните сили да проектират сила по-бързо от морските, като им дава съответното предимство. Факт е, че в новата стратегия на китайската държава се отделя специално място на разширяване и надграждане именно на железопътните връзки между Азия и Европа.

„Поясът и пътят“: възможност или предизвикателство за ЕС

Китайската инициатива засяга пряко европейските държави, на първо място, защото предвижда засилено китайско икономическо присъствие както в самия ЕС, така и в съседните на Съюза региони. Идеята за свързването на азиатско-тихоокеанските с европейските пазари има потенциал да повлияе общата динамика на търговските отношения между ЕС и Китай, както и регионалната и глобална геополитическа среда.

В икономически план ЕС има интерес от подобряване на инфраструктурната свързаност на Европа с Азия. Практическото реализиране на идеята би спомогнало за разширяване и задълбочаване на комуникационните, търговски и икономически връзки на ЕС с Евразия и със самия Китай. Към настоящия момент приблизително 90% от товарните превози от Европа за Китай се пренасят по морски път през Суецкия канал, голяма част от останалите товари – по въздух⁶. Сухопътните търговски връзки, макар да притежават голям потенциал, на този етап са неефективни и понякога по-скъпи, въпреки че маршрутът е по-кратък от морския. За да отстранитози дефицит, наред с развитието на вътрешната китайска инфраструктурна мрежа, Пекин приоритетно си сътрудничи със съседните държави по редица големи проекти за интегрирането на китайската

железопътна и шосейна мрежа в една трансконтинентална инфраструктурна система. Подобна промяна в мрежата от търговски пътища има потенциал да повлияе сериозно геополитическите отношения между Китай и Европа.

Макар на Европа да е отредено съществено място в китайската стратегия и въпреки факта, че именно ЕС е един от първите субекти в международната система, който лансира концепцията за възстановяване на транспортната и комуникационна свързаност между Европа и Азия чрез програмата ТРАСЕКА, първоначалната реакция на ЕС по повод на новата китайска стратегия е повече от въздържана. През 2015 г. обаче, се забелязва засилване на интереса от страна на европейските институции, а голяма част от европейските държави подписват меморандуми за разбирателство с Китай за реализирането на инициативата „Поясът и пътят“.

В съвместното изявление след срещата на върха ЕС – Китай, проведена през юни 2015 г., се отделя специално място на връзката между основните инициативи на двете страни – китайската инициатива „Поясът и пътят” и Инвестиционния план за Европа (плана „Юнкер”)⁷. Във въпросното изявление се посочва също, че ЕС и Китай се споразумяват за подобряване на инфраструктурните връзки и за създаването на нова „Платформа за свързаност”, чиято цел е развитието на синергия между инициативите и проектите на двете страни; координиране на съответните политики и източници на финансиране. През септември 2015 г., освен че се договарят за приноса на Китай към Инвестиционния план за Европа, Европейската комисия и китайското правителство подписват и меморандум за разбирателство по „Платформата за свързаност ЕС – Китай”. Водещата идея е, че свързването на евразийския континент чрез физически и цифрови мрежи ще донесе ползи и за ЕС, и за Китай. Тези мрежи ще стимулират търговския, инвестиционния и междуличностния обмен между страните по трасето.

В по-общ план, практическото реализиране на идеята би позволило на Европейския съюз да оказва влияние върху самия процес на реализиране на китайската стратегия. Новата китайска стратегия, както и декларацията за готовността на китайското ръководство да инвестира в Плана „Юнкер”, е сигнал за динамизиране на отношенията ЕС-Китай. Подобно развитие, обаче, крие риск от по-нататъшно засилване на икономическото и политическо влияние на Китай в Европа. То поставя и сериозно предизвикателство за съюзническите отношения със Съединените щати и американските

интереси в Европа. В период, когато САЩ замразяват преговорите по Трансатлантическото споразумение за търговия и инвестиции и се оттеглят от Транстихоокеанското партньорство, предложението на Китай за интегрирано пан-евразийско пространство се явява сериозно предизвикателство за стратегическите американски интереси и императива на Бжежински за „геополитическия плурализъм” в евразийското пространство. Трансконтинентална евразийска мрежа не само би намалила китайската уязвимост, но би ограничила и възможностите както на САЩ, така и на ЕС, да проектират влияние в тази част на света.

Сценарии

В контекста на променящата се геополитическа среда и от гледна точка на бъдеща реакция на ЕС на китайската активност в западно направление могат да се очертаят два най-обща, крайни сценария за бъдещото развитие на отношенията между Съюза и Китай и евентуалните последици за регионалната и глобална система на международните отношения. Всеки един от тези сценария може да се разглежда като отделно поле, в рамките на което биха могли да бъдат конструирани отделни, по-прецизни подсценарии.

При изграждането на възможни модели за развитие на отношенията ЕС – Китай, като основни променливи величини следва да се имат предвид, първо, хода и характера на вътрешното развитие, бъдещето на трансформационните процеси както в Европейския съюз, така и в китайската държава; и второ, визията, способността за стратегическо дългосрочно мислене и планиране на европейските и китайски политически лидери.

Като основни непроменливи фактори и величини, които имат съществено влияние, следва да се посочат: първо, необратимият икономически и демографски растеж на Китай, който ще прави все по-системни опити за проектиране на влияние както в източно и югоизточно, така и в западно направление с оглед промяна на статуквото в международната система и реструктуриране на международния ред в съответствие със собствените интереси. Очевидно, в центъра на тази китайска активност стоят действията по осъществяване на новата стратегия на „Пояса и пътя”. Огромен политически капитал е вложен в тази задача от настоящия китайски президент, което наред със специфичните характеристики на китайската външна политика (Китай очаква резултати не днес, а след 100 години), идва да покаже, че Китай трудно би отстъпил от първоначалните си

намерения. На второ място, като непроменлива величина в средносрочен план може да се посочи ролята на САЩ като основен фактор в международната система с необходимия инструментариум и средства за въздействие върху процесите в различни точки на света.

Първият сценарий за отношенията между ЕС и КНР предвижда развитие, при което Съюзът залага на подхода на задълбочаване на сътрудничеството с Китай и конструктивно ангажиране с процесите в евразийското пространство като една от ключовите зони на активност на китайската държава.

От особено значение в случая е фактът, че Китай има дългосрочен интерес от голяма роля на ЕС в световните дела. Издигането на силен и по-независим ЕС като самостоятелен полюс в международната система се възприема от Китай като фактор, балансиращ американското превъзходство. Макар да споделят едни и същи ценности и да имат доста общи интереси, според китайците, ЕС и САЩ имат различно виждане относно начините за справяне с новите предизвикателства⁸.

Ключова предпоставка за реализирането на този сценарий е наличието на координиран европейски подход, на стратегическо външнополитическо действие, подчинено на ясно дефинирани дългосрочни цели. Този сценарий предполага също „стратегическа автономия“⁹ за ЕС или „еманципиране“ на ЕС от Съединените щати, тъй като превръщането на ЕС в автентична световна сила зависи силно от начина, по който Съюзът води своите отношения със САЩ.

Съединените щати имат безспорен стратегически интерес от запазването на атлантическото партньорство. Както Х. Кисинджър посочва, „ако бъдат разделени от Европа – в политическо, икономическо и отбранително отношение, Съединените щати ще станат геополитически остров край бреговете на Евразия, а самата Европа може да стане придатък към апетитите на Азия и Близкия изток“¹⁰. В този смисъл, реализирането на този първи сценарий в голяма степен зависи от способността на САЩ да запази лостовете си за активно влияние върху своите европейски партньори, от една страна, и върху процесите, които протичат в евразийското пространство, от друга. Едно такова влияние безспорно ще бъде насочено към предотвратяване на всякакви значими форми на интеграция в Евразия.

Изграждането на цялостна трансконтинентална инфраструктура за икономическа интеграция на световния остров ще направи възможно съществуването на една цяла икономическа зона, простираща се от източния бряг на Китай до Атлантическото

крайбрежие на Европа. Това ще позволи на китайската държава да промени траекторията на геополитическата сила от морската периферия към континенталната сърцевина и да постави сериозно предизвикателство пред съществуващия международен ред¹¹. Последното категорично противоречи на стратегическите интереси на САЩ и доминиращия стремеж да се съхрани лидерската им позиция в международната система.

В този смисъл, остава отворен въпросът дали и доколко Европейският съюз е способен да балансира между Атлантика и Пасифика, както и дали ще съумее да утвърди своята геополитическа субектност и да обори твърдението на Зб. Бжежински, че „някога център на Запада, Европа става продължение на един Запад, чийто основен играч е Америка”¹². Приемането на комплементарността между Плана „Юнкер” и „Пояса и пътя” от страна на ЕС е стъпка встрани от тезата на Зб. Бжежински, доколкото открива по-широко възможността за сътрудничество между Европа и КНР. Ако се пристъпи към практическата ѝ реализация, „Платформата за свързаност” би способствала за изграждането на синергия между европейската и китайската стратегии, чийто краен резултат може да бъде преструктуриране на евразийското пространство по начин, противоречащ на американските интереси.

Вторият сценарий се основава на две основни допускания: 1) ЕС оставя на заден план по-нататъшното задълбочаване на отношенията с Китай, като цяло, и пренебрегва китайското предложение за стратегическо сътрудничество в реализирането на идеята за нов „Път на коприната”, в частност; и 2) ЕС, ангажиран с решаване на проблеми, свързани с бежанската криза, непосредствената си източна периферия (събитията в Украйна, разрывът в отношенията с Русия), кризата в еврозоната, британското членство и евроскептичните настроения в самия Съюз, не съумява да отговори на предизвикателствата на новата геополитическа среда в регионален и глобален план.

В този случай Китай ще продължи осъществяването на своята стратегия, но вече с основното участие на други, по-активни, сили. ЕС ще остане в периферията на една новоизградена икономическа и стратегическа мрежа, в чието изграждане Европа не участва и, съответно, не оказва влияние върху нейните характеристики, параметри и правила на функциониране. Европейският съюз, въпреки своите силни политически, социално-икономически и културни характеристики, няма да успее да се утвърди като

основен, независим център на сила както на ниво евразийска система, така и на ниво глобална система на международните отношения.

Случването на този сценарий би било обусловено от трудности в ЕС при координирането на една споделена стратегическа визия за бъдещето на международната система, в която китайската държава печели все повече сила и влияние. Липсата на достатъчно силна вътрешна кохезия в Съюза (едни държави-членки са по-заинтересовани от други от сътрудничество с Китай; налице е и конкуренция между държавите-членки в търсенето на икономически възможности в Китай) ще бъде сериозно препятствие пред опитите на ЕС да влияе и поставя условия на Китай при реализирането на китайските инициативи в евразийското пространство.

Върху случването на един или друг сценарий влияние ще оказват и редица фактори. Русия е един от тези фактори, които отказват пасивно да наблюдава промените във военния и стратегически баланс на силите и се стремят към активно участие в изработването на нова концепция за световен ред. В период, когато отношенията на ЕС (и САЩ) с Русия са в своята най-ниска точка, китайският президент Си Дзинпин определя Китай и Русия като „най-доверените взаимни стратегически партньори”¹³. В тази ситуация много по-вероятно изглежда Русия да избере тактическо партньорство с Китай пред партньорство със Запада срещу „китайската заплаха”. Въпросът е дали това партньорство би могло да прерасне в съюз и доколко устойчив би бил той.

За коректно прогнозиране на ситуацията в средносрочен и дългосрочен аспект е необходимо да се отчете и въздействието на процесите в държавите и регионите по трасето на новия „Път на коприната”. Това е, на първо място, ситуацията в стратегически важния регион на Централна Азия, както и политиката на Иран, с многобройното му население със силна национална идентичност, с богата и древна култура, значим икономически потенциал и запаси на енергийни ресурси. Афганистан е друг важен геополитически фактор, доколкото нестабилната ситуация, превръщането му в източник на радикализъм и престъпна дейност сериозно би затруднило китайските планове за свързаност между Европа и Азия.

Особено значение за по-нататъшното развитие на ситуацията в евразийския масив ще има бъдещото развитие и външната политика на Турция. Ситуацията в Украйна и Сирия безспорно също са сред основните фактори, от чието развитие ще зависи

еволуцията на китайско-европейските отношения и бъдещето на идеите за по-голяма трансконтинентална свързаност. Установяването на устойчиво американско стратегическо влияние в тези държави и превръщането им в реални субекти за противодействие на руското и китайско влияние значително би затруднило по-нататъшното обвързването на ЕС с трети страни или група страни.

Влияние върху развитието на ситуацията ще има и степента на разпространение на ислямски фундаменталистки идеи, една от основните заплахи за стабилността и сигурността в региона, както и способността на основните субекти да се справят с основополагащите причини, подхранващи радикалния ислям, а именно, икономическото и социално положение на населението, бедността, корупцията, слабото управление.

Заключение

В международните отношения са в ход фундаментални промени, а отношенията между Европейския съюз и Китай са важен елемент от процеса на трансформация в международната система. Доколкото тези отношения са сложни, динамични, многопластови и нюансирани, те трудно биха могли да бъдат категорично класифицирани по оста сътрудничество - съперничество. Налице са редица основания за по-нататъшното изпълване със съдържание на стратегическото партньорство между двата субекта, както и достатъчно пречки, които правят това партньорство уязвимо. Безспорно е, обаче, че отношенията Брюксел – Пекин ще имат неотслабващо значение и за двете страни, а тяхната динамика ще влияе върху баланса на силите в международната система.

¹ Commission of the European Communities, 2006. "EU – China: Closer partners, growing responsibilities". Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.COM(2006) 631 final. Brussels, 24.10.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631&from=EN> (посетена на 02.09.2017)

² Германия и Финландия са единствените държави-членки на ЕС, които през последните години отчитат търговски излишък с Китай. През 2016 г. към тях се присъединява Ирландия.

³ Става въпрос за съвкупност от алтернативни маршрути в едно общо направление.

⁴ Xinhua News Agency. 2015, China's silk road proposals not Marshall Plan, http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/29/c_133956612.htm (посетена на 31.08.2017)

⁵ Xinhuanet 2017 Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. 14.05.2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm (посетена на 31.08.2017)

⁶ Starr, F., Cornell, S. 2015, The EU and Central Asia: Developing Transport and Trade. The CACI Analyst. December 10, 2015. <http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13313-the-eu-and-central-asia-developing-transport-and-trade.html> (посетена на 01.09.2017)

⁷ European Council 2016, EU-China Summit joint statement 'The way forward after forty years of EU-China cooperation'. 29 June, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/29-eu-china-statement/> (посетена на 02.09.2017).

⁸ Zhongping, F. A. 2008, Chinese perspective on China-European relation. In Partnerships for effective multilateralism. EU relations with Brasil, China, India and Russia", Chaillot papers No 108, p.80.

⁹ Лукьянов, Ф. 2017, Атлантически дрейф. Что означает для России отдаление Европы от США. Московский Центр Карнеги, <http://carnegie.ru/commentary/72960> (посетена на 07.09.2017).

¹⁰ Кисинджър, Х. 2015, Световен ред. Труд, с. 95.

¹¹ McCoy, A. 2015, China's Development of Eurasia Is Fundamentally Altering World Power Balance. RussiaInsider. Jun 12, 2015, <http://russia-insider.com/en/politics/geopolitics-american-global-decline-washington-versus-china-twenty-first-century/r17836> (посетена последно на 03.09.2017)

¹² Бжежински, З. 2012, Стратегическата визия. София: „Обсидиан”. с. 178

¹³ Xinhuanet 2017, Chinese president says relations with Russia at "best time in history". 03.07.2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-07/03/c_136413130.htm (посетена на 05.09.2017)

ОБЩНОСТ НА НЕСИГУРНОСТИ

Мира Кънева*

Резюме: *Сигурността на Европейския съюз е проекция на неговата идентичност – със съсредоточаването на тази идентичност в отчетлив образ на общността нараства усещането за сигурност, дори и в ежедневно значение на самоувереност. След договора от Лисабон, който беше наточен с очаквания да консолидира процеса на „разливане“ (spillover), Европейският съюз се оказа въввлечен в два вида процеси, които размиват усилията му да се утвърди като главен актьор на глобалната сцена. Първият тип процеси са по-скоро от обективен характер и бихме ги обозначили като „разпръскване на несигурности“. Това са онези глобални заплахи за сигурността, които не са и не могат да бъдат концентрирани в рамките на националните държави (т. нар. трансгранични), като например: тероризъм, екстремизъм, киберактивности, транснационална организирана престъпност, масово неорганизирано движение на хора. Втората категория процеси са от субективен характер и касаят обществени трансформации на преход. Най-видимият процес на слабо управление от последните години е популизмът и влиянието му върху „разклащането на основите“ на европейския проект.*

Ключови думи: *сигурност, идентичност, криза, разпръскване на несигурности, преход без промяна, център на сила, дискурси, политики, секюритизация*

* Д-р Мира Кънева е преподавател в Катедра „Международно право и международни отношения“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

„Градината с разклоняващите се пътеки“ е непълен образ на плетеница от времена, които се сближават, разклоняват, пресичат се или са във взаимно неведение – по начина, по събитията и процесите, в които е въввлечен Европейският съюз в последното десетилетие, откриват всевъзможни завръзки и развръзки. В „измислицата“ на Хорхе Луис Борхес героят трябва да върви все наляво, за да стигне до центъра на лабиринта;¹ в реалността е необходима доста премислена, а и разнопосочна стратегия за концентрирани усилия за решаване на проблемите, касаещи интеграционната общност. Факт е, че колкото по-ясни очертания има идентичността на Европейския съюз, толкова повече сигурност би съсредоточила в себе си и толкова по-плътно би било усещането за увереност при преодоляването на предизвикателствата. Едно от съществените предизвикателства е угрозата от загубата на средищната (гранична) роля на една общност *sui generis*, общност, която непрекъснато се развива – с всички предимства и недостатъци.

Макар че Европейският съюз се разминава с облика на последователен в действията си международен актьор, той все пак си остава една от най-напредналите в развитието си интеграционна общност, която единствена в глобален мащаб изгражда сигурност чрез ефекта на **разливането (*spill-over*)**.² Непрекъснатото „*пре-въобразяване на европейското пространство*“³ се извършва както чрез различни практики на икономическа и политическа интеграция, така и чрез пренаписването на значението на националната сигурност от териториална отбрана към справяне с трансгранични, не непременно военни, рискове. В този смисъл Европейският съюз чрез различни дейности на социализация се превръща в **общност, споделяща регионална култура на сигурност**. Практиките притежават изначално общностни черти и именно „*групите от индивиди с подобно светоусещане, които са неформално и контекстуално обвързани от споделен интерес в ученето и прилагането на обща практика*“ се превръщат в първостепенен аналитичен инструмент.⁴ Ето как, от методологична гледна точка, практиките имат не само значение в рамките на интерпретацията на речевите актове, а разкриват връзките между субектите и социалната среда чрез различни материални жестове, извън буквалното разчитане на текст. Те са модели на поведение, натоварени със социални значения, които, в процеса на изпълнението си показват контекстуално знание за заобикалящата ни действителност. Практиките не са статични граници, маркиращи

връзката на структурите със субекта, а динамични материални и идейни процеси с разтегливи граници, които указват стабилност или промяна.⁵ Така праксиографията (т. е. описанието на практиките) като изследователски подход разгръща своя огромен обяснителен потенциал.

Ролята на Европейския съюз, следователно, не е ограничена само до процеса на разширяване и на дисциплиниращия ефект на предприсъединителните процедури. Вместо това, тя е предопределена от степента, в която интеграционната общност подкрепя разпространението на съвместни практики в областта на сигурността както между членовете, така и между нечленовете. Те се простират от многостранна дипломация до управление на кризи – или изобщо всякакви дейности, предполагащи взаимосвързаност.⁶ Отчетлива тенденция е изчезването на традиционните твърди заплахи за сметка на меки (флуидни) такива. Силовата политика се провежда без надвисналата заплаха на междудържавен конфликт, а междудържавните отношения са организирани в застъпващи се концентрични кръгове вместо в конкуриращи се и балансиращи/контрабалансиращи центрове на сила. Ето защо, от терминологична гледна точка, **секюритизацията** като „зрителна призма“ събира в себе си най-много проекции за интерпретация благодарение на различните значения на заплахите, които субектите влагат в тях.⁷ Заплахите за сигурността стават обект на въобразяване и преобразяване чрез речеви и, в един разширен смисъл, неречеви актове, т. е. действия. В този смисъл секюритизацията е практика и дискурс едновременно, които превръща явления и процеси в „екзистенциална заплаха, която налагат неотложни мерки и действия извън нормалните предели на политическата процедура.“⁸

Уплътняването на усещането за несигурности за Европейския съюз идва от две разнородни посоки. Първият тип процеси са по-скоро от обективен характер и бихме ги обозначили като „**разпръскване на несигурности**“. Това са онези глобални заплахи за сигурността, които не са и не могат да бъдат концентрирани в рамките на националните държави (т. нар. трансгранични) и които имат силен стагниращ ефект, като например: тероризъм и екстремизъм, киберактивности, транснационална организирана престъпност, масово неорганизирано движение на хора, финансова криза. Втората категория процеси са от субективен характер и касаят **обществени трансформации на преход**. Най-видимият

процес на слабо управление с реактивен ефект от последните години е популизмът и влиянието му върху разклащането на основите на европейския проект.

Изследователските въпроси с оглед на така формулираната теза и контекстуална рамка са както следва:

1. Как промените в глобалната среда на сигурност преформатират средата за сигурност на Европейския съюз и се отразяват върху ролята му като център на сила в рамките на структурата на международната система?

2. Как същите тези промени се отразяват в публичния дискурс и оттам в политиката за сигурност и отбрана на интеграционната общност?

I. Разпръскване на несигурности

Конвенционалната визия за европеизацията (адаптационен натиск, задаване и изпълнение на условия, налагане на правила) е критикувана заради перспективата отгоре надолу спрямо трети страни, която, от височината на една йерархична позиция, предполага Европейския съюз като главния източник на промяна. Неконвенционалната, осъвременена визия за европеизацията, обратно, я представя като дифузия на политики и институции. Този първи вид дифузия е процес, посредством който идеи, нормативни стандарти, политики и институции се разпространяват във времето и пространството, като следват три типа логика на действието, пряко или непряко (чрез насърчаване или чрез привличане и подражание):⁹

- a) инструментална рационалност → максимизация на ползата чрез претегляне на печалби и загуби, например – сключване на търговски споразумения с трети страни;
- b) нормативна рационалност → спазване на правилата поради желание за социализация (включване в една и съща общност), например – членство;
- c) комуникативна рационалност → процеси на убеждаване на другата страна във валидността на собствените аргументи, например – преговори за трансатлантическо партньорство.

Вторият вид дифузия е пространствено явление от динамично естество, реконфигурация на пространството по *Starr*,¹⁰ което надхвърля европейския контекст.

*Solingen*¹¹ го свързва с политическата активност, като изтъква случайността и непреднамереността на въздействието, както и непълната информираност, в противовес на автоматизма, детерминизма и телеологията на познатите ни причинно-следствени процеси с горе изредените типове рационалност. Доколкото комплексната теория за взаимозависимостта се асоциира с линейната размяна на публични блага, аналитичният инструментариум на дифузията позволява ориентиране в разпространението на, условно казано, публични „злини“. Освен че дифузията е противоположна на интеграцията от посочената ценностна гледна точка, във функционално отношение тя има дезинтеграционен ефект заради радикалните идеологии, разрушителния потенциал на технологиите, опустошителния характер на природните бедствия, а в структурно отношение засилва тежестта на недържавните субекти, фрагментирайки и отслабвайки управляемостта.

Този вид дифузия разсейва ефекта на европеизацията, като „заплита“ сложни възли от проблеми, разгледани по-долу като несигурности. Мрежата от тези проблеми засяга трансграничните обществени, а не само междудържавни отношения, като излага наяве тяхната резистентност на управление. Типовите им характеристики могат да се обобщят въз основа на особеностите на пет категории несигурности, белязали развитието на Европейския съюз през последното десетилетие: стагнация, ограничения и отграничавания (Ние –Те), сива зона (неразграничимост) или обобщено – особена **граничност**.

1. Финансова и икономическа криза → Разклоняването на икономическата интеграция във валутния съюз има за страничен ефект локалния неравномерен ход на развитие подобно на глобалния разлом Север – Юг, с който общият пазар става свидетел на разрастването на експортните отрасли на богатия Север най-често за сметка на вътрешното потребление, докато експортните отрасли в по-бедния Юг изостават значително, неспособвайки с механизмите за приспособяване. В най-уязвимото звено, Гърция, например, правителството използва фондовете, за да финансира потреблението, а не инвестициите, най-често по популистски почин за набиране на подкрепа сред държавните служители и пенсионерите; то не разполага с административен капацитет за ефективно събиране на държавните вземания, което обяснява бюджетния дефицит.

Общият пробив в системата идва от клиентелизма, корупцията и некомпетентния финансов надзор, както показват емпиричните изследвания в гръцкия случай.¹²

Еврокризата от 2010 г. се подхранва донякъде от страха на международните инвеститори, след спукването на американския спекулативен балон две години по-рано, от евентуалната неспособност на европейските банки да покрият дълговете си. Подобни инстинктивни реакции са симптоматични за непреднамереното разпространение на отклоняващите и разклоняващи се импулси на рецесията. В този контекст компенсаторните импулси, а именно – договарянето на спасителните пакети за Гърция, Ирландия и Португалия, както и кредитната линия за испанските банки – парадоксално, е и постижение на междуправителственото сътрудничество (при водещата роля на „мотора“ Германия), и препятствие за развитие на интеграцията във валутния съюз, „капитализирано“ от евроскептичните тенденции сред политическите елити. Наблюдават се и вторични реакции на строгите фискални ограничения, които са наречени „политически лудизъм“¹³ – колективни наказателни действия срещу държавата, като например изселнически вълни на висококвалифицирани гръцки и италиански кадри, фрустрирани от липсата на възможности за професионално развитие. Изтичането на мозъци е еднозначно определяно като негативно проявление на дългосрочната демографска криза; нерегулираните миграционни потоци са друго, въпреки това, нееднозначно проявление.

2. Нерегулирани миграционни потоци → Мигрантската/бежанската криза (флукуациите в обозначението зависят от отсъствието или наличието на хуманитарна перспектива) усилва разминаването между наднационалния и междудържавния подход. От една страна, наднационалният подход залага на солидарността, която означава хуманитаризиране на проблема – заявка, дадена чрез двата нормативни и институционални стълба в *Дневния ред за миграцията*: обща политика по убежището и политика за законната миграция. От друга страна, междудържавният подход отказва прилагането на подобни мерки поради наложените бюджетни ограничения с оглед на огромната задлъжнялост на правителствата, най-вече в Централна и Южна Европа, където мигрантите и бежанците се поставят в графата на фискалните тежести. Разбира се, става въпрос за приоритетите в харченето на публичните финанси, а в рамките на популисткия

политически избор те биват пренасочвани към социални фондове за спечелване на избиратели.

В очерталите се като анклав (Вишеградската четворка) и ексклав (балканските държави-нечленки) се налага и поддържа образът на Крепостта Европа. Чрез различни практики – издигане на огради, затваряне в лагери, изтласкване по границата, отказ за достъп до процедури за убежище – се подкопава ценността на свободното движение на хора в интеграционната общност като един от аспектите на нормативната ѝ сила. Тази нормативна сила е допълнително отслабена както от проблемите във функционирането на Дъблинския регламент, така и от неравномерното действие на Шенгенската информационна система.

3. Транснационална организирана престъпност → Транснационалната организирана престъпност е нагледен пример за сивата зона между легалната и нелегалната дейност, като връзките между елитите, обществото и субкултурите могат да бъдат различни – например тероризмът се свързва с организираната престъпност в маргинализирани субкултури, като напр. тези в отделни предградия в Париж.¹⁴

Повечето ключови документи в областта на борбата с организираната престъпност настояват за прилагане на най-добри практики, което поражда очаквания за хармонизация на мерките „отдолу нагоре“ (въвличане и на обществото), както и обмен с трети страни, т. нар. конвергенция (вливане). В същото време върху този модел въздействие оказва институционалният трансфер „отгоре надолу“ или директната трансплантация на чужди модели, т. нар. абсорбция (поглъщане). Въпреки стъпките към консолидиране на Шенгенско пространство без граници и на фона на предизвикателствата от реконфигурирането на Близкия Изток след Арабската пролет, не може да се установи концептуално консолидиран стратегически подход към проблема. В голяма степен, обаче, конвергенцията е изява именно на дифузия – взаимозависимо, но некоординирано вземане на решения без предварително планиране, както и следване на политики, които вече са възприети за легитимни,¹⁵ подобно на плуралистичната евро-атлантическа общност на сигурност със Съединените щати. И въпреки че в тази общност на сигурност държавите не балансират с материална сила, те балансират с практиките¹⁶ – оказва се, че Европейският съюз не възприема безкритично набора от мерки срещу организираната престъпност,

предлагани от САЩ, когато се засягат негови фундаментални ценности, например защита на личните данни.

4. Тероризъм → Контратерористичната политика на Европейския съюз е по-скоро положена в рамките на моментните реакции (следващи извършените атаки в големи европейски градове) и най-вече в рамките на дискурса, който е силно пожелателен и декларативен.¹⁷ Той е продължение на проекцията на вътрешната и външната идентичност на Европейския съюз дотолкова, доколкото засяга дифузно явление, което пресича националните граници и което след 9/11 извършва преход от организирана престъпна дейност (с ясна каузалност) към заплахата за сигурността (с неясна мотивация – от антиколониален комплекс до ислямистки прозелитизъм и трудни за предвиждане актове като прегазване на граждани с тежки превозни средства). Отстояването на идентичността на Европейския съюз се извършва в процеса на противопоставяне на терористичния Друг посредством техники на обособяване на вътрешна и външна група, където разграничителната линия са свободата, равенството и спазването на човешките права.

Трудно е разграничението между тероризма във влаганя от 9/11 смисъл и: атаките над цивилно население (напр. Близкия Изток и Северна Африка като близкия концентричен кръг на Европейския съюз) като подтик за насилствена миграция; присъединяването на европейски граждани към Халифата (Ислямска държава) като личен дълг на правоверния мюсюлманин; бежански лагери като тренировъчен терен за радикализация и рекрутиране на бойци; квартала Моленбеек в Брюксел като щабквартира на европейски джихадисти.

5. Киберактивности → Феноменът на „кибер-чумите“ извежда на преден план две взаимозависимости – първата е способността за изграждане на кибермрежи от организации и каузи и втората е зависимостта на физическата и социалната инфраструктура от информационните технологии.¹⁸ Националните граници са изчезнали (в случая с кибервойните като естонския казус от 2007 г.), но не съвсем (като издиганите от властта в Пекин огнени стени на цензура в интернет), а тази раздвоеност прави трудно изграждането на общ режим на киберконтрол.

II. Обществени трансформации на преход

Ако трябва да се търси особена трансатлантическа взаимосвързаност през изминалата година, различна от дневния ред на сигурността, то това е популизмът. Погледнат през недогматичната леща на критическата школа, европейският популизъм би следвало да е масово надигане, което обръща системния ред, но въпреки заявления еманципаторски потенциал се оказва, че популизмът преутвърждава *status quo ante*, като симулира реформи на три нива.

Първото ниво е мимикрията на демокрация, размиваща границата между народен суверенитет и авторитарни практики¹⁹ (вж. Унгария на Орбан, където са заличени доверието, обсъждането, отчетността и де факто е обезличена критическата публичност – само една илюстрация за това е правителственото изследване „Национална консултация – нека да спрем Брюксел!“); нещо повече, често се дерогират неотменими човешки права в името на спешен дневен ред (препратки към неотложните мерки на секюритизацията).²⁰

Второто ниво е протекционизмът, който, въпреки декларацията за реактивни своеобразни секюритизиращи мерки (да си върнем...//да направим отново...), не удържа на натиска на глобалната взаимозависимост, като случая на срива на британската лира на глобалните финансови пазари след решението за Брекзит. По този начин отново се делегитимира общественият консенсус и се засилва квази-елитистката природа на популизма. Популисткият национализъм се явява кризисен етап за националната идентичност – в епоха на невъзможност да се удържи флуидната модерност (*Z. Bauman: 2000*) той предлага привидно солидна опора. В примера на гръцката Сириза под знамената на национал-популистка мобилизация²¹, съпротивляваща се срещу световните елити, но приемаща в крайна сметка техните условия със залъгванията на референдумната демагогия, той обаче стига до собственото си компрометиране.

Третото ниво е на ниво дискурс и се изразява в конструирането на масови страхове чрез речеви актове. Най-яркият образ е този на източноевропейеца като Другия спрямо среднестатистическия британец, избрал Брекзит в споменатата референдумна (де)мистификация. Популизмът се осланя на екстремистка реторика – генерализации или елементаризиране при обозначаването на заплахите (икономическите мигранти като референтни обекти при секюритизацията). Ироничният обрат е, че подхранването на примитивна враждебност не генерира национално богатство в материален смисъл; в

идентичностен смисъл то разделя нацията, превръщайки се в заплаха, не по-малко радикална от онази-срещу-която-се-бори. А в известен смисъл обединява наднационалната общност?

III. Концентриране на сигурност

Средата на разпръснати несигурности, както и цикличното състояние на криза, налагат съсредоточаването на решения в Европейския съюз като особен граничен център на сила, провеждащ многосекторни политики. Конкретните непопулистки практики, които гарантират нормалност за следващото десетилетие от развитието му, са:

- A. Задълбочаване и разширяване на общността на сигурност чрез институционализиране на многостранните форуми и укрепване на междуправителствените мрежи за сътрудничество (по същество утвърждаване на наднационалния и междуправителствения подход, които стоят в основата на интеграционното обединение) – преместване на ударението върху външното управление²² за сметка на изчерпилото се за момента разширяване;
- B. Гарантиране на основни ценности като солидарност и споделяне, когато става въпрос за вътрешнообщностни решения, и насърчаване на правата и свободите, когато става дума за различни процеси на европеизация, с които се промотира легитимността на Европейския съюз;
- C. Непрекъснато усъвършенстване на *acquis* (важи с особена сила за нормите в областта на хуманитарната закрила и убежището), както и координиране и оптимизиране на институционалната система, без тя да се претоварва от бюрократична гледна точка (например обща Гранична служба,²³ която придава завършен и цялостен облик на общността като нормативна сила, погледната отвън);
- D. Последователност във възприятието на Европейския съюз като стратегически актьор (своеобразен център на добри практики), с което на практика се доказва полезността на праксиографията като теоретичен инструментариум.

¹ БОРХЕС, Х. Л. (2004): „Смърт и компас“, сб. Разкази „Измислици“ (1944), ИК Труд: София, сс. 130-140

² Cit.: HAAS, E. (2004): *The Uniting of Europe*, 3rd edition (Stanford: Stanford University Press), in: MORAVCSIK, A. (2005): *The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. Journal of European Public Policy* 12:2 April, p. 352. Разграничение на **два вида разливане**: в случая на сигурността става дума за политическо разливане, когато протичащото сътрудничество в определени области (отвъд

тясното функционално икономическо сътрудничество) овластява наднационалните бюрократични единици да действат като политически предприемачи в други.

³ ZÜRN, M. and Checkel, J. (2007): 'Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State'. *International Organization*, Vol. 59, No. 4, October 2005, pp. 1045-1079

⁴ ADLER, E. (2008): 'The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint and NATO's Post-Cold War Transformation'. *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 2, p. 196

⁵ ADLER E. and Pouliot, V. (2011): International practices. *International Theory*. Volume 3, Issue 01, February, pp. 5-8

⁶ BREMBERG, N. (2015): The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53, No. 3, p. 678

⁷ WILLIAMS, M. (2003): 'Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics'. *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, pp. 511–31

⁸ BUZAN, B., Waever, O. and de Wilde, J. (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: London, pp. 23-24

⁹ BÖRZEL, T. A. & Risse, T. (2012): From Europeanisation to Diffusion: Introduction. *West European Politics*, 35:1, p. 6

¹⁰ STARR, H. (2013): On Geopolitics: Spaces and Places. *International Studies Quarterly* 57, 433–439

IQBAL, Z. and Starr, H. (2015) Introduction: Spaces and Places: Geopolitics in an Era of Globalization. *International Studies Review* 17, 1–5

¹¹ SOLINGEN, E. (2012): Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion. *International Studies Quarterly* 56, 631–644

¹² LYRINTZIS, C. (2011): Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects. GreeSE Paper No 45 *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, 28 p. Авторът означава гръцкия случай като „партистокрация“ и „бюрократичен клиентелизъм“ (p. 2)

Също: Ендогенни (дефицити в управлението на публичните финанси) и екзогенни (неясни сигнали за готовност за спасителни мерки от страна на еврозоната) предпоставки за гръцката дългова криза у: KOURETAS, G. P. (2010): The Greek Crisis: Causes and Implications. *Panoeconomicus*, 4, pp. 391-404

¹³ PAPPAS, T. S. and O'Malley E. (2014): *Civil Compliance and "Political Luddism"*. *Explaining Variance in Social Unrest During Crisis in Ireland and Greece*, p. 1592; cit.: ZAMORA-KAPOOR, A. and Collier, X. The Effects of the Crisis: Why Southern Europe? *American Behavioral Scientist* 2014, Vol. 58(12), p. 1515

¹⁴ Вж. подробно за културата на страха и несигурността в метрополиси като Париж: BODY-GENDROT, S. (2012): *Globalization, Fear and Insecurity. The Challenges for Cities North and South*. Foreword: Saskia Sassen. Palgrave Macmillan, 213 p.

¹⁵ ELKINS, Z. and Simmons, B. (2005): On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), 33–51; cit.: STRAZZARI, F. & Russo, A. (2014) US mainland, EU archipelago? Convergence and divergence on transnational organized crime, *European Security*, 23:4, p. 533

¹⁶ ADLER, E. and Greve P. (2009). When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. *Review of international studies*, 35 (S1), p. 81; *Op. cit.*, p. 534

¹⁷ BAKER-BEALL, C. (2014): The evolution of the European Union's 'fight against terrorism' discourse: Constructing the terrorist 'other'. *Cooperation and Conflict*, Vol. 49(2), pp. 215– 218

¹⁸ ERIKSSON, J. and Giacomello, G. (2009): 'Who Controls the Internet? Beyond the Obstancy or Obsolescence of the State', *International Studies Review* 11: 205–30; cit.: ERIKSSON, J. and Rhinard, M.: The Internal–External Security Nexus. Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 44(3): 243–267

¹⁹ ABTS, K. and Rummens, S. (2007): Populism versus Democracy. *Political Studies*, Vol. 55, 405–424

²⁰ Вж. отговора на Европейската Комисия, в който последователно са оборени неверните твърдения в пропаганден стил на унгарското правителство относно „диктата“ на Брюксел EUROPEAN COMMISSION (2017) “*Stop Brussels*”: *European Commission responds to Hungarian national consultation*, 27 April, <https://ec.europa.eu/commission/publications/stop-brussels-european-commission-responds-hungarian-national-consultation_en>; *Facts Matter* <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/commission-answers-stop-brussels-consultation_en.pdf>

Вж. също дебата в Европейския парламент относно новия образователен закон, насочен срещу автономията на Централноевропейския университет и затягането на контрола върху дейността на неправителствените организации: EUROPEAN PARLIAMENT (2017): *MEPs discuss situation in Hungary with Prime Minister Orbán*, 26 April, <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170424IPR72035/meps-discuss-situation-in-hungary-with-prime-minister-orban>>

Още: доклади на правозащитни организации като HUMAN RIGHTS WATCH и COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS...

²¹ PANTAZOPOULOS, A. (2017): The National-Populist Illusion as a “Pathology” of Politics: The Greek Case and Beyond. *Telos* 178 (Spring): 202–16

²² LAVENEX, S. & Schimmelfennig, F. (2009) EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 791-812

²³ CARRERA, S. (2010), “Towards a Common European Border Service”, CEPS Working Document, *CEPS*, Brussels, <<https://www.ceps.eu/publications/towards-common-european-border-service>>

GROS, D. (2015), “Schengen and European Security”, *Project Syndicate*, 10 December, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/schengen-open-borders-helpsecurity-by-daniel-gros-2015-12>>

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ В ПРЕХОД КЪМ НИСКОВЪГЛЕРОДНА ИКОНОМИКА В КОНТЕКСТА НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ ЕНЕРГИЕН ПАЗАР

Алексей Маргоевски

Резюме: Настоящият доклад анализира проблемите пред ЕС, свързани с изграждането на Енергиен съюз, изпълнението на целите на Третия енергиен пакет и Енергийния/климатичен пакет, както и перспективите пред използването на Възобновяеми енергийни източници(ВЕИ), като дял от общото производство на електроенергия в Съюза. Направен е опит да се разгледат всички енергийни проблеми на ЕС във взаимовръзка и да се начертаят прогнози за тяхното разрешаване. Застъпено е становището, че в момента ЕС се намира в преломен етап от своето развитие. Конкретно в енергийната сфера се наблюдава разделение между енергийно подсигурените страни от „Стара Европа“ и тези от Източна Европа, които са уязвими за сътресения на енергийните пазари. От там идва опасността дебатът за „Европа на две скорости“ да се прехвърли и в енергийната сфера, като едни страни напълно се интегрират в Енергийния съюз, а други поставят уговорки пред участието си. Тази дилема стои с пълна сила пред България, която с кръстопътното си географско местоположение, има капацитета да играе важна роля в изграждането на Европейската енергийна общност, чрез участието си в перспективни регионални инициативи и инфраструктурни проекти като газовия хъб „Балкан“.

Ключови думи: Стратегия “Европа 2020“, обща външна политика на ЕС, икономика на знанието, Стратегия за Енергиен съюз, енергийна сигурност, европейски енергиен пазар, нисковъглеродна икономика, Трети енергиен пакет, Енергиен/климатичен пакет, диверсификация на доставките, обща енергийна политика на ЕС, „Европа на две скорости“, енергийна ефективност.

Увод

Енергийните източници и производството на енергия през XXI век се утвърждават окончателно като кръвоносната система на глобалната икономика. За Европа въпросът за енергийната осигуреност става ключов още след края на Втората световна война. В момента ЕС се конкурира за достъп до евтини енергийни ресурси с други два полюса на икономическо развитие, каквито са САЩ и Източна Азия, включително Япония и Китай, и от изхода на това съперничество зависи, кои държави ще доминират в световната икономика през следващите десетилетия. Достъпът и възможностите за производство на евтина енергия са от първостепенно значение за икономическото развитие, и до неотдавна в Европа са били изключителен приоритет на националните правителства. Със задълбочаването на европейската икономическа интеграция идеята за енергийна независимост все повече отстъпва място на разбирането за енергийна взаимозависимост. Редица негативни развития на международните процеси напоследък засилват тези тенденции и им придават допълнителни основания, предвид заявената амбиция на ЕС да „говори на един глас“ на международната сцена. Това е едва ли не непостижима задача, при условие, че държавите не успеят да следват една съгласувана стратегия в областта на енергийните въпроси на ниво ЕС.

Приетата от Европейската комисия през 2010 г. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж – Европа 2020 г. има решаващо значение за постигане на целите „20/20/20“ по отношение на климата/енергията, сред които – намаляване на емисиите на въглероден диоксид с 20% в сравнение с нивата от 1990 г., увеличаване на енергийната ефективност с 20%, нарастване на дела на възобновяемата енергия в крайното енергийно потребление на 20% и нарастване на инвестициите в екологията с 20%. За 2030 г. Европейският съюз си поставя амбициозната цел за намаляване на емисиите на въглероден диоксид с 40%. Всичко това цели означават не само екологичен напредък, но и засилване на ролята на ЕС на световната сцена. Тези задачи могат да бъдат постигнати само, ако се изоставят получените напоследък публичност идеи на Европа на няколко скорости и се засили кохезията на страните членки в сферата на енергетиката.

Осъзнаването на новата позиция на Европейския съюз сред глобалните икономически лидери и предвид неговата засилваща се политическа роля в света извикват на дневен ред необходимостта Съюзът да вземе инициативата в прехода към икономика на

бъдещето, с други думи на „нисковъглеродна икономика“. Неотдавнашното решение на Франция и Обединеното кралство след 2040 г. да преминат изцяло към производство на електрически автомобили е важна крачка в тази посока. Именно секторите на транспорта, промишлеността, енергетиката и селското стопанство са основните замърсители с въглероден диоксид, като в транспорта и селското стопанство не се очаква да бъде постигната пълна декарбонизация, дори в дългосрочен план.¹

Рамката за енергийна и климатична политика на ЕС до 2030 г., предложена от ЕК през януари 2014 г. признава индустриалната конкурентоспособност като ключов аспект на политиката на Съюза по измененията в климата. В Енергийната пътна карта за периода до 2050 г., приета през 2011 г., ЕК проучва предизвикателствата, които поставя постигането на целта на ЕС за декарбонизация, като в същото време се гарантира сигурността на енергийните доставки и конкурентоспособност.² Пътната карта предлага:

- ✓ До 2050 г. ЕС да намали емисиите на въглероден диоксид с 80% в сравнение с нивата от 1990 г.;
- ✓ Целите за намаляване на емисиите да бъдат: 40% до 2030 г. и 60% до 2040 г.;
- ✓ Преходът към нисковъглеродна икономика да е осъществим и приемлив.³

Решаваща роля за прехода към нисковъглеродна икономика се възлага на такива перспективни сектори като възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и биогорива. Дефиницията на Международната агенция за енергетика за възобновяемите енергийни източници включва енергия получена от соларни панели, ветрогенератори, биомаса, битови отпадъци, геотермални източници, ВЕЦ, морски и океански приливни вълни, и биогорива. Причината да се обръща все по-голямо внимание на ВЕИ е, че допринасят за диверсификацията на енергийния микс и намаляват зависимостта от вносни изкопаеми горива. Още един важен довод е, че ВЕИ са екологично най-приемливи.⁴ Подновеният интерес към ВЕИ произтича от последиците от климатичните промени, въпреки че относителният им дял в енергийното потребление в момента е сравнително малък. Въпреки това развитието им, обусловено от техническия прогрес, напредва с бързи темпове. От 2008 до 2030 г. се прогнозира използването на соларната, вятърната и геотермалната енергия да нараства с 7.2% на година, което е по-висок темп на нарастване пред всички други енергийни източници.⁵

Въпреки бързото развитие на ВЕИ като алтернатива на изкопаемите горива, значението на природния газ, като екологично чисто гориво в енергийния микс на ЕС бележи тенденция за нарастване. Наскоро бе решено ЕК да получи мандат за преговори с Русия по проекта „Северен поток -2“, с което интригата около европейския енергиен пазар след 2020 г. още повече се заплита. Зависимостта на ЕС от Русия в енергийната сфера преминава през няколко газови кризи (2006, 2009, 2014 г.), а украинският транзит е основната сцена на сблъсък на интереси. Може да се прогнозира, че предизвикателствата пред европейската енергетика след 2020 г. прогресивно ще нарастват, а несигурността ще се увеличава.

Предмет на предлаганата научна разработка са способите за гарантиране на европейската енергийна сигурност след 2020 г., а обект на изследването е развитието на европейския газов пазар в средносрочна перспектива. Оригинални научни приноси се съдържат в опита да се съпостави сегашното състояние на европейския газов пазар с едно евентуално трансформирано положение след 2020 г. и да се изведат последиците от него за целите на ЕС за постигане на нисковъглеродна икономика, с намаляване на парниковите емисии с 40% до 2030 г.

Предпоставки за лансиране на Обща енергийна политика на ЕС

Въпреки, че идеята за общата енергийна политика и нейното осъществяване са „рожба“ на съвременния етап на европейска интеграция, самото и зараждане води началото си още от плахите опити за европейско обединение в средата на XX век. Последвалото декларацията Шуман през 1951 г. създаване на Европейската общност за въглища и стомана и основаването през 1957 г. на Евроатом, свидетелства, че една от първите области, станали „мотор“ на европейската интеграция е енергетиката. От тогава започва разработването на законодателство на европейско ниво в областта на енергийните въпроси. В периода до края на XX век волята на страните от Общността да сътрудничат в областта на енергетиката бива подложена на сериозни изпитания. В края на 50-те години за първи път се лансира идеята за създаването на „една обща енергийна политика“ („*une politique de l'energy communautaire*“) и трите изпълнителни органа на трите Общности са помолени за становище. Този опит, както и Европейската отбранителна общност, тогава се проваля, не на последно място поради силните различия в мненията и интересите между

шестте държави членки, а и поради липса на синхрон в националните енергийни политики.⁶

Различните реакции на страните от ЕИО на петролната криза от 1973 г. разрушават наченките на общ енергиен пазар, заложили през 60-те години, но същевременно кризата дава импулс за търсене на нови решения. Тази нагласа се засилва от втората петролна криза от 1979 г. В поредица Съобщения на ЕК към Съвета се предлагат стъпки към създаване на обща енергийна политика. Въпреки това ЕИО отстъпва пред целите на националните правителства. За да координира националните програми на страните членки ЕК провежда периодични проучвания на техните схеми на енергийна политика. Изпъкват два принципа, около които се обединяват всички страни от Общността: подобряване на сигурността на доставките и постигане на по-висока конкурентоспособност в енергийния сектор. Първият цели да намали процента на енергийното потребление в растежа на БНП, а втория – да се намали делът на петрола и да се стимулира използването на твърди горива и атомна енергия, едновременно в първичната консумация на енергия и в производството на електроенергия. По този начин се цели цената на енергията да падне значително, което да променя из основи пазарните условия и да позволява преформулиране на енергийната политика на ЕОИ.⁷

Следват обаче години на относително спокойствие на енергийния пазар и едва през първото десетилетие на XXI век идеята за Обща енергийна политика се възражда за нов живот. Нейни катализатори стават Войната в Ирак през 2003 г., санкциите срещу Иран и най-вече повишаване на цените на петрола на международните пазари, както и заявката на Русия да затвърди газовия си монопол в износа на природен газ в Европа. Важна предпоставка за включването на климатични измерения в Общата енергийна политика на ЕС са заплашителните равнища на парникови газове в света и отварянето на „Озоновата дупка“.

Усъвършенстване на политиката в контекста на климатичния проблем

Промените в климата са вече сурова реалност и негативните им последици могат да се усетят по целия свят. Тропическите урагани, големите наводнения, бурите и сушите стават все по-чести и интензивни с промените в климата. Това ясно показва колко е уязвим климатичния баланс на нашата планета и, че бездействието може да доведе до

бъдеща екологична катастрофа. Именно развитите страни като най-големи замърсители трябва да поемат основната тежест за прехода към нисковъглеродна икономика, предвид това, че притежават финансовите и технологични възможности за това.⁸

ЕС поема инициативата за борба с климатичните промени. Съюзът формулира ясен отговор под формата на комплексна политика по отношение на енергетиката и изменението на климата и поема задължаващи ангажименти в тази сфера. Основният инструмент за изпълнение на задълженията на Общността по Протокола от Киото е схемата за търговия с емисии на парникови газове, въведена с Директива 2003/87/ЕС.⁹ Принципът е, че щом емисиите на въглероден диоксид се разпространяват върху всички страни членки, то една страна по-голям замърсител заплаща за превишаването им на друга страна по-малък замърсител. Концепцията за въвеждане на обвързваща и всеобхватна Обща енергийна, която да третира и въпросите на климата, получава „зелена светлина“ на срещата на Европейския съвет на 27 октомври 2005 г. в Лондон. Базовите принципи на тази политика са разработени в зелената книга на ЕК „Европейска стратегия за устойчива, конкурентна и сигурна енергия“ от 2006 г.¹⁰

В изпълнение на Стратегията ЕК публикува на 10 януари 2007 г. първите си предложения, озаглавени – „Енергия за един променящ се свят“, които са одобрени от Европейския съвет на заседание на 8 и 9 март 2007 г., когато за първи път страните се договарят за устойчива и интегрирана политика на ЕС за енергетиката и измененията в климата. Така формулираната политика има за задача да се предприемат целенасочени действия в борбата срещу измененията в климата.¹¹

Първият правно обвързващ документ, с който се въвежда Общата политика на ЕС за енергетика и климат става Лисабонският договор. В него е обособен цял раздел, посветен на тази политика, но по мнението на автора не са засегнати в пълна степен пазарните аспекти и въпросите на енергийната сигурност. Съвсем размито в чл. 100(1) на договора се постулира, че в случай на енергийна криза, Съветът на ЕС, по предложение на ЕК, може да вземе решение, „в дух на солидарност между държавите – членки относно мерките, съобразени с икономическата ситуация, и по-конкретно, ако възникнат сериозни затруднения при снабдяването с определени продукти, а именно , в областта на енергетиката“. Същевременно изрично е посочено, че споменатите мерки не засягат правото на страните членки сами да определят условията за използване на енергийните си

ресурси, да избират между различни енергийни източници и суверенно да определят своят енергиен микс.¹² Ето защо може да се каже, че Договорът от Лисабон правилно постулира като главна задача създаването на общ енергиен пазар, но не посочва ясно механизма за неговото изграждане. Ударението се поставя върху координацията между държавите-членки чрез Европейския съвет, което не е особено ефективен подход.¹³ Въпреки това, самата идея за Обща енергийна политика на ЕС стимулира амбициите да се върви към нисковъглеродна икономика и така постепенно се създават и инструменти, които оказват влияние върху енергийния пазар. Сред тях са - Европейската система за търговия с въглеродни емисии, фиксираните в правни актове на ЕС цели за въвеждане на ВЕИ, политиката за енергийна ефективност, които засягат не само отделните страни членки, но и регионалните енергийни пазари.¹⁴ Може да се направи изводът, че за изминалите осем години от приемането на Лисабонския договор ЕС осъществи значим напредък в разработването на Обща енергийна политика, но процесът е съпътстван от пречки и трудни компромиси, както от страна на държавите членки, така и на ЕК. Един толкова амбициозен проект, какъвто е създаването на общ енергиен пазар не може да бъде реализиран дори в рамките на едно десетилетие, предвид физическите и географски ограничения, и разликите по отношение на интегрираността на регионалните пазари в различни части на континента. Независимо от това страните членки са твърдо решени да продължат напред в интеграцията, защото виждат, че общите ползи са повече от негативите.

Въпросът за енергийната зависимост

Според изследвания на Евростат енергийната зависимост на ЕС като цяло е 82% при нефта и 60% при природния газ, и няма скорошни изгледи тя да бъде преодоляна В краткосрочен план по-голяма част от увеличението на потребявания природен газ най-вероятно ще дойде от страни като Норвегия, Русия, Катар, Алжир и Либия, а в средносрочен аспект от такива големи производители на втечен природен газ (ВПГ) като САЩ, Австралия и Нигерия.¹⁵

Докато при природния газ за ЕС се очаква повишаване на потреблението, за нефта според прогнози на МАЕ в Европа ще има спад на потреблението от сегашните 14 млн. барела на ден до 10 млн. барела на ден през 2035 г. Всички държави от ЕС са нетни

вносители на нефт и газ, като значителни собствени ресурси имат само Великобритания, Германия, Холандия и Румъния, но собствените запаси до 2030 г. ще започнат да се изчерпват, ако не се открият нови и зависимостта от внос ще се засили. Основно европейските страни разчитат най-много на въглищата в своя енергиен микс, но те произвеждат най-скъпата енергия. ВЕИ са средство за смекчаване на суровинната зависимост на „Стария континент“. ЕС внася близо 33% от потребяваните енергоносители и тази тенденция не се очаква да се промени в близко бъдеще.

Един от методите за намаляване на зависимостта от вноса на фосилни горива е развитието на атомната енергетика. След аварията във Фукушима обаче редица европейски страни, сред които Германия, Италия и Австрия се отказаха да я развият. АЕЦ не отделят емисии въглероден диоксид, но възниква проблемът със съхранението на ядрени отпадъци, който в България ще бъде частично решен с изграждане на хранилище със средства на ЕС. По света работят 434 атомни реактора и страни като Русия, Иран, Китай и Индия все още считат този сектор за икономически и екологично изгоден, не само поради ниската себестойност на енергията, но и поради големите си икономически възможности да финансират такива проекти. За България ядрената енергетика има стратегическо значение, но възможностите за нейното развитие като проектът „Белене“ се натъкват на финансови дефицити и технологични пречки. От всичко изложено следва, че държавите от ЕС прилагат национални политики за техния енергиен микс според ресурсната си осигуреност.

Отражение на промените у нас

Общата енергийна политика на ЕС съществено промени и нашата вътрешна енергийна политика. Развитието на ВЕИ стана основен приоритет в управлението на енергийния сектор. Това означава да се създадат условия, които да привличат инвеститори да вложат капитали в българската енергетика – преференциални цени и административни облекчения.¹⁶ Независимо от това дялът на ВЕИ в енергийния микс на България, в сравнение със западноевропейските страни, е все още малък. Сериозна пречка пред тяхното въвеждане са сравнително високите първоначални инвестиции. С най-голям потенциал за използване у нас са водноелектрическите централи, слънчевата енергия и биомасата.¹⁷ В периода 2009-2013 г. В България бяха изградени ВЕИ централи с капацитет

от 1568 мегавата, включително соларни източници на енергия с капацитет от 942.1 мегавата и вятърни централи с капацитет от 342 мегавата. Общо ВЕИ централите в България са с капацитет 1651 мегавата. Само през 2012 г. към електрическата мрежа са добавени вятърни централи с капацитет от 136 мегавата (84% годишен растеж) и соларни панели с капацитет 823 мегавата (523% годишен растеж), а ако не бъдат променени стимулите според прогнозите за следващите 3-5 години ще бъдат добавени допълнително 1741 мегавата соларна и 651 мегавата вятърно-генерирана енергийна мощност. Подобно на ситуацията в други страни-членки на ЕС, в България този експоненциален растеж е резултат от въведените преференциални цени, без осигуряването на регулаторен контрол. Цената на мегават час соларна и вятърна енергия в страната към 2012 г. е съответно 118.13 евро и 66.35 евро. За сравнение, цената на електрическата енергия, произвеждана от АЕЦ“ Козлодуй“, е 13.5 евро за мегават час. Въвеждането на преференциални цени е отличен механизъм за привличане на инвестиции в сектора за възобновяема енергия и за ускоряване на прехода към по-чиста и нисковъглеродна електроенергия, тъй като гореспоменатите преференции се ползват по силата на дългосрочни договори (обикновено за период от 20 години) за изкупуване на електроенергията, генерирана от ВЕИ. Това привлича частни инвеститори и въвлича гражданите, фермерите, бизнеса и инвеститорите пряко в реформирането на електроенергийната система.¹⁸

С Решение от 30.06.2016 г. КЕВР утвърди цена за достъп до електропреносната мрежа на ЕСО ЕАД, която да се дължи от производители на електрическа енергия от ФЕЦ и ВяЕЦ, присъединени към електропреносната и електроразпределителните мрежи, да бъде в размер на 7,02 лв./мегават час.¹⁹ По информация на КЕВР към 2016 г. общия капацитет на ВЕИ съставлява 1814 мегавата или 14% от инсталираните енергийни мощности в България, а капацитета на ВЕЦ и ПАВЕЦ е 3204 мегавата или 25% от инсталираните мощности като сред ВЕИ водят соларните източници с 1043 мегавата (21%), следвани от ветрогенераторите с 701 мегавата (14%) и енергията от биомаса с 69 мегават а(1%). Най-голям дял от електроенергията от ВЕИ в България се произвежда от ВЕЦ и ПАВЕЦ – 64% или 3204 мегавата и въпреки че не е субсидирана цената на тази електроенергия е в пъти по-ниска дори от тази, произвеждана в АЕЦ.²⁰ Електроенергията от ВЕЦ заема 16% от общо произведената в България, срещу 31% от АЕЦ и 42% от ТЕЦ. ВЕЦ са най-значителният ВЕИ на електроенергия в България. Донякъде ускореното

развитие на ВЕИ у нас може да намали зависимостта на страната от внос на първични енергийни ресурси, но няма да премахне изцяло тази зависимост. При всичките им достоинства ,основен недостатък на ВЕИ е, че зависят от метеорологичните условия – норма на валежи, сила на вятъра, слънце греенето и др. Освен това местата където могат да бъдат построени ВЕЦ стават все по-малко в развитите страни и затова възможността за увеличаване на капацитета им е ограничена.

Полемиката около шистовия газ е свързана с политиката на ЕС относно промените в климата, която наскоро беше обновена с целите на Съюза до 2030 и 2050 г. Според стратегията на ЕС, до 2030 г. страните членки трябва да намалят въглеродните емисии с 40% спрямо нивата от 1990 г. и да увеличат потреблението на енергия от ВЕИ до 27% от общия енергиен микс. Това е свръх амбициозна задача, предвид предвижданото нарастване на енергийните нужди след 2035 г. Според доклад на Бритиш Петролиъм(ВР) за световните енергийни перспективи до 2035 г., използването на ВЕИ като основен източник на енергия ще достигне около 14%. За Европа(ЕС) и Евразия този дял е дори по-малък – не повече от 10%.²¹

Нормативно дооформяне на концепцията и нови стратегически инициативи

В периода след подписването на Лисабонския договор ЕС интензивно трансформира и обнови стратегиите си в енергийната сфера, засягащи всички аспекти на енергетиката и енергийната сигурност: създаване на вътрешен интегриран пазар, разширяване и модернизация на енергийната инфраструктура; енергийна ефективност, устойчивост и конкурентоспособност; ВЕИ, устойчива нисковъглеродна икономика и технологии, стратегията 20-20-20 за преход към устойчив микс и сигурност на доставките.²²

През 2009 г. беше приет Третият енергиен пакет на ЕС, чиято основна цел е тясна, ако не пълна интеграция на пазарите за газ и електричество на страните от ЕС. С тази цел, както и за координация на работата на националните енергийни регулатори на ниво ЕС през 2009 г. беше създадена Европейска агенция за координация на регулаторите(ACER), чрез която трябва да се синхронизират действията на държавите членки по въвеждането на Третия енергиен пакет.²³ Той въвежда много повече изисквания към енергийните политики на страните членки и засяга такива дотогава „сакрални” за

държавите области като независимостта на енергийните регулатори и собствеността върху енергийната инфраструктура. В Третия пакет за вътрешния европейски енергиен пазар, като междинна стъпка към създаването му, се насърчава сътрудничеството между държавите членки за изграждане на регионални пазари на газ и електроенергия. Третият енергиен пакет изисква също така либерализация на енергийните пазари на страните членки. Единствена неприкосновена сфера за държавите е изборът на техния енергиен микс. Важна част от енергийния микс на европейските страни започват да заемат ВЕИ.

Според статистическите данни на Бритиш Петролеъм през 2016 г. потреблението на енергия от ВЕИ нараства с 14,1%, като те осигуряват 7,5% от световното производство на електроенергия.²⁴

В Директивата за ВЕИ от 2009 г. вместо хармонизиране на поощряващите ВЕИ схеми, силно се насърчава координацията между страните членки във връзка с ролята на ВЕИ при горивните смеси, като има опция, че националните цели в областта на ВЕИ до 2020 г. могат да бъдат частично постигнати в някоя друга страна посредством механизмите за гъвкавост. Привържениците на идеята за интегриран вътрешен пазар бяха „за“ включването на такава опция при сътрудничеството, поради възможността от възползването от сравнителни предимства (например Холандия). Тук изключение прави съвместната схема на Швеция и Норвегия за насърчаване на ВЕИ, тъй като все още няма други споразумения между страните от Северозападна Европа за използване на механизмите за гъвкавост, а Норвегия дори не е член на ЕС, но се присъедини към Европейската енергийна харта и Договора към нея за енергийна общност. Въпреки че не са изразили изрично конкретно желание за това, по всяка вероятност голяма част от тези страни обмислят да използват тези механизми. Несъмнено, възползването от този инструмент се определя от това дали до 2020 г. ще има натрупано достатъчно ниво излишъци. Тук на място идва аналогията с Европейската схема за търговия с въглеродни емисии.²⁵

Климатичният и енергиен пакет до 2020 г. и този до 2030 г. са най-пресен пример за ангажираността на ЕС с въпросите на опазването на околната среда. Тези задължаващи инструменти са подплатени със споразумения на глобално ниво, и включват насоки, свързани с националните енергийни политики, състава на енергийния микс, доставките и развитието на природни ресурси, както и енергийната ефективност и енергоспестяването.

Националните планове за ВЕИ и енергийни ефективност трябва да съответстват на съответните европейски директиви и представени пред ЕК, която може да направи коментари и да предложи промени.²⁶

За голяма част от страните от ЦИЕ и ЮИЕ новите цели относно ВЕИ се оказват обаче непосилни. Дори Германия прави много грешки при тяхното достигане.²⁷ Докато целта да се намали изхвърлянето на парникови газове с 40% до 2030 г. е юридически задължаваща, едновременно на национално ниво и на ниво ЕС, достигането на 27% на ВЕИ в енергийния микс до 2030 г. е задължителна на ниво Съюз, но не и на национално равнище, а целта да се повиши енергийната ефективност с 27% за същия период е изцяло пожелателна.²⁸ Друга цел – повишаване на енергийната свързаност до 2020 г. с 15% зависи не само от добрата воля на страните членки, но най-вече от възможностите за финансиране. Докато държавите от Централна Европа напредват по-бързо (изградени са интерконектори на Литва с Латвия, Швеция и Полша, и на Унгария със Словакия), тези от ЮИЕ са още в начална фаза.

Важна роля за преодоляването на проблемите изигра Докладът за европейската енергийна сигурност, представен от ЕК през 2014 г. след постигнатата договореност между Русия и Украйна за гарантиране на газовите доставки за Европа. Въз основа на него на 25 февруари 2015 г. зам.-председателят на ЕК и комисар по енергетиката Марош Шевчович обяви Стратегията за Енергиен съюз (първоначално понятието е използвано от бившия полски премиер и сега председател на Европейски Съвет Доналд Туск). Самият енергиен комисар Шевчович я определи като ”най-амбициозният европейски енергиен проект след Европейската общност за въглища и стомана”. Стратегията признава наличието на „енергийни острови” и региони в Европа със слаба свързаност между държавите, което повишава разходите за потребителите и крие рискове за енергийната сигурност. Затова Стратегията предвижда съфинансиране от страна на Съюза на т.нар. проекти от взаимен интерес, признати за такива от ЕК.²⁹ За България такъв стратегически проект е интерконекторът Гърция-България. За реализирането на проекта вече са получени 45 млн. евро от ЕК, разделени между двете страни, и се чака получаване на финансиране в размер на 35 млн. евро по линия на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност”. Реализирането на проекта ще започне през 2018 г., като въвеждането в експлоатация се предвижда да стане през 2020 г.³⁰ Съфинансирането от

страна на ЕС обаче е обвързано със спазването на европейските разпоредби и пълното въвеждане на нормите на Третия енергиен пакет, включително що се отнася до разделянето на националните разпределителни оператори и независимостта на националните регулаторни органи, в която насока в страните от ЮИЕ все още не е постигнат достатъчен напредък. Редица държави имат трудности с прилагането на изискванията на Третия енергиен пакет и на Енергийния/климатичен пакет, сред които не само България, но и такива страни като Полша и Германия. Това се дължи на обстоятелството, че значима част от енергийния им микс съставлява енергията, добивана от твърди горива. Затова в Брюксел трябва да гледат по-реалистично, за да не залагат фантастични цели по отношение на ВЕИ, които после сами да преразглеждат.

Независимо от постигнатото оценката за „Европа на две скорости” в енергийния сектор все още е валидна. Някои региони в Европа имат по-добра свързаност на енергийните мрежи от други, в частност най-напреднала е Северозападна Европа. Производството на нисковъглеродна енергия също е доста различно, според дела на атомната енергетика и използването на ВЕИ.³¹ Според автора, това е една от причините Европейската енергийна политика все още да не е придобила ясни очертания. Не се реализира в пълна степен една от правните основи на Енергийния съюз, а именно „клаузата за солидарност”, като всяка страна членка при възникване на криза с доставките може да разчита на помощта на съседите си. В Югоизточна Европа това е проблемно, тъй като почти не съществуват интерконектори. Такъв важен интерконектор между България и Румъния беше въведен в експлоатация едва през лятото на 2017 г., като се очаква изграждане на интерконектори на България с Гърция, Турция, Сърбия и Македония. Това може да допринесе за изграждането на газовия хъб „Балкан”.³²

Заклучение

Международната агенция за енергетика дефинира енергийната сигурност като „придобиване на условия за непрекъснат достъп до енергийни ресурси на приемливи цени”. Според автора това е доста точно определение, но вече не съответства на новите реалности в областта на производството на енергия. Нарастващата ангажираност с въпросите за изменение на климата стимулира използването на различни от

конвенционалните енергийни източници и най-вече на ВЕИ, които въпреки значителните пречки пред тяхното усвояване все повече изместват изкопаемите горива особено в ЕС.

Неяснотите около бъдещето на Европейската енергийна политика поставят повече въпросителни, отколкото решения. Провалът на енергийния диалог с Русия, последиците от Кризата в Украйна и нестабилността в Големия Близък изток изправят Европа пред нови предизвикателства в енергийната сфера и я принуждават да търси решения. Част от тях са изграждането на Южния газов коридор, Вертикалния енергиен коридор, Инициативата „Три морета” със силна енергийна компонента.

Несъмнено ЕС трябва сериозно да преформулира целите на Енергийния съюз, ако иска той да се реализира. Конкуrentни проекти като „Турски поток” и „Северен поток-2” поставят под въпрос европейските амбиции за диверсификация, както и предизвикват различни реакции сред страните членки. Но доколкото Съюзът може колективно да защити по-ефективно интересите на своите членове, избраната посока за изграждане на Енергиен съюз няма алтернатива. Заявените цели в областта на нисковъглеродната икономика ще направят ЕС по-конкуrentоспособен, но ще изискват пределни усилия от страните членки. България като твърд поддръжник на Европейския енергиен съюз, инициативите за диверсификация и фактор на стабилност в ЮИЕ има какво да допринесе за европейските усилия в тази посока. Още повече, че през първата половина на 2018 г. страната ще председателства Съвета на ЕС, а енергетиката е един от заявените приоритети на Българското председателство.

¹ Евтимова, Миряна, Политиката на ЕС за биогорива – предизвикателство пред енергийната и климатична дипломатия за изграждане на нисковъглеродна биоикономика. Енергийна дипломатия, издание на Дипломатическия институт към МВнР, С.2013 г., стр.83

² Пак там, стр.83

³ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en

⁴ Bahgat, Gawdat, Energy Security. An Interdisciplinary Approach, John Wiley & Sons, Ltd, Publication, New Delhi, 2011, p.11

⁵ Ibid.,p.12

⁶ De Jong, Jacques, Pellerin-Carlin, Thomas., Vinois, Jean-Arnold, Governing the Differences in the European Energy Union: EU, Regional and National Energy Policies. Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2015, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.13

⁷ Ibid, p.273

⁸ Радулова, Фани, Българската енергетика в условията на изменение на климата., България в Европа и света., Център за европейски и международни изследвания, С.2009 г.,стр.208

⁹ Пак там, стр.208

-
- ¹⁰ Гечева, Цветелина, Основни положения в интегрираната политика на ЕС за климат и енергетика. Енергийна дипломация, издание на Дипломатическия институт към МВНР. С.2011 г.,стр.76
- ¹¹ Пак там.стр.76
- ¹² Пак там., стр.78-79
- ¹³ Пак там., стр.78
- ¹⁴ De Jong, Jacques, A Regional EU Energy Policy? Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2013, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.47
- ¹⁵ Пак там.,стр.63
- ¹⁶ Пак там, стр.20
- ¹⁷ Пак там, стр.210
- ¹⁸ Управление на енергийния сектор и енергийната (не)сигурност в България. Център за изследване на демокрацията, Доклад, София.2014 г., стр.77-78
- ¹⁹ КЕВР
- ²⁰ Пак там.
- ²¹ Управление на енергийния сектор и енергийната (не)сигурност в България. Център за изследване на демокрацията, Доклад, София.2014 г., стр.63
- ²² Матов, Лъчезар, Енергийна дипломация, издание на Дипломатическия институт към МВНР. С.2013,стр.5
- ²³ http://www.acer.europa.eu/en/The_agency/Mission_and_Objectives/Pages/default.aspx
- ²⁴<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/renewable-energy/renewable-power.htm>
- ²⁵ Де Йонг, Жак, Регионална енергийна политика на ЕС?, Енергийна дипломация, издание на Дипломатическия институт към МВНР, С.2013, стр.55
- ²⁶ De Jong, Jacques. Pellerin-Carlin, Thomas., Vinois, Jean-Arnold, Governing the Differences in the European Energy Union:EU, Regional and National Energy Policies, Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.15
- ²⁷ Stoyanoff, Pavlin, The Energy Union and Natural Industry Going into the Heart of the Balkans, Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.44
- ²⁸ De Jong, Jacques, Pellerin-Carlin, Thomas., Vinois, Jean-Arnold, Governing the Differences in the European Energy Union: EU, Regional and National Energy Policies. Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.16
- ²⁹ Georgiev, Atanas, Opportunities for Bulgaria According to the Energy Union Strategy, Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.75
- ³⁰<http://www.me.government.bg/bg/news/temenujka-petkova-interkonektorat-garciya-balgariya-e-sred-nai-vajnite-ni-prioriteti-za-diversifikaci-2457.html?p=eyJwYXJlbnQ9>
- ³¹ Georgiev, Atanas, Opportunities for Bulgaria According to the Energy Union Strategy, Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.80
- ³² Vladimirov, Martin. Along the Energy Streams: Geostrategic Competition in South East Europe., Energy Diplomacy, Foreign Policy Studies, Sofia.2016, Diplomatic Institute to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, p.92

ОТНОШЕНИЯТА ЕС-ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР: АДАПТИРАНЕ КЪМ НОВИТЕ РЕАЛНОСТИ

Елизабет Йонева*

Резюме: През последното десетилетие темата за отношенията ЕС-Централна Азия привлича все по-сериозно внимание на глобално ниво с оглед на актуалните измерения на разгръщането на външните отношения на Съюза. С оглед на тези нови тенденции докладът разглежда основните вектори на европейските контакти и развитието на сътрудничеството с държавите от региона, както и отражението им върху външната политика на ЕС и резултиращите геополитически въздействия. Дискутират се различни аспекти на европейската стратегия по отношение на Централна Азия, по-специално по линия на енергийния сектор през перспективата на еволюцията в последните години. Специфично внимание се обръща на фокуса към диверсификационните усилия с оглед на статута на ЕС като мащабен консуматор на енергийни ресурси. Изследването очертава концептуалната рамка на отношенията със страните от региона, явяващ се значим компонент от политиката за енергийна диверсификация на ЕС с оглед на потенциала за прокаране на нови маршрути за доставки и изграждане на Южния газов коридор.

Ключови думи: ЕС, Централна Азия, енергиен сектор, диверсификация, Южен газов коридор

През последното десетилетие темата за динамиката в отношенията ЕС-Централна Азия провокира все по-мащабно внимание на глобално ниво с оглед на актуалните измерения на разгръщането на външните отношения на Съюза. Европа се изправя пред предизвикателството да се адаптира към новите геополитически реалности и планираните и реализирани мерки за оптимизиране на положението трансформират моделите за намеса на ЕС в ключови региони. Те също така генерират преливащи ефекти към плоскостта на международните отношения. С оглед на тези нови тенденции настоящото проучване е ориентирано към очертаване на основните

* Гл.ас.д-р Елизабет Йонева е преподавател в катедра „Международни отношения“, УНСС. Изследователските ѝ интереси са насочени към проблематиката на енергийната сигурност, европейската интеграция, черноморското сътрудничество и регионалното развитие на Централна Азия.

вектори на европейските контакти и развитието на сътрудничеството с Централна Азия, както и отражението им върху външните отношения на ЕС и резултиращите геополитически въздействия. Представят се ключовите направления в действията на ЕС в региона с акцент върху съвременните трансформации, задвижвани отчасти от цялостното нарастване на ролята на Съюза в световните и регионалните отношения. Европейската стратегия по отношение на Централна Азия се дискутира през призмата на енергийния сектор, като този избор е мотивиран от неговата приоритетна значимост в разгръщането на сътрудничеството с централноазиатските държави, която е лесно обяснима с оглед на статута на ЕС като мащабен консуматор на енергийни ресурси. Регионът се явява значим компонент от политиката за енергийна диверсификация на ЕС с оглед на потенциала за прокаране на нови маршрути за доставки и изграждане на Южния газов коридор. По тази причина изследването е насочено към очертаване на концептуалната рамка на отношенията със страните от Централна Азия през перспективата на тяхната еволюция в последните години.

Фокусирайки се върху проучването на този специфичен регион, няма как да пропуснем представянето на изследователската перспектива по отношение на него. Научната литература далеч не изобилства с фундаментални трудове, насочени към комплексно представяне на регионалната проблематика. Като цяло следва да се отбележи, че по-сериозна активност в изучаването на Централна Азия можем да регистрираме в сферата на природните науки. Причината за това се дължи на факта, че в контекста на географията или биологията това се явява единно пространство, каквото обаче тя все още трудно представлява от политическа гледна точка. В тази връзка фаунистичните, флористичните, геоморфоложките, хидрологичните и т.н. проучвания са слабо съобразени с националните гранични разделения и анализират централноазиатската зона като обща система.

Хуманитарните науки обаче са далеч по-силно обвързани с третирането на централноазиатската тематика през чисто националната перспектива. Това е особено видно по линия на историческите и политическите изследвания. За разлика обаче от пространната и доминираща като количество литература, фокусирана върху историята и културата на отделните централноазиатски държави и народи, политическите изследвания имат доста по-скромнен дял на общия фон. Като цяло заниманията с проблематиката се явяват по-скоро модерно явление, разгърнато се основно след края на Студената война. Въпреки опитите на видни изследователи да докажат, че назад във времето е съществувала обща централноазиатска идентичност, която сега следва да

бъде възстановена, във фокуса на научната литература от политическото направление регионът трудно се разглежда като единно пространство.

Ако се концентрираме върху историческия контекст, можем да очертаем и спецификата на интереса към проблематиката през различните периоди. Стартиралото в рамките на Новото време изместване на мащабните центрове на икономическа активност от Средиземноморието към Атлантическото крайбрежие оказва своето все по-негативно влияние и върху стопанската дейност в централноазиатската зона. С оглед на промените в политическата карта на Европа в резултат на появата на Османската империя усилията са насочени към търсене на начини за заобикаляне на региона с цел възстановяване на икономическите контакти с Изтока. Старите търговски пътища, преминаващи през Централна Азия, постепенно замират. За европейските изследователи през следващите векове от интерес в тази посока ще е предимно темата за регионалното противопоставяне между ключови сили като Русия, Китай и др. През този период идеята за централноазиатско сътрудничество или дори разбирателство е абсолютна химера с оглед на външнополитическите и военните стремежи на различните сили, базирани на възприемането на другия като основен враг.

Във връзка с процесите, свързани с лансирането на Виенската система на международни отношения и появата на нови политически играчи през XIX в., можем да забележим активизиране на вниманието в тази посока. То обаче е преимуществено и почти изцяло фокусирано върху тематиката на „Голямата игра“ с оглед на разгръщането на съперничеството и стратегическото противопоставяне между Британската и Руската империи в региона. Политическата и дипломатическа конфронтация между двете сили оставя на заден план стремежите и интересите на централноазиатските народи.

От началото на XX в. процесите на развитие в централноазиатското пространство отново ни най-малко не благоприятстват разгръщането на сътрудничество или пък развитие на обща идентичност. След Първата световна война вниманието е ангажирано най-вече с осъществяваните трансформации в Съветска Русия. Лансираните интеграционни химери през този период отново не са от регионален характер, но дори и в техните рамки проблематични си остават въпросите за принадлежността на централноазиатските народи към проекта по създаване и утвърждаване на СССР. Втората световна война, а с нейния край и стартирането на дуполусното противопоставяне, бетонират тази нова фаза в развитието на региона.

С края на Студената война и двуполюсният свят се поставя началото на мащабни политически и стопански трансформации в централноазиатското пространство. Започва процесът по интегриране на страните от региона в глобалната политическа и икономическа система. С разпадането на СССР следва да се отворят множество нови възможности за сътрудничество, но като цяло във вътрешен план желанието за изграждане на регионални обединения и формации далеч не е голямо. Обвързването с регионална идентичност не се явява толкова привлекателно като идея, тъй като повикът на деня за национално обособяване има далеч по-притегателна сила. „Вътрешният“ интерес към развитие на региона е доста слаб до голяма степен и поради това, че и „отвън“ тенденциите на възприемане са сходни. Вниманието към Централна Азия в регионален формат е доста слабо в годините непосредствено след края на Студената война, като то се предопределя почти изцяло от енергийните и ресурсни възможности на тези страни. Същевременно се развиват и двустранните модели на формиране на взаимоотношения, но с оглед на изграждането на централноазиатските държави като самостоятелни политически единици и актьори в международните отношения тази тенденция е лесно обяснима.

Динамиката на конюнктурата обаче скоро налага различен формат на възприятие. Събитията от 11 септември 2001 г. пренасочват вниманието към страните от Централна Азия с оглед и на тяхната роля във „войната срещу тероризма“. От друга страна, Източното разширение на НАТО и особено на ЕС провокира нови тенденции. Приближаването на ЕС в посока към черноморския басейн дава стимул за друг поглед в тази посока¹. Той разбира се е съпътстван от различни политически конструкции. Поради това, че привлекателността на тематиката, свързана с централноазиатския регион, за западните изследователи е генерирана от превръщането на Черно море в граница на НАТО и ЕС, дава основания да започне да се говори дори за „разширен Черноморски регион“, достигащ чак до Централна Азия с оглед на енергийните императиви пред Европа.

Към края на първото и началото на второто десетилетие на XXI в. вниманието към черноморската проблематика в регионален формат обаче значително намалява. Интересът до голяма степен започва да се изчерпва по няколко причини. След прилива на регионален ентузиазъм, свързан с изготвянето и прокламирането на „Черноморската синергия“, последвалото разочарование от липсата на практически резултати в политически план води логично и до известно отдръпване. Източното направление на Европейската политика на съседство не бележи мащабни успехи, както поради

вътрешни, така и поради външни по характер причини². ЕС е изправен пред трудностите, свързани с „абсорбирането“ на новоприсъединените страни, което все повече ограничава склонността към поемане на следващи ангажименти от такова естество. Наред с това Черноморието отстъпва на заден план и във връзка с насочването на публичния интерес към драматичните събития в Близкия Изток и Северна Африка. Средиземноморието отново съумява да надделее в дневния ред, както на политическо, така и на изследователско ниво с оглед на далеч по-драматичните събития и трансформации в това пространство.

Нестабилността в Близкия Изток като значим източник на енергийни потоци налага на ЕС необходимостта да засили активността си по линия на изграждането на връзки с централноазиатските страни, което затвърждава валидността на тенденцията регионът да се третира преимуществено през призмата на транспортно-енергийните интереси. Пренебрегването на процесите в източното направление на съседството на ЕС в комбинация и с плахите действия на Съюза за придобиване на по-сериозна роля в тях провокират действия от страна на други сили за запълване на създадения вакуум. Засилването на руските позиции в региона се осъществява паралелно с по-сериозното проникване на китайското влияние.

Проблемите в отношенията между Русия и Украйна, ескалирали с разгръщането на Кримската криза и в по-широк план, бележат нов етап в развитието на централноазиатската зона. Начертаните в резултат на събитията гранични линии рефлектират върху контрола над Керченския проток и оттам „затварянето“ на Азовско и Каспийско море. Така съществен кръг от въпроси се оформя по линия на баланса на силите в Централна Азия във връзка с преливащите ефекти от кризата. Критиките към провала на ЕС в развитието на политиката на съседство в източна посока и на подхода към централноазиатските държави са съпътствани от коментари за началото на ново противопоставяне между Русия и западните сили по схемите, характерни за Студената война, които вероятно ще върнат Централна Азия към евразийските модели на развитие по преформулирани интеграционни принципи от съветски тип. Подобни твърдения обаче пренебрегват в значителна степен новата роля на Китай като фактор в Централна Азия.

По-оптимистично настроените анализатори обаче са на мнение, че кризата в отношенията между ЕС и Русия въпреки негативните си последици предоставя един вид „втори шанс“ за решаване на редица проблеми в централноазиатското пространство и активизиране на сътрудничеството. Редица автори изтъкват, че ключът

към преодоляването на противоречията се крие именно в засилването на регионалния подход, в рамките на който да се търси минимизиране на наличните компликации. Единствено чрез него централноазиатският регион може да престане да бъде обект на зависимост от доминиращо външно влияние. До голяма степен обаче понастоящем въпросите за проблемите и перспективите на развитие на тази зона се третират в рамките на публичното пространство под сянката на темите, свързани с бежанската криза, събитията в Сирия и заплахите, произтичащи от Ислямска държава. Процесите в южна посока отново спомагат за дисперсиране на политическото внимание, което няма как да се отрази благоприятно върху бъдещото развитие на централноазиатския регион.

В контекста на гореизложените тенденции се развива и еволюцията в отношенията между ЕС и държавите от Централна Азия. През първото пост-съветско десетилетие тя става най-отворена по отношение на западно влияние, но като цяло международният ангажимент към нея остава слаб. Особено предпазлив е и подходът на европейските страни. Германия е единствената сред тях, която открива дипломатически представителства и в петте републики, по-големи държави като Обединеното кралство и Франция – в някои от тях, но повечето членки на ЕС избират да покриват региона в дипломатически план от Москва или Анкара. В резултат на липсата на значително европейско присъствие бавно се изграждат политически и икономически връзки. По отношение на региона ЕС прилага общите програми за пост-съветското пространство (като например TACIS). През 1996 г. са сключени споразумения за партньорство и сътрудничество с Казахстан, Киргизстан, Узбекистан и Туркменистан, но по отношение на последния възникват компликации около процеса на ратификация. Същевременно поради гражданската война в Таджикистан сключването на споразумение се забавя чак до 2004 г. Като цяло ангажиментът на ЕС към Централна Азия в последното десетилетие на XX в. е скромнен, отличаващ се с липса на политически приоритети и на необходимите ресурси, така че той да е в състояние да окаже реално въздействие върху региона.

Промените, които настъпват в началото на XXI в., карат изследователите да коментират стартирането на мащабни геополитически трансформации в тази зона, явяващи се следствие от засилването на международното внимание и дори зараждането на конкуренция по отношение на нея. Събитията около 11.09.2001 г. извеждат проблемите на сигурността на преден план, което насочва вниманието върху централноазиатските държави с оглед на стратегическата им близост до театъра на военни операции в Афганистан, като в резултат на това на тяхна територия се появяват

и първите западни военни бази. Това присъствие обаче поражда тревоги не само в Москва, но и в Пекин, което провокира на свой ред лансирането на Шанхайската организация за сътрудничество като инструмент за партньорство със страните от региона. Същевременно събитията в Андижан през 2005 г. довеждат до сериозен разрыв в отношенията между Узбекистан и ЕС. С оглед на нарастващата значимост на региона в този момент в рамките на Съюза се стига и до решението за създаване на пост на специален представител за Централна Азия.

В рамките на германското председателство през 2007 г. се осъществява и историческата стъпка за формулиране на цялостен поход по отношение на тази зона. Приетата „Стратегия за ново партньорство“ се окачествява като най-амбициозния проект на ЕС по отношение на региона, която трябва да се разгърне на регионално ниво и на двустранна основа по широк спектър от въпроси, включващи енергетика, сигурност, околна среда, транспорт, образование, демокрация и човешки права³. До голяма степен обаче тези действия от страна на ЕС са прекалено закъснели, тъй като ситуацията в Централна Азия вече е доста по-различна от тази от предишното десетилетие, понеже сега вече е налице както вътрешна съпротива, така и активна външна намеса на мощни международни фактори в лицето на сили като Русия, Китай, Индия, Иран и др. От друга страна прилагането на европейската стратегия по отношение на региона се възприема като тест за подхода на ЕС по линия на разгръщането на неговите външни отношения.

Наред с това се поставят и въпросите за моралното измерение на отношенията на ЕС с държавите-износители на енергийни ресурси. Широко се прокламира идеята, че Съюзът трябва да следи за това, предоставените средства за суровини да не се превърнат във фактор за генериране на политическа нестабилност или засилване на авторитарните тенденции в тях с оглед на приноса на добива на енергоизточници за развитието на тези страни. По тази причина се препоръчва наред със задълбочаването на енергийните отношения да се провежда и по-пространна политика, която да гарантира насочването на ресурсните приходи към устойчивото развитие на тези държави с акцент върху инвестиции в околна среда и образование, както и към насърчаването на реформите по линия на демократизация и зачитане на човешките права. Въпреки че ЕС по принцип има интерес от генерирането на сигурност в областите, свързани с неговите суровинни доставки, тези въпроси биват определяни като пренебрегвани от Съюза в замяна на обикновено партньорство на взаимноизгодна основа. Така тук големият въпрос се явява, дали подходът на ЕС във външната

енергийна политика трябва да е ръководен от ценности или политика в духа на реализма.

Тази емблематична дилема се проявява и при обсъждането на стратегията по отношение на Централна Азия, където особено ожесточен се явява именно дебатът за баланса на нейните приоритети между областите енергетика/сигурност и демокрация/човешки права. Въпреки че при нейното приемане в крайна сметка в документа са заложени и двата ангажимента, споровете далеч не са прекратени, тъй като те намират своето продължение в конфронтацията по линия на обсъждането за премахването на санкциите, наложени върху Ташкент заради събитията в Андижан. Успоредно с това се засилват и упреците към отстъплението от страна на ЕС и по отношение на развитието на политиката на съседство в посока на отказ от ролята на трансформационна сила, която да променя външната среда, за сметка на развитието на ползотворни връзки и следването на прагматични материални интереси, наложени от енергийните императиви пред Европа. В този дух е и коментарът на казахстанския експерт Евгений Жовтис: *„В съвременния свят демокрацията, човешките права и устойчивото развитие имат четирима врагове: петролът, газта, войната срещу тероризма и геополитическите съображения“*⁴.

Същевременно ако търсим причините на ЕС да липсват ефективни инструменти за въздействие върху централноазиатските държави, няма как да не обърнем внимание и на финансовите ресурси, които се отделят от негова страна по отношение на региона. Бюджетът за периода 2007-2013 г. възлиза едва на 719 млн.евро. Съответно за следващата фаза на развитие на отношенията средствата са увеличени на 1 млрд. евро по многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г. Доколко това нарастване обаче се явява достатъчно, остава под въпрос с оглед на значителната промяна в политическата ситуация в региона в контекста на преконфигурирането на силите. Тя се предопределя от ключови събития като Украинската криза, изтеглянето на западните държави от Афганистан, лансирането на китайския проект за възраждане на историческия Път на коприната /в новия вариант „Един пояс, един път“⁵/ като значим евроазиатски търговски маршрут⁶, развитието на Евразийския икономически съюз, както и трансформациите в самия ЕС.

Всичко това безспорно оказва влияние и върху разгръщането на енергийното сътрудничество между ЕС и държавите от Централна Азия. Темата за значимостта на региона като една от колоните на европейската енергийна сигурност придобива специфична актуалност в процеса на разширяването на ЕС в източна посока, което

предопределя и фокусирането върху проектите по изграждане на коридор, свързващ Каспийско с Черно море и оттам – с ЕС. В ролята си на най-големия вносител на енергийни ресурси в глобален план Съюзът се изправя пред необходимостта от диверсификация на своите доставки⁷, като нейната значимост като приоритет става особено явна в хода на руско-украинските газови кризи и на събитията в Близкия Изток и Северна Африка. Ефективното изграждане на Южния газов коридор обаче е блокирано за ЕС от невъзможността за прокаране на транскаспийски трасета.

Като алтернатива на Близкоизточната зона Централна Азия не може да бъде пълноценен заместител, тъй като разполага с далеч по-ограничени запаси на енергийни ресурси, но тя има своето значение за ЕС именно от гледна точка на потенциала да се превърне в релевантен компонент в усилията за реализиране на диверсификация⁸. Същите цели тук преследва обаче и Китай, който активизира действията си за изграждането на своята нова роля като предпочитан енергиен партньор за страните от региона. От своя страна Москва запазва силен интерес към държавите от Централна Азия като транзитен играч за техните енергийни ресурси. Наред с това въпреки отварянето на новото източно направление в нейната енергийна политика, важноста на доставките за Европа са далеч по-стратегически за Русия и по тази причина за нея развиването на сътрудничество в сектора между централноазиатските страни и Китай се явява по-приемлив вариант от отварянето им в западна посока по линия на транскаспийски маршрути и изграждането на Южния газов коридор на ЕС.

Същевременно в рамките на самите централноазиатски държави, които след разпадането на СССР веднага поставят акцент върху енергийните суровини в своята външна политика (виждайки в тяхно лице инструмент за утвърждаването на независимостта им и укрепването на отношенията със западните държави), все по-сериозно започва да се налага идеята, че регионът не трябва да се обвързва единствено с Европа, а да потърси и други експортни маршрути за своите ресурси⁹. С оглед на наличните компликации по отношение на прокарането на транскаспийски инфраструктурни съоръжения, на страните от Централна Азия им остава единствено руското направление за пласиране на техния износ, което ги кара да обърнат поглед на Изток и да търсят партньорство с Китай¹⁰. Понастоящем в сферата на външните си отношения те се опитват да провеждат мултивекторна политика, насочена към балансиране между значимите фактори в региона.

Казахстан често бива определян като икономически лидер в Централна Азия. От началото на първото десетилетие на XXI в., с повишаването на цените на енергийните

ресурси на световните пазари страната преживява стопански бум. Същевременно още от началото на каспийската петролна и газова треска през 90-те години на XX в., Астана се опитва да води балансирана външна политика, като се старее да поддържа добри отношения с големите сили в региона и сключва енергийни сделки с Русия, Китай и Европа. Понастоящем страната често бива давана като пример за мултивекторен подход. По-голямата част от износа на енергийни суровини за западните пазари преминава през Русия¹¹, но същевременно Астана съумя да лансира транзитни опции в западна, южна и източна посока, които да я заобикалят. Страната се явява най-големият търговски партньор на ЕС в Централна Азия. Като стабилна се очертава тенденцията над 80% от вноса на Съюза от Казахстан да се формира от петрола и природния газ. Същевременно независимо от ангажирането със структури като Евразийския икономически съюз и Шанхайската организация за сътрудничество, от страна на Астана често се подчертават географските, историческите и етно-културните връзки с Европа, както и желанието да играе значима роля в клуба на западните държави. Президентът Нурсултан Назарбаев неслучайно изтъква, че гражданите на неговата страна са европейци, а страната полага изключителни усилия да спечели председателството на ОССЕ за 2010 г. Поради това, че опциите за енергиен износ към Европа обаче все още не са достатъчно развити, Казахстан насърчава китайските инвестиции в страната като контрабаланс на руското влияние¹². Европейските компании все още притежават съществени преимущества по отношение на технологичните аспекти на операциите. Несъмнено те разполагат с по-голям опит за добив при трудни условия. А тъй като повечето от казахстанските петролни полета се намират в области, отличаващи се с високо налягане, наличие на много сяра, трудна логистика или коварни екологични условия, тези предимства са от огромно значение.

Другата важна значима енергийна сила в Централна Азия - Туркменистан бива разглеждан като страна, облагодетелствана от сериозните си резерви на природен газ. Съгласно разработената от Ашхабад стратегия за развитие, до 2020 г. трябва да се добиват 175 млрд. куб.м газ и да се изнасят 140 млрд. Възможностите за подпомагане на Южния коридор от страна на Ашхабад са обвързани обаче отново с перспективите¹³ за прокарване на Транскаспийски газопровод¹⁴, който ще отвори четвъртата подред експортна опция в исторически план за страната (след Русия, Иран и Китай)¹⁵.

На следващо място значението на Узбекистан в енергиен план далеч не е толкова голямо в сравнение с това на Казахстан и Туркменистан. Въпреки това обаче той се отличава със стратегическа важност с оглед на разположението си в сърцето на

Централна Азия, както и като държавата с най-многобройно население в региона. В последните години във външната политика на страната настъпиха сериозни трансформации и нейната сравнително прозападна ориентация отстъпи място на установяването на по-тесни отношения с Русия и Китай. Причината за разрива със САЩ и Европа бяха събитията в Андижан през 2005 г. във връзка с конфликта между населението от Ферганската долина и централните власти в Ташкент. В отговор ЕС наложи икономически санкции и военно ембарго на Узбекистан, а споразумението за партньорство и сътрудничество бе суспендирано – действие, каквото ЕС за първи път предприе срещу някоя държава. Тъй като Русия, Китай и Шанхайската организация за сътрудничество подкрепят действията на страната, тя се преориентира към засилено сътрудничество с новите си партньори. Понастоящем Узбекистан бива възприеман повече като транзитна страна, отколкото като мащабен производител и износител на енергийни ресурси. Той разполага със 171 петролни и газови полета, като се явява осмият в световен мащаб производител на природен газ, а резервите се оценяват на 1,7 трилиона куб.м. При население от 27 млн. души и мащабна консумация на суровината на силно субсидирани цени почти 80% от добития газ отива за вътрешна употреба. Така за износ остават изключително ограничени обеми, което предопределя и по-слабия интерес към страната в енергиен план.

При Таджикистан наличните петролни и газови резерви са трудни за експлоатация с оглед на преобладаващия планински терен, заемащ 90% от територията на страната. По тази причина за централноазиатската държава ВЕЦ-овете представляват сериозна опора в енергийно отношение. Те се явяват най-сериозната опция както за разрешаване на вътрешните енергийни проблеми и именно в това направление следва да се разгръща и европейската подкрепа за страната.

На следващо място в енергийния сектор на Киргизстан влиянието на Москва е стабилно, тъй като Бишкек е нужен на Русия в битката ѝ с Казахстан и Туркменистан за китайските потребители. Киргизстанските резерви на природен газ са доста ограничени и според оценките възлизат на 6 млрд. куб.м. Инвестициите в добива до момента са изключително малко, като това се дължи на тежкия терен и лошата инфраструктура.

С оглед на изминаването на десетилетие от лансирането на стратегията за отношенията на ЕС с държавите от Централна Азия проследяването на предизвикателствата по отношение на региона не бива да бъде пренебрегвано, особено в контекста на енергийната проблематика. В геополитически план през призмата на борбата за влияние тук ЕС се изправя пред конкуренцията не само на Русия и Китай

като ключови играчи, но и на нови фактори като Иран, Индия, Япония, Южна Корея и др. Сравнявайки настоящата ситуация със съперничеството от XIX в. в региона, днес в „Новата голяма игра“ несъмнено участват повече актьори. В нея обаче централноазитските държави не се явяват в ролята на жертви, тъй като с радост са приели нейните правила и съумяват да извличат за себе си редица стратегически и икономически дивиденди.

¹ Bugajski, Janusz. *The European Union's Eastern Dimension*. - New Europe Review, Vol. 2, № 5, 2005, <http://www.neweuropereview.com>

² Fisher, Sabine, Erwan Lannon. *The ENP Strategic Review: the EU and its neighbourhood at a crossroads*. EU Institute for Security Studies, 23.05.2011, <http://www.iss.europa.eu>

³ Kassenova, Nargis. *A view from the region*. - Engaging Central Asia: The European Union's new strategy in the heart of Eurasia, Centre for European Policy Studies, 2008, 122-136.

⁴ Zhovtis, Eugheniy. *Democratisation and human rights in Central Asia: Problems, development prospects and the role of the international community*. - Engaging Central Asia:

The European Union's new strategy in the heart of Eurasia, Centre for European Policy Studies, 2008, 20-42.

⁵ Georgiev, Georgi. *The Chinese "One Belt, One Road" Initiative – new opportunities for the European Union and its neighbours* - KSI Transactions on Knowledge Society, Vol 8, No 2 (2015), 2015, 33-40.

⁶ Habova, Antonina. *Silk Road Economic Belt: China's Marshall Plan, Pivot to Eurasia or China's Way of Foreign Policy*. – KSI Transactions on Knowledge Society, Vol. 8, Number 1, March 2015, 64-70.

⁷ Taylor, Derek. *The Energy Policy of the European Union*. - In: Black Sea Cooperation – Energy Supply and Energy Security, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sofia, 2006, pp. 24-43.

⁸ Chow, Edward, Leigh Hendrix. *Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality*. National Bureau of Asian Research, Special Report №23, September 2010, Center for Strategic and International Studies, <http://csis.org/>

⁹ Godement, François. *Seeking an alliance by any other name? – The New Great Game in Central Asia*, European Council on Foreign Relations / Asia Centre, 2011, 1-2.

¹⁰ Cabestan, Jean-Pierre. *Energy cooperation between China and Central Asia*. – The New Great Game in Central Asia, European Council on Foreign Relations / Asia Centre, 2011, 6-8.

¹¹ Жильцов, Сергей. *Казахстанская нефть - в ближайшие годы экспорт углеводородов пойдет через Россию*. - Независимая газета, 08.02.2011 г., <http://www.ng.ru>

¹² Kennedy, Ryan. *In the "new Great Game", who is getting played? Chinese investment in Kazakhstan's petroleum sector*. - In: Caspian Energy Politics. Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan. Routledge, New York, 2010, pp. 116-135.

¹³ Socor, Vladimir. *Turkmenistan Demonstrates Commitment To Trans-Caspian Gas Pipeline*. - Eurasia Daily Monitor, Vol. 8, Issue 46, 08.03.2011, <http://www.jamestown.org>

¹⁴ Annayev, Dzhumaguly. *Turkmenistan considers gas export routes*. – Central Asia Online, 25.03.2011, <http://centralasiaonline.com/>

¹⁵ Жильцов, Сергей. *Туркменистан обостряет игру - Ашхабад превращается в ключевую фигуру в европроектах*. - Независимая газета, 13.05.2011 г., <http://www.ng.ru>

НОВИТЕ ГЛОБАЛНИ ЦЕЛИ НА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПОЛИТИКАТА НА РАЗВИТИЕ НА ЕС И УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ

Теодора Делисивкова*

***Резюме:** Докладът анализира актуалните насоки на политиката за развитие на ЕС за целите на приноса на ЕС като международноправен субект в реализацията на глобалната стратегия за развитие под егидата на ООН. Целта на изследването е да акцентира върху актуалните проблеми, които на равнище на ЕС, както и за държавите-членки обуславят необходимостта от нови подходи и решения в отговор на негативните тенденции в глобалните миграционни, екологични и финансови промени, които настъпиха в света през последното десетилетие.*

Охарактеризирани са концептуалните насоки и цели, заложен в приетия в 2016 г. Европейски консенсус за политиката на развитие, като всеобхватна рамка за сътрудничество и развитие на ЕС. Принципите и методологическите подходи, които ангажират отговорността на институциите на ЕС и всички държави-членки са разгледани с оглед постигане на напредък по реализация на политиката на развитие в новите условия в съответствие с приетите в ООН цели на устойчиво развитие съгласно „Дневен ред 2030“. На основа на анализа на протичащите промени и предизвикателствата пред реализацията на глобалната стратегия за развитие, докладът извежда изводи и препоръки относно участието на България в политиката на развитие на ЕС.

***Ключови думи:** цели на устойчиво развитие, премахване на бедността,, официална помощ за развитие, европейски консенсус за развитие.*

Въведение

Съвременният контекст на ролята на ЕС за постигане на Целите на хилядолетието на развитието (ЦХР), осъществявани под егидата на ООН от 2000 г., може да бъде охарактеризиран като процес на задълбочаване на глобалното партньорство, което се развива в сложни и динамични условия и трябва да отговори на предизвикателствата чрез обогатяване на стратегическите цели и задачи на политиката на развитие. Междинният преглед в рамките на ООН на изпълнението на ЦХР в 2015 г.

* Доктор по международно публично право

потвърждава, че приносът на ЕС в полза на глобалните цели за развитие е изключително значим. Чрез политиката на развитие, както на ЕС като международноправен субект, така и на държавите-членки на ЕС стана възможно постигането на съществени резултати в полза на развиващите се страни чрез успешна реализация на глобално призната стратегия. Взети заедно, ЕС и неговите държави членки са безспорно най-големият донор на помощ на развитие в света (ЕС Accountability Report, 2015). На съвременния етап ЕС подкрепя приемането в рамките на ООН от 25 септември 2015 г. на нова Програма за устойчиво развитие до 2030 г. („Да преобразим света: Дневен ред 2030 г. за устойчиво развитие”). Програмата до 2030 г. представя цялостна рамка за премахване на бедността и за постигане на устойчиво развитие до 2030г. Новата Програма надгражда Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР), приети през 2000 г. и предлага концептуално нов подход към политиката на развитие чрез съчетаването с целите на устойчивото развитие за всички групи страни и чрез универсализирането на подхода към устойчиво развитие в три аспекта: икономически, социален и екологичен.

Новите аспекти на политиката на развитие представляват интерес поради важния принос на ЕС досега в глобалното партньорство за развитие, както като международноправен субект чрез официалната помощ на Съюза за развитие, така и като интеграционна общност от държави-членки, които са поели на национално равнище отговорности за целите на устойчивото развитие и ЦХР.

В структурата на предлагания анализ се отделя внимание на следните основни аспекти на политиката на развитие като възможност и предизвикателство за ЕС на съвременния етап както следва: 1) охарактеризират се актуалните насоки на политиката на ЕС за развитие в контекста на глобалната стратегия на Съюза и на изискванията на „Дневния ред 2030г.“ на ООН; 2) отделя се внимание на усилията на ЕС за политика на развитие в условията на преодоляване на последиците от финансова и икономическа криза в Съюза, а след 2015 г. за съчетаването на ЦХР с целите за устойчиво развитие; 3) очертават се новите насоки в политиката на ЕС за развитие чрез глобалното партньорство в контекста на съвременните концепции за развитието и се очертават задачи за участието на България като страна членка на ЕС в изпълнението на „Дневния ред 2030 г.“ за реализация на целите на устойчиво развитие

Новите предизвикателства на „Дневния ред 2030“ на ООН относно целите за устойчиво развитие

ЕС подкрепя реализацията на новата Програма за развитие, приета с консенсус от държавите-членки на ООН на 25 септември 2015 г. по време на Срещата на върха по устойчивото развитие в Ню Йорк (25 – 27 септември 2015 г.). Глобалната стратегия на ЕС за външната политика и за сигурността утвърждава необходимостта от укрепване на многостранното сътрудничество в рамките на ООН и подкрепя протичащата реформа в ООН в интерес на глобалното развитие, мира и сигурността в света. В условията на засилване на глобалните предизвикателства и рискове от нарушаването на многостранно утвърдените правила на глобалния ред, ЕС поддържа като свой ключов приоритет да подкрепя и укрепва реформирането на ООН в интерес на постигането на целите за устойчиво развитие.

В този дух ЕС провежда последователно политика на силно партньорство между Съюза и ООН, за да се подкрепя в ООН “политическия импулс за реформи и да се подпомага ООН в дейността си да бъде политически и оперативно ефективна на всички нива“ (ЕК, 2016).

Програмата на ООН „Дневният ред до 2030г.“ е първото по рода си споразумение за глобална стратегия и включва комплекс от 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР) и 169 свързани с тях подцели, като мобилизира всички държави и заинтересовани страни в полагането на усилия за тяхното постигане чрез обновяване на вътрешните политики на всички страни за реализация на общи глобални приоритети. В стратегическия документ са залегнали утвърждаването на необходимостта от всеобщ подход към целите на устойчивото развитие, сред които особено важно значение имат прекратяването на бедността във всичките ѝ форми и навсякъде, прекратяване на глада, постигане на продоволствена сигурност, подобряване на храненето и насърчаване на устойчивото земеделие, осигуряване на здравословен живот и насърчаване на благосъстоянието за всички от всички възрастови групи, осигуряване на включващо и равностойно качествено образование и насърчаване на възможностите за всички за учене през целия живот, постигане на равенство на половете, намаляване на неравенствата във и между страните, осигуряване на устойчиви модели на производство и потребление, предприемане на спешни мерки за борба с климатичните промени и тяхното влияние, опазване и устойчива употреба на земята и океаните, моретата и морските ресурси за устойчиво развитие, укрепване на средствата за изпълнение и ревитализиране на глобалното партньорство за устойчиво развитие

(UNO, 2015). Програмата предвижда включване на всички страни за прилагане на обхвата на посочените цели и подцели както във вътрешните им икономики и политики, така и в политиката на развитие към трети страни.

За първи път в рамките на ООН, се прави подобно всеобхватно усилие на държавите членки за борба с бедността и за постигане на устойчиво развитие за всички страни, като същевременно се отчитат наложително растящите екологични и климатични проблеми. Новата Програма на ООН за развитието се основава на подход, зачитащ правата на човека, както и принципите на универсалността, всеобхватността и споделените отговорности. Препотвърждават се принципите на Универсалната декларация за правата на човека и на редица международни конференции и срещи на върха – Декларацията от Рио за околна среда и развитие, решенията на Световната среща на върха по устойчиво развитие и на Световната среща на върха по социално развитие, както и реализираната Програма за действие на Международната конференция по население и развитие в съответствие с Платформата за действие от Пекин и решенията на Конференцията на ООН по устойчиво развитие „Рио+20” и Четвъртата конференция на ООН за най-слабо развитите страни. Утвърждава се последователната реализация на принципа на правото на развитие. Фокус на политиката на развитие занапред е засилването на взаимовръзките между трите „стълба“ на устойчивото развитие: икономически, социален и екологически във всички страни и с глобална насоченост. За прилагането на по-цялостен подход за постигането на трансформация ефект на политиката на развитие в хоризонтален план се включват дейности съответно за: младежта и всички останали възрастови групи, равенство между половете; мобилност и миграция; устойчива енергия и изменение на климата; инвестиции и търговия; добро управление, демокрация, правова държава и права на човека; иновативно ангажиране с по-напредналите развиващи се държави; мобилизиране и използване на национални ресурси.

Стратегията на ООН се основава на отчитането на постиженията и проблемите в многостранното сътрудничество и глобалното партньорство. От 2000г. досега напредъкът към постигането на Целите на ООН за хилядолетието на развитие (ЦХР) е не само неравномерен в различните части на света, но и не касае редица страни. Има проблеми в редица страни и региони на света поради нереализираните цели и подцели.

Новият стратегически подход има за цел не само да се продължава изпълнението на предишните ангажименти по линия на ЦХР и ангажиментите от Рио, но и да се приеме нова парадигма за интегрирани решения за всички държави.

За изпълнението на Програмата за развитие „Дневен ред 2030“ важно значение имат приетите решения относно мобилизиране на средства и източници за финансиране на развитието. В тази връзка е отразен духът на Заключителния документ от Третата международна конференция по финансиране на развитието, проведена, през юли 2015 г. в Адис Абеба, в която са определени инструментите, политиките и ресурсите, които трябва да бъдат осигурени, за да се гарантира нейното изпълнение. На практика одобрената през юли 2015 г. Програма за действие от Адис Абеба също представлява неразделна част от Програмата до 2030г. Програмата „Дневен ред 2030“ е продължение на целите на хилядолетието за развитие, конференцията на ООН „Рио + 20“ относно устойчивото развитие и конференциите за финансирането на развитието, както и новото споразумение от Париж на световно равнище по въпросите на изменението на климата от декември 2015 год. Предвидено е към необходимите средства за изпълнение на програмата да допринасят развитите страни като отделят за Официална помощ за развитие (ОПР) до 0,7% от брутният си национален доход (БНД) за развиващите се страни и от 0,15% до 0,3% от БНД за най-слабо развитите страни.

Новата парадигма подчертава идеята, че всяка страна е отговорна за развитието си. Признава се необходимостта международните финансови институции да уважават политиката на всяка страна и особено на развиващите се държави, които трябва да участват пълноценно в процеса на взимане на решение по финансовите въпроси. Добре е очертана като предложение връзката на “Програма 2030” с поетите ангажименти в рамките на ООН за финансиране на развитието и средствата за изпълнението им. Остава открит въпросът за практическото осъществяване на процесите на финансиране.

С приемането на Програмата „Дневен ред 2030“ в 2015 г. е отбелязана кулминацията на приобщаващ всички заинтересовани страни по реализацията на политиката на развитие тригодишен процес (известен с обсъждането на „програмата за развитие за периода след 2015 г.“) . Този период основателно се охарактеризира с безпрецедентно активното участие на гражданското общество и други заинтересовани страни, които участват в подготовката и провеждането на Междинния преглед на ЦХР в 2015г.(ЕС,ERD,2015). Новата Програма до 2030г. предстои да промени начина, по който международната общност работи по глобалния ангажимент за различно бъдеще за хората и планетата — бъдеще, което ще насочи света по пътя на устойчивото развитие. На по-високи изисквания за публична отчетност се подлага прегледът на изпълнението на Целите за устойчиво развитие, който предстои да се извършва на национално, регионално и глобално ниво. Политическият форум на високо ниво по

устойчиво развитие към Икономическия и социален комитет (ИККОС) на ООН ще извършва прегледа на глобално ниво. Прегледите са доброволни, ръководени от всяка една страна, като се отчитат различните степени на развитие, способности и приоритети.

Изпълнението на целите ще се следи с помощта на глобални индикатори. Глобалната индикаторна рамка се съгласува от Статистическата комисия на ООН до март 2016 г. и се приема от ИКОСКОС и ОС на ООН. Разработването на индикатори, които да позволят надежно количествено и качествено измерване на постигането на ЦУР е едно от големите предизвикателства. Държавите членки се насърчават да изготвят доброволно планове за изпълнението на Дневния ред 2030, да провеждат мониторинг на напредъка и да докладват публично и доброволно за постигнатия напредък.

В международен план, след 2015г. в рамките на ООН стартира организацията по съгласуване и въвеждане на индикатори и стандарти за отчитане на различните форми на предоставената помощ за развитие, което ще допринесе за по-голяма ефективност и по-голяма прозрачност в начина на изразходване на предоставените средства и постигнатите резултати.

ЕС участва и се ангажира последователно с декларираната под егидата на ООН силна политическа визия и воля за глобална промяна с цел устойчиво развитие.

Приносът на ЕС в реализацията на ЦХР и новия Европейски консенсус за устойчиво развитие

Приносът на ЕС в реализацията на ЦХР в периода след началото на Глобалната финансова криза от средата на 2007 г. бе затруднен, но ЕС успешно продължава с помощта си за развитие да съставлява значителна част от глобалното донорство за развитие. Негативните последици на финансовата криза се отразяват и в страни с традиционно добри административни модели на държавно управление. Дълбочината на Глобалната криза изостря вниманието към констатациите на международните организации, че сама по себе си ОПР не е достатъчна за подпомагане на развиващите се страни за излизане от кризата и съответно за реализацията на ЦХР както от ЕС, така и от всички основни донори на помощта. На тази основа в ЕС се отчита още от 2009 г. необходимостта не само за осъществяване на вече поетите ангажименти в рамките на Европейската политика за развитие, а и за приемане на допълнителни мерки. Институциите на ЕС предприемат широк обхват от действия за преодоляване на

последниците от Глобалната финансова и икономическа криза като след 2007 год. вниманието към актуализация на политиката на развитие се концентрира върху широк кръг проблеми на финансиране на развитието.

На първо място, признава се необходимостта на допълнителни мерки и финансови ресурси, както за преодоляване на последствията от кризата, така и в дългосрочен план.

Второ, препоръчват се антициклични действия с особено внимание към по-слабо развитите икономики, които изпитват остра нужда от финансиране по време на кризата. Преформулирането на приоритетите за развитие, включва по-бързо предоставяне на финансова помощ, включително с увеличени първоначални траншове и ускоряване на бюджетната подкрепа.

Трето, оценява се необходимостта от повишаване на ефективността на помощта. Непостоянният и непредвидим характер на помощта, както и нейната обвързаност в страни със силно влошено икономическо състояние, както и страни, нуждаещи се от хуманитарна помощ се оценява, че може да увеличи потребностите от помощта за развитие с около 15-20 процента.

Четвърто, необходимо е смекчаване на социалните последствия от кризата и подпомагане на реалната икономика, мерки за предпазване на най-уязвимите слоеве на населението; поддържане на икономическата активност и заетостта чрез социални политики, изграждане на инфраструктурата и стимулиране на земеделието.

Пето, подчертава се необходимостта да се увеличат ресурсите на международните финансови институции (МФИ), за да се повиши способността им да подпомагат нуждаещите се страни, включително чрез въвеждане на нови по-всеобхватни и гъвкави правила за отпускане на заеми.

За политиката на развитие на ЕС важно значение има програмирането на помощта. В тази насока на съвременния етап са важни две насоки на прилагане на ОПР: 1) специфичната роля на Многогодишната финансова рамка на ЕС по отношение на политиката на развитие; 2) Прилагане в ЕС на концепцията за Държавно-програмируема помощ за развитие като конкретен измерител на ОПР. Многогодишният програмен принцип на планиране и реализация на финансирането на политиката на развитие на ЕС е важна предпоставка за реализацията на целенасочено и ефективно предоставяне на помощ за развиващите се страни по конкретни програми, инструменти и фондове, финансирани ежегодно от общия бюджет на ЕС.

През юни 2010 г. Европейският съвет взе решение да продължи изпълнението на ангажиментите на ЕС на международно равнище за сметка на отчисляването на 0.7 на сто от брутният национален продукт в полза на политиката на развитие и хуманитарната помощ за бедстващи страни. В 2011 г. в ЕС беше одобрена предложената от ЕК Програма за промяна, с която са въведени редица *ключови промени* в начина, по който се предоставя помощта: 1/ актуализира се политиката на ЕС за развитие и се стимулират добри практики с широко въздействие и водеща роля при определянето на всеобхватна международна програма за развитие до 2015 г. и след това; 2/ подкрепени са необходимите промени в страните партньори за постигане на по-бърз напредък за намаляване на бедността и постигане на целите на хилядолетието за развитие. (ЕС, 2011) Дневният ред за промяна, приет през 2011 г., е в основата на политиката на ЕС за развитие (Agenda for Change, 2011). Основните принципи и политическите приоритети на Програмата за промяна могат да бъдат обобщени, както следва:

- *Диференциация*: като се има предвид увеличената диференциация между развиващите се страни, ЕС се стреми да насочи ресурсите си там, където те са най-необходими за справяне с намаляването на бедността и къде могат да окажат най-голямо въздействие.
- *Концентрация*: за да се увеличи въздействието и влиянието на нейната помощ, ЕС се ангажира в не повече от три сектора на всяка партньорска държава.
- *Координация*: за да се избегне фрагментиране на помощта и допълнително да се увеличи въздействието, ЕС и неговите държави-членки укрепват съвместното планиране, като подчертават необходимостта от опростен и по-бърз процес на програмиране.
- *Съгласуваност*: ЕС продължава да оценява въздействието на своите политики върху целите на развитието, за да осигури съгласуваност на политиките за развитие.

Тези ключови насоки значително промениха политиката за развитие на ЕС и подпомагат процеса на програмиране за текущия период 2014-2020 г. Въведена е методология използвана от институциите на ЕС за прилагане в дейността на Европейския фонд за развитие (ЕФР) и на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР) при усвояване на първоначалните ресурси за двустранно сътрудничество през периода 2014-2020 г.(ЕС, 2011).

ЕС насочва помощта си за страните партньори към областите, в които тя може да окаже най-силно въздействие и да концентрира своето сътрудничество за развитие в подкрепа на: 1/правата на човека, демокрацията и други ключови Европейски стойности и елементи на доброто управление; 2/приобщаващия и устойчив растеж за човешкото развитие. В рамките на усъвършенстване на политиката на развитие на ЕС се разчита на по-добра съгласуваност на политиките за развитие на отделните страни-членки на ЕС, включително чрез нови тематични програми, изграждащи синергия между национални и международни програми за премахването на бедността.

През ноември 2016 г. Европейската комисия публикува предложение за „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“, което включва целите за устойчиво развитие в европейската политическа рамка. По отношение на външното измерение на политиката на развитие в подкрепа на Програмата на ООН „Дневен ред 2030“ Европейската комисия предложи също така да се постигне *нов Европейски консенсус за развитие*, с цел да се вземат предвид промените в глобалната политическа рамка, както и променящият се международен контекст (European Consensus, 2017). Чрез новия консенсус се потвърждава категорично, че изкореняването на бедността продължава да бъде основната цел на европейската политика за развитие.

Засега най-важно значение за изпълнението на политиката на развитие на ЕС има приетата „Програма за промяна“, одобрена от Съвета на ЕС през май 2012 г., която се основава на “Европейския консенсус за политиката на развитие от 2005г.” и съдържа ясни предложения за увеличаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие. Програмата за промяна повлия значително върху изготвянето на програмите за подпомагане за периода 2014—2020 г. В новата многогодишна финансова рамка на ЕС за периода 2014-2020г. е включен и пакет от правни регулации, които най-общо включват регламентирането на дейностите, процедури и мерки, свързани с утвърждаване на глобалната роля на ЕС (т.нар. Глобална Европа), както и предложение за правна регламентация на 9 географски и тематично избрани инструменти (ЕС,2012). (вж. таблица 1 по-долу).

Финансовите инструменти на ЕС за външни действия са преразгледани и оптимизирани съществено след 2005 г. и през последните години. В своята многогодишна финансова рамка за 2007-2013 г. (МФР) ЕС заменя 30 програми и 90 бюджетни реда с осем инструмента за развитие.

Таблица 1: Преглед на финансовите инструменти на ЕС за външни действия (МФР за 2014—2020 г.)

Инструмент	Насоченост	Формат	Бюджет
Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСП)	Латинска Америка, Азия, Централна Азия, района на Персийския залив, Южна Африка + глобална тематична подкрепа Географски + Тематичен 19,7 млрд. евро	Географски + Тематичен	19,7 млрд. евро
Европейски инструмент за съседство (ЕИС)	Шестнадесет съседни на Европейския съюз държави, Русия (регионално и трансгранично сътрудничество)	Географски	15,4 млрд. евро
Инструмент за предприемителна помощ (ИПП)	Балканите и Турция	Географски	11,7 млрд. евро
Инструмент за партньорство (ИП)	Индустриализирани страни	Географски	955 млн. евро
Инструмент за Гренландия	Гренландия	Географски	184 млн. евро
Европейски инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)	Насърчаване на демокрацията и правата на човека	Тематичен	1,3 млрд. евро
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира	Изграждане на политическа стабилност и мир	Тематичен	2,3 млрд. евро
Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност	Ядрена безопасност	Тематичен	225 млн. евро
Извън бюджета	Извън бюджета	Извън бюджета	Извън бюджета

Европейски фонд за развитие (ЕФР)	АКТБ и отвъдморските страни и територии	Географски	29,1 млрд. евро
-----------------------------------	---	------------	-----------------

Източник: Съставено по данни от Евростат, 2017.

От гледна точка на страната бенефициер, в институциите на ЕС и на международно равнище се отчита, че за ОПР липсва прозрачност относно вида, формите и ефективността на помощта. Освен това, ОПР съдържа функции, които имат непредвидим характер, като например разходи за бежанци и административни разходи. Ето защо, това затруднява ефективното управление на помощта и от държавите-бенефициери. На съвременния етап в ЕС се приема, че държавно програмираната помощ (ДПП) предлага съответна алтернатива, защото тя се основава на данни, които са вече на разположение и това ще позволи да се избегне по-комплексен подход на преразглеждане на концепцията за ОПР. Следователно, този метод на прилагане на държавно програмираната помощ предлага "основа на ниска цена за прозрачно предварително планиране от получателите и донори, както се изисква от Програмата за действие от Акра" (OECD, 2010). Държавно-програмираната помощ предлага начин да се съсредоточи вниманието върху ползата на развиващите се страни, тъй като се конкретизира частта от помощта, за която страните бенефициери имат значителна възможност да се договарят с донорите - държави-членки на ЕС. В правен контекст концепцията на държавно програмираната помощ следва основните характеристики на ОПР. В това отношение някои видове услуги могат да се отчетат като Държавно-програмирана помощ (ДПП), когато те са официално договорен ангажимент и част от споразумение за сътрудничество между правителствата на развиваща се страна и страна-членка на ЕС.

В конкретни изследвания се обръща внимание на това, че не следва от държавната помощ за развитие да се изключват разходите за техническо сътрудничество. Според Кийзер "при интервенцията за развитие, която се стреми да предостави директна подкрепа за развитието на капацитет са предвидени в множество форми дейности на помощта за развитие под генеричния етикет на "техническо сътрудничество" (Keijzer, 2013). По този начин, предвид настоящите дискусии в рамките на европейските институции в бъдеще може да има някои корекции в ограниченията на ДПП като измерван показател. Финализирането на преговорите за

излизането на Великобритания от ЕС, което се очаква в 2019 г., неизбежно ще повлияе силно и върху бъдещия процес на приемане на новата Многогодишна финансова рамка в ЕС за периода след 2020 г. Последиците от Брекзит ще обуславят в ЕС съществено преосмисляне на финансовите ангажименти за Общата политика на развитие на ЕС при новите условия. Тази очаквана промяна вече е залегнала от 2016 г. в Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз, която е обект на дискусия и по-нататъшна реализация на съвременния етап.

Новите насоки за реализация на целите на устойчивото развитие в ЕС и перспективите и задачите пред България

За реализация на Програмата на ООН „Дневен ред 2030“, както и на Европейския консенсус на развитието от 2017 г. както ЕС, така и страните членки се нуждаят от нови инструменти на сътрудничество и обмен на знания за допълнително усъвършенстване и стандартизиране в нови формати на международното сътрудничество за развитие, като триъгълното сътрудничество, сътрудничеството в мрежи между неправителствените организации, както и други форми на публично-частно партньорство.

В концептуален план преобладаващите модерни теории за устойчивото развитие споделят разбирането на Nederveen Pieterse (2010), че днес *“Развитието може да бъде предефинирано като колективен процес на обучение, която включва възприемане на различните разбирания за подобряване на качеството на живот и начините, по които това може да бъде постигнато”*. В динамичен аспект новото разбиране на термина „развитие“ включва: финансиране, знание, нормотворчество и действащи лица. ЕС насърчава прилагането на съгласувана рамка за финансиране на премахването на бедността и устойчиво развитие, включена в Европейския консенсус за развитие от 2017 г.. Също така се отчита, че ЕС би трябвало да набляга на осъвременяването на концепцията за ОПР и следователно да участва в преосмислянето на голямото значение на Държавно-програмируемата помощ (ДПП) като актуализиран индикатор. В новия Европейски консенсус е заложена идеята за по-добра координация между страните членки на ЕС като за целта на равнището на отделните държави ЕС и неговите държави членки ще подобряват *съвместното планиране на сътрудничеството за развитие* с цел засилване на колективното си въздействие чрез обединяване на ресурси и капацитет. Предвижда се *“Съвместното планиране“* да се насърчава и укрепва, като същевременно остане доброволно, гъвкаво, приобщаващо и съобразено с

обстоятелствата на съответната държава, както и да позволява замяната на програмни документи на ЕС и на държавите членки с документи на ЕС в областта на съвместното планиране.“ (European Consensus, 2017).

За България, като държава-членка на ЕС е от важно значение прилагането на Програмата на ООН „Дневен ред 2030“ в изпълнение на набелязаните подходи, нови инициативи, инструменти и мерки в рамките на ЕС за реализация на целите на Европейския консенсус за политиката на развитие и участието на Съюза в глобалното партньорство. Новата парадигма за развитие засилва отговорността на всяка отделно взета страна, в това число и България за напредъка ѝ към устойчиво развитие. В този контекст нашата страна има ангажименти за постъпателно прилагане на политиката на развитие по актуалните приоритети и целите, които касаят както българската икономика и социалното развитие на страната ни, така и реализацията на политиката на развитие в трети страни в изпълнение на глобалната стратегия на развитие.

На съвременния етап най-важните приоритети в за устойчиво развитие и растеж на българската икономика са заложили в Националната програма за развитие на България 2020 г. (НПР БГ, 2020). Тя е основа за реализацията на изискванията на Стратегията 2020 на ЕС за интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж. Документът има за цел да подпомага оптимизиране на програмирането на развитието на България до 2020 г, като осигурява връзката между националните приоритети на Република България с целите на ЕС в контекста на Стратегията „Европа: 2020“. НПР БГ2020 осигурява рамката до 2020г., според която да се осъществяват приоритетите за разпределяне на публичните средства (национални и европейски), както и мобилизирането на частно финансиране. Формулираните приоритети в НПР БГ 2020 целят да се стимулират факторите за растежа, да се повишава заетостта на основа на приобщаващ и интелигентен стопански растеж и развитие на конкурентоспособността в интерес на нарастване на доходите и на общественото благосъстояние, подобряване на социалното включване и борбата с бедността.

На основа на опита с реализацията на НПР БГ2020 като дългосрочен национален програмен документ за развитието на България вече е създаден институционален и административен капацитет за програмирането на стратегически документи във връзка с изпълнението както на националните политики, така и на политиките на ЕС.

Заклучение

През последните десетилетия, под егидата на ООН, светът постига сериозен напредък в изпълнението на поставените през 2000г. осем Цели на хилядолетието за развитие. От 2015 г. се реализира нова парадигма за устойчиво развитие на всяка една страна чрез участието ѝ в реализацията на актуализирани 17 цели на Програмата на ООН „Дневен ред 2030“ за устойчиво развитие. Силните страни на ЕС по отношение на бъдещото национално прилагане на „Дневен ред 2030“ са в установените, но динамични институционални структури, в които се разработват приоритетите на политиката на ЕС и се провежда координацията и мониторинга и прегледа на Националните програми за развитие, както и на националните програми за реформи в страните от ЕС с участието на институциите на ЕС за тяхното прилагане на международно равнище и на национално равнище. От националното изпълнение на „Дневен ред 2030“ и съгласуваните усилия на страните членки на ЕС и институциите на Съюза ще зависи напредъкът на Съюза като цяло в реализацията на целите за устойчивото развитие в средносрочен и дългосрочен аспект.

ЕС потвърди в 2016 г. своя колективен ангажимент за постигане на целта от 0,7 % ОПР/БНД в съответствие с принципите на Комитета за подпомагане на развитието (КПР). Фондовете на ЕС за развитие се очаква да бъдат стабилни и по-ефективни чрез засилване на гъвкавостта на финансовите инструменти, за да могат да бъдат използвани по-ефикасно за реагиране на кризи. Предстоят дискусии в ЕС за възможността за намаляване на броя на инструментите, съчетано с увеличаване на общия размер на средствата, предназначени в ЕС за политиката за развитие.

Използвана литература

1. ЕК (2016) Обща визия, общи действия: по-силна Европа, Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз.
2. Министерство на финансите (2017) Национален план за развитие на Република България 2014-2020.
3. EU (2017) OUTCOME OF PROCEEDINGS: General Secretariat of the Council:
4. EU priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly (September 2017 - September 2018), Brussels, 17 July 2017 (OR. en) 11332/17.
5. EU (2017) THE NEW EUROPEAN CONSENSUS ON DEVELOPMENT ‘OUR WORLD, OUR DIGNITY, OUR FUTURE’ Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission (2017/C 210/01) , 30.06.2017.

6. EUROPEAN COMMISSION (2015) The European Report on Development (ERD) 2015 "Combining Finance and Policies to Implement a Transformative post-2015 Development Agenda".
7. EUROPEAN COMMISSION (2015) EU Accountability Report on Financing for Development: Review of progress by the EU and its Member States, Brussels, 22.06.2015.
8. EUROPEAN COMMISSION (2011) Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, Brussels, 13.10.2011 COM(2011) 637 final .
9. EUROPEAN COMMISSION (2011) Methodology for country allocations: European Development Fund and Development Cooperation Instrument 2014-2020.
10. Keijzer, N. (2013): Unfinished Agenda or Overtaken by Events? Applying Aid- and Development- Effectiveness Principles to Capacity Development Support. DIE Discussion Paper,17/2013.
11. UNO (2015) Agenda 2030 for Sustainable Development (2015), adopted by the United Nations in September 2015, A/RES/70/1.