

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ НА КРЪСТОПЪТ

Доклади
от международната конференция
на катедра "Европеистика",
СУ "Св. Климент Охридски"



Софийски университет "Св. Климент Охридски"
и Фондация "Ханс Зайдел"

София, 2014 г.



Доклади от международната конференция
на катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“, май 2014 г.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ НА КРЪСТОПЪТ

Reports from the International Conference
of the European Studies Department, Faculty of Philosophy at Sofia
University „St. Kliment Ohridski“, May 2014

THE EUROPEAN UNION AT A CROSSROAD

Софийски университет „Свети Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“, София, 2014 г.

Sofia University „St. Kliment Ohridski“
and „Hanns Seidel“ Foundation, Sofia, 2014

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова

доц. д-р Теодора Калейнска

доц. д-р Мирела Велева-Ефтимова

доц. д-р Калян Симеонов

Съдържание

Предговор	5
Раздел първи: „Европейският съюз на кръстопът - накъде и как да продължим“	7
Кръстопътните дилеми на ЕС - между суверенитета и интеграцията, <i>доц. д.ю.н. Атанас Семов</i>	9
Европейският съюз след Лисабон: има ли бъдеще засиленото сътрудничество, <i>проф. д-р Жасмин Попова</i>	23
Challenges for the European Union in the new millennium: A crisis of identity? <i>Assistant Professor Monica Meruțiu, Ph.D and M.A. Alexandru Zamșa</i>	37
Лобиране и демократичен дефицит в ЕС <i>доц. д-р Ивка Цакова</i>	47
Демокрацията в Европа през XXI век и проблемът на омразата, <i>доц. д-р Теодора Калейнска</i>	59
Предизвикателствата пред Съда на Европейския съюз <i>гл. ас. д-р Станислав Костов</i>	70
Европа на елитите vs. Европа на гражданите, <i>ас. Ивайла Стоева</i>	77
Структурни мерки в банковата система на ЕС: между кръстопътя и края на реформите <i>доц. д-р Калоян Симеонов</i>	86
A Separate Eurozone Parliament - New Names for old dilemmas? <i>Lavinia-Ioana Opreș, PhD candidate</i>	101
Реиндустриализацията в Европейския съюз и структурните изменения в българската индустрия <i>проф. д-р Искра Христова - Балканска</i>	115
Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България, <i>проф. д.ик.н. Димитър Хаджиниколов</i>	126
Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции - Европейският съюз между очакванията за икономически ползи и опасенията за политически разходи, <i>Ясен Георгиев</i>	137
Членството на България в ЕС: седем години по-късно, <i>доц. д-р Светла Бонева</i>	147

Раздел втори: „Разширяване, асоцииране, добросъседство - възможности и реалност“ 159

Overcoming the Crisis of Post-Accession Conditionality of the EU: Lessons Learned from the CVM's Failure, <i>Prof. Georgi Dimitrov</i>	161
Future Perspectives of the EU Enlargement towards the Western Balkans, <i>Assoc. Prof. Vasko Naumovski, PhD and Jovan Andonovski, PhD Candidate</i> ...	175
Интеграция на капиталовите пазари на страните - кандидати за ЕС в Югоизточна Европа - проблеми и предизвикателства <i>гл. ас. д-р. Юлия Стефанова и Калина Димитрова</i>	181
Европейската икономическа общност в българския печат от края на 80-те години - идеологизация vs. нормализация <i>доц. д-р Мирела Велева - Ефтимова</i>	191
Strengthening Multilevel Governance in the European Union: the Case of Project BRAINS, <i>Assoc. Prof. Mimi Kornazheva, PhD</i>	202
Хармонизация на българското законодателство с правото на Европейския съюз в областта на международната закрила на чужденците, <i>гл. ас. Ваня Стаматова</i>	212
Ethno-Political Conflicts in the European Union's Neighbourhood: the Cases of South Ossetia and Abkhazia, <i>Ass. Prof. Laura Herța, PhD</i>	222
Южнокавказкото направление в политиката на добросъседство на ЕС - проблеми и предизвикателства, <i>гл. ас. д-р Мариета Рабохчийска</i>	234

Раздел трети: „Тенденции в преподаването по европеистика - добри практики и предизвикателства“ 243

Обучението по европеистика и изучаването на съвременна Европа, <i>проф. д-р Ингрид Шикова</i>	245
Правните изследвания в учебната програма на специалност „Европеистика“ в СУ „Св. Климент Охридски“ <i>доц. д-р Юлия Захариева</i>	258
Цифровият дневен ред за Европа в образованието по европеистика, <i>проф. д-р Нели Огнянова</i>	262
Учебната литература като фактор за успешна подготовка по европеистика, <i>доц. д-р Емилия Георгиева</i>	272
Ханс-Магнус Енценсбергер: „Нежното чудовище Брюксел“, четвърт век след „Ах, Европа“, <i>гл. ас. д-р Даниела Дечева</i>	283
Developing Intercultural Communication Skills. The Case of Teaching English as a first and second foreign language to students of European studies at Sofia University 'St. Kliment Ohridski', <i>Snr. Asst. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD and Snr. Asst. Prof. Desislava Karaasenova</i>	293

Предговор

Настоящият сборник обединява докладите от международната конференция на Катедра „Европеистика“ към Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, която бе организирана със съдействието и подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“ на 14-15 май 2014 г. в София. Международната конференция на Катедра „Европеистика“ през 2014 г. премина под знака на 15-ата годишнина от нейното създаване.

Конференцията „Европейският съюз на кръстопът“ се проведе дни преди последните избори за Европейски парламент в края на май 2014 г. и се превърна в част от дискусиите за бъдещето на обединена Европа. По какъв начин ще продължи да се развива ЕС между запазването на суверенитета и задълбочаването на интеграцията? Ще има ли Европа на две или повече скорости? Гарантира ли членството в Европейския съюз повече свобода и повече демокрация на гражданите? Какви са предизвикателствата пред България седем години след членството в ЕС? Какви са бъдещите перспективи пред разширяването на ЕС? Мнения по тези и много други интригуващи въпроси ще намерите в приложените доклади, които бяха групирани в три панела.

Първият панел бе фокусиран върху основната тема на конференцията: Европейският съюз на кръстопът - накъде и как да продължим. Вторият панел се концентрира върху процесите на разширяване, асоцииране и добросъседство, възможностите и предизвикателствата пред тях. Акцентът на третия панел бе върху тенденциите в преподаването по европеистика при изучаването на съвременна Европа. Обсъдени бяха стандартите, ролята и качеството на университетското образование по европеистика. Участници в конференцията бяха автори от СУ „Св. Климент Охридски“, Българската академия на науките, университети от София, Велико Търново, Русе и Бургас, както и от държави от региона на Балканския полуостров.

Конференцията е поредната проява в резултат на успешното сътрудничество с Фондация „Ханс Зайдел“ и беше проведена със съдействието на Представителството на Европейската комисия в България. Презентациите и дебатите по време на конференцията дадоха отговор на много въпроси, но поставиха и нови, които ще бъдат предмет на бъдещи изследвания.

Приятно четене!

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ
НА КРЪСТОПЪТ -
НАКЪДЕ И КАК
ДА ПРОДЪЛЖИМ

Кръстопътните дилеми на ЕС - между суверенитета и интеграцията

Доц. д.ю.н. Атанас Семов,
Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Увод: Да обичаш Обединена Европа изисква силно да критикуваш слабостите ѝ!

2014 година се очертава ключова. Навършват се 50 години от историческото решение по делото *Costa/ENEL*, прогласило примата на интеграционното право над националното. Отбелязваме 25 години от падането на Берлинската стена и 10 години от източното разширяване на ЕС. Изпълват се 5 години от влизането в сила на Договора от Лисабон. И предстои да се определят нов Европейски парламент, нова Европейска комисия с нов председател, нов Председател на Европейския съвет и нов Върховен представител на ЕС.

Да си европесимист напоследък е модерно. Не е непременно съвсем ясно какво означава. В някои държави евроскептицизмът се превърна и в удобно убежище на политическото празноговорене. Сякаш още по-неясно обаче е какво означава да не си европесимист. И сякаш малцина осъзнават, че Обединена Европа не е създадена за обичане - тя не е музикален стил или литературно произведение. Обединена Европа е бизнес, Обединена Европа е пространство, Обединена Европа е състояние - на общи интереси, на общи инструменти и най-вече на общи ценности.

Затова според мен да обичаш Обединена Европа изисква силно да критикуваш слабостите ѝ. Именно за да става по-силна, по-жизнена, по-полезна.

А днес Обединена Европа страда от много слабости. Можем дори да кажем, че тя е силна въпреки слабостите си и именно това е доказателство, че пред интеграционния проект има много бъдеще!

В последните 10 години обаче бремето много натеза:

- Все по-очевидна е **тежката липса на добро лидерство**. Не бе достатъчно временното добро партньорство между най-важните държави в ЕС - Франция и Германия, изразено в уникалния политически тандем, наречен *Меркози*. Днес Франция и Германия все по-често са на различни позиции - далеч не само относно бъдещия председател на ЕК, нито само по въпроси, по които левията и десницата са традиционно с различни виждания...

- Все по-тежко е **объркването за мястото на ЕС на световната сцена** и за **отношението му към САЩ, Русия и Китай**. През 2014-а особено към Русия. Че Русия е труден въпрос, няма съмнение, но и че Европа трудно намира отговор, е също несъмнено... Впрочем очевидно е, че това се превръща в огромен проблем и за България, разкъсана между разнопосочната тяга на лоялността, историята и непосредствените икономически интереси... **Разноговоренето в Европа** продължава да бъде почувтаемо от единните позиции.

- Продължава да се вижда **пълният хаос в европейското разбиране на европейския Изток** - както на тази негова част, която вече е в ЕС (например България и Румъния, а дори и Гърция 30 години след присъединяването ѝ), така и по отношение на другите държави в региона - кандидати за членство или още некандисали... Вече е тягостен факт: *Брюксел не познава и изобщо не разбира Букурещ, Белград, Благоевград и Битоля, за Бурса да не говорим!* Нито чиновничеството на ЕС, нито политическите елити на водещите западни държави показват разбиране на много специфичните проблеми на Балканите - те нямат дори идея за странностите на нашия регионален характер и особено за дълбоките разлики в отделните национални характери. Двадесет години след обръщането на Европа към Балканите тя все още не разбира, че звученето на универсалните демократични ценности е съвсем различно в тоналността на балканската регионална мелодия и още повече в отделните национални запевки. Във Франция хората гласуват, за да властват над властта, в България - за да вземат по 20 лева... В Германия хората лъжат само ако е неизбежно, в Гърция е неизбежно да те излъжат! В Лондон е вероятно румънец да ти открадне чантата, в Букурещ е невероятно румънец да не ти открадне чантата...

И не успява Европа да разбере, че именно заради огромното значение на националния и регионалния характер интеграционният процес, така успешен на Запад, е толкова неуспешен на Изток...

• И след огромното, неподготвено и необяснено на западния човек разширяване на Изток, Европа продължава да се гърчи в **нескончаемия спор: повече власт за Брюксел или в никакъв случай повече власт...**

Затова навярно ще се окаже вярно, че **Европа ще има голям проблем, ако продължи да се занимава с малки проблеми!...**

I. Вечният вътрешен кръстопът на ЕС: разширяване, задълбочаване, довършване...

1. Разширяване - докъде?

На този въпрос отдавна няма само един верен отговор. Преди 3 десетилетия мъдрата, макар и сурово студена Желязна лейди Маргарет Тачър определи по повод присъединяването на Гърция към ЕО, че Европа „излиза извън естествените си граници“. Днес въпросът е какво точно е мястото на Украйна в тях... А европейското двуличие си позволи да остави откритата врата дори и за Турция!

Къде са границите на Европа? **До къде може и до къде трябва да стига интеграционният процес?** Има ли той и трябва ли да има лимит? Очевидно е, че отговорите на тези въпроси и напред ще се търсят в движение, понякога след присъединяването на някоя поредна неприятна изненада...

Българите от своя страна все още се мъчим с въпроса: **Ние в Европа ли сме?** Неприятна изненада ли се оказахме? В коя Европа сме наистина - географската, историческата или ценностната? Какво друго, освен разкопките и директивите, ни прави европейци? И какво ни различава болезнено от западната цивилизация... Дали това, че мразим корупцията само докато не се открие възможност да се включим в нея; дали това, че продължаваме да смятаме закона за „врата в полето“ и че продължаваме да вярваме, че не е грях да откраднеш от баща си и от държавата...

И дали объркването ни не се дължи на **обърканиците позиции на самия ЕС** - и най-вече на неговата *хаотична през годините Европейска комисия*. Какво ще стане например, ако се хване някой да сравни нейния доклад за България и Румъния от 2013 г. с онзи от 1999 г., когато, за да предложи започване на преговори, констатира „че сме покрили първия критерий -

стабилни институции, гарантиращи законността, демокрацията и правата на човека“. В кой от двата доклада ЕК е необективна и мотивирана не от реалността, а от геополитически интереси? И само това да беше... Ами Турция кога и как покри този критерий, та също започна преговори - и то преди близо 10 години?!

Дали вече не се създава впечатлението, че *Европа е отзивчива мома - за всеки, който я поиска?* И кой има полза от това впечатление? Допринася ли например то за европеизацията на Турция, или тъкмо напротив - създава усещането, че критериите за членство не са мяра, а параван... И ние с румънците - **като влязохме в ЕС неготови - това ползи или повече вреди ни донесе?**

Винаги съм твърдял: големият смисъл от влизането в ЕС на държави като нашата е в кандидатстването, в съобразяването с критериите и ценностите, в европеизирането, във влизането в европейския коловоз на защитени законност и права. Но заради своите политически повели и Европа, и ние претупахме подготовката за членство, сведохме я до процедури и състезание по затваряне на „преговорни глави“, от което в главите ни остана само споменът за затворените реактори... Впрочем там пък за какво лицемерие ставаше дума! За има-няма 7 милиарда евро. Точно толкова, колкото трябваше да получим през първите 7 години, но не ги получихме - но и не продадохме ток пак за толкова...

Цялото разширяване на ЕС на Изток мина така: необяснено на западните хора, неподготвено за източните. И институциите на ЕС днес се чудят защо са безпомощни пред нашите абсурди. Истината е, че Брюксел, Париж и Берлин се оказаха „изгубени в превода“...

И проблемите с превода продължават: през 2014 г. Барозу говори за незачетената европейска законност в България, а Франсоа Оланд посещава Истанбул и не отваря нито дума за потъпканата на площад „Таксим“ европейска демократична идея... Да отидеш в Турция и да не отвориш нито дума за правата на човека?! *Европейски ценности...*

Темата за **огромната грешка с признаването на независимостта на Косово** няма да подхващам - боя се, че това е болест, която *ще пръска метастази из целия Балкански полуостров през целия XXI век...*

2. Задълбочаване - до кога?

Задълбочаването на интеграцията представлява разширяване на материалния ѝ обхват. И увеличаване на обвързаността между членува-

щите държави, засилване на взаимната им зависимост. Но и задълбочаване на конфликта със суверенитета... Задълбочаването означава още власт на ЕС - в нови материи или в по-широк обем във вече обхванати материи. А то ще рече: и ново още по-голямо ограничаване на властта на държавата. Парадокс ли е, че този процес прави държавата по-слаба, но като част от европейското обединение всяка държава става относително по-силна? Или това е **философският затворен кръг на уникалния интеграционен процес: държавите стават по-слаби поотделно, за да са по-силни заедно!**

И най-еврооптимистичният прочит на тази опростена философия на интеграцията обаче не ни отдалечава от все така актуалната дилема: *задълбочаване - до кога? Още власт - до колко? Още зависимост от Брюксел - на каква цена? Още бюрокрация - на какво отгоре? Още по-сложни механизми - но с каква ефективност?*

Тези въпроси са преди всичко политически - те са управленски и ценностни въпроси. Изправя ли ни интеграционният процес пред необходимостта от пълно (а не плахо, както досега) **преосмисляне на понятието за суверенитет и смисъла му?** Ще продължи ли Обединена Европа да бъде Европа на Отечествата - каквато съм убеден, че трябва да бъде - или неизбежно в един момент ще установим, че тайно и полека наистина сме се превърнали във федерация, все едно как точно ще я наричаме?...

Убеден съм, че **прехвърлянето на власт от държавите към Съюза ще продължи.** Общата валута изисква повече общи инструменти. Глобалната криза ще ни налага глобализиращи решения. Общите страхове - и еднаквите социални и финансови изисквания на гражданите - ще принуждават правителствата да търсят общи или еднакви решения.

Но ще го правят правителствата, не самият Съюз! Мисля, че интеграцията ще продължи чрез *завръщане към междуправителствения подход*. През декември 2013 г. по време на церемонията по обявяването му за Почетен доктор на Софийския университет големият европейски ум проф. Жан-Пол Жаке, дългогодишен главен юрист на ЕС, заяви ясно: *на ЕС не му трябва повече власт, а по-добро осъществяване на вече предоставената власт.*

Но това няма да е достатъчно. В някои материи се създадоха - и ще се създават още - нови общи инструменти. Но ги създават и ще ги създават правителствата. Не виждам как ще поддържахме стабилна единна валута без единно финансово управление (малко европейско правителство?).

Явно пак ще има правило с изключения. И макар с много мрънкане, с безкрайни преговори и мъчителни ратификации, ДЧ ще предоставят („споделят“) все повече власт...

Оттеглящият се успешен първи постоянен председател на Европейския съвет Херман Ван Ромпой се принуди неотдавна да заяви ясно: „Дилемата днес не е интеграция или междуправителствено сътрудничество, а междуправителствено сътрудничество или нищо!“

3. Довършване - колко още?

Проблемът „*колко власт и в чии ръце*“ е също вечен проблем на интеграцията. Спомнете си „кризата на празния стол“ и люксембургския компромис от преди 50 години! Спомнете си обаче и опитът за реформа от Амстердам преди 17 години - започната и недовършена, поради което се наложи Ница. И тогава, в края на 2000-ата година, европейските лидери бяха категорични, че „институциите **спешно** се нуждаят от **промени**“. И те се осъществиха - **14 години по-късно и само частично!** Шопът ли беше казал: „*Като имам спешна работа, легам да спим*“?...

След тежки преговори, пазарлъци, превземки и открито лицемерие през 2009 г. Договорът от Лисабон стана факт. За да констатираме, че основната полза от влизането му в сила е... че влезе в сила. Че „отпуши“ процесите и показва, че ЕС все още е способен да върви напред. Но за основните решения относно институциите си позволявам да смятам, че се приложи формулата „разбрахме се, че сме се разбрали, докато не се разберем, че трябва да се разберем за друго“... „Неотложните“ промени относно мнозинството в Съвета се прилагат едва от 2014 г., „наложителното“ намаляване на броя на членовете на ЕК, за което се бяхме „разбрали“, се отлага с още един мандат (поне), защото през 2014 г. се разбрахме друго...

Иначе 14 години след Ница и 13 години след неизбежната констатация с Декларацията от Лаакен (2001), че и Ница не е постигнала желаното, задачите от Лаакен остават неизпълнени и неизпълняеми:

• **ЕС - по-близо до гражданите?** Вижте дори само малоумието с шумно прогласената гражданска инициатива - инструментът за преодоляване на брюкселския бюрократизъм бе уреден с регламент, който сам е ненадминат пример за абсурден бюрократизъм! Вижте и изборите за ЕП от май 2014 г. - какво друго показва успехът на крайните евроотрицатели, ако не колко далеч от гражданите все още остава ЕС!

Имам усещането, че ЕС днес е като българската православна църква - фатално необходимо е да започне да говори с хората и да го прави на разбираем език...

• **ЕС - по-силен на световната сцена?** С досегашния Върховен представител това очевидно не се получи. Политическите пазарлъци между големите държави са необходими, но очевидно не дават достатъчна гаранция за качеството на номинациите. Дошла в резултат на тежък компромис, външната баронеса на Европа си остана компромисна и в дейността си бе по-скоро безпомощна, отколкото ефикасна...

Ами другата помпозна измишльотина - приобщаването към европейските решения на националните парламенти? Прилагането вече 5 години на новия механизъм ясно показва - 0 % резултатност...

Струва ми се, че европейските институционни реформи са изключително ярко доказателство колко невъзможно е да се намалява бюрократизмът по бюрократичен начин...

II. Вечната вътрешна дилема на държавите: интеграция или суверенитет?

Определението „дилема“ не е пресилено. Но и драматизирането му е неуместно. Европейският съюз е уникална конструкция - наричаме я наднационална, на други езици по-точно „над-държавна“. Той е принципно различен от международните организации - осъществява мащабни властови правомощия и е преди всичко управленска структура. Но не е държава, а се състои от суверенни държави и се основава на тях. Правопорядъкът му се основава на *особен затворен кръг: държавите са „господари“ на Учредителните договори, които уреждат правилата за господството на Съюза*. ЕС се подчинява на строги правила относно... подчинението на държавите. Разполага с много широки предоставени компетенции, но е категорично лишен от компетентност за компетенциите. ЕС не е конституционен субект, той не притежава и не може да притежава суверенитет. Суверенитетът е характеристика на съставляващите го държави. Затова не е и не може да бъде разглеждан или дори уподобяван на федерална държава, нито дори на каквато и да е федерация.

Всяко превръщане на ЕС във федерална структура го лишава от интеграционния му смисъл и би довело до нещо друго, според мен и нещо невъзможно или поне ненужно. **Европейското обединение е силно като**

обединение на държави, държавите ще бдят над него, докато той бди над суверенитета и идентичността им.

Формулата „Европа на Отечествата“ не е и не може да бъде остаряла - това според мен е **единствената възможна формула**. Именно така, мисля, трябва да се чете и новата разпоредба на чл. 4 на Договора за ЕС след Лисабон. Тя събира във фокус **трите ключови елемента на уникалната интеграционна конструкция**: предоставена власт, запазен и защитен суверенитет, лоялно сътрудничество. Съществен принос за това разбиране даде и Съдът на ЕС в Люксембург с новата си, понякога дори изненадваща, практика от последното десетилетие.

1. Дилемите на държавите членки

За мен е сигурно - съдбовният интерес на европейското обединение е то да продължи да бъде обединение на защитени национални интереси. Поради това от решаваща важност е държавите и занапред да продължат да изразяват и защитават интересите си, да звучат със собствен глас в европейския хор. Онези, които предричат отмирането на държавите или виждат твърде надалеч, или не виждат реалностите наблизо... Затова големият въпрос е не „национален или общоевропейски интерес“, а как успешно да се отстояват националните интереси при формулирането и отстояването на общоевропейския!

Някои от познатите ни механизми показват тежки пороци. Достатъчно е да видим дори само поредната серия преговори - а всъщност сметки, пазарлъци и открити борби за надмощие - около формирането на новата комисия след изборите през май 2014 г. И да се попитаме: **а къде отиде разбирането за наднационален характер на Европейската комисия и изискването за независимост на нейните членове**, на първо място от държавите, най-вече всеки от своята... Мисля, че по въпроса независими ли са комисарите, отдава вече не се правят опити дори за превземка - всяка държава се бори за поста на „своя“ комисар, масово дори правителствата говорят за комисарите като за свои „представители“, въпреки че според нормата на УД комисарите са точно обратното на „представители на държавите“.

Ще си позволя дори да определя преговорите за определяне на новия председател на ЕК като „*битката за Лондон*“. Не е грешка, не става дума за Брюксел. Големият скрит въпрос е дали водещите държави - и най-вече Германия и Франция - ще направят жест към Обединеното крал-

ство в търсене на по-голяма сговорчивост на Камерън в предстоящото „предоговаряне на условията за членство“ на неговата държава, с което той се ангажира така категорично, както и с несъгласието с кандидатурата на г-н Жан-Клод Юнкер. Но европейският политически елит прибърза да създаде у гражданите неоснователното очакване да бъде избран за председател на ЕК именно предварително посоченият кандидат на победилата партия - нещо, което изобщо не следва от новата редакция на разпоредбата в ДЕС. Поради това тези преговори ще са най-сложните досега - показва го и промяната само в рамките на дни на позицията на най-влиятелния политик в Европа - германският канцлер Ангела Меркел...

Още повече, че 2014 г. се очертава ключова: предстои да се определят не само нов председател на ЕК с нови 27 други комисари, но и нов председател на Европейския съвет - позиция с вече доказано огромно значение, дори, позволявам си да твърдя, с по-голямо значение от тази на председателя на ЕК; нов Върховен представител на ЕС за външните отношения и сигурността - позиция, която най-сетне трябва да се изпълни със съдържание; председател на Европейския парламент (също с все по-голяма роля) и на отделните парламентарни групи (също с голямо значение), нов председател на Европейската централна банка (и той с все повече тежест).

Предстои да видим дали идеята за общ европейски интерес няма да потъне в „бермудския триъгълник“ на наднационалната власт: Брюксел, Франкфурт, Люксембург.

Като не забравяме нито за миг „Ъглополовящата“ **роля на Лондон**. Защото видяхме колко проблемна може да бъде тази роля (подкрепяна по различни поводи от Ирландия, Дания, Чехия, Полша...) по повод **компрометираната от компромиси Харта за основните права на ЕС**. Уникален акт на интеграцията, в който за първи път беше закрепен изрично *принцип за неприлагане на принципите за прилагане* на Правото на ЕС...

Ролята на Люксембург в този властови „триъгълник“ пък виждаме много ясно в последните 3 години по повод **присъединяването на ЕС към ЕКПЧ**. Присъединяване, за което засега е валиден рефренът на лятната песничка „а дано, ама надали!“ ... Видяното досега сякаш представя волята на държавите членки в стил „*искахме само да се знае, че сме поискали...*“.

Струва ми се, че пред 28-те правителства - или поне пред онези 4 от тях, които имат водеща роля - **най-съществената дилема е да се научат успешно да преодоляват дилемите**. Това не е ефектна игра на думи - успешната защита на националните интереси не може да преминава през

самоцелен инат или демонстрация на сила. Само способността да убеждаваш другите може да гарантира защита на интересите ти. Британският първи министър Дейвид Камерън умее да убеждава. Дано е убеден и до къде има смисъл да демонстрира сила. Защото в Европа външната политика отдавна вече е вътрешна... И *опасността от „камеризация“, т.е. раздробяване на ЕС е реална, но надали изгодна някому...*

2. Дилемите на ЕС спрямо неговите държави членки

Писах го и през 2012-а: абсурдната ситуация с дълговата катастрофа на Гърция е резултат на **продължително и грубо нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество**. Това е централен принцип на интеграцията, но очевидно предполага „лоялност“, т.е. съвестна добронамереност на членуващите държави - извън и над моментните политически и електорални сметки на управляващите ги партии... Е, Европа опрости стотина милиарда, ще налее в Атина още стотина и така ще си плати урока. Какво ще последва, не е съвсем ясно - но е сигурно, че напред вече няма да се разчита само на съвест. Ето, Комисията вече получи уникални правомощия предварително да контролира проектите за държавни бюджети на страните от еврозоната!

Другата тежка дилема - впрочем нито нова, нито еднозначна - е какво да се прави с **„особеното мнение“ на Лондон**. Мога да се ангажирам с две прогнози: категоричната, че Обединеното кралство няма да напусне ЕС, и, с известни уговорки, че там по този въпрос през 2017 г. референдум няма да има. Но навярно ще видим още един „британски чек“, като онзи, който Тачър издейства по отношение на общата селскостопанска политика...

Не дилема, а по-скоро безкрайно интересна научна и юриспруденциална задача, е по-нататъшното **изработване на устойчив и разбираем механизъм за зачитане на националната идентичност на държавите членки**. Ревизията от Лисабон категорично подчерта важността на това зачитане. Съдът на ЕС в Люксембург вече цяло десетилетие допринася значително и съзнателно за постигането на диалог с националните конституционни съдилища. На 30 май в БАН проведехме сериозна международна конференция по въпроса за *правното положение на интегрираната държава*. Там си позволих да говоря за „флирта“ на Съда на ЕС с националните конституционни съдилища. Но днес, точно 50 години след

историческото произнасяне по делото Costa/ENEL, фактът е безспорен: някои елементи от конституционната идентичност на държавите членки не могат да бъдат подчинени на съюзни правни норми - **принципът на примат на съюзното право е необратимо смекчен!** Кое го прави по-приемлив... Конституционните съдилища склониха да отправят преюдициални запитвания до Съда в Люксембург, той им отвърна със зачитане на националните конституции. Спомняте ли си симпатичния сериал „Всички обичат Реймънд“. Е, в Люксембург вече всички обичат националните конституции...

Флирт, но спасителен! Акт на мъдрост и далновидност. Е, разбира се, и чудесна територия за научни конференции и изследвания... Само ние ще издадем цял том...

Остава обаче открит и болезнен въпросът за другия аспект на националната идентичност, тесния смисъл на националното. Лъскавата френска доктрина за държавата нация не е общоевропейска. **Класическата формула „Европа на Отечествата“ боледува от въпроса „Кое е Отечеството?“**. Този въпрос няма ясен отговор нито в Барселона, която все по-силно бленува каталунска независимост, нито в Белгия, за която си позволявам да допусна, че е по-вероятно да не просъществува като държава в днешния си вид, нито дори в Шотландия, въпреки че навярно скорошният референдум може да не произведе незабавна независимост. Ако от днешните държави се родят нови, техният статус на член в ЕС навярно ще трябва да мине през нов преговорен процес - и вътрешен, общоевропейски. С не съвсем сигурен завършек...

Но проблемът стои далеч не само пред тези три държави. Част от него е общ: какво ще става с националната идентичност през този така хаотично търкалящ се век? Ще получи ли политическо продължение бизнес моделът на големите футболни клубове, в които въпрос за идентичността (местна, дори национална) вече изобщо не стои. В най-знаковите отбори на Лондон - „Челси“ и „Арсенал“ - не играе нито един лондончанин, почти няма и англичани... Централен нападател на футболния символ на Париж „Пари Сен Жермен“ е швед от босненски произход... Откакто футболният къпчо Босман спечели делото, което обяви, че футболните клубове са предприятия като всички други - с гарантирано свободно движение на „работници“, вече не става дума само за интеграция, нито само за глобализация. **Въпросът е какво ще стане с нациите!** Краят им - като „краят на цивилизацията“ - е преждевременно обявен. Но честният анализ показва, че същите икономически фактори, довели до създаването на нациите в Късното Средновековие, днес силно търкат с гумичка на-

ционалните граници. Силно подpira този процес интернет със своята универсална простота, ако щете и простотия... И глобализираната култура - днес младежите в Чикаго, Чирпан и Съчуан слушат една и съща музика...

При цялата ми любов към френския език, няма как да не видя - човечеството говори английски. Половината български младежи си разказват вицове на латиница...

И все пак - възможно ли е размиване на нациите? Валидни и верни ли са изводите на Захари Стоянов, Иван Хаджийски и Антон Страшимиров, на Тодор Панов, но и на Едуар Баладюв в „Характерът на Франция“, на Жак Атали, на Дайсако Икеда и Аурелио Печей?...

В Европа глобализацията и интеграцията танцуват странен вальс. Фактическото премахване на границите безусловно е глобализиращ фактор. Но членството в ЕС прави държавите по-силни, отколкото биха били сами, извън него. Дали същото се отнася за нациите? **Виждаме ли създаване на европейска идентичност** - и ако не, дали я няма, или ние не я виждаме? До къде може да стигне тя?

Още по-тежко стои този въпрос за любимата ни България. В една от най-старите държави в Европа с най-тежката демографска катастрофа в света живее най-бързо изчезващата нация - по официални данни на ООН, ЦРУ и ЕЦБ. Присъединяването ни към ЕС жестоко засили този процес. Въпреки че задграничните българи са най-големият инвеститор в българската икономика, техните деца се раждат навън и за тях България ще остане носталгия със странна миризма, каквато са за нас запустелите къщи на дядовците ни на село...

Затова съм убеден, че по повод предстоящото съвсем скоро - през 2018 г. - **българско председателство на ЕС** ние трябва да предложим като приоритет създаването на цялостна и снабдена с ефикасни инструменти **политика за защита и насърчаване на националната идентичност на държавите членки**. За България това е съдбовно важно, за Съюза - изключително необходимо!

В същото време някои други европейски държави бързат напред. Не искат европейският влак да се движи със скоростта на последния си вагон. И затова вече не стои дилема ще има ли **Европа на 2 скорости** - **тя отдавна е факт!** Общата валута отдавна раздели Европа на две, шенгенските споразумения - също. И не само те... Много скоро ще видим *Европа на 3 скорости* - и боя се, третата може да е за нас с румънците. Отдавна има

и още една - за държави, които могат, но не искат да членуват в ЕС, но успешно се възползват от някои от ползите на интеграцията - най-ярък пример е Швейцария. Ще има и друга скорост: за държави, които искат, но не могат да влязат в ЕС - или ЕС не е готов да ги приеме. На тях ще бъде предложено особено засилено асоцииране, със силни връзки с общия пазар, но без право на глас в управлението му. Там някъде си представям Сърбия, Албания, за Македония се колебае да говоря в единствено число... Навярно подобно ще е решението за Турция, която отдавна и не иска да влиза в Съюза, да се подчинява на тежките му правила, макар и с най-голяма тежест като демографски най-голяма...

Струва ми се очевидно, че Европа не разбира най-голямата заплаха, пред която е изправена: ислямизацията! **Ислямизацията е най-големият проблем на Европа през 21-ви век!** Ако тя не разбере това, ако не вземе адекватни мерки - които са най-спешни именно за нас в България - *до края на века чалма ще нахлузи и Айфеловата кула...* Въпреки че референдумът за Конституцията за Европа във Франция пропадна и заради опасността от членство на Турция...

А България отново проспива тези процеси, отново нямаме готовност да участваме в тях, дори да ги следим отблизо и компетентно...

Заключение: Европа ще върви напред, нека не я обличаме в демодирана федерална рокля...

Малко преди края на мандата си председателят на ЕК Жозе Барозу се ангажира с уж вече забравена категорична федералистка фразеология. В един момент и Ангела Меркел говореше за нуждата от нов европейски договор.

Днес това ми се струва и неуместно, и вредно. Създаването на „Европейски съединени щати“ означава отказ от „Европа на отечествата“! Европейска федерация е нещо различно от Европейски съюз. Не изключвам възможността няколко държави да го направят. Не изключвам това да е една от „скоростите“. Но това просто ще означава, че глобализацията е победила - първо във футболните клубове, после в няколко държави. Малък съм да определям това добро ли е или не. Сигурен съм обаче, че **без национална идентичност няма европейска!**

Докато перспективата се избистри - а нека не се заблуждаваме, че това ще стане в близкото десетилетие - ми се иска поне да не се изкушаваме да определяме ЕС като федерация, каквато и да било. Ако може, **най-добре е изобщо да не използваме понятието „федерация“** по

отношение на ЕС - условно или не, с кавички или без, „sui generis“, „нов тип“, „федерация на национални държави“ или „федерация на държави и граждани“. ЕС е формация, за която са непригодни и неудобни всякакви стари терминологични костюми - той изисква и налага своя собствена терминология, различна от понятийния апарат както на международното, така и на конституционното право, от които именно интеграционното право ясно да се разграничава. Понятието „федерация“ е уморено и принадлежащо на други науки. То обърква и дори плаши. То по-скоро пречи на самия съюз - на доброто му разбиране, на успешното му развитие.

ЕС не се нуждае от определение, а от ускорение!

Европейският съюз след Лисабон: има ли бъдеще засиленото сътрудничество

Проф. д-р Жасмин Попова,
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“,
Институт за държавата и правото при БАН

Диференцирана интеграция: понятие и форми

В контекста на предстоящите европейски избори предизборният дебат в България все по-често реферира - изключително с негативни конотации - към Европа на две или повече скорости! Всъщност още от първия момент, свързан с присъединителния процес на България към общността, и до ден-днешен перспективата за едно формално деление на държавите на различни категории, или „скорости“, не спира да се схваща като потенциална опасност и заплаха върху страната¹. Различната степен на участие в интеграционния процес на държавите членки обаче *de facto* е реалност, и то доста преди нашето присъединяване. Като теоретична конструкция, потенциална възможност и практическа реализация идеята за диференцирана интеграция съществува далеч преди нормативното закрепване в учредителните договори на една от нейните проявни форми - засиленото сътрудничество, което е предмет на това изложение. От самото си създаване общностният метод никога не е изключвал напълно известна степен на диференциация по отношение на ритъма и обхвата на интеграционните процеси, при условие че тя се схваща като извънредно и временно средство и се реализира

¹ Такава е и позицията на останалите страни - кандидатки за членство от Централна и Източна Европа.

при запазване на общите принципи и цели на европейското обединение. Достатъчно е да споменем предвидените в Римските договори и в техни приложения (а впоследствие и в редица договори за присъединяване) различни транзитни периоди, „защитни клаузи“ и дерогационни норми, важащи за отделни държави, европейската валутна система, създадена през 1979 г., в която не участват всички тогавашни държави членки, или Шенгенското пространство, създадено първоначално извън общностната рамка и включено впоследствие в първичното право с Договора от Амстердам от 1997, както и, разбира се, еврозоната².

Какво друго, ако не създаване на „диференцирана интеграция“, са клаузите за *opting out* и т.нар. *in-built closer cooperation*³ (или т.нар. *primary flexibility*⁴) - предварително заложено по-тясно сътрудничество, предвидени за пръв път в Договора от Маастрихт, който установява диференциран подход за участието в две общностни политики (икономическия и валутен съюз и социалната политика), от които се възползват две държави членки⁵, които не желаят да участват в тези политики на Съюза. Би могло да се твърди, че с това *de facto* отстъпление от първоначалната интеграционалистична политика се създава пробив и възможност, които трудно можем да си представим, че някога биха могли да бъдат изоставени. И действително, последващото развитие на интеграционния процес показва, че клаузите за *opting out* не само не изчезват, а напротив, разширяват приложното си поле и обхващат все повече държави⁶. Наред с горепосочените формули съществуват и хипотези на засилена интеграция между държавите членки извън системата на Съюза (т.е. чрез класическите международни споразумения на международното право)⁷.

Съвсем закономерно инициативите за диференциация, както и съпровождащият ги политически и академичен дебат за бъдещето на

² 18 държави членки, които отговарят на критериите за конвергентност, предвидени в чл.140 ДФЕС и Протокол № 13 към Договорите.

³ Терминът е използван от J.-Cl. Piris. *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2011, p.89.

⁴ Термин, използван в основния курс на Wyatt and Dashwood's 'European Union Law', Sixth Edition, Hart Publishing, 2011.

⁵ Обединеното кралство и Дания.

⁶ Клаузите, предвидени в Договора от Лисабон, визират освен Обединеното кралство и Дания, също и Полша и Чехия.

⁷ Примери за практическа диференцирана интеграция извън общностната правна рамка са сътрудничеството в рамките на Бенелюкс и Шенгенското споразумение от 1990 г. преди включването на Шенгенското *acquis* в правото на ЕС.

Последен към момента пример в този контекст е Договорът за (създаване на) Европейски механизъм за стабилност (ЕСМ).

интеграционните процеси, се активизират предимно в периоди, предхождащи разширяването на общностите, респ. Съюза, реформи в учредителните договори, както и в периоди на криза⁸. Преди 4 десетилетия, през 1974 г., като реакция на негативната позиция на Обединеното кралство относно хармонизирането на банковото и дружественото право германският канцлер Вили Бранд за пръв път лансира идеята за Европа „на различни скорости“ - идея, впоследствие подкрепена от белгийския премиер Лео Тиндеманс. В началото на 90-те години в перспективата на разширяването на ЕС на изток тази идея се материализира в „документа Schäuble-Lamers“ с автори двамата депутати от CDU-CSU (ХДС-ХСС). Ще припомня (за по-младата част от аудиторията), че същността на тяхното предложение бе създаването на твърдо европейско ядро около Франция, Германия и други държави - основателки на общностите, с възприемане на федерален модел за това образуване. Знаем, че навремето този проект остана без практически последици, но независимо от това в различни периоди бе „съживяван“ или поне дебатиран (напр. в речта на бившия външен министър на Германия Йошка Фишер през май 2000). Само за да отбележа сериозната и последователна ангажираност на големия немски политик Волфганг Шойбле с проблематиката на задълбочаването на европейската интеграция, ще посоча, че днес той е сред поддръжниците на идеята за създаване на отделен парламент за народите от държавите на еврозоната - тема, която е в дневния ред на нашата конференция.

Повечето от нас помнят оживената дискусия „Разширяване (на Съюза) и/или задълбочаване (на интеграцията)“ и политическия отговор на тази алтернатива. Днес мнозина са склонни да оспорват целесъобразността и резултатите от направения избор.

В течение на годините идеята за диференцираната интеграция се изразява от политици, анализатори и представители на академичните среди чрез множество метафорични термини като „променлива геометрия“, „твърдо тяло“, „Европа на две скорости“, „Европа на различни скорости“, *Европа a la carte*, „гъвкавост“, „диференцирана интеграция“, „по-тясно сътрудничество“, „засилено сътрудничество“ и пр., като самата терминология е предмет на широк политически дебат и научни дискусии⁹.

⁸ Подробен исторически обзор на развитието на идеите за диференциация в рамките на ЕО и ЕС вж. в статията на M. Avbelj. Differentiated Integration - Farewell to the EU-27? - German Law Review, vol. 14 (2013) №1, 195-196 и цитираните от него автори.

⁹ Вж. V. Constantinesco. Les clauses de 'coopération renforcée' - in RTDE, 1997, p. 751s, G. Gaja. How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty, 1998, p.885, Elermann - Differentiation, flexibility, closer cooperation: The New provisions of the Amsterdam Treaty- ELJ, 1998, p. 29 и др.

С основание някои автори отбелязват, че макар и на пръв поглед въпросните термини да се отнасят до едно и също явление, в действителност те изразяват различни схващания за неговото естество, цел и съотношение с „нормалната“ интеграция в ЕС от 28 държави членки. Оттук и изводът им, че тези различни схващания предопределят различно тълкуване на разпоредбите, регламентиращи диференцираното сътрудничество, като тенденцията към все по-разширителното им тълкуване в крайна сметка би довела до по-голяма хетерогенност и фрагментация на правото на ЕС¹⁰. Динамиката и развитието на европейската интеграция обаче не рядко са съпроводени от необходимостта от търсене на равновесие между противоречиви интереси и формулата на засиленото сътрудничество е показателен пример в тази насока.

Правен режим на засиленото сътрудничество: възникване, основни характерни белези, процедура

По общ начин възможността за някои държави членки да напредват в интеграционните процеси по-бързо от други, се формализира за пръв път в Договора от Амстердам (по инициатива на френско-немския „мотор“ на интеграцията¹¹), като използваният от европейския законодател термин е неутралният израз „засилено сътрудничество“¹². Впоследствие Договорът от Лисабон въвежда съществени изменения в правната уредба на договорите от Амстердам и Ница в посока опростяване на процедурите и премахване на оказали се неподходящи разрешения.

Ограниченият обем на този доклад не позволява сериозен анализ на действащия правен режим, който в някои свои аспекти е доста амбивалентен.

Основният мотив за нормативното закрепване на засиленото сътрудничество е желанието да се избегне реалният риск от забавяне или даже парализа на процеса на европейското изграждане, предимно в контекста на тогава предстоящото разширяване на ЕС. На перспективата за блокиране на процесите или на интеграция „по най-малкия общ знаменател“ се противопоставя възможността някои държави да използват институ-

¹⁰ Вж. Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?, Editorial Comments - CMLR, 2011, 48, р. 327 и цитираните там автори.

¹¹ Съвместно писмо на държавните ръководители на Германия и Франция - канцлера Шрьоделер и президента Ширак в края на 1995 г.

¹² 'Enhanced cooperation' според английската версия - езикът, на който е съгласуван текстът на Договора от Амстердам.

ционалната и правна рамка на Съюза, за да задълбочат интеграцията в определени сфери на дейност. Макар и на пръв поглед да звучи парадоксално, водещата идея е, че диференциацията може да бъде използвана като средство за стимулиране на засилена интеграция, но не с участието на всички държави членки.

Ratio-то на създадения режим е про-интеграционно и това позволява на някои автори да твърдят, че същностната функция на правната фигура на засиленото сътрудничество е да гарантира различна по скорост интеграция (*multispeed integration*) в Съюза.¹³

По дефиниция засиленото сътрудничество предполага диференциация на *acquis communautaire*, т.е. различие в правото на ЕС, приложимо по отношение на отделни държави членки. Правните актове, приети в рамките на засиленото сътрудничество, по своята правна същност и правни последици са идентични с всички останали актове на ЕС, но са с ограничено териториално приложение единствено по отношение на участващите държави. Без съмнение този краен резултат не е в съзвучие с един от основополагащите принципи на европейското изграждане - принципът за единството и еднообразността на неговото право. Това обаче е компромисно решение и известно отстъпление от горепосочения принцип, наложено от различията в подхода и визията на отделните държави относно развитието на европейския интеграционен процес и продиктувано от съображения за ефикасност, реализъм и прагматизъм. Засиленото сътрудничество е фактор за хетерогенност, но тази хетерогенност би могла да се разглежда като временно отстъпление от еднообразието, присъщо на пълния интеграционен процес.

По начало диференциацията е резултат било на волята на определени държави членки, израз на техните национални интереси, било на причини от обективен характер (например случаите, в които дадена държава не отговаря на конкретни критерии (капацитет), изискуеми за участие в определена дейност или политика). Така засиленото сътрудничество е способ, който позволява на няколко държави членки да влязат в по-тясно сътрудничество в определени области, по отношение на които не всички държави членки имат готовност, желание, интерес или потенциал да участват на дадения етап, като реализират това сътрудничество в институционалната рамка на договора - т.е. чрез институциите, правото и процедурите на ЕС при запазване на съществуващия институционален баланс и контрола на

¹³ Вж. подробно Federico Fabbrini. *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*. - in: *Centro Studi sul Federalismo*, Research Paper, October 2012.

Съда на ЕС. Потенциално засиленото сътрудничество може да бъде силно средство за стимулиране на правното сближаване (интеграция) и за преодоляване на вето на нежелаещите държави.

Засиленото сътрудничество е опит да се даде политически отговор на растящата хетерогенност на Съюза, без това да наруши солидарността между държавите членки. Реален риск, произтичащ от тази хетерогенност, е рискът от блокиране на интеграционните процеси предвид различията в политическите очаквания и намерения на държавите членки в ситуации на нормотворчески процес, основан все още в значителна степен на принципа на единодушие в Съвета. Но от друга страна възниква въпросът, ако хетерогенността на държавите членки е пречка за развитие на интеграцията, не остава ли основната цел „*все по-тесен съюз между народите на Европа*“ утопично пожелание и не е ли това признание за неуспеха на досегашния модел на ЕС?

За да компенсира в известна степен противоречивия характер на формулата за диференцирано третиране, европейският законодател я обуславя от доста сложна система от условия и предпоставки, създадена, за да гарантира равновесието между участващи и неучастващи държави членки, което без съмнение поражда трудности по нейното практическо прилагане.¹⁴ Така политическите и правни изисквания, установени в първичното право (чл.20 от ДЕС и чл. чл.326-334 от ДФЕС), които за съжаление тук могат да бъдат изложени само схематично, имат за цел да ограничат рисковете от нарушаване на солидарността между държавите членки и от фрагментация на правното пространство на Съюза като рискове, иманентно присъщи на всяка форма на диференциация. Същевременно, крайната цел на задълбочаването на интеграцията между няколко държави членки в конкретна област е да се мотивират и стимулират и останалите държави членки да се присъединят в последващ момент към тази интеграция.

Основните характерни белези на засиленото сътрудничество според действащата правна уредба могат да се дефинират, както следва:

- Цел: формулирана общо и доста абстрактно в чл. 20 от ДЕС - задълбочаване на интеграционните процеси, защита на интересите на Съюза и подпомагане осъществяването на неговите цели; то е отворено за всички държави членки по всяко време, при условие, че се зачитат евентуалните условия за участие, определени в реше-

¹⁴ Вж. в този смисъл V.Constantinesco, op. cit. и цитираните от него автори.

нието за разрешаването му, както и приетите в тази насока актове. Засиленото сътрудничество не може да бъде използвано като средство за раздробяване или за отслабване на Съюза, нито да е в противоречие с неговите принципи, цели и интереси, тъй като крайната цел е постепенното включване и присъединяване на неучастващите държави в осъществяването му.

- Основен принцип за реализирането му: да се извършва в институционалната и законодателна рамка на Съюза и да запазва нейното единство. Това предполага участието на пълния състав на всички институции на Съюза (освен на Съвета) и съблюдаването на предвидените в първичното право процедурни правила за провеждане на нормотворческия процес при реализирането на сътрудничеството, както и забрана за създаване на структури и процедури, не предвидени в институционалната и правна рамка на Съюза.
- Приложно поле: може да бъде установено само за области, които не попадат в изключителната компетентност на Съюза (дефинирани в чл.3 от ДФЕС). Естествено е в сфери, в които държавите членки са прехвърлили компетентността си на Съюза, те да не могат да използват формулата на засиленото сътрудничество. В случай на несъгласие на всички държави членки с необходимими промени в правната уредба (първична или производна) на област от изключителната компетентност на Съюза, изискваща единодушие, единственият възможен способ за вземане на решение е сключването на междуправителствено споразумение извън рамката на Съюза.¹⁵ Засиленото сътрудничество не може да засяга вътрешния пазар, нито икономическото, социално и териториално сближаване; упражняването му не може да представлява пречка или дискриминация спрямо търговията между държавите членки, нито да предизвиква нарушения на конкуренцията между тях. Същевременно засиленото сътрудничество трябва да е съобразено с основополагащия принцип на предоставена компетентност и не би могло да обхваща инициативи и дейности, излизащи извън сферата на дейност на Съюза.

¹⁵ Така например поради противопоставянето на Обединеното кралство на изменение на договорите с въвеждане на правила, свързани с фискалната политика, се стигна до сключването през м.март 2012 г. на отделен междуправителствен договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (т.нар. фискален пакт). Тъй като тази дейност попада в изключителната компетентност на Съюза, държавите членки бяха принудени да прибегнат до класическата междуправителствена договорна процедура, уредена от правилата на класическото международно право, като крайната им цел е новият международен договор, подписан от 25 държави членки, да стане част от правото на ЕС в рамките на 5 години след ратифицирането му.

Общата външна политика и политиката за сигурност попада изцяло в предметния обхват на засиленото сътрудничество, като разкрива известни различия по отношение на процедурните изисквания.

- Условия за валидност: „крайна мярка“ и „разумен срок“. Съветът като институцията, оправомощена да разрешава прибягването до тази формула на диференцирана интеграция, може да даде нужното разрешение само като „крайна мярка“, след като установи невъзможност за постигане на целите на това сътрудничество „в разумен срок“ от Съюза като цяло. Формулата „крайна мярка“ предполага да са били направени достатъчно сериозни демарши за постигане на съгласие, като на практика „разумният“ срок може да обхване доста дълги времеви периоди (5-10 години)¹⁶

Минимален брой участващи държави: 9, независимо от общия брой на държавите - членки на ЕС. Този брой е достатъчен, за да се гарантира, че диференциацията няма да се превърне в инструмент за блокиране в ръцете на малка група държави. Без съмнение колкото е по-голям броят на участващите, толкова по-големи са гаранциите за действителната необходимост и целесъобразност от предприеманата инициатива.

Комисията и държавите членки, които вече участват в засиленото сътрудничество, гарантират, че възможно най-голям брой от останалите държави ще бъдат насърчавани да вземат участие в него. От друга страна, държавите членки, неучастващи в засиленото сътрудничество, не могат да възпрепятстват прилагането на сътрудничеството от държавите, които участват в него; те не разполагат с право на вето, което по самата си същност противоречи на необходимостта от преодоляване на ситуации, блокиращи процеса на вземане на решения.

Процедурните правила, предвидени в ДФЕС, разкриват известни различия в зависимост от областта на засиленото сътрудничество.

По начало и при липса на специфична уредба за определени области¹⁷, разрешението да се пристъпи към засилено сътрудничество се дава с решение на Съвета, прието единодушно, по предложение на Коми-

¹⁶ Спазването на тези условия за валидност е предмет на първия съдебен казус, свързан със засиленото сътрудничество (съединени дела C-274/11 и C-295/11).

¹⁷ Специфични процедурни правила съществуват за засиленото сътрудничество в сферата на външната политика и сигурността, за създаване на европейска прокуратура и в областта на полицейското сътрудничество.

сията и след одобрение на Европейския парламент, по инициатива на желаещите държави членки.

Съветът разполага с широка дискреция при преценката за наличието на нормативно установените предпоставки за използване на формулата. Независимо от решаващата роля на Съвета в рамките на посочената процедура, и трите въввлечени в нея институции са призвани да направят съответни политически преценки и избор.

Процедурата се задейства по искане на желаещите държави, отправено до Комисията, в което те уточняват обхвата и целите на инициативата си. Комисията приема предложение за установяване на засилено сътрудничество по нормалната процедура на вземане на решения от тази институция, т.е. с обикновено мнозинство. В това предложение тя извършва проверка, за да установи дали предлаганото сътрудничество отговаря на императивните условия, предвидени в договорите. Ако Комисията реши да не подкрепи инициативата на държавите, тя ги уведомява за съображенията си. При гласуване на одобрението в Европейския парламент право на вот имат всички депутати, включително тези от държавите, които няма да участват в сътрудничеството. Единодушието на Съвета обаче се формира само от представителите на участващите държави. Съдът на ЕС разполага с компетентност да осъществява контрол за законосъобразност на решението на Съвета за установяване на засилено сътрудничество, като определя сам границите и обхвата на този контрол¹⁸.

Всяка неучастваща първоначално държава членка във всеки последващ момент може да се присъедини към вече установено засилено сътрудничество при съблюдаване на условията, предвидени в решението на Съвета, което го разрешава, при спазване на процедурата за присъединяване, регламентирана в ДФЕС.

Практическо осъществяване на засиленото сътрудничество

С решението на Съвета за разрешаване на засилено сътрудничество се определя процесуалната рамка, в която ще се приемат нормативните актове за неговото практическо реализиране. Всички основни характеристики на процеса на вземане на решения в ЕС: право на инициатива на Комисията,

¹⁸ Като се ръководи от основния принцип на разделение на властите в общностите, респ. Съюза, в постоянната си практика Съдът приема, че в случаите, в които договорите предоставят на Съвета широки законодателни правомощия, обхватът на съдебния контрол за законосъобразност е ограничен (вж. т.115-117 от заключението на генералния адвокат, т. 53 и 54 от решението на Съда по горечитираните дела).

участие на Европейския парламент (обикновена и специална законодателна процедура) и съдебен контрол, осъществяван от Съда на ЕС, са приложими и към последващия законодателен процес в рамките на засиленото сътрудничество.

Нормотворчеството в хипотезата на засилено сътрудничество представлява изключение от общото правило, че всички държави членки участват в гласуването в Съвета, тъй като в съответствие с действащата правна уредба (чл.330 от ДФЕС във връзка с чл.20, ал.3 от ДЕС) единствено представителите на държавите, които участват в засиленото сътрудничество, имат право на глас, докато останалите могат само да участват в дискусиата по съответния акт, без да гласуват. Така единодушието се формира единствено с гласовете на участващите в сътрудничеството държави. Приетите нормативни актове са задължителни за участващите държави като всеки друг акт, приет по законодателните процедури на Съюза. Те обаче не обвързват неучастващите държави и не са част от *acquis*, което следва да се приеме от страните - кандидатки за членство.

В продължение на сравнително дълъг период от време след включването на засиленото сътрудничество в първичното право на Съюза, държавите членки се въздържат да използват тази правна форма, като предпочитат да прибегват до диференциация извън институционалната рамка на Съюза (като например Договорът от Прюм, ангажиращ държавите от Бенелюкс, Франция, Германия, Испания и Австрия в засилено трансгранично сътрудничество¹⁹). Причините за това въздържане без съмнение се крият не толкова в строгите условия и предпоставки за задействане на процедурата²⁰, колкото са отражение на политически съображения, свързани с избягване създаването на Европа на две скорости²¹.

Едва след влизане в сила на Договора от Лисабон засиленото сътрудничество престава да бъде мъртва буква и намира практическа реализация в три конкретни области на поделена компетентност на Съюза, които не са обект на хармонизирана уредба на ниво Съюз.

Първият успешно приключил тест е в една сравнително ограничена сфера на международното частно право - приложимият закон за развод

¹⁹ Сключен на 27.05.2005 г. Третира мерки за борба с тероризма, организираната престъпност и нелегалната имиграция.

²⁰ Редица автори изтъкват обаче тези строги условия като причина за практическото неизползване на засиленото сътрудничество.

²¹ Вж. в този смисъл J.Ci.Piris. *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2011, p.89.

и фактическа (законна) раздяла с международен елемент²² (с участието на 15 държави, вкл. България), последван от създаването на единна патентна защита в Съюза (с участието на всички държави членки с изключение на Италия и Испания)²³.

Последната към момента процедура за прилагане на вече разрешено засилено сътрудничество (приемането на Директивата на Съвета е във финален стадий) визира хармонизирането на законодателството в областта на косвеното данъчно облагане на финансовите сделки - създаване на обща система на данък върху финансовите сделки (с участието на 11 държави - членки от еврозоната)²⁴.

Някои анализатори не без основание смятат, че първите две практически приложения на засиленото сътрудничество след Лисабон (приложимото право при развод и фактическа раздяла и еднообразният патент) не са най-удачното приложение на тази процедура с оглед на нейната функция²⁵. Първият казус е много специфичен и засяга ограничен кръг адресати, докато при втория, който има съществено икономическо изменение, всъщност всички държави членки поддържат създаването на единна патентна защита, като двете неучастващи държави възразяват единствено по конкретни модалитети (езиковия режим). Що се отнася до третата сфера - данъка върху финансовите сделки - очевидно тя е напълно подходяща за използване на формулата на засиленото сътрудничество, предвид принципните възражения срещу въвеждането на подобен данък у част от неучастващите държави.

Има ли бъдеще засиленото сътрудничество?

На 13 април 2000 г., в периода на активния дебат по институционалната реформа на ЕС и след откриването на присъединителния процес с първите шест държави от петото разширяване, в своя резолюция относно заси-

²² Вж. По-подробно статията на Jan-Jaap Kuipers. *The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation*. - *European Law Journal*, vol.18, № 2, 2012, p.201-229.

През декември 2010 г. е приет първият в историята на ЕС законодателен акт в рамките на засиленото сътрудничество - Регламент (ЕС) № 1259/2010 (т.нар. Регламент Рим III), целящ опростяване на процедурите по развод на съпрузи.

²³ Хармонизираната уредба се съдържа в Регламент (ЕС) № 1257/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2012 година за осъществяване на засилено сътрудничество в областта на създаването на единна патентна закрила, OBL 361/31.12.2012 г., стр.1-8.

²⁴ Обединеното кралство атакува валидността на решението за разрешаване на това засилено сътрудничество пред Съда на ЕС (висящо дело C-209/13) с основен аргумент екстериториалното действие на предложения данък.

²⁵ Вж. в този смисъл Federico Fabbrini, *op.cit.*

леното сътрудничество Европейският парламент заявява, че този инструмент „*трябва да стане гравитационна сила, която да позволи на Съюза да се развива*“²⁶. 14 години по-късно равносметката не е особено обнадеждаваща - скромните първи стъпки на засиленото сътрудничество са много далеч от желаната движеща сила, стимулираща развитието на интеграционните процеси в Съюза. Защо, след като разполагат с подходящ правен инструмент за диференцирана интеграция, държавите членки досега не са го използвали в нито една сфера с голямо икономическо или политическо значение, в която техните принципни позиции действително не съвпадат?

Дали въздържането им се дължи на политическа воля да се съхрани единството на ЕС и неговото право, макар и по признака на най-малкия общ знаменател, вместо да се създаде Европа на „две“ или на „повече скорости“ с авангард от няколко държави членки, които да напредват по-бързо в интеграционните процеси, дали е резултат от желанието за забавяне на интеграцията, или е израз на инертност, или слабост на институциите и липса на ясна визия у техните лидери за бъдещето на европейското обединение - това са въпроси, заслужаващи задълбочен и сериозен анализ, надхвърлящ целта на настоящото изложение.

Във всички случаи, предвид твърде ограничения брой реализирани на практика случаи на тази форма на диференцирана интеграция, което не позволява формулирането на изводи и препоръки за бъдещето, дебатът все още остава в значителна степен теоретико-спекулативен.

Все пак досегашният съвсем скромнен опит дава основание да се очертаят, макар и условно, някои тенденции:

- На първо място, противно на институционалната логика и на очакванията, че наднационалните институции, призвани по дефиниция да защитават общностното начало, няма да бъдат поддържници на използването на формулата на засилено сътрудничество, на практика и в трите реализирани процедури както Комисията, така и Европейският парламент сътрудничат напълно и конструктивно на желаещите държави членки с цел да улеснят и ускорят въвеждането на диференцирания режим.
- Неучастието досега не е било резултат на обективни причини - липса на капацитет или други подобни, а единствено на причини от национален интерес. В някои случаи този национален интерес би могъл

²⁶ PE Doc. Final A5-2288.

да се изрази в желанието за засилване на интеграцията в Съюза като цяло (което за по-малките и по-бедни държави по начало съвпада с националния интерес).

- Само бъдещото развитие ще покаже дали засиленото сътрудничество стимулира неучастващите първоначално държави да се присъединят впоследствие или напротив - задълбочава центробежните сили и разделението. Показателно, но и закономерно е, че по-голямата част от държавите учредителки и в частност Германия, Франция и Белгия досега участват във всички процедури и в известен смисъл са мотор за иницирането им.
- С изключение на Полша и Чехия държавите от петото разширяване по принцип участват в сътрудничеството. Това може би е и реминисценция от опасността да бъдат третирани като „втора категория“ и желанието да избегнат допълнително маргинализиране. Изключение прави засиленото сътрудничество в областта на данъка върху финансовите сделки, в което (за пръв път) участват единствено държави от еврозоната.

В последните месеци сме свидетели на засилена активност на държавите, традиционно и с основание определяни като „двигател на интеграцията“, в посока засилено двустранно сътрудничество. На заседанието си на 19 април т.г. смесеният министерски съвет Франция - Германия прие редица решения за засилено сътрудничество между двете държави, заявявайки общи позиции по възлови въпроси на европейския дневен ред, които в преобладаващата си част са свързани с финансовата и банкова сфера, т.е. засягат по дефиниция държавите от еврозоната (напр. данъка върху финансовите сделки, довършването на банковия съюз, борбата срещу финансовите измами, сближаването на данъците на предприятията и дружествата, въвеждането на минимална работна заплата в Съюза). Независимо от предизборния контекст, в който са формуирани, има сериозни основания да очакваме, че част от тези въпроси ще бъдат основа за бъдещи засилени сътрудничества с участието на повечето, ако не и всички държави от еврозоната. По този начин, ако в тези сътрудничества в различни сфери участва една постоянна група от държави от еврозоната, може да се конституира един „авангард“ на ЕС, който да бъде движеща сила и стимул за останалите държави, които желаят да задълбочат интеграционните процеси.

Без претенция за формулиране на прогнози за бъдещето на диференцираната интеграция, най-приемлива ми се струва тезата, че сценарият

на „Европа на различни скорости“ не само че е напълно възможен, но и отново излиза на преден план като алтернатива на статуквото в политико-обществената дискусия за бъдещето на Европейския съюз²⁷. Един от аргументите за това е съществуването на подходящ правен инструмент в лицето на засиленото сътрудничество, който по дефиниция визира точно тази цел - интеграция на различна скорост. Разделението на държавите по признак на участие в еврозоната към момента е най-подходящият терен за различна степен и различна скорост на бъдещия интеграционен процес.

Постепенната диференцирана интеграция, схващана като необходимо временно отстъпление от еднообразието, не е негативно явление, тя не само не е опасна, но благодарение на нея е бил и продължава да се реализира на практика напредъкът в интеграционния процес. Основният открит въпрос е докъде може да стигне асиметрията, така че да се запази крехкото равновесие между хетерогенността и крайната цел - единен съюз.

²⁷ Вж. сериозни аргументи в подкрепа на тази теза у J.Cl.Piris. The Future of Europe : Towards a Two-Speed EU ?.- Cambridge University Press, Cambridge,2012.

Challenges for the European Union in the new millennium: a crisis of identity?

Assist. Prof. Monica Meruțiu,
Babeș-Bolyai University, Faculty of European Studies
M.A. Alexandru Zamșa
Babeș-Bolyai University, Faculty of Philosophy

„We are called to bethink ourselves of the Christian basics of Europe by forming a model of governance which through reconciliation develops into a community of peoples' in freedom, equality, solidarity and peace and which is deeply rooted in Christian basic values.”

Robert Schuman (1958)

Robert Schuman's call from 1958 for a *community of peoples in freedom, equality, solidarity and peace and which is deeply rooted in Christian basic values* comes to mind when looking at the contemporary European stage today, to the phases of changes and challenges Europe is going through. A paradoxical Europe may appear to one's sight, a civilization that lost track of itself and knows no longer what it stands for, swept in various crises, culminating with a crisis of identity manifesting itself at different levels, including the economic and political ones.

The question of the European identity seems to have acquired a more complex dimension with the efforts to formulate a Treaty Establishing a Constitution for Europe (2004) but also in the context of the enlargement that

brought with itself new challenges and intensified the struggle to integrate different religious and secular communities. This reveals once again that providing an answer to the question 'What is Europe?' is still provocative for the 21st century Europe. A heir of the Greek, Roman and Judeo-Christian heritage, contemporary Europe seems to be in a state of confusion when it comes to recognizing its religious roots.

As José Casanova was observing in his article *Religion, European secular identities, and European integration*, 'the process of European integration, the eastward expansion of the European Union, and the drafting of a European constitution have triggered fundamental questions concerning European identity and the role of Christianity in that identity.'¹ Casanova continues by drawing attention to the interrogations that make their way into political and academic discourses more often in these years of the beginning of the third millennium, when the question of the integration of Turkey into the EU structures has intensified, when the question mark on multiculturalism's failure is raised and highlighted², when the crisis of demography in Europe seems to be reaching alarming levels, parallel with a continuous increase of the number of muslim communities across Europe, and the integration of an *assertive Catholic Poland*: 'What constitutes 'Europe'? 'How and where should one draw the external territorial and the internal cultural boundaries of Europe?'³ All these contexts mentioned above have added *unexpected 'religious' irritants to the debates over Europeanization*, Casanova claims.

The ever dynamic world arena, globalization, migrations, violence and fundamentalism, the economic and various political crises are all phenomena influencing the European space. In the metaphorical terms of J. T. Checkel and P. J. Katzenstein, 'the ship of European identity has entered uncharted waters. Its sails are flapping in a stiff breeze. Beyond the harbor, whitecaps are signaling stormy weather ahead.'⁴

¹ J. Casanova, 'Religion, European Secular Identities, and European Integration', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 65.

² Back in 2010, German Chancellor Angela Merkel spoke about the failure of multiculturalism by stating that *the approach [to build] a multicultural [society] and to live side by side and to enjoy each other ... has failed, utterly failed*, and sharply stated that Germany needs more public discussion about the values that guide us (and) about our Judeo-Christian tradition: 'We have to stress this again with confidence, then we will also be able to bring about cohesion in our society. We don't have too much Islam, we have too little Christianity. We have too few discussions about the Christian view of mankind' (Tom Heneghan, 'Merkel urges Germans: Stand up for Christian values', *Reuters*, 16 Nov. 2010).

³ *Ibidem*.

⁴ J. T. Checkel and P. J. Katzenstein, 'The Politization of European Identities', in J. T. Checkel and P. J. Katzenstein (eds.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1.

The 20th century's catastrophic wars and the disasters they caused may be now long left behind, however nowadays Europe is being confronted with other types of wars that may have profound negative consequences on the long run, unless responsibly addressed. The Old Continent, so traumatized during the 20th century, managed to reshape itself and to build a unique structure - the European Union, which from the six members establishing the Community developed gradually to now encompass 28 members and is still in a process of enlargement. As Neil Fligstein pointed in the introduction of his book, *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*:

An observer from 1945 who returned today to the border between Germany and France would be astounded. Instead of devastation, army outposts, and checkpoints, they would simply observe a lack of borders. Cars and trucks pass freely and frequently. Everywhere are signs of prosperity. Opening a newspaper, our observer from 1945 would even be more perplexed. The main Western European actors in that war, Great Britain, France, Germany, and Italy have given up military competition and instead taken up political and economic cooperation. As a result, the people who live in Western Europe enjoy high levels of income and a good quality of life.⁵

The new edifice was conceived so that it would make the possibility of a new devastating world war unthinkable, and hoping for a reconciled and peaceful Europe, with the foundations for a harmonious coexistence built on freedom, the rule of law, and social justice. Moreover, concepts such as unity, solidarity, and community remained central, and these architects were stressing the need for moral values and Christian ethos, a community of peoples deeply rooted in Christian basic values, as in Schuman's dream:

Christianity teaches the natural equality of all men, who are children of the same God, redeemed by the same Christ, without distinction of race, colour, class or profession. It makes us recognise the dignity of work which it is the obligation of us all to accept. It recognises the primacy of the inner values which alone lend nobility to man. The universal law of love and charity makes all people our neighbours, since when all social relationships in the Christian world have been based on this law.⁶

However, 'history shows us that too often men act in ways contrary to all logic and reason', as Joseph Ratzinger was recalling in his essay *Europe: Today*

⁵ Neil Fligstein, *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 1.

⁶ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Editions Nagel, Paris 1963, pp. 57-58.

And Tomorrow: 'the fact that the politics of reconciliation (after World War II) triumphed is to the credit of a whole generation of politicians: let me recall the names of Adenauer, Schuman, De Gasperi, De Gaulle.'⁷ Schuman's book *Pour l'Europe* stands for the way he envisioned the future of the European Union when strongly affirming that *democracy shall be Christian or not be at all!*, agreeing with Henri Bergson that 'democracy is essentially evangelical in that its source is love'⁸, and relating democracy to Christianity:

Democracy owes its existence to Christianity. It was born the day when man was brought to recognise the dignity of the human being in his temporal life, in individual freedom, in respect for each other's rights and by the practice of brotherly love towards all. Never before Christ had such ideas been expressed. Thus democracy is linked to Christianity, both in terms of doctrine and ideology. It took shape with it, gradually, after much trial and error, sometimes falling into serious mistakes and barbarism along the way.⁹

Moreover, 'in Europe in the late 1940s, Christian Democracy and Catholicism laid the foundations of the European integration movement. Europe was not merely a site for state bargains and profitable economic transactions. It was also the focus of a political movement seeking to implement a particular, religiously infused vision.'¹⁰

Today, however, there appears to be a contradictory approach, as J. Habermas was emphasizing in *Why Europe Needs a Constitution*. He rightly points that economic expectations alone *can hardly mobilise political support for the much riskier and more far-reaching project of a political union*. Habermas also observes that 'there is a remarkable contrast between the expectations and demands of those who pushed for European unification immediately after the Second World War, and those who contemplate the continuation of this project today at the very least, a striking difference in rhetoric and ostensible aim'¹¹: 'While the first generation advocates of European integration did not hesitate to speak of the project they had in mind as a 'United States of Europe', evoking the example of the USA, current discussion has moved away from the model of a federal state, avoiding even the term 'federation'.¹²

⁷ J. Ratzinger, *Europe: Today and Tomorrow*. San Francisco, CA: Ignatius Press, 2007, p. 116.

⁸ J. Ratzinger, *Europe: Today and Tomorrow*. San Francisco, CA: Ignatius Press, 2007, p.70.

⁹ *Ibidem*, pp. 56-57.

¹⁰ P.J. Katzenstein, 'Multiple modernities as limits to secular Europeanization?', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 32.

¹¹ J. Habermas, 'Why Europe Needs a Constitution', in Rogowski R. and Turner, Ch. (eds), *The Shape of the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 25.

¹² *Ibidem*.

Two moments are relevant to be mentioned in this context of the relationship between religion and integration: the announcement made in 2004 by the Vatican regarding the final stage of the 'beatification of Robert Schuman, the French politician, devout Catholic, first president of the European Parliament, and founding father of European political unity'¹³, then only a few weeks later, the one in which 'German Chancellor Gerhard Schröder praised Pope John Paul II for consolidating and extending the process of European integration, bridging Europe's East and West, and contributing decisively to the peaceful unification of the continent'.¹⁴

The struggle over mentioning Christianity or God in the Preamble of the European Constitutional Treaty (2004), a draft limited to mentioning the spiritual and moral, cultural, religious, and humanistic heritage, has been regarded by many critics as a clear symptom of an *identity crisis*, a Europe facing a *Christophobic* wave, incapable of affirming its roots and thus vulnerable. In this sense, Casanova agrees with Bronislaw Geremek's clear-cut argument that 'any genealogical reconstruction of the idea or social imaginary of Europe that makes reference to Greco-Roman antiquity and the Enlightenment while erasing any memory of the role of medieval Christendom in the very constitution of Europe as a civilization evinces either historical ignorance or repressive amnesia.'¹⁵ A Europe facing a *crisis of civilizational morale* was the diagnosis formulated by George Weigel in *The Cube and the Cathedral: Europe, America and the Politics Without God*.¹⁶ Weigel claims that by *abandoning* its spiritual roots Europe is also raising question marks about democracy itself in all parts of the globe, and mentions that 'the amnesiacs who wish to rewrite European history by eliminating Christianity from the historical equation are doing so in service to a thin, indeed anorexic, idea of procedural democracy.'¹⁷

¹³ Daniel Philpott and Timothy Samuel Shah, 'Faith, freedom, and federation: the role of religious ideas and institutions in European political convergence', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 51.

¹⁴ Daniel Philpott and Timothy Samuel Shah, 'Faith, freedom, and federation: the role of religious ideas and institutions in European political convergence', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

¹⁵ J. Casanova, 'Religion, European Secular Identities, and European Integration', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 82.

¹⁶ These arguments were previously elaborated in the articles: Merutiu, M., 'Christian Heritage of Europe and Democracy', published in *Journal of Interdisciplinary Studies: An International Journal of Interdisciplinary and Interfaith Dialogue*, Vol. XXI, No. 1/2, USA (September 2009), pp. 51-65, and Merutiu, M., 'Religious Identity and Secularization in Europe', in Branislav Radeljić (ed.), *Debating European Identity*, Peter Lang: Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, 2014, pp. 295-316.

¹⁷ George Weigel, 'Europe's Problem- and Ours', *First Things* 140 (February 2004): 18-25.

At his turn, M. Pera believes that secularism¹⁸ *has devastating effects on Europe*:

In the absence of any deep belief, strong faith, spiritual bond, what can we hang on to and how can we justify all those noble values—freedom, democracy, tolerance, respect, fraternity, solidarity etc. that are nonetheless professed by Europeans? If the God of the Judeo-Christian tradition is dead and we want to live as though God did not exist, how can we believe in, and devote our destiny to, anything deserving commitment and sacrifice?¹⁹

The literature on Europe's secularism is vast and diverse, from Peter Berger to Joseph Ratzinger, Marcello Pera, George Weigel, Jürgen Habermas, to succinctly name a few whose diagnoses speak of the *exceptionalism* of Western Europe, seen as the secular exception in a progressively more religious world (Berger), of a Europe that often *voices an almost visceral denial of any possible public dimension for Christian values* (Ratzinger and Pera), of a *European problem* described as a divergence of European views on democracy, the world, and politics (Weigel), and stressing the need to *recognize our Judeo-Christian roots more clearly* and naming the Judeo-Christian tradition the *key foundation of Western civilization, relating the ideas of liberty and human rights to Christianity* (Habermas).

At the same time we notice how '*Secular*' and '*Christian*' cultural identities are intertwined in complex and rarely verbalized modes among most Europeans (Casanova), however the wave of secularism seems to be more profound in the name of modernity and Enlightenment, although the projection of a completely *disenchanted* world, a time when religion would no longer be needed, replaced by either philosophy, anthropology, social progress, science, technique and the re-evaluation of all values (Küng, 1980), has proved to be simply utopia when an unexpected *renaissance* of religion manifested itself with the end of the 20th century and the beginning of the 21st. This religious resurgence and vitality raised question marks on the interactions with secularism and demands '*new terms of coexistence*'.²⁰ In an age that experiences *pathologies*

¹⁸ Elaborating more on the differentiation between *secularism* and *secularity*, Pera indicates that 'the *secularity* of the state, which is a juridical regime, does not imply the *sec-ularism* of the society, which is an ideological phi-losophy. It is one thing to separate State and Church; it is quite a different thing to separate reli-gion from the lives of the people' ('Europe, America and the Continental Drift', *Heritage Lectures* 978 (November 30, 2006): pp. 1-7.)

¹⁹ M. Pera, 'Europe, America and the Continental Drift', *Heritage Lectures* 978 (November 30, 2006): pp. 1-7.

²⁰ P.J. Katzenstein, 'Multiple modernities as limits to secular Europeanization?', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 2.

of reason and *pathologies of faith* (Habermas and Ratzinger, 2004) the complementarity and *interdependence* between reason and religion inside a democratic, liberal state is needed, and therefore reason and religion should *learn from each other's arguments and reasons*.

Despite this unexpected resurgence of religion, Europe is still the 'exception', facing a continuous decrease in the number of traditional church members, parallel with the increased number of different sects, and the rise of Islam, a secular space, where any religious voices are banned from the public space. As Marcello Pera emphasized 'the separation between State and Church, sets limits to the legislation of them both, in the sense that one is forbidden to pass norms over the domain of the other, but it does *not* imply that religion must be expelled from social life, or that it should be considered only a private affair.'²¹ Former President of the Italian Senate, Pera's analysis on secularism is that *it is no harmless philosophy*, and he analyzes what he identifies to be *three serious consequences*. The first consequence relates to the fact 'that it deprives Europe of its religious history, its identity and even its boundaries'²², in other words 'it transforms Europe into a sort of container which can be filled with any ingredient whatsoever but with no real amalgamation'²³, and therefore 'in absence of an European identity no political unification is then possible, let alone an European Constitution.'²⁴ Pera relates the second consequence of European secularism to the difficulties faced regarding the integration of immigrants, which he sees as *one of the major challenges Europe is facing today*:

Integration does not mean merely adding up or setting side by side or putting together different people. It means absorbing them within a common and shared framework, transforming them from a collective unity into a moral unity. But if secularism denies the main element for creating a common European framework, i.e. the Europeans' historical religion, then it hinders integration. It produces, at the most, a rainbow' society continually at risk of ethnic and religious conflicts.²⁵

Finally, the third consequence of secularism in Pera's opinion 'deals with the favourite intellectual and political entertainment of European elites, that is, dialogue', in the sense that 'religious views cannot be the subject of dialogue', because *they are true by faith*, and thus 'no inter-religious or inter-faith dialogue in the technical sense can ever be possible'.²⁶

²¹ Pera, op. cit.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

For Pera it is evident that Europe is the victim of a *moral and spiritual crisis of identity*, and relates this crisis to both the *economic weakness and the political failure of the European Union*.

The solution proposed *requires cultural answers*, and Pera sustains the thesis that 'the most powerful glue of society does not come from blood ties, material interests, common histories or narratives, shared economic and political goals, it comes from identity, in particular an identity of principles and values.'²⁷ Here we connect with the words of historian Ch. Dawson who in *Religion and the Rise of Western Culture* (1950) conceived religion as vital for the formation of Western culture and the historical basis of European unity,²⁸ strongly believing that a civilization which cannot find a place for its religion condemns itself to sterility and decadence. For Dawson, religion was the *key* of history and the *formations* and *transformations* of the European culture and civilization to only be understood from a religious perspective.

'In these difficult first years of the twenty-first century' that George Weigel believes 'have taught us the importance of reading world politics in new ways', and 'while there are many lenses through which history can be read, theological lenses help us to see deeper, farther, and more truly', we hold that Europe needs to rediscover the *binding forces* (Böckenforde) that have gradually eroded with the first waves of secularization, and to *formulate a vision on human life capable of motivating the citizens* (Habermas), to express and cherish its cultural dimension in order to avoid division and be able to offer genuine solutions to the crises it faces.

References:

1. Berman, H. J. (1983). *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
2. Byrnes, T. (2006). *Transnational religion and Europeanization*, in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
3. Casanova, J. (2006). 'Religion, European Secular Identities, and European Integration'. In T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, pp. 65-92. Cambridge: Cambridge University Press.

²⁷ Pera, *op. cit.*

²⁸ This argument was previously elaborated in the article: Merutiu, M., 'Christian Heritage of Europe and Democracy', published in *Journal of Interdisciplinary Studies: An International Journal of Interdisciplinary and Interfaith Dialogue*, Vol. XXI, No. 1/2, USA (September 2009), pp. 51-65.

4. Checkel, J. T. and Katzenstein, P. J. (2009). 'The Politization of European Identities'. In J. T. Checkel and P. J. Katzenstein (eds.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press.
5. Cox, H. G. (1994). *Religion in the Secular City: Toward a Postmodern Theology*. Daedalus Books.
6. Dawson, C. (1950). *Religion And The Rise of Western Culture*. London: Sheed And Ward.
7. Fligstein, Neil. (2008). *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
8. Habermas, J. and Ratzinger, J. (2005). *Dialectica Secularizarii. Despre Raiune si Religie*. Cluj-Napoca: Biblioteca Apostrof.
9. _____. (2006). *Religion in The Public Sphere*, *European Journal of Philosophy* (April) 14: 1, Pp. 1-25.
10. _____. (2006). 'Why Europe Needs a Constitution', in Rogowski R. and Turner, Ch. (eds), *The Shape of the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
11. Hastings, A. (1997). *Religion and the Construction of Nationhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Hexter, J. H. (1995). *The Judeo-Christian Tradition*. New Haven & London: Yale Univ. Press.
13. Huntington, S. (2007). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon&Schuster.
14. Katzenstein, P.J. (2006). 'Multiple modernities as limits to secular Europeanization?', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
15. Kng, H. (1980). *Does God Exist? An Answer for Today*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
16. Merutiu, M. (2009). 'The Christian Heritage of Europe and Democracy', *Journal of Interdisciplinary Studies: An International Journal of Interdisciplinary and Interfaith Dialogue*, Vol. XXI, No. 1/2, USA.
17. _____. (2014). 'Religious Identity and Secularization in Europe', in Branislav Radeljic (ed.), *Debating European Identity*, Peter Lang: Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, pp. 295-316.
18. Pera, M. (2006). 'Europe, America and the Continental Drift', *Heritage Lectures* 978 (November 30): Pp. 1-7.
19. Philpott, Daniel and Shah, Timothy Samuel. (2006). 'Faith, freedom, and federation: the role of religious ideas and institutions in European political convergence', in T. Byrnes and P.J. Katzenstein (eds.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
20. Ratzinger, J. (1983). 'Europa - Verpflichtendes Erbe Für Die Christen'. In: F. König and K. Rahner (eds.). *Europa. Horizonte Der Hoffnung* (61-74). Graz: Styra.
21. _____. (2005). 'On Europe's Crisis of Culture', *Catholic Education Resource Centre*, 1 april, p. 1.

22. _____(2007). *Europe: Today And Tomorrow*. San Francisco, CA: Ignatius Press.
23. Ratzinger, J. and Pera, M. (2006). *Without Roots: The West, Relativism, Christianity, Islam*. New York: Basic Books.
24. Rifkin, J. (2004). *The European Dream: How Europe's Vision Of The Future Is Quietly Eclipsing The American Dream*. New York: Tarcher/Penguin.
25. Rougement, D.(1963). *The Meaning of Europe*. New York: Stein and Day.
26. Singer, P. (2002). *One World. The Ethics of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
27. Shuman, R. (1963). *Pour l'Europe*. Paris: Nagel.
28. Stark, R. (2006). *The Victory Of Reason: How Christianity Led To Freedom, Capitalism And Western Success*. New York: Random House.
29. Weigel, G. (2004). *Europe's Problem- And Ours*, *First Things* 140 (February), 18-25.
30. _____(2006). *The Cube And The Cathedral: Europe, America and The Politics Without God*. New York: Basic Books.
31. Woods, T. E. (2005). *How The Catholic Church Built Western Civilization*. Washington, D.C.: Regnery Publishing.

Лобирание и демократичен дефицит в ЕС

Доц. д-р Ивка Цакова,
катедра „Политология“, УНСС

Лобирането в ЕС е явление, което набира скорост в края на ХХ век, а преди това се е възприемало предимно за американска практика, доколкото професионалният лобизъм е американско изобретение. За разлика от САЩ, където лобизмът се вписва в либералната политическа демокрация и правова държава с приемането на Закона за публичност на лобизма (Lobbying Disclosure Act, 1995), в някои европейски страни и на равнище Европейски съюз лобирането започва да се третира като легална, легитимна и публична дейност едва през 90-те години на ХХ век - при това без специализирано законодателство, а регулирано от норми в рамките на общото законодателство чрез етични кодекси, зелени, бели книги, публични регистри. Всъщност, лобирането най-общо включва *комплекс от дейности (по комуникиране, консултиране, убеждаване и пр. на политици и администратори) от страна на заинтересовани лица и групи, изразяващи се в опити за влияние, натиск (директно или чрез посредници) върху вземането на определени управленски решения - на национално, регионално и глобално ниво в условия на капитализъм.*

В днешните постиндустриални, информационни общества лобирането е печеливш политико-консултантски бизнес, предлагащ следните услуги за заинтересовани клиенти: а) поддържане на отношения с властите (Government Relations; Parliamentary Relations) чрез взаимноизгоден информационен обмен с цел убеждаване на политици и администратори (Political Persuasion) за вземане на съответни решения; б) изготвяне на становища, позиции, експертни оценки, досиета и пр. (paper work, policy papers) - лобистите са „доставчици“, „помощници“, „съветници“ на институциите; в) създа-

ване на неформални мрежи и коалиции (Coalition Building, Networking); г) професионално представителство на групови интереси (Interests Representation); д) постоянно наблюдение (Monitoring) на институции, законодателство, длъжностни лица; е) косвен лобизъм в/чрез медиите за формиране на съответно обществено мнение (Media Relations, Image Making, Political PR, Public Opinion Forming); ж) организиране на акции за масова подкрепа и мобилизация около социално значими каузи (Grassroots Lobbying, Advocacy Campaigns); з) организиране на специални събития - кръгли маси, конференции, изложения и др. (Event Management).

От изброените дейности проличава интердисциплинарната същност на лобирането. В нея се прониква най-вече чрез инструментариума на политическата наука, науката за управление (мениджмънта), както и на политическата икономия. Като изключително сложен феномен лобирането отразява специфичните взаимодействия между бизнеса (икономиката, частните интереси), политиката (управлението, общия, публичен интерес) и обществото (гражданското общество, гражданските интереси) в условията на капитализъм и демокрация - „политическа, икономическа и социокултурна демократизация“¹. Изкуството на лобиране в демократични условия се изразява в умението да се съгласуват различни интереси при ясни закони и етични правила и осигурена публичност.

Ако през 70-те години на ХХ век в Европа се наблюдава своеобразно „политизиране на икономиката“ и обуздаване на капитализма чрез механизмите на социална държава, то от 80-те години насетне следва „икономизиране на политиката“ и нейното прагматизиране, израз на което е лобизмът. За всички днес е ясно, че най-печеливши от лобирането са представители на едрия бизнес, които се явяват клиенти на изброените по-горе лобистки услуги². Именно привилегираният достъп до процеса на вземане на решения от страна на могъщи бизнес лобита в условията на днешния неолиберален глобален капитализъм доведе до криза на либералната представителна демокрация - до криза на традиционните партии и идеологии и възход на лобитата като постмодерни игрици.

Общата картина на лобиране в Европейския съюз отразява настъпилите неблагоприятни промени в света - особено след световната финансова криза от 2008 г. Европа в момента се нуждае от нова легитимност във връзка с предизвикателствата на икономическата глобализация. *Полити-*

¹ Джин Л. Козп, Ендрю Арато, Гражданское общество и политическая теория, Изд. „Весь Мир“, М., 2003.

² Цакова, И. Лобизъм и капитализъм// Научни трудове на УНСС, т. 2, 2012, Издателски комплекс - УНСС, С., 2012, с. 180-235.

*ческа Европа се намира на кръстопът: дали да се превърне в трансмисия на неолибералното глобално управление? Или да даде свой уникален принос за укротяване на пазарите, без да засяга техните механизми, като защити нова философия в политическия си стил чрез многостранност, мека сила..?*³

Днес лобирването в ЕС се смята за неотменима част от европейския политически процес. Близо 2400 организации по интереси имат свои представителни офиси в Брюксел, в които действа персонал от над 15 000 лобисти. Става дума за представителства на европейски търговски и професионални федерации, консултантски и юридически фирми, транснационални компании, европейски НПО, работодателски и профсъюзни асоциации, организации на региони и общини, международни организации, частни изследователски институти, търговски камари и др. Специалистите, работещи в тези офиси, не се наричат лобисти, а консултанти по европейски публични дела, които се опитват да влияят върху европейското законодателство по един или друг начин, повече или по-малко успешно.

Лобирването в ЕС очевидно се практикува и третира като необходима дейност, но въпросът е дали е легитимна? Вярно е, че всички бизнес активности в корпоративния свят са повлияни от политиката - решенията и мерките на европейското управление ги засягат пряко. Предстоящи европейски закони са база за актуални бизнес стратегии. Освен това европейските политици не могат да вземат решения, без да отразят гледната точка на бизнеса, индустрията, заинтересованите страни. Включването на представители на организирания бизнес, на различни производителни, търговски и граждански организации в законодателния процес е належащо, защото институциите се нуждаят от своевременна информация по технически, икономически и др. въпроси, за да вземат европейски решения.

Тази възможност за **участие и включване** на различни организации в политическия процес е белег на демократичност. Позитивният образ на европейското лобирание е **лобиране чрез консултиране** - взаимноизгоден информационен обмен между законодатели и заинтересовани страни в Обединена Европа. Лобирването в този смисъл означава предявяване на интереси на заинтересовани страни по повод предстоящо европейско

³ Жан-Марк Фери, Да кажем премълчаните неприятни истини за европейската криза // Дискурсът за Европа, (философски, икономически, политически...); Дом на науките за човека и обществото, С., 2013, с. 23-39.

законодателство в рамките на открит диалог с европейските законодатели. Всички участници в диалога имат право да комуникират и споделят свои аргументи при обсъждане на законодателни предложения. Въпросът е **дали всички желаещи да участват имат равен достъп** до „европейската политическа машина“?

Професионалното лобирание се третира като израз на висш мениджмънт, разбран като професионална дейност, разположена на пресечната точка между политиката, икономиката и обществото⁴. Лобирането в ЕС като част от по-широкото понятие „Управление на публичните дела в ЕС“⁵ (European Public Affairs Management) се разглежда в контекста на една повече или по-малко устойчива мрежа на взаимодействие между правителства, аналитични центрове, представители на бизнеса и гражданските организации и различни европейски институции. Но какво в действителност се случва в тази мрежа?

Според един наричник **лобирането в ЕС има три основни измерения: политическо, национално и институционално**⁶. Т.е. на различните процеси, интереси и играчи, на всичко, което се случва на европейската сцена, може да се гледа от три възможни гледни точки. *Политическата гледна точка* отчита най-вече факта, че дейността на Европейския парламент е организирана и ръководена от 7 политически групи, а отговорни фигури в Комисията и Съвета на ЕС също принадлежат към съответни европейски партии. *Националното измерение* на лобизма произтича от факта, че националната принадлежност на евродепутатите често взема надмощие над лоялността им към политическа група, а освен това комисарите никога не забравят страната, от която идват, тъй като след приключване на мандата често се завръщат в родината. Да не говорим за работата на Съвета на ЕС, където националният фактор е ключов. Очевидно е, че едни държави (Германия, Франция) имат по-голяма тежест от други. И последното, *институционално измерение* на лобизма в ЕС, покрива целия комплекс от процеси, които протичат в рамките на т.нар. „институционален триъгълник“ при вземането на европейски решения. То засяга детайлно познаване на „европейската политическа машина“. Лобират тези, които отлично познават „кухнята“ на вземане на решения

⁴ Geiger, A. EU Lobbying Handbook. A Guide to Modern Participation in Brussels, Helios Media, Berlin, 2006, pp. 15-16.

⁵ Схенделен, Р. Макиавели в Брюксел, Изкуството на лобирание в ЕС, Изд. Национална асоциация на общинските служители в България; Дипломатически институт при МВНР на РБългария, С., 2010, с. 59-74.

⁶ Caroline De Cock, iLobby.eu (Survival Guide to EU Lobbying), Eburon Academic Publishers, 2010, 63-70.

в най-големи подробности - познават длъжностни лица и ключови фигури (вкл. техническия персонал, който ги обслужва), запознати са с правомощия, структури, процедури и пр.

Лобирването в ЕС предлага възможности за включване, достъп и участие на различни заинтересовани страни във вземането на европейски решения. Така то подкрепя европейската демокрация - стимулира създаването на европейско публично пространство за дебат около въпроси от общ интерес, формиране на европейско обществено мнение по ключови въпроси за бъдещето на Обединена Европа като влиятелен играч на световната сцена. Ако с право на достъп до европейския политически процес разполагат не само организирани бизнес интереси, а и организирани граждани около социално значими цели и ценности, то лобизмът ще работи още по-интензивно в подкрепа на демокрацията. Става дума за **гражданското лобирание** (non-profit lobbying) или **застъпничество** (Advocacy) за организирани граждански интереси и каузи. Чрез него се стимулира развитието на европейско гражданско общество (на демокрация „отдолу“, grassroots democracy) и отразяване на значими граждански, социетални интереси и обществено значими каузи чрез действия, кампании на организации с нестопанска цел (non-profit organizations).⁷ Така дейността на различни европейски неправителствени организации, европейски платформи и мрежи, осъществяващи действия по застъпничество за широкомащабни граждански каузи - екологични, потребителски, правозащитни и пр. води до разгръщане на една демокрация „отдолу“.⁸ Факт е обаче, че представителството на граждански интереси в европейската политика е много по-слабо в сравнение с бизнес интересите.

Европейската публика гледа на лобирването и лобистите силно критично с убеждението, че става дума за злоупотреба с власт в полза на могъщи частни интереси. Много често европейските граждани виждат в лобирването синоним на други феномени като: конфликт на интереси, корупция, управление в сянка. Затова днес в ЕС тече оживена дискусия по въпроса как да се осигури публичният характер на лобирването - така че да не се накърнява общият интерес, интересът на мнозинството европейски граждани. Но *как да бъде дефиниран общият европейски интерес, за да бъде защитен чрез европейски решения?* На този въпрос не може да се отговори просто и еднозначно, защото при всеки конкретен случай дадено решение трябва да отчете сложен баланс (единство, противо-

⁷ Kelly LeRoux, Holly T. Goerdel. Political Advocacy by Nonprofit Organizations. A Strategic Management Explanation // Public Performance & Management Review, Vol. 32, No. 4, June 2009, pp. 514-536.

⁸ Бек, У. Германска Европа, Изд. „Критика и хуманизъм“, С., 2012, с. 131.

речие, дори конфликт) от различни интереси: а) абстрактния европейски интерес; б) националните интереси на държавите членки; в) интереси на компании, бизнес и граждански организации, региони ...; г) интереси на транснационални играчи и др.

Всички тези разнообразни интереси на организирани групи и персони при всеки конкретен случай на инициране и формулиране на дадена европейска политика влизат в конкуренция помежду си за лансиране или стопиране на даден регулативен текст. Но дали различните мнения, интереси, гледни точки имат равен достъп до „европейската кухня“? Или **само се декларира, че всички имат право на достъп**, всички могат да лобират в защита на свои интереси? Време е да кажем истината - вярно е по-скоро второто, защото **представителите на едрия бизнес са привилегирани** в условията на днешния неолиберален капитализъм.

По същата тази логика непрекъснато се заявява, че лобистките дейности следва да са легални, легитимни и публични, съобразени с юридически и етични правила. Но това, за съжаление, звучи по-скоро като добро пожелание и затова лобирането, такова каквото е в ЕС в момента, е свързано по-скоро с **демократичен дефицит** в Обединена Европа и съмнения за оцеляване на интересите на мнозинството в полза на политико-икономически олигархии.

Трябва да признаем, че далеч **не всяко лобиране на европейската сцена е легално, легитимно и публично**. Това се дължи основно на наличието на **сиви зони** в рамките на двете дихотомии: публично - частно; европейско - национално. Дори в рамките на всяка дихотомия има много сиви зони (хибридни пространства) и тяхното наличие има общо с лобизма. Не бива да забравяме неговия кулоарен произход, който загатва, че решенията се вземат не само в рамките на официални форуми (институции), а и в техните предверия, фойета, кулоари, където се изработва допълнителна аргументация в полза на един или друг вариант за решение.

Ето какъв пример дава холандският професор Ринус ван Схенделен във връзка с лобирането в ЕС. Когато, казва той, комисарят кани на обяд докладчика от Европейския парламент по даден проблем, който ще се регулира, за да го „изслуша“, „за да се увери, че нещата са наред“, ясно е, че той - комисарят, лобира. Докато официалното писмо на комисаря в отговор на искане на докладчика няма нищо общо с лобиране. По същата логика участие в организирано изслушване в Европарламента по даден проблем не е дейност по лобиране, но натиск за стартиране на подобно изслушване или отлагането му във времето може да се окачестви

като лобиране. Т.е. лобирането се извършва по време на неофициални срещи между заинтересовани страни по даден проблем. Такива заинтересовани страни са както частни, така и публични организации и персони⁹.

Лобирането се свързва с неформални комуникации при набавяне на съответна информация и търсене на подкрепа. А събирането на информация е по-скоро косвено, не пряко. В процеса на европеизация и споменатите две дихотомии (между национално и европейско, между публично и частно и наличните сиви зони между тях) се разгръщат неформални лобистки дейности. Те отразяват голямата сложност и силната конкуренция на различни интереси на европейската политическа сцена. Илюстрация на това са следните въпроси: Компанията „Сименс“ като национален или като европейски играч лобира за съответно законодателство в Брюксел? Или проблемът с евентуалния строеж на АЕЦ - Белене в България национален ли е, или европейски, приоритет на публични или частни играчи? Могат да се зададат и други подобни въпроси, чиито отговори не са еднозначни.

Трябва да имаме предвид и констатацията на Схенделен, че в създаването и дейността на много НПО също има сиви, хибридни нюанси, което дава основание да бъдат наричани квази-НПО (QUANGO). Такива са „организираните от правителството НПО“ (GONGO - government organized NGOs), както и от бизнеса (BONGO - business organized NGOs), „заинтересовани от правителството“ (GINGO - government interested NGO-s), както и „заинтересовани от бизнеса“ хибриди (BINGO - business interested NGOs). Всичко това усложнява и затруднява анализа на лобирането на национално и европейско равнище.

Изводът, който правим в случая, е, че много от важните проблеми, по които трябва да се вземат европейски решения, пресичат границите между национално и европейско равнище, между публичен и частен сектор. Много национални проблеми имат европейско измерение и обратно, а проблеми на частния сектор имат свои публични измерения. Лобирането се разполага именно в тези така нар. „сиви зони“ между публичен и частен сектор, между национално и европейско пространство. Картината е доста сложна, защото много от заинтересованите страни оперират едновременно в различните сфери и на различни равнища. Освен това трудно се прави разлика между лобирани и лобиращи, между обекти и субекти на лобиране, тъй като те често си разменят местата, оплетени с различни мрежи.

⁹ Схенделен, Р. цит. съч., с. 58.

От няколко години в Европа тече **дискусия относно необходимостта за преминаване от доброволен към задължителен публичен регистър** на заинтересованите организации от участие в европейския политически процес. Настоящият доброволен регистър за прозрачност обединява желаещите за достъп и диалог с Комисията и Европейския парламент. Съветът на ЕС подкрепя инициативата, но засега само наблюдава действието на регистъра, без да се включва в него. Преди създаването на този общ регистър имаше два отделни регистъра: единият за достъп на акредитираните лобисти до Европейския парламент и вторият - Регистър на представителите на интереси (организиран интереси), с които Комисията провеждаше консултации във връзка с европейско законодателство. Прави впечатление обаче, че най-големите корпорации и техните лобисти не фигурират в регистъра, въпреки, че контактуват с европейските институции...

Ето някои актуални факти. От 23 юни 2011 г. влиза в сила споразумение между Комисията и ЕП, с което се създава съвместен Секретариат за координация, организация и надзор на дейностите, свързани с функциониране на Регистъра за прозрачност, обособена е и група от служители на двете институции, която да следи оперативно дейностите по регистриране. През м. юни 2013 г. под ръководството на вицепрезидента на ЕП (Rainer Wieland) и вицепрезидента на Комисията (Štefčovič) е създадена *съвместна работна група*, която да предлага пакет от мерки за *подобряване работата на Регистъра и постепенното му преминаване от доброволен към задължителен*. Предвидени са *три последователни стъпки* във времето за изпълнение на тази цел, а именно: 1) последната пленарна сесия на Европейския парламент (14-17 април 2014) е определена условно като краен срок за подаване на различни предложения за подобряване работата на регистъра; 2) края на 2016 г. е условният срок, когато Европейската комисия следва да изготви предложение за превръщане на регистъра в задължителен и 3) до края на 2017 г. публичният регистър трябва да е станал задължителен за всички групи по интереси, които желаят да се включат във вземането на европейски решения¹⁰.

Очакванията са, че със задължителен регистър ще се повиши степента на прозрачност и откритост на европейския политически процес. Бъдещето ще покаже как точно ще стане това. Освен това регистърът ще е на заинтересованите страни, а регистър на засегнатите страни (на възмутени и недоволни групи граждани), не се предвижда...

¹⁰ Cerulus, Laurens. EU lobby register on track to becoming mandatory. EurActiv.com, News, 13.12.2013 <<http://www.euractiv.com/pa/brussels-lobbyism-register-road-news-532333>> (03.04.2014)

Любопитно е мнението на заинтересованите европейски асоциации на лобисти и консултанти по въпроса за задължителния регистър. По-важните от тях, а именно: EPACA (European Public Affairs Consultancies' Association), ALTER-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation) и Transparency International подкрепят преминаването към задължителен регистър със свои конкретни предложения за неговото действие, докато SEAP (Society of European Affairs Professionals) засега се въздържа.

На своята интернет страница коалицията ALTER-EU (коалиция от около 200 граждански организации, търговски съюзи, think-tanks и консултантски фирми, обявяващи се против силното влияние, което упражняват корпоративни лобисти върху европейския политически дневен ред) публикува наскоро интересен призив към комисарите: *„Не преминавайте през въртящи се врати!“*¹¹ Със свое прессъобщение от 10 март 2014 г. гражданската коалиция смята, че именно с допускането на конфликт на интереси от страна на комисарите по линия на т.нар. „система на въртящи се врати“ (revolving doors) се подкошава доверието на гражданите към европейския политически процес. Предприета е кампания: *„Да блокираме въртящите се врати!“*, която включва различни дейности като например изпращане на персонални писма до всички действащи еврокомисари, с които им се припомнят нормите от Етичния кодекс на комисарите¹², а именно: какво трябва да правят в продължение на 18 месеца след освобождаване на поста в Комисията - да дават отчет за новата си работа (за да не влязат в конфликт на интереси с предходната), както и нормата за забрана след напускане на поста да се занимават с лобиране и застъпничество, използвайки контактите си с персонала на Комисията - техни бивши колеги. Членове на ALTER-EU предоставят данни за „въртящи се врати“ в действие през 2019-2010 г. от бивши еврокомисари¹³, чиято последваща работа предизвиква съмнения за конфликт на интереси.

Ако трябва да отговорим накратко „Как лобирането води до демократичен дефицит в ЕС?“, то причините се крият в слабата регулация на поведението на най-големите фирми и техните лобисти и на поведението на европейските политици и бюрократи в случаите, когато се отклоняват от общоевропейския интерес, както и в привилегирания, а не равен

¹¹ The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, 'Don't go through the revolving door', transparency campaigners tell EU commissioners', 10.03.2014 <<http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/03/10/dont-go-through-the-revolving-door>> (02.04.2014).

¹² Code of Conduct for Commissioners C (2011) 2904. European Commission. <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf> (02.04.2014).

¹³ Whatever happened to McCreevy, Verheugen et al? Corporate Europe Observatory 16.01.2014 <<http://corporateeurope.org/blog/whatever-happened-mccreevy-verheugen-et-al>> (30.03.2014).

достъп до „европейската кухня“. Привилегирован достъп осигурява системата на „въртящи се врати“. Ако не се облекчи достъпът на социално значими граждански интереси и цели до европейския политически процес, европейският политически проект е под заплаха.

Появилите се през последните години елитарни тенденции в правенето на европейска политика се отразяват и върху системата на европейско лобиране чрез развитие на един *елитарен плурализъм*, който се въплъщава в наличието на ограничен брой играчи, които участват в консултациите и имат достъп до европейските институции. Оказва се, че най-печелившите играчи са възползващите се от публично-частно партньорство. Когато говорим за европейски социални политики, отразяващи европейски социален модел, в ЕС се реализира *секторен корпоратизъм*, при който се предоставя привилегирован достъп на организациите на труда и тези на капитала до европейската политическа машина и така се реализира моделът на социално партньорство. В същото време се прилага и един *неоплурализъм* (С. Хикс), при който европейските институции предлагат привилегирован достъп на социално ориентирани организации - на инвалиди, еколози, потребители и пр. Все още обаче социеталните интереси са много по-слабо представени от бизнес интересите. Налице е сложна комбинация между плуралистични, корпоратистки и елитарни елементи в модела на правене на европейска политика/политики, а оттам и на различни модели на лобиране в ЕС¹⁴. От доминацията на един или друг елемент ще зависи и бъдещето на европейския политически проект.

Влиятелните корпоративни интереси трябва да бъдат заставени да действат в синхрон с общия европейския интерес! За това ще спомогнат нови задължителни и препоръчителни правила за поведение, с които да се съобразяват както политици и администратори, така и лобисти консултанти. А освен нормативно регулиране на оплетените в общи мрежи лобисти и длъжностни лица е нужен и ценностен консенсус в обществото (в европейското гражданско общество) относно позитивите както на бизнес лобирането, така и на гражданското лобиране за развитие на европейска демокрация „отдолу“, тъй като се оказа, че само европейската „отгоре“ няма оптимистично бъдеще.

Извеждането на преден план на проблема с регулацията на лобизма в ЕС в условията на настоящата криза може/трябва да доведе до *изясняване на контактите между отговорни, заинтересовани и засегнати страни*,

¹⁴ Lobbying the European Union (institutions, actors, and issues), Ed. by David Coen & Jeremy Richardson, Oxford University Press, 2009, pp. 346-348.

които повече не могат да се прикриват с евфемизми като „равнопоставеност“, „равен достъп“ и пр. *Неотложно трябва да пресъздадем понятието за общ европейски интерес, за нов европейски социален договор*¹⁵. Защото всички искаме да живеем в демокрация, а не в плутокрация и олигархия. Защото ожесточената конкуренция на глобалния пазар и императивите на неолибералния капитализъм след глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г. поставят пред сериозни изпитания политическата демокрация във възприемащата се все още за социална Европа. Лобирането в ЕС може да се превърне в инструмент на самоорганизация на европейското гражданско общество, в инструмент за мобилизиране на обществена подкрепа или опозиция на различни законодателни предложения, механизъм за оказване на влияние върху европейските политики и упражняване на натиск върху европейската бюрокрация в интерес на мнозинството европейски граждани.

Библиография

1. Бек, У. Германска Европа, Изд. „Критика и хуманизъм“, С., 2012.
2. Дж. Коэн, Ен.Арато, Гражданское общество и политическая теория, „Весь Мир“, М., 2003.
3. Дискурсът за Европа, Дом на науките за човека и обществото, С., 2013.
4. Схенделен, Р. Макиавели в Брюксел, Изкуството на лобиране в ЕС, Изд. Национална асоциация на общинските служители; Дипломатически институт при МВнР, С., 2010.
5. Цакова, И. Лобизъм и капитализъм // Научни трудове на УНСС, т. 2, 2012, Издателски комплекс - УНСС, С., 2012, с. 180-235.
6. Caroline De Cock, iLobby.eu (Survival Guide to EU Lobbying), Eburon Acad. Publishers, 2010.
7. Geiger, A. EU Lobbying Handbook. A Guide to Modern Participation in Brussels, Berlin: Helios Media, 2006.
8. Kelly LeRoux, Holly T. Goerdel. Political Advocacy by Nonprofit Organizations. A Strategic Management Explanation // Public Performance & Management Review, Vol. 32, No. 4, June 2009, pp. 514-536.
9. Lobbying the European Union (institutions, actors, and issues), Ed. by David Coen & Jeremy Richardson, Oxford University Press, 2009.

¹⁵ Шенвал, Фр. В какъв смисъл финансовата криза е и криза на демокрацията? // Дискурсът за Европа (философски, икономически, политически...); Дом на науките за човека и обществото, С., 2013, с. 59.

10. Cerulus, Laurens. EU lobby register on track to becoming mandatory. EurActiv.com, News, 13.12.2013 <<http://www.euractiv.com/pa/brussels-lobbyism-register-road-news-532333>>
11. Code of Conduct for Commissioners C (2011) 2904. European Commission. <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf>
12. The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU). 'Don't go through the revolving door', transparency campaigners tell EU commissioners". 10.03.2014 <<http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/03/10/dont-go-through-the-revolving-door>>
13. Whatever happened to McCreevy, Verheugen et al? Corporate Europe Observatory 16.01.2014 <<http://corporateeurope.org/blog/whatever-happened-mccreevy-verheugen-et-al>>

Демокрацията в Европа през ХХІ век и проблемът на омразата

Доц. д-р Теодора Калейнска,
Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“

Концепцията за европейското единство се основава на общите демократични ценности, в основата на които лежат свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона, уважаване и зачитане на човешкото достойнство и спазването на правата на човека - ценности, залегнали в договорите на Европейския съюз от неговото създаване и в Статута на Съвета на Европа от далечната 1949 г. Демокрацията е процес, който се развива и непрекъснато обогатява, поради което политическите елити необходимо трябва да търсят пътища за справяне и преодоляване на всички предизвикателства в гарантирането на основните принципи на демокрацията и постигане на демократична сигурност. Няма и най-малък спор, че многообразието се явява богатството на обединена Европа - богатство, което предполага взаимно проникване и съхранение на етническото разнообразие, на спецификите на социално-икономическо и духовно развитие. В същото време, именно многообразието дава плод на прояви на нетолерантност и омраза по различни характеристики - пол, раса, религия, етнос, цвят, национален произход, сексуална ориентация, недостатък.

В доклада разглеждам усилията на Съвета на Европа и на Европейския съюз да поставят зачитането на правата на човека и формирането на мултикултурна Европа на правна и практическа основа, което да доведе до нова европейска мултикултурна среда и преодоляване на омразата и нетолерантността чрез преглед на основни европейски правни текстове, както и практически инструменти, политики и добри практики за постигането на това. Категорично се налага тезата, че правната рамка е поставена,

но все още практическото ѝ проявление търси измерения в практиките на отделните европейски страни, както и в разнообразяване и разширяване на инструментариума за постигането на това. Проблемът за многообразието и толерантността добива все по-голямо значение за развитието на Стария континент, сблъсквайки се с открити практики на омраза и нетолерантност.

Едни от основните ценности, споделяни от всички страни - членки на ЕС, са съблюдаването на човешките права и основните свободи: *„Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на човешките права и основни свободи и върховенството на закона, принципи, които са общи за държавите членки. Съюзът зачита основните права така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и така, както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки като основни принципи на правото на Съюза“*¹. В Преамбюла на Статута на Съвета на Европа основни ценности на следвоенна Европа са *„възстановяване на гражданите на принадлежност към духовните и моралните ценности, които са общото им наследство и са истински източник на лична свобода, политическа независимост и върховенство на закона, принципи, които оформят основата на всички истински демокрации“*².

Употребата на категорията „ценност“ обаче често звучи формално и се използва като политически коректна и необходима. Както френският социолог Гай Рочер определя, ние смятаме, че „ценността - това е начинът на поведение или на действие, които човек или общност припознават като идеал... като за социолога единствените реални ценности са винаги тези, които принадлежат на определено общество: те са идеалите, които това общество приема и според които то функционира... Ценностите се различават и развиват във времето така, както те се различават в едно общество спрямо друго“³. Ценностите са свързани с общественото развитие, нивото на демократична традиция и култура.

В контекста на това определение - какви са базисните ценности на развитие на европейското общество след падането на Берлинската стена? Виенската среща на върха на Съвета на Европа (9.10.1993) дава своеобразна дефиниция на съвременна Европа и нейните цели: „Всички страни са свързани и отдадени на плуралистичната и парламентарната демокрация, на

¹ Договор за Европейски съюз, http://mail.nacid.bg/newdesign/bg_eu/att_files/uchr_doc-konsolid_versii_BG.pdf

² Statute of the Council of Europe (ETS no:001, London, 5.V.1949)

³ Rocher, G (1989) 'Introduction a la sociologie générale, tome I: L'Action sociale; Paris; „Points Essais’.

неотменимостта и универсалността на правата на човека, върховенството на закона и на общото културно наследство, обогатено от разнообразието. Само на тази основа Европа може да се разглежда като широка и единна територия на демократична сигурност.“⁴

Сложните многокултурни общества на стария континент поставят в европейския дневен ред важни и жизненоопределящи теми като плурализъм, разнообразие, толерантност, социално включване, диалог и демократично участие, избягване и възпиране на омразата и свързаните с нея явления, в това число и езикът на омразата. Гарантирането и опазването на културното разнообразие, характеризиращо богатото културно наследство на Европа, е в основата на отворено и проспериращо демократично общество, основано на толерантността. На третата среща на върха (16-17.05.2005; Warsaw) културният диалог е препотвърден като основно средство за предотвратяване на конфликтите и за гарантиране на интеграцията и социалното единение.

Съветът на Европа упражнява своето влияние чрез комбинация от правно задължителни документи (конвенции и решения) и препоръки. В някои случаи законите се смятат за твърде ограничителни или несъвместими със свободата на изразяване - например, когато насърчават толерантността и разбирателството. Препоръките са прилагат, за да дадат тласък на положителните примери, да дефинират норми и да очертаят граници на това, което е желателно“.⁵

Организацията е приела цяла серия от тематични групи документи, свързани с ограничаване и премахване на омразата, за толерантност и мултикултурализъм. По-важните и значимите за развитието на демокрацията на 21-ви век могат да бъдат разгледани в две основни групи: *Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС)* - задължителен и обвързващ правен документ, в който в 18 члена са дефинирани набор основни права и свободи, с основно внимание към чл. 14, уреждащ забрана на дискриминацията, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, имущество, рождение или друг някакъв признак, и с нейните допълнителен протокол и още 14 протокола, като *Протокол №12* пряко е посветен на защита от дискриминация, уреждайки упражняването на всяко право без дискриминация по всички признаци; както и *Допълнителен протокол на Конвенцията за киберпрестъпленията*,

⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771>

⁵ Лангле, Я. (2009) Да живеем заедно. Наръчник на Съвета на Европа за нормите на участие на медиите в социалното единение, междукултурния диалог, разбирателството, толерантността и демокрацията, София

свързан с криминализирането на актове на расистка и ксенофобска основа, осъществени през компютърните системи (CETS No. 189).

Втората група са *препоръки и резолюции на ПАСЕ*, които касаят широк кръг проблеми, пряко или косвено касаещи дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата, медиите като обществен актьор и трансформатор на политики, място и роля на емигрантите, религията и демокрацията и др. Някои от тематичните сфери са свързани например със *защита на правото и свобода на изразяване и информация* като ценност, която трябва да се разглежда в цялостната система от човешки права, но и като предпоставка и гаранция за съществуване и развитие на демократичните общества и информираността като право на защита от дискриминация и нетолерантност и определящи важната роля на съвременните медии за гарантиране процеса на вземане на информирани решения в Европа - като Препоръка 1506 (2001) за свобода на изразяването и информацията в медиите в Европа - свободни и независими медии като индикатор за демократичното развитие на всяко общество; Препоръка 1215 (1993) и Резолюция 1003 (1993) за етиката в журналистиката; Препоръка 589 (2003) за свободата на изразяването в медиите в Европа и др.

Друга важна тематична група са разглеждане на демокрацията и медиите в контекста на отразяване на религиозната свобода и вярвания и *правото на упражняване на религия* в демократичното общество и за избягване на *речта на омразата и расизма*, правото на изразяване и респект към религиозните вярвания, за емигрантите, етническите малцинства и медиите, за религиозните оскърбления и езика на омразата и др. Над 20 препоръки касаят различни аспекти на необходимостта в съвременна демократична Европа да се избягва езикът на омразата, нетолерантността и нетърпимостта; представя се водещата роля на медиите във формирането на толерантна демократична среда и гражданска култура; за въвеждането на държавни стандарти в образованието и преподаването на религия; съхраняване и опазване на сгради и религиозни паметници на националното и европейското културно-историческо наследство; за пълноправен диалог между религиите, достъп до обществените медии на религиите - Препоръка 1396 (1999) за религията и демокрацията; Резолюция 1510 (2006) за свободата на изразяването и уважение към религиозните вярвания; Препоръка 1805 (2007) за богохулството, религиозните обиди и езика на омразата срещу граждани на основата на тяхната религия; Препоръка 1543 (2001) за расизма и ксенофобията в киберпространството; Препоръка за обща политика на ЕКРН №13 (2011) за борба с антициганските настроения и дискриминацията срещу ромите; Декларация

за използване на расистки, антисемитски и ксенофобски елементи в политическата реч (2005); Доклад на Венецианската комисия за демокрация чрез закона (2008) за свободата на изразяване и свободата на религия: регулиране и преследване на богохулството, религиозната обида и подбуждане към религиозна омраза. Със значимо присъствие е поставянето на проблема за *речта на омразата и расизма*. В специална Препоръка 97/20 Съветът на Европа препоръчва на държавите членки да вземат подходящи мерки, за да се борят с омразата, вкл. речта на омразата, разпространявана чрез медиите, като въведат разумна и широка правна рамка, която балансира свободата на изразяване и свободата от дискриминация. За да бъде защитена свободата на изразяване, ограниченията на това право трябва да бъдат в тесни граници, да не са необосновани и да се избегне да са подложени на последващ юридически контрол.

Европейският съюз дава правно основание на ценностите на ЕС, като за основополагащи в Договора за ЕС (ДЕС) са изведени „човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства“ (чл.2), като с тяхното упражняване и запазване са свързани и основните цели на Съюза (чл.3).

С приемането на Хартата на основните права и възможността за присъединяване към Европейската конвенция за правата на човека, защитата на правата добива нови принципни хоризонти след влизането в сила на Лисабонския договор. Последващото приемане от страна на Европейския съвет през 2012 г. на Стратегическа рамка на ЕС относно правата на човека и демокрацията и Планът за действие разви възможността за подобряване на политиката на ЕС в идните десет години и включване на интегрирането на правата на човека във всички политики на ЕС. Специално внимание е отделено на свободата на религията и вярванията, свободата на изразяване, правата на хората с различна сексуална ориентация. Изборът на специалния представител на ЕС за правата на човека разшири възможността за повишаване на ефективността на политиката по правата на човека. Важен знак за значението на тази политика е и внасяният от Върховния представител на ЕС за външни работи и политика на сигурност годишен доклад относно правата на човека с обща оценка за развитието на правата и за положените усилия от ЕС за тяхната защита през съответната година. Учредяването от Европейския парламент през 1988 г. на наградата „Сахаров“ за свободата на мисълта е моралният символ на подкрепата на личности и организации, които са свързали своето същест-

вуване с борбата против нетърпимостта и фанатизма, в действия за защита правата на човека и основните свободи.

Специално разработеният *Европейски инструмент за демокрация и права на човека* (EIDHR) през 2006 г., който разви и продължи Европейската инициатива за демокрация и права на човека (2000-2006), позволява помощ към гражданското общество и към лица, които се борят срещу расизма и защитават демокрацията в страни - нечленки на ЕС. Основните задачи на инструмента са да подпомага и засилва ролята на гражданското общество в защита на правата на човека и демократичните реформи в страни и региони в риск, да разширява знанието и доверието в демократичните институции и да подкрепя тяхното утвърждаване, да подпомага воденето на диалог за права на човека, срещу смъртното наказание, изтезанията; за закрила на деца във въоръжени конфликти и насилието над жени. Инструментът разполага със значителен бюджет от 1,1 млрд. евро за периода 2007-2013 г. и 1,3 млрд. евро за новия финансов период 2014-2020 г.⁶

С проблемите на дискриминацията и омразата, социалното включване и солидарност се занимават и редица европейски агенции и институции.

Агенцията на ЕС за основните права (ЕАОП / FRA)⁷ е основана от Европейската комисия през февруари 2007 г. с Регламент на Съвета (ЕО) № 168/2007 като правопреемник на работата на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (EUMC). ЕАОП се занимава с прилагане на правото на ЕС в областта на политиката на основните права и на правата на човека, като изследва състоянието на основните права в ЕС, осъществява сравнителни изследвания и проучвания в областта на основните права, подпомага държавите членки при прилагане на правото на ЕС в областта на основните права и работи систематично и целенасочено по повишаване на образованието за основните права и обществената осведоменост в пряк диалог и в подкрепа на усилията на гражданското общество в Европа. Агенцията изследва расизма, ксенофобията и нетолерантността в Европа и след 2008 г. това е сред основните ѝ приоритети на действие. В своята дейност Агенцията си сътрудничи с националните и международни органи, развива добро взаимодействие със Съвета на Европа и гражданското общество, като обединява усилия за постигане на по-високо ефективни кампании.

⁶ <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr>

⁷ <http://fra.europa.eu/en> и http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_bg.htm

Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI)⁸ е специализиран наблюдаващ орган на Съвета на Европа, който се занимава с расизма, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността. ЕКРН оценява ефективността на съществуващите национални и международни мерки за борба с расизма и расовата дискриминация, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността, публикува национални доклади с препоръки в областта на политиката с цел да подпомогне държавите членки при подготовка и осъществяване на ефективна антидискриминационна политика. Сред задачите на ЕКРН е и да събира примери за добри практики в областта на борбата срещу расизма и нетолерантността в държавите членки, като ги публикува в пособия и помагала като източник за сравнения и идеи.⁹

Межкултурният диалог и социалното сближаване

В последното десетилетие межкултурният диалог се възприема като механизъм за предотвратяване и решаване на конфликти чрез зачитането на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона; механизъм и инструмент за създаване на възможност за изграждане на общ мултикултурен свят в Европа.

Бялата книга за межкултурния диалог (2008), основен и специално създаден политически документ, дефинира межкултурния диалог като „открита и изпълнена с уважение размяна на мнения между индивидите и групите с различен етнически, културен, религиозен и езиков произход и наследство върху основата на взаимно разбирателство и респект. Той се осъществява на всички равнища - в обществата, между обществата в Европа и между Европа и останалия свят“¹⁰. Основна цел на Бялата книга е формулирането на дългосрочна политика за насърчаване на межкултурния диалог в Европа и между Европа и нейните съседи. Този политически документ със своите препоръки и насоки, както и с аналитичните и методологически инструменти за насърчаване на межкултурния диалог, взаимното уважение и разбирателство, основани на европейските ценности, има принципно значение в борбата за преодоляване на омразата и нетолерантността в европейското общество. Межкултурният диалог допринася за по-добро и по-дълбоко разбиране на идеите и поведе-

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

⁹ Вж. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/good_practices/2-media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf

¹⁰ White paper on Intercultural Dialogue, p. 10 - available at http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/whitepaper_interculturaldialogue_2_EN.asp

нието на различните групи и като такъв е жизнено необходим за социалното единение. Межкултурният диалог зависи от справедливото прилагане на върховенството на закона и от уважението към човешките права и изисква усилия от всички сектори и групи на обществото¹¹.

В пет основни измерения се търси насърчаването на межкултурния диалог, а именно - демократичното управление на културното разнообразие, демократичното гражданство и участие, придобиването на межкултурни компетенции, открито пространство за диалог и международен мащаб за осъществяването му. Основните елементи на проявление на межкултурния диалог в развитото демократично общество могат да бъдат експонирани в проекцията на желание за разбиране, преодоляване на предразсъдъците, уважение на разнообразието и различието; откритост по отношение на различните гледни точки и граждански диалог за намиране на консенсус по поставените тези; уважение и спазване на приетите справедливи решения в общността и приоритет на мнозинството при зачитане на правото на мнение и глас на малцинството; стремеж за съвместно хармонично съществуване и зачитане на компромиса, позволяващ примиряването на различни интереси и гледни точки за развитието на общността; защита на свободата, на плуралистичната демокрация, на правата на човека и на справедливостта; съблюдаване на принципите на толерантност и уважение към другия и антидискриминационен подход; развитие на икономически фактори, които се явяват както фактори за индивидуално и социално благополучие, но и гарантиращи политическата стабилност на всяка една общност, разбирана от местна до общоевропейска; грижа и внимание към общеевропейското културно-историческо и образователно наследство, както и опазването на общеевропейското екологично равновесие; отстояване на принципите на мир в Европа и недопускането на конфликти, особено въоръжени, като способ за решаване на проблеми. В Декларацията на страните - членки на Съвета на Европа от Фаро (2005), приета по повод на 50-годишнината от Европейската културна конвенция, е заявен ангажиментът на европейските държави „да развиват такъв модел на демократична култура, който подчертава значението на правото и на институциите и който активно въвлича гражданското общество и гражданите и гарантира разнообразието като източник на взаимно обогатяване, насърчавайки политическия, межкултурния и междурелигиозния диалог“.

¹¹ Калейнска, Т. М. Делинешева (2010), Политики и инструменти на Съвета на Европа за защита от дискриминация и нетолерантност в „Да преподаваме толерантност“, Информационен офис на Съвета на Европа, София.

Множество са *примерите* на организирани общоевропейски действия за преодоляване на омразата и нетолерантността и постигане на мултикултурна среда на толерантност, свободен избор и изява и демократична сигурност. Като добри практики могат да бъдат посочени Европейското първенство по футбол през 2008 г. и кампанията „Обединени срещу расизма“ с приоритет на феърплей и насърчаване на образователната роля на футбола за насърчаване на взаимното уважение; кампания „Открито срещу дискриминацията“ - 2008 г. за повишаване на осведомеността и преодоляване на разнообразните прояви на дискриминация, произтичащи от расистки нагласи и предразсъдъци, в частност ислямофобски, антисемитски и антиромски. Специално внимание е отделено на ролята на медиите за създаването на разнообразна мултикултурна среда в Европа; младежките кампании „Всички различни - всички равни“ - 1997 и 2007 г., целящи развитие на уважение към различието и упражняване на равни права. В двете кампании е акцентирано на развитие на гражданското общество на нивото на държавите членки на национално и европейско ниво и създаването на общоевропейски младежки платформи за действие за толерантност. Разработен е и богат инструментариум за преподаване на правата на човека и толерантността за млади хора и деца; движението „Да живеем заедно онлайн“ и движението „Не на езика на омразата“ след 2010 г. дават нов тласък в практическите усилия за създаването на нова мултикултурна среда. И въпреки създадените значителен брой специални виртуални сайтове за докладване и отчитане на езика на омразата в различни случаи на ежедневието (частния ежедневен живот, медиите, социалните мрежи, политици, институции, училища, социални експерименти и др.), които са само пример за развитието и еволюирането на отчитането на езика на омразата, все още са със слаб реален ефект за справяне с явленията в съвременна Европа. Обявената 2009 г. за Европейска година на межкултурния диалог провокира общоевропейски диалог и множество събития против омразата и нетолерантността към различието. В европейския календар присъстват и множество дни на действието, посветени на преодоляване на омразата и развитие на действия за толерантност и мултикултурно възприемане - 10 декември (ден на правата на човека); 21 март (ден срещу расизма, дискриминацията и ксенофобията); 8 април (ден срещу антиромските настроения и за солидарност с ромите); 17 май (ден срещу хомофобията и трансфобията); 6 юли (ден срещу ислямофобията и нетолерантността); 9 ноември (ден срещу фашизма и антисемитизма).

Дълъг е списъкът на инициативите за преодоляване на омразата и нетолерантността, но логични са и въпросите кои фактори могат да разширят това

влияние и да подкрепят усилията на политици и гражданско общество. Основно *образованието за толерантност* се възприема като фактор, който може да съдейства за разбиране, утвърждаване, укрепване и налагане на правата на човека като елемент на развитата плуралистична демокрация и да доведе до сближаване на отделните народи в Европа на основата на взаимното им разбиране и познаване и укрепване на доверието между тях. Сериозно внимание в образователните системи се очаква да намерят и гарантиране свободата на съвестта и на религиозното изразяване на всички граждани в рамките на ЕКПЧОС - гарантиране на религиозния плурализъм чрез предоставяне на еднакви условия за развитие на всички религии; зачитане на упражняването на религиозните традиции (при сключване на брак, носене на традиционно облекло, упражняване на военна служба и пр.); равен достъп до образование на всички и преподаването на религиите като набор от ценности, чрез който младите хора да развиват критично мислене и оценка; обучение по сравнителен анализ на общите ценности и богатството на разнообразието на традициите, обичаите, фестивалите и др.

Демократичното управление на културното многообразие - развитие на демократична политическа култура, равно изразяване и равно упражняване на права; демократичното гражданство и участие, достъп до гражданско участие, преодоляване на демократичния дефицит сред гражданите на ЕС, социално доверие, социално включване и включване на младите хора в обществения живот на общността; демократично образование и придобиване на компетенции на образование за упражняване на демокрация и за права чрез формални и неформални образователни дейности за добиване на ключови компетенции; създаване на открито пространство за диалог са богатият арсенал от средства за преодоляване на омразата в Европа и създаване на територия на демократична сигурност.

Библиография:

1. Калейнска, Т. М. Делинешева (2010). Политики и инструменти на Съвета на Европа за защита от дискриминация и нетолерантност в „Да преподаваме толерантност“, Информационен офис на Съвета на Европа, София
2. Лангле, Я. (2009). Да живеем заедно. Наръчник на Съвета на Европа за нормите на участие на медиите в социалното единение, межкултурния диалог, разбирателството, толерантността и демокрацията, София.
3. Perspectives 2020 - Democracy in Europe - Principles and Challenges, Forum for the Future of Democracy series, Strasbourg.

4. Petaux, J (2009). Democracy and human rights in Europe. The Council of Europe's contribution, Strasbourg.
5. Robins, K. (2006). The Challenge of transcultural diversities. Cultural Policy and Cultural Diversity, Strasbourg.
6. Rocher, G. (1989). 'Introduction a la sociologie générale, tome I: L'Action sociale; Paris; „Points Essais’.
7. Weber, A. (2009). Manual on Hate speech, Strasbourg.

Интернет ресурси:

1. Договор за Европейски съюз, http://mail.nacid.bg/newdesign/bg_eu/att_files/uchr_doc-konsolid_versii_BG.pdf
2. Statute of the Council of Europe (ETS no:001, London, 5.V.1949)
3. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771>
4. <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr>
5. <http://fra.europa.eu/en>
6. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_bg.htm
7. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp
8. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/good_practices/2-media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf
9. www.coe.int/t/dg4/intercultural/whitepaper_interculturaldialogue_2_EN.asp

Предизвикателствата пред Съда на Европейския съюз

Гл. ас. д-р Станислав Костов,
катедра „Европеистика“,
СУ „Св. Климент Охридски“

Вярвам в мъдростта на Робер Шуман и Жан Моне, които мечтаеха за създаване на европейска федерация. Мъдрите решения създадоха предпоставките през изминалите шейсет години Съдът на Европейския съюз (ЕС) да се утвърди като един от основните фактори за развитието на интеграционния процес. Неговият принос е безспорен и широко известен, което спестява нуждата от поглед назад към прочути решения като това по делото *Costa/ E.N.E.L.*¹, на което през 2014 г. се чества годишнина. Динамиката на обществените отношения в новото хилядолетие изправя Съда на ЕС пред все по-големи предизвикателства, част от които ще бъдат предмет на обсъждане в следващите редове.

„Техническите“ предизвикателства

Често за съда в Страсбург се казва, че е станал жертва на собствения си успех, като работата му е почти блокирана от стотината хиляди висящи дела. Макар и не в този мащаб, пред този проблем се изправя и Съдът на ЕС. Реформите в съдебната система, които се извършиха след Единния европейски акт и след Договора от Ница не успяха да доведат до ефективно решение, което да преодолее увеличаването на сроковете за произнасяне на съдебните актове. Облекчаването на работата на Съда и освобождаването му от някои категории дела през последните десет

¹ Вж. Решение *Costa/ E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66.

години доведе до значително натоварване на Общия съд. Като че ли започваме да приемаме за нормално, че на този съд са му необходими 48 месеца, за да постанови своите решения в областта на държавните помощи².

Очевидно е, че реформирането на Съда на ЕС с оглед повишаването на неговата ефективност не търпи каквото и да било отлагане. Възможните разрешения обаче не са много. Съдът ясно заяви, че няма да се съгласи да бъдат създадени нови специализирани съдилища³. Подобна позиция може да бъде подкрепена, доколкото поставя пред риск висшата ценност за функционирането на правната система на ЕС - еднообразното прилагане на общностното право на територията на държавите членки. От друга страна, ако изборът е между непоносимо бавно правораздаване и хипотетичната възможност за спорадично разминаване между тълкуване на Съда и на Общия съд по даден въпрос, може би рискът си заслужава и трябва да се поеме. Все пак в областта на интелектуалната собственост, която най-често се споменава сред възможните области, които да се предоставят под юрисдикцията на нов специализиран съд⁴, съществува постоянна десетилетна практика на Съда, върху която Общият съд може да надгражда.

Въпреки страховете на Съда от създаването на нови специализирани съдилища, смятам, че бъдещото добавяне на нови членове в състава на Общия съд не представлява трайно решение на проблема с неговата свръхнатовареност. Така или иначе, в даден момент това разрешение ще достигне до предела на полезното си действие и отново ще се върнем в изходна позиция, този път с четиридесетчленен Общ съд, който ще е още по-тромав за администриране.

Във всеки случай подборът на членовете на Общия съд може да бъде оптимизиран. Поради характера на делата, които той разглежда, неговият състав би следвало да се формира от действащи съдии от държавите членки, които имат опит в осъществяването на правораздавателни функции. Представителите на останалите правни професии, както и личностите с политически или преподавателски опит несъмнено биха били по-полезни в Съда, който определя не само посоката на развитие на институцията, а и пътя, по който следва да върви правото на ЕС.

² Вж. Годишен доклад на Съда на Европейския съюз за 2013 г., с. 173 на http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-03/bg_version_provisoire_web.pdf.

³ Вж. мотивите на Проекта за изменение на Статута на Съда на Европейския съюз и на Приложение I към него, с. 7 на http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_bg.pdf.

⁴ Пак там, с. 9 -10.

При осъществяването на реформата на Съда на ЕС не следва да се забравя, че бързането при решаването на делата не трябва да бъде за сметка на качеството на съдебните актове. Бавното правосъдие не е правосъдие и е в ущърб на ценностите на правовата държава, но не достатъчно добре мотивираните или неправилни съдебни решения минират изцяло идеята за правосъдие и за справедливост. Затова е по-добре да се бърза бавно. Само на припряност мога да отдам аргументацията на генералния адвокат и на Съда по делото *Агроконсултинг-04*⁵, които сякаш без достатъчно задълбочен анализ припознават позицията на една от страните по главния спор.

Разширяването на областите, в които Съдът е компетентен да правораздава

Всяко изменение на Договорите добавя нови области на компетентност на Съда на ЕС. В тази посока беше и премахването на стълбовете на ЕС с Договора от Лисабон. Към настоящия момент единствените ограничения в обхвата на компетентността на Съда са тези, установени в чл. 275 (общата външна политика и политиката на сигурност) и в чл. 276 (преценката на валидността и пропорционалността на полицейските операции) от ДФЕС. Това разширяване на обхвата на компетентност на ЕС влияе и върху работата на Съда на ЕС и изисква от него осмисляне на спецификите на правоотношения в нови и непознати за правото на ЕС области.

Наред с това, различното виждане, което имат държавите членки за скоростта и посоката на интеграционния процес, предполагат развитие на всякакви форми на засилено сътрудничество в широкия смисъл на това понятие, което надхвърля рамките на чл. 20 от ДЕС. Подобни опити за взаимодействие между държавите членки се осъществяват (и винаги са се осъществявали⁶) и извън обхвата на ЕС. Пример в тази посока е сключеният през 2012 г. Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. Член 8 от договора предвижда компетентност на Съда при осъществяването на правилата на фискалния пакт между държавите, които са страни по договора.

Посоченият пример ни показва още една тенденция, която ще има все по-голямо влияние върху упражняването на съдебните функции в ЕС.

⁵ Вж. Решение Агроконсултинг-04, С-93/12, ЕУ:С:2013:432.

⁶ Вж. например Брюкселската конвенция от 1968 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, сключена между държавите членки извън обхвата на компетентността на Европейските общности.

Областите, които остава да бъдат прехвърлени на ЕС за постигането на пълен съюз между държавите членки, са изключително чувствителни и все по „политически“. Осъществяването на функциите на Съда в тези области несъмнено ще го изправи пред огромно изпитание с оглед на запазването на темпа и посоката на интеграционния проект. За добро или за лошо, в подобна ситуация Съдът ще бъде принуден да балансира, понякога да отстъпва назад, за да осигури с правна аргументация развитието на правната система на ЕС.

На последно място в тази част от доклада бих искал да открия проблема с контрола върху актовете на Европейския парламент в една бъдеща федерална конструкция. Според действащото право на ЕС Съдът на ЕС контролира законодателните актове, приети от Съвета и/или Европейския парламент в рамките на обикновената или на специална законодателна процедура, както и актовете на Европейския парламент, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети лица (чл. 263, първата алинея, ДФЕС). В рамките на възложените му правомощия Съдът на ЕС може да отмени тези актове, като прогласява тяхната невалидност, в общия случай, според чл. 264 от ДФЕС, с обратно действие на съдебното решение.

Ако тази система на контрол за законосъобразност бъде запазена в бъдещата федерална структура, това означава, че Съдът на ЕС ще може да обявява за невалидни актовете на основния законодател (Европейския парламент), независимо дали ще се възприеме двукамарната структура на законодателната власт (Европейският парламент като долна камара и Съветът като горна камара). Струва ми се обаче, че последиците на съдебното решение при осъществяването на контрола за законосъобразност в момента са различни от последиците на решението, с което конституционна юрисдикция обявява даден закон за противоконституционен. Възможно е следователно федерализацията на ЕС да доведе и до изменение на правомощията на Съда, за да се доближи моделът на съдебен контрол до установеното по отношение на националните конституционни юрисдикции.

Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и взаимодействието със съда в Страсбург

Ясно е, че ако присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) беше

безболезнен процес, то отдавна да се беше случило. Почти пет години след влизането на новата редакция на чл. 6, параграф 2 от ДЕС процесът е стигнал някъде до средата. Ако Съдът одобри проекта на споразумение за присъединяване към ЕКПЧ⁷, ще започне мъчителна ратификация, която при настоящите политически отношения между ЕС и Русия едва ли някой може да прогнозира кога ще завърши⁸.

Присъединяването към ЕКПЧ ще изправи Съда пред нови предизвикателства. Отдавна е отминал периодът, в който бихме могли да се опасаваме от евентуална конкуренция между съдилищата в Страсбург и в Люксембург при прилагането на основните права. Този проблем е разрешен и от разпоредбата на чл. 52, параграф 3 от Хартата на основните права на ЕС, съгласно която съпадащите в ЕКПЧ и в Хартата права се прилагат в смисъла, установен от съда в Страсбург.

Още през 2010 г. Съдът изказа опасения от евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ от гледна точка на преценката на валидността на актовете на производното право⁹. По силата на правото на ЕС това е изключително правомощие на Съда на ЕС и евентуален последващ контрол на съда в Страсбург за нарушение на конвенцията може да засегне това изключително правомощие.

Навярно отношенията между тези две съдилища ще се установят на същата плоскост, както си взаимодействат съдът в Страсбург и националните върховни съдилища. Поради това не смятам, че съществува риск от засягане на изключителното правомощие на Съда на ЕС при преценката на валидността на актовете на институциите. Много по-голямо предизвикателство ще бъде определянето на нарушителя в хипотезите, когато държавите членки прилагат актове на общностното право, както и удовлетворяването на изискването за изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита. Този проблем става изключително комплексен, ако отнесем към него и изпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване от националните юрисдикции, които разглеждат делата като последна инстанция.

⁷ Все още делото по Становище 2/13, по което от съда се иска да се произнесе по съвместимостта на проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, не е приключило.

⁸ Да не говорим за вероятното блокиране от страна на държави членки при ратификацията по чл. 218, пар. 8 от ДФЕС.

⁹ От една страна, държавите членки трябва да ратифицират решението на Съвета по чл. 218, параграф 8 от ДФЕС, от друга страна, държавите членки на Съвета на Европа трябва да ратифицират споразумението.

Защитата на основните права в новото информационно общество

Проблемът за конкуренцията при упражняване на основни права не е непознат в практиката на Съда¹⁰. Струва ми се обаче, че в последното десетилетие борбата с тероризма и преди всичко развитието на информационното общество поставят нови предизвикателства пред Съда при отдаването на предпочитание на едно основно право за сметка на друго на търсене на справедлив баланс между тях.

Напоследък Съдът се сблъска с този проблем в областта на авторското право и по отношение на защитата на личните данни. По делото *UPC Telekabel Wien*¹¹ той разгледа спор, при който авторските и сродните им права влизат в конфликт със свободната стопанска инициатива, с която разполагат икономическите оператори, както и със свободата на информация на потребителите на интернет. В крайна сметка Съдът приема, че на доставчик на достъп до интернет може да се разпорежи да блокира достъпа на клиентите си до уебсайт, който нарушава авторското право. Подобно разпореждане обаче следва да осигурява справедлив баланс между засегнатите основни права, поради което потребителите не трябва да бъдат неоснователно лишени от възможността да имат правомерен достъп до предоставената информация, а освен това административните мерки трябва да имат за резултат да предотвратят или поне да направят трудно осъществими неразрешените посещения на закриляни обекти и в значителна степен да разубеждават потребителите да посещават обектите, предоставени на тяхно разположение в нарушение на правото върху интелектуалната собственост.

В *Google Spain u Google*¹² Съдът разглежда конкуренцията между правото на личен живот и легитимния интерес на потребителите на интернет. Според съдебното решение лицето, което управлява търсачка в интернет, носи отговорност за извършването от него обработване на лични данни, които се съдържат на уебстраници, публикувани от трети лица. Поради това, когато след търсене въз основа на име на лице списъкът на резултатите показва връзка към уебстраница, на която се съдържа информация за въпросното лице, то може да се обърне към управляващия търсачката или да сезира компетентните органи, за да може при определени условия тази връзка да се заличи от списъка с резултатите.

¹⁰ Вж. Решение Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333.

¹¹ Вж. Решение UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192.

¹² Вж. Решение Google Spain и Google, C-131/12, EU:C:2014:317.

Не е ли дошло времето за хоризонталния директен ефект на директивите?

Проблемът с липсата на хоризонтален директен ефект на директивите е стар почти колкото признаването изобщо на директен ефект на директивите. В решението по делото *Marshall* Съдът установи, че „обвързващият характер на директива, който представлява основата за възможността разпоредба на директивата да бъде приложена по отношение на такъв субект, съществува единствено по отношение на „всяка държава членка, до която е адресирана“. От това следва, че директивата сама по себе си не може да породи задължения за частноправен субект¹³. Тази позиция остава непроменена и до днес, като изключим няколко опита на Съда да „тества“ готовността на националните юрисдикции за по-радикална промяна от началото на деветдесетте години на миналия век.

От липсата на хоризонтален директен ефект губят частноправните субекти, независимо от създаването на заместващи механизми като задължението за съобразно тълкуване и извъндоговорната отговорност на държавите членки за нарушения на правото на ЕС, които не винаги могат да дадат адекватна алтернатива. Големият недостатък на липсата на хоризонтален ефект на директивите се корени в това, че защитата на физическите и юридическите лица остава в различен обем в зависимост от това дали задълженият субект е държава членка или не. Този недостатък поражда дискриминация и не може да бъде толериран в условията на развитието на съвременната правна система на ЕС. Аргументът, че директивата е адресирана само до държавите членки и поради това не може да създава задължения за други субекти, следва да бъде преосмислен. Така или иначе, директният ефект на директивата е своеобразна санкция за нейното не-транспониране. Ако държавата беше транспонирала директивата, правата и задълженията за частноправните субекти щяха да произтичат от националното право, което в изпълнение на директивата щеше да възлага задължения на тези частноправни субекти. Другото ми се струва, че граничи със схоластика, която трудно може да оправдае дискриминирането на гражданите на ЕС.

¹³ Вж. Решение *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, т.48.

Европа на елитите vs. Европа на гражданите

Ас. Ивайла Стоева,
катедра „Политология“, УНСС

Предизвикателство пред развитието на ЕС е нарастващата пропаст между желанието на елитите (икономически, политически и бюрократичен) за задълбочаване на интеграцията и страха на гражданите, които все по-често не се чувстват представени в ЕС. Вследствие отношенията между елити и граждани се характеризират с асиметрия между власт и (не)леgitимност, която би могла да бъде преодоляна, ако Европа започне да се изгражда и „отдолу“, при колективна идентичност, изградена върху диалога и разногласието, постигнала консенсус относно основните характеристики и цели на Европа на гражданите.

Жизнеспособността на европейския политически проект силно зависи от степента, в която включените в нея индивиди са обединени от колективна идентичност, създаваща индивидуални нагласи за принадлежност към една и съща общност, лоялност и най-вече солидарност към тази общност, готовност да се носят отговорности и задължения спрямо нея, включително и лични жертви в нейна защита¹. Днес е повече от ясно, че бъдещето на европейския политически проект не може да се основава на интеграция, базирана единствено върху икономически основи, а следва да спечели лоялността на своите граждани.

Първоначалната еуфория от интеграционните процеси в ЕС постепенно се измества от дефицит на доверие и участие сред европейските граждани, който се проявява в „крах на популярната легитимност на ЕС“². Тези

¹ Проданов, В. Противоречия в европейската идентичност, В: „Етническо многообразие и обединяваща се Европа“, съст. Максим Мизов, С., 2005, с. 76.

² Hix, S., What's wrong with the European Union and how to Fix it, Malden, Polity Press, 2008, p. 50-51.

процеси са пряко следствие от състоянието на европейската демокрация, която бива определяна като състезание между елитите, които манипулират предпочитанията на потребителите (гражданите). Това разделение елити - граждани провокира засилващото се недоверие в институциите на ЕС; елитите са ясно защо искат повече Европа, докато липсата на солидарност между гражданите и чувството на непредставеност засилват евро-скептицизма (ясно изразен от вота на гражданите на европейските избори през тази година).

Защо Европа има нужда от повече Европа - позицията на елитите

Съществена роля за динамиката (засилването и сдържането) в развитието на интеграцията в ЕС имат политическите елити на отделните държави членки. За разлика от икономическия и бюрократичен елит, които са в основата на идеята за непрекъснато задълбочаваща се интеграция, политическият елит е зависим от националните гласоподаватели и в своите действия, макар и предимно насочени към идеята за една по-федеративна Европа, все по-често се налага да забавя темпа на интеграция, за да не загуби доверието на избирателите си, т.е. всяко негово действие е провокирано от нарастващата евроскептична публика, което обаче не му пречи да се възползва от участието си в процеса на вземане на решения в ЕС и да се възползва от вътрешнополитическите дивиденди, които това му носи. Това с особена сила важи за по-новите държави членки, като по този начин се наблюдава трансфер на доверие от евроинституциите към националните.

Значително по-отчетливи са основанията на икономическия елит в ЕС за задълбочаване на интеграцията. Неговите изходни позиции се свеждат до няколко интереса: икономическа печалба, власт и престиж. Задълбочаването на интеграцията допринесе за появата на т.нар. "акционерен капитализъм"³ в Европа, чиято основа бе поставена още през 80-те години на XX в. Търсените от тях ефекти от икономическата интеграция се свеждат до сближаване на икономиките, вкл. ценова стабилност, сходни икономически параметри на публичните финанси като годишен бюджетен дефицит под 3% от БВП, публичен дълг по-малък от 60% от БВП и др.

С развитието на вътрешния пазар и създаването на Европейския пазарен съюз обаче възникват редица въпроси относно близките контакти

³ Налице е разсейване на акциите сред множество собственици на фондовата борса.

между лобисти и групи по интереси в Брюксел с европейските представители и бюрократи, което доведе до превес на икономиката над политиката (т.нар. „икономизиране на политиката“). И докато за икономическите елити тези взаимоотношения се възприемат като взаимноизгодни, то на тях се гледа с друго око от гражданите - за тях тези дейности са съмнителни и се свързват с представата, че големите корпорации и фермери притежават значително влияние и са от по-голямо значение за Европа, от колкото „обикновените“ граждани.

Независимо че предприетите стъпки за икономическа интеграция и особено въвеждането на единната валута в Съюза да се възприема по-скоро като скрит конституционен избор в полза на европейски федерален модел⁴, който засили евроскептицизма, то кризата в ЕС, поставила на изпитание общата икономика на Съюза, от своя страна потвърди тезата на Ан Тиес, че икономическото пространство не води *ipso facto* до чувство за обща идентичност и солидарност на лицата, които участват в него⁵.

Днес може би най-силният мотор на интеграцията се явява новият еврократичен (бюрократичен) елит, чиито лични интереси, стратегии и действия не са толкова публично дискутирани в сравнение с икономическия и политически елит. Въпреки че на пръв поглед европейската администрация не изглежда властово облечена, не бива да забравяме, че Европейската комисия е овластена да инициира законодателство, а властта на бюрокрацията в ЕС се потвърждава и от високото ниво на сигурност на позициите ѝ, високите доходи и придобивки, заради които европейската гражданска служба често бива определяна като „бюрократичен рай“.

Задълбочаването на интеграцията и разширяването на Съюза се подкрепят от Комисията, защото от една страна този процес се управлява от самата нея, и от друга, защото съдейства за укрепване на мощта и значението както на ЕС, така и на самата Комисия. Поради същите причини Комисията се смята за „най-федералистката“ (т.е. подкрепяща по-тесния политически съюз) институция в ЕС. Да не забравяме и, че Комисията се нуждае от повече чиновници, „искрено вярващи в Европа“, както и че прехвърлянето на по-голяма власт към ЕС означава и допълнителна власт за самата нея⁶.

⁴ Шенвал, Фр., В какъв смисъл финансовата криза е и криза на демокрацията?, В: „Дискурсът за Европа: философски, икономически, политически...“, съст. Ив. Знеполски, Изд. „Дом на науките за човека и обществото“, С, 2013, с. 49.

⁵ Тиес, А., Създаването на националните идентичности. Европа XVIII - XX в., Изд. „Кралица Маб“, С., 2011, с. 11.

⁶ Каменаров, С. Геополитическите рамки на евроинтеграцията, В: сп. „Геополитика“, 31 май 2006, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/540-geopolitichesките-ramki-na-evrointegratsiyata> (Достъпно на 30.03.2014).

Безспорно ЕС днес не би бил същият, ако не беше елитно проектиран. Проблемът е, че елитите в Европа все по-често трябва да се изправят срещу все по-евроскептични избиратели, чиято идентичност е в конфликт с новата реалност. Европейските елити се оказват дотолкова целенасочени към изграждането на „все по-тесен съюз“ за задоволяване на собствените си интереси, че не забелязват как техните планове започват да се разминават с реалностите на гражданите. През последните двадесет години ЕС се трансформира от прагматичен проект, преследващ амбициозни цели в сферата на международното сътрудничество и щателно преценяващ стъпките си, в търсене на политически проект, но всичко това на фона на европейски граждани, които продължават да свързват политическата си активност с националната държава⁷.

На фона на желаната задълбочаваща се интеграция гражданите в Европа все по-силно чувстват, че елитите в Европа са изпреварили много общественото мнение в хода на европейския политически проект въпреки нежеланието им Европа се централизира⁸. Съществува опасност европейските елити да създадат една духовна и институционална криза в Европа - криза на демокрация, която може да постави под въпрос същността на Европа. Както пише Лари Зидентоп „Ние все повече се молим пред олтара на икономическия растеж, а не пред олтара на гражданствеността“⁹. За да се развива европейският проект, следва да се изгражда и развива чрез демокрацията сред народите и между народите¹⁰.

Европа на гражданите - солидарност и лоялност към ЕС или...?

Предприетите действия за установяване на общо гражданство с европейски паспорт, премахването на националните валути, координацията в областта на убежището и миграционната политика, създаването на Европейска военна сила представят процеса на интеграция не само в икономическа светлина. Всички тези опити на елитите, по думите на Scheuer, са „една от централните цели на бащите - основатели на ЕС, да се намалят конфликтите и да се преодолее враждебността между европейските общества чрез създаването на една нова, по-висша група,

⁷ Ауър, Ст., Краят на европейската мечта, В: сп. „Геополитика“, 29 август 2013, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-3-2013/1431-krayat-na-evropeyskata-mechta> (Достъпно на 27.03.2013 г.).

⁸ Зидентоп, Л., Демокрацията в Европа, работилница за книжнина „Васил Станилов“, С., 2003, с. 274.

⁹ Зидентоп, Л., Демокрацията в Европа, работилница за книжнина „Васил Станилов“, С., 2003, с. 275.

¹⁰ Шенвал, Фр., Цит. съч., с. 41.

която вследствие да доведе до създаването на европейска идентификация и чувство за общност¹¹.

Кризата в Европа провокира гражданите в ЕС на изборите за европейски парламент да подкрепят редица евроскептични политически партии, наднационалната реторика надделя над европейската. В тази ситуация е необходимо европейските елити да се насочат към опити и действия за формиране на европейска идентичност като социализиращ инструмент с потенциал да създаде дългосрочна крос-национална солидарност. Следователно европейската идентичност рефлектира върху идеята за не-йерархична социална мрежа, която обединява политическата цел „съюз“ с тази за „Европа на народите“. По този начин социалният модел за европейска идентичност би могъл да бъде ефективен отговор за промяна на така функциониращия дистанциран, технократичен и елитарен европейски проект, който не успява да създаде легитимност „от долу“.

Елитарното схващане, че идентификацията с Европа не е необходимо условие за интеграционните процеси в Съюза и по-скоро това може да доведе до трансфер на власт към един „нов център“, който впоследствие води до увеличаване на идентификация с този „нов център“ (или т.нар. „изместване на лоялност“), като по този начин се засилват интеграционните процеси, явно е погрешно. Днес по-скоро се твърди, че абсолютно условие за развитието на обща политическа култура и конституционен патриотизъм в ЕС е информираността на гражданите и участието им в процеса на вземане на решения на наднационално ниво. Следователно, необходимо е идентификацията с институциите на ЕС да се основава на Кантовия модел за „вечния мир“, за сключване на своеобразен европейски обществен договор между гражданите на Обединена Европа с цел създаване на европейски политически институции, действащи на основата на едно европейско демократично публично право.

Гражданите на ЕС трябва да бъдат лоялни към политическите институции и политическите решения, да е налице солидарност между европейските народи, а солидарността не може да възникне, без народите да изпитват чувство за отговорност едни към други, а това чувство на свой ред идва от демократичното участие, от общия избор на определена съдба¹². Т.е. демокрацията ще бъде по-стабилна, ако не само съществуват методи за агрегиране на индивидуалните предпочитания, но също така

¹¹ Scheuer, An. (1999), 'A Political Community?', in *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, (Eds.) Schmitt, Hermann, Thomassen, Jacques, Oxford University Press, pp. 25-46.

¹² Тодоров, Цв., *Страхът от варварите*, Изд. „Изток-Запад“, С., 2009, с. 274.

тя трябва да включва дискусия, аргументация, компромиси. Този тип комуникация е много важен за демократичната система, а широкото участие в тази политическа комуникация вероятно ще заздравя легитимността на системата. Подобна е тезата на Хабермас и Дерида, които въпреки че определят своя „постнационален“ европейски патриотизъм като израз на интелектуална вярност към демократичните и просветенски принципи, наблягат и на нуждата Европа да изгради емоционална връзка със своите граждани - така, както е привлякла отделните държави членки и както Съединените щати обединяват своите граждани.

Несъмнено до момента конструирането на обща солидарност е проект, който се управлява предимно от европейския елит; следователно не е чудно, че идентификацията и подкрепата за Европа и нейните институции е най-висока сред политическите и социални елити на държавите членки. Данните от Евробарометър сочат драстична разлика между подкрепата за ЕС от страна на елитите и широко разпространения скептицизъм към европейската идея от страна на обществото. Това ясно свидетелства и доколко Европа е истинска за обикновените граждани. Без съмнение, ЕС е реална общност за европейския политически, икономически и социален елит, но за гражданите като цяло тя все още представлява една по-скоро дистанцирана общност. Сложната специализирана терминология, многообразно разклонените институции, дистанцираното намиране на решения - всичко това са частични обосновки за голямото разстояние между гражданите и ЕС, което дори Лисабонският договор не успя да промени. Сложността на европейската политическа система предава информация, намерения и разбирания с помощта на символи и, не на последно място, по обикновения път на персонализацията. Последица от това е дефицитът на лоялност, идентичност и представителност сред европейските граждани.

ЕС не може да претендира за традиционни източници на легитимност (конституция, език, територия, история, етническа група) и затова претендира за легитимност от самия процес на интеграция. ЕС претендира за „крайна легитимност“, като подчертава своята роля в създаването на мирно пространство и споделено благоденствие и лансирането на конкретни проекти (митнически съюз, икономически и валутен съюз и т.н.). В момента обаче това твърдение се изчерпва и е застрашено от идеологическа и морална безсъдържателност. Ситуацията изисква нов източник на легитимност, който възстановява връзката между Европейския съюз, европейските елити и европейските граждани.

Разразилата се финансова и икономическа криза има двояка природа, защото от една страна доведе до засилване на евроскептицизма, но от

друга - стана много ясно, че силната икономическа обвързаност на страните членки доведе до невъзможност на отделната държава да се изправи сама пред икономическите предизвикателства на кризата, а има необходимост от подкрепа от европейските институции. Това по думите на Динков е ясно доказателство за конструирането на една действително нова европейска идентичност¹³, което особено ясно пролича през последните две години с приемането на редица мерки в ЕС за взаимопомощ в еврозоната.

Нарастването на евроскептицизма обаче е факт и дори възгласите на европейския културен елит като Улрих Бек и Даниел Конт-Бендит в „Европа - това сме ние. Манифест за презиграждане на Европа от долу“¹⁴ не водят до изчезване на неравенството в ЕС, спорно е и дали подобни действия могат да доведат до създаването на „европейска публична сфера“. С проблема на неравенството и солидарността вече се сблъскват много държави, пряко следствие от отношенията между длъжниците и кредиторите в еврозоната, които могат да провокират сериозни политически сътресения¹⁵, особено с оглед на все по-често задавания от гражданите на държавите - донори в ЕС, въпрос: защо ние трябва да плащаме дълговете на гърците например?

Гражданите на ЕС осъзнават значимостта на своята позиция в Европа и могат рационално да осмислят икономическите ползи и загуби от членството в ЕС на ниво личност и да изразят своето доверие към институциите. В старите държави - членки на Съюза, много често референдумите за ЕС се превръщат във вот, насочен към националните правителства. Например французите почти гласуваха срещу Договора от Маастрихт през 1992 г., не поради опозицията на някои членове на договора (например монетарната политика), а поради недоверието към собственото си правителство. Голяма част от изследователите смятат, че европейските избори много често се определят от въпроси на национално ниво, т.е. наблюдава се транспониране на доверие и/или недоверие от националните към европейските институции. Следователно този процес поставя въпроса дали ЕС има правото да взема такива решения относно индивидуалните възможности и разпространението на ключови ценности.

¹³ Динков, Д., Неоидентичности в постмодерния свят, Изд. „АвагардПрима“, С., 2011, с. 108.

¹⁴ „Европа - това сме ние. Манифест за презиграждане на Европа от долу“, <http://manifest-europa.eu/?lang=bg>, (Достъпно на 22.03.2014 г.).

¹⁵ Ауър, Ст., Краят на европейската мечта, В: сп. „Геополитика“, 29 август 2013, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-3-2013/1431-krayat-na-evropeyskata-mechta> (Достъпно на 27.03.2014 г.).

Европа като проект на елита може да има успех само още известно време. В дългосрочен план европейският проект без личното ангажиране на европейците ще загуби жизнената си сила. Политическата идея увеличава своята ефикасност, когато се крепи не само върху общите интереси, но и върху споделени чувства¹⁶. Хората чувстват, че в Брюксел става нещо, което е важно за тях, но не разбират какво точно става там, как става, кой носи отговорност. Преди всичко те имат чувството, че не могат да влияят върху събитията. Това не е само липса на информация, това е дефицит на демокрация¹⁷.

Европейските институции черпят легитимност, от една страна, доколкото са делегирани от легитимните национални правителства и от друга - доколкото са одобрени по един или друг начин от Европейския парламент, който е пряко избран. Въпросът за легитимността обаче е пряко свързан с въпроса за отговорността, а връзката с избирателите се вижда от самите тях като твърде далечна, съответно и абсентизмът на изборите за ЕП се увеличава драстично, а както се видя от последните европейски избори, доведе и до драстично увеличаване на евроскептичния вот. Разминаването между демократичните практики в националните държави и по-сложния и по-непрозрачен институционален механизъм в ЕС води до недоверие или неразбиране сред част от гражданите на ЕС.

Очевидно е, че обществената подкрепа е необходима за развитието и реформирането на ЕС, докато реформирането на европейските институции и механизми е необходимо за укрепване на демократичността на съюза. Така въпросът с демократичността на ЕС пречи за генериране на необходимата обществена подкрепа за реформи.

Библиография

1. Ауър, Ст., Краят на европейската мечта, В: сп. „Геополитика“, 29 август 2013, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-3-2013/1431-krayat-na-evropeyskata-mechta> (Достъпно на 27.03.2014 г.)
2. Динков, Д., Неоидентичности в постмодерния свят, Изд. „АвагардПрима“, С., 2011.
3. „Европа - това сме ние. Манифест за презиграждане на Европа от долу“, <http://manifest-europa.eu/?lang=bg> (Достъпно на 22.03.2014 г.)

¹⁶ Тодоров, Цв., Цит. съч., с. 250.

¹⁷ Ферхойген, Г., Европа в криза, „Български бестселър“, С., 2006, с. 61.

4. Зидентоп, Л., Демокрацията в Европа, работилница за книжнина „Васил Станилов“, С., 2003.
5. Каменаров, С. Геополитическите рамки на евроинтеграцията, В: сп. „Геополитика“, 31 май 2006, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/540-geopolitichesките-ramki-na-evrointegratsiyata> (Достъпно на 30.03.2014 г.)
6. Проданов, В. Противоречия в европейската идентичност, В: Етническо многообразие и обединяваща се Европа, съст. Максим Мизов, С., 2005.
7. Тиес, А., Създаването на националните идентичности. Европа XVIII - XX в., Изд. „Кралица Маб“, С., 2011.
8. Тодоров, Цв., Страхът от варварите, Изд. „Изток-Запад“, С., 2009.
9. Ферхойген, Г., Европа в криза, „Български бестселър“, С., 2006.
10. Шенвал, Фр., В какъв смисъл финансовата криза е и криза на демокрацията?, В: Дискурсът за Европа: философски, икономически, политически..., съст. Ив. Знеполски, Изд. „Дом на науките за човека и обществото“, С, 2013.
11. Nix, S., What's wrong with the European Union and how to Fix it, Malden, Polity Press, 2008.
12. Scheuer, An. (1999), 'A Political Community?', in Political Representation and Legitimacy in the European Union, (Eds.) Schmitt, Hermann, Thomassen, Jacques, Oxford University Press, pp. 25-46.

Структурни мерки в банковата система на ЕС: между кръстопътя и края на реформите

Доц. д-р Калоян Симеонов,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“

1. Увод

След икономическата и финансова криза, която започна през 2007-2008 г. и която засегна сериозно пазарите в Европейския съюз, на европейско ниво бяха инициирани редица реформи с цел преодоляване на ефектите от нея и предприемането на мерки за намаляване на потенциала и задълбочеността на подобни кризи в бъдеще.

Банковата система на ЕС също изпита сериозни проблеми и предизвикателства във връзка с икономическата и финансовата криза, а някои действия на банките в Съюза преди кризата - като например инвестиране в рискови дейности и активи, отдалечаване от традиционното банкиране и от ролята на основен финансов посредник за реалната икономика, прекомерно доверяване на рейтингите, издадени от агенциите за кредитен рейтинг, и други - спомогнаха за възникването и разрастването на тази криза.

Подобно на други сфери, след началото на кризата ЕС предприе сериозни реформи, включително в нормативната рамка, регулираща дейността на банките в ЕС, с цел именно да намалят ефектите от нея и да предотвратят, доколкото е възможно, други подобни кризи. На 29 януари 2014 г. Европейската комисия публикува и две нови законодателни предложения под формата на проект на Регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции (банките) в

ЕС¹ и проект на Регламент относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа².

При публикуването на двете законодателни предложения в края на януари 2014 г. комисарят по вътрешния пазар и услугите на ЕК г-н Мишел Барние заяви възторжено следното: „Днешните предложения са финалните брънки във веригата, които имат за цел да завършат регулаторната реформа на европейската банкова система. Тези законодателни предложения имат за цел да се предприемат мерки към малък брой, но прекалено големи банки, които в противен случай биха могли да продължат да бъдат твърде големи, за да бъдат оставени да фалират, а така също и да бъдат спасени, а са и твърде комплексни, за да бъдат реструктурирани“³.

Настоящото изследване има за цел да анализира дали наистина банковата система в ЕС върви към приключване на настоящата законодателна реформа, която бе предизвикана основно от икономическата и финансова криза, или напротив - тя все още се намира на кръстопът и пътищата, по които може да продължи, са все още различни. В следващата част ще представим накратко някои от другите законодателни инициативи, които ЕС предприе в областта на банковата система и които до голяма степен вече бяха приети и публикувани, а някои дори влязоха в сила. След това ще акцентираме на предложението за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на банките в ЕС и до каква степен то може да се третира като завършващия елемент на банковата реформа в Съюза.

2. Банковата система в ЕС - много реформи за малко време

След началото на икономическата и финансова криза в Европа, която започна през 2007-2008 г. и която повечето икономисти и анализатори определят като все още неприключила, ЕС предприе редица реформи в областта на банковата си система. На практика не остана почти нито една важна сфера от областта на банковото дело, в рамките на която да не е

¹ Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС, COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.

² Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.

³ European Commission (2014), 'Structural reform of the EU banking sector', Press release, Brussels, 29 January 2014, p.1.

променена сериозно регулаторната рамка, която определя изискванията към нея. В настоящата част от изложението ще представим някои от по-важните реформи в областта на регулирането на банкови услуги в ЕС, които бяха осъществени до началото на 2014 г., а именно в областта на капиталовите изисквания за банките, изменението на разпоредбите в сферата на гарантирането на влоговете в банките, приемането на изцяло нова рамка за ЕС в областта на възстановяването и реструктурирането на банките и инвестиционните посредници, изменение на рамката за платежните услуги, промяна на законодателството в областта на защита на потребителите на банкови услуги, в т.ч. изменението на директивата за потребителския кредит и приемането на една изцяло нова директива в областта на ипотечните кредити. Прегледът на тези реформи ще завърши с кратко представяне на напредъка при създаването на банков съюз, който на този етап ще се прилага предимно за държавите - членки на еврозоната.

Първият и един от основните пакети за изменение на нормативната рамка в областта на банковото дело в ЕС е осъществяването на значителна промяна на *капиталовите и други изисквания за банките*. Този пакет се състои от два нормативни акта, които бяха публикувани в Официалния вестник на ЕС през месец юни 2013 г. след дълги преговори в рамките на Съвета на ЕС и Европейския парламент. Този пакет се състои от директива и регламент, като преобладаващата част от изискванията им влязоха в сила от 1 януари 2014 г., т.е. едва преди няколко месеца.

Директивата регулира лицензирането и осъществяването на дейността на кредитните институции, както и пруденциалния надзор върху тях и върху инвестиционните посредници⁴. В директивата се регулират правилата и разпоредбите относно лицензирането на дейността на кредитните институции, придобиването на квалифицирано дялово участие, свободата на установяване и на предоставяне на услуги, правомощията на надзорните органи на изпращащите и на приемащите държави членки, както и разпоредбите, уреждащи началния капитал и надзорния преглед върху кредитните институции и инвестиционните посредници.

За пръв път въпроси относно пруденциалния надзор в ЕС на банките се осъществява не само от директиви, които изискват въвеждане на нормите в националното законодателство, но и в регламент, който има пряко действие и е директно приложим в държавите - членки на ЕС.

⁴ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27.6.2013.

Това е регламентът на Съвета и Европейския парламент относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници⁵. Необходимостта от одобряването на пряко приложим регламент се обосновава от европейските институции със съображения за правна сигурност и приемането на единни и пряко приложими правила за всички банки в ЕС на територията на неговия вътрешен пазар. В регламента се регулират такива въпроси като нормативните задължения към капитала на банките, определянето на изискванията по отношение на тяхната ликвидност, дефинирането на правилата за коефициента на ливъридж, разписването на изисквания във връзка с риска от неизпълнение на задължение на контрагента, както и други пруденциални изисквания към кредитните институции и инвестиционните посредници.

Измененията на правилата по отношение на капиталовата база за банките в ЕС имат за цел да засилят капиталовите изисквания и да подобрят тяхното качество и ликвидност, да увеличат капиталовите буфери и резерви, да се предприемат допълнителни мерки за системно важните институции, както и да се реализират мерки, които да намаляват процикличността на нормите, т.е. да се редуцират колебанията в цикличността на банковата дейност - прегряването на банковата система в условията на растеж и срив при негативни тенденции в реалната икономика.

Друга промяна в областта на банковото дело през последните месеци бе постигането на политическо съгласие за приемането на нова директива в областта на *гарантирането на влоговете в банките*, което се случи през декември 2013 г. Тази промяна не бе реализирана съвсем лесно, тъй като преговорите по досието бяха инициирани още през лятото на 2010 г.⁶ Необходимо е обаче да се припомни, че веднага след началото на кризата именно в областта на мерките за защитата на дребните вложители бяха предприети най-светкавичните мерки в ЕС, като гарантираният размер на влоговете на един вложител в една банка беше вдигнат пет пъти само за няколко месеца, изменяйки през март 2009 г. основната директива от 1994 г.⁷

⁵ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27/06/2013.

⁶ Вж. Европейска комисия (2010), Предложение за Директива .../.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за гарантиране на депозитите (преработена), COM(2010) 368 окончателен, Брюксел, 12 юли 2010 г.

⁷ Вж. съответно Директива 2009/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. за изменение на Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити по отношение на гарантирания размер и срока за изплащане (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 68, 13/03/2009, както и основната Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схемите за гарантиране на депозити, ОВ L 135, 31/05/1994.

От приемането през 1994 г. на първоначалната директива гарантираният размер от 20 000 евро на един вложител в една банка не бе променян. С измененията през март 2009 г. гарантираният размер на един вложител в една банка бе повишен от 30 юни 2009 г. на 50 000 евро, а от 31 декември 2010 г. - на 100 000 евро, което е сериозна гаранция дори и за вложителите от по-богатите и развити икономики в ЕС. Целта на тази промяна бе да се стабилизира доверието в банковата система на ЕС след началото на кризата и да не се предизвика паника и масово теглене на влогове от банките, което можеше да доведе до още по-сериозни проблеми за банковия сектор с непредвидими последици.

С измененията, които бяха договорени окончателно през декември 2013 г. и които ще се публикуват в Официалния вестник на ЕС през 2014 г.⁸, бе запазен гарантираният размер на влоговете на един вложител в една банка от 100 000 евро, но бяха направени редица други изменения и подобрения в нормативната база в областта на гарантирането на влоговете в банките. Увеличен бе обхватът на гаранцията, като бяха допълнително лимитирани изключенията от нея. Постигнати бяха договорености за намаляване на срока на изплащане на гарантираните влогове в случай на фалит на банкова институция. Една от най-сериозните промени бе задължението всички държави членки да въведат предварително (ex-ante) събиране на необходимите средства в схемите за гарантиране на влоговете в банките, от които именно се изплащат влоговете в случай на фалит на банка. Преди тази промяна редица държави членки изискваха от банките да събират постфактум (ex-post) значителни средства за схемите за гарантиране на влоговете в банките, след като вече е настъпило събитие и някоя от банките на пазара е обявила фалит. Тази практика на последващо събиране на средства се оказва недобра, защото заставяше относително по-здравите банки да отделят средства именно в по-кризисни периоди, когато и опасността от фалити на нестабилните банки се засилва допълнително.

Друга важна промяна в регулирането на банковите услуги, която бе договорена през декември 2013 г. и която се очаква да бъде публикувана също през 2014 г., е една изцяло нова рамка за *възстановяването и реструктурирането на кредитните институции и инвестиционните посредници*⁹. Основ-

⁸ Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета от ... относно схемите за гарантиране на депозити (преработен текст) (Текст от значение за ЕИП).

⁹ Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директива 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕО, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2011 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

ната цел на тази нова рамка е да се прекъсне порочният кръг, в който данъкоплатците „да плащат“ за грешките на банките, т.е. да се осигурят предварително средства и механизми в самата банкова система, които да се задействат в случай на необходимост от реструктуриране на банка, а не това да се прави чрез отпускане на държавни помощи от съответните национални бюджети, каквато беше често практиката в някои държави - членки на ЕС, след началото на последната криза. Взето бе решение и за създаване на нови фондове в допълнение на фондовете за гарантиране на влоговете в банките, в които средствата отново да бъдат събирани постепенно чрез вноски от самите банки, но които фондове да отпускат при необходимост средства за реструктурирането на една или друга банкова институция. Целта на процедурите по реструктуриране е в случай на сериозни затруднения в дадена банка и при възможност тя да се спаси от фалит (фалитът обикновено има по-негативен ефект върху банковата система, отколкото една процедура по реструктуриране), то да се предприемат всички възможни мерки с цел реструктуриране на проблемната банкова институция. Ефектът от реструктурирането би следвало да бъде прекратяване на губещите дейности на банковата институция и нейното постепенно спасяване и заздравяване.

Сериозна промяна е налице също в областта на *платежните услуги* във вътрешния пазар на ЕС. Европейската комисия предложи наскоро общо три законодателни предложения в тази сфера, които са на различен етап на приемане, а именно:

- Предложение за нова директива относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции¹⁰, което бе отправено от Европейската комисия през март 2013 г. и бе завършено сравнително бързо през пролетта на 2014 г.
- Предложение за нова рамкова директива за платежните услуги във вътрешния пазар (ДПУ 2)¹¹, която да отмени съществуващата от 2007 г. подобна рамкова директива за платежните услуги (ДПУ 1)¹².

¹⁰ Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, (текст от значение за ЕИП), COM(2013) 266 окончателен, Брюксел, 8 май 2013 г.

¹¹ Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО, COM(2013) 547 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.

¹² Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г. относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО (текст от значение за ЕИП), ОВ L 319, 05/12/2007.

- Предложение за изцяло нов регламент относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти¹³, с който се цели да се постави таван на обменните такси при презгранични операции с потребителски дебитни и кредитни карти. Стремешът е, подобно на реформата при максималните такси за роуминг услуги в мобилния бизнес, при извършването на презгранични преводи във вътрешния пазар да не се начисляват прекомерни такси върху потребителите, като последните да могат да се възползват напълно от предимствата на този вътрешен пазар.

Рамката за *защита на потребителите на банкови услуги* се допълва от два важни акта на ЕС в тази сфера, а именно за потребителския и за ипотечния кредит. По отношение на потребителския кредит европейските институции приеха през 2008-ма изцяло нова директива за потребителския кредит¹⁴, която замени първоначално приетата 20 години по-рано първа директива в тази област¹⁵. Целта на тази директива е да се хармонизират законовите, подзаконовите и административни разпоредби на държавите членки в сферата на потребителския кредит, включително с цел да се улеснят презграничните услуги във вътрешния пазар. Директивата от 2008 г. има за задача също така да се увеличи прозрачността за потребителя при установяване на договорни отношения с банката, както и да се повиши общото ниво на потребителска защита.

Директивата за потребителския кредит не покрива ипотечните кредити, които също съставляват значителен дял от пазара на кредити, които отпускат банките на своите клиенти. В тази връзка наскоро бе договорена и една изцяло нова директива на ЕС за ипотечните кредити, която бе публикувана в Официалния вестник на ЕС на 4 февруари 2014 г.¹⁶

Една от най-значимите реформи в областта на банковото дело в ЕС е по отношение на *изграждането на банковия съюз* предимно за държавите - членки

¹³ Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти, COM(2013) 550 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.

¹⁴ Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета, ОВ L 133, 22/05/2008.

¹⁵ Директива на Съвета от 22 декември 1986 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно потребителския кредит (87/102/ЕИО), ОВ L 042, 12.2.1987.

¹⁶ Вж. Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 60, 28.02.2014.

на еврозоната. Всички държави - членки от еврозоната, следва задължително да участват в банковия съюз, като към него могат да се присъединят по тяхно желание и други държави - членки на ЕС, посредством т.нар. тясно сътрудничество, но затова е необходимо да се постигнат допълнителни договорености.

Първият елемент на банковия съюз е създаването на единния надзорен механизъм, чрез който на Европейската централна банка се отпускат правомощия да извършва надзор над банките от участващите в банковия съюз държави членки¹⁷. Вторият елемент е приетият съвсем наскоро единен механизъм за реструктуриране, който на практика с един преходен период ще следва да обедини фондовете за реструктуриране на участващите в банковия съюз държави членки¹⁸. В допълнение, този нов механизъм създава и нова европейска институция, а именно Единния борд (съвет) за реструктуриране, който ще следва да извършва основните дейности по реструктурирането на банкови институции в държавите - членки на еврозоната, и в другите участващи в банковия съюз държави. Засега не се предвиждат конкретни стъпки за създаването на единна схема за гарантиране на влоговете в банките в рамките на банковия съюз поради силното несъгласие на някои държави членки. Банковият съюз се допълва от стандартите, препоръките и насоките, които се разработват от Европейския банков орган.¹⁹

3. Реформата в структурата на банките

В настоящата част на анализа ще представим реформата по отношение на структурата на големите банки в ЕС. Както бе подчертано и в самия увод, според комисаря на ЕК по вътрешен пазар и услуги тя би трябвало да е именно завършващата брънка в банковата реформа в ЕС.

Основното законодателно предложение на Европейската комисия по отношение на промяната на структурата на банките се състои в проекта за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС. Както е посочено и в обяснителния мемо-

¹⁷ Вж. Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29/10/2013.

¹⁸ Вж. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10 юли 2013 г.

¹⁹ <http://www.eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.

рандум към законодателното предложение, размерът на банковия сектор на ЕС продължава да е значителен както в абсолютно изражение - 42,9 трилиона евро, така и в относително изражение - почти 350 % от БВП на Съюза. Активите на най-големите банки са близки по размер до БВП на държавите им по произход, т.е. държавите, в които са издадени техните лицензи. Европейската комисия представя и нейната основна теза, поради която се налага реформа на структурата на големите банки, а именно обстоятелството, че те са твърде големи както за да бъдат оставени да фалират, така и да бъдат спасени, а са и твърде комплексни, за да бъдат реструктурирани²⁰.

Логиката на Европейската комисия за предлагането на една съществена промяна на структурата на най-големите банки в ЕС като цяло изглежда напълно разбираема. Банките по принцип би следвало да се създават и функционират с цел да могат да подпомагат реалната икономика, като събират спестяванията и свободните средства с набирането на влогове и съответно отпускат кредити за бизнеса или домакинствата. В тази връзка, разрастването на банковата система до размери, които неколккратно надхвърлят размера на самата икономика, т.е. брутният вътрешен продукт, измерван като количеството стоки и услуги, които се произвеждат за период от една календарна година, създава усещането, че банките вече не са обикновен финансов посредник, който подпомага реалната икономика, но може да се превърнат и в опасност за нейното плавно функциониране. Последната теза бе именно доказана с възникването и разрастването на последната икономическа и финансова криза. Следва да отбележим, че посочените данни за размер на банковата система, отговарящ на 3,5 пъти по-голям от икономиката, се отнася до целия ЕС и е един осреднен показател. В някои държави членки размерът на банковата система е с 8 до 10 пъти по-голям от размера на реалната икономика. Това е ситуацията и в Република Кипър, което бе един от основните фактори и обстоятелства, които предизвикаха банковата и икономическата криза в страната през 2013 г.

Във вътрешния пазар към настоящия момент функционират приблизително около 8 000 банки, но на практика само една малка част от тях като брой се очаква да бъдат засегнати от законодателното предложение на Европейската комисия относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС. По предварителни данни едва около 30 банкови групи ще попаднат в обхвата на законодателната инициатива. В същото време обаче, тези 30 банкови групи съставляват малко над половината от целия банков сектор в ЕС, като в тях са съсредото-

²⁰ Вж. COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г., стр. 2.

чени около 23.4 трилиона евро активи. Всяка една от най-големите 10 банкови групи в ЕС разполага с активи между един и два трилиона евро.²¹

Регламентът относно структурните мерки определя показателите, съгласно които една или друга банкова група би попаднала в неговия обхват. Те са групирани в две основни характеристики. На първо място в обхвата на регламента би следвало да попадне всяка една кредитна институция или дружество майка от ЕС, включително всички техни клонове и дъщерни дружества независимо от местоположението им, когато тази институция или дружество майка са приети за глобална системно значима институция. На второ място в обхвата следва да попаднат и всички субекти, чиито общи активи за период от три последователни години възлизат най-малко на 30 млрд. евро и търговската им дейност за същия период е най-малко 70 млрд. евро или 10 % от общата стойност на активите.

На банките и банковите групи, които ще попадат в обхвата на регламента, се предлага да се наложат две основни групи мерки, а именно:

- забрана за извършване на някои дейности;
- потенциално обособяване на някои дейности по търгуване с финансови инструменти в отделна банкова институция.

Предлаганите за забрана дейности са в две основни направления. На първо място на банковите институции, които ще попаднат в обхвата на посочения регламент, се предлага да се забрани да търгуват с финансови инструменти за собствена сметка. На второ място се предлага тези банкови институции да не могат със собствени или заети средства да извършват следните дейности единствено с цел извличане на печалба: придобиване или държане на дялове или акции на алтернативни инвестиционни фондове; инвестиране в деривати, сертификати, индекси или друг финансов инструмент, чиято възвръщаемост е свързана с акции или дялове на алтернативни инвестиционни фондове; държане на дялове или акции в субект, който търгува с финансови инструменти за собствена сметка или придобива дялове или акции в алтернативни инвестиционни фондове.

Посочените забранени дейности не се отнасят до някои видове сделки, в т.ч. и във връзка с търговия с финансови инструменти, емитирани от правителствата на държавите членки.

Както е отбелязано и в обяснителния меморандум към законодателното предложение, освен с изброените забранени дейности банките се занима-

²¹ Вж. European Commission (2014), 'Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions - frequently asked questions', MEMO/14/63, 29 January 2014, p. 8.

ват и с редица други дейности, свързани с търгуване на финансови инструменти и инвестиционно банкиране - поддържане на пазара, кредитиране на фондове за рисков капитал и дялово участие, инвестиции и спонсориране на рискови секюритизации, търгуване с деривати и други. В проекта на регламент се предвижда потенциално обособяване при определени обстоятелства на подобни дейности в отделна банкова институция, макар и в рамките на една и съща банкова група, като по този начин традиционното банкиране е концентрирано в една банка, а по-рисковите дейности с определени финансови инструменти - в друга банка.

Банковите групи ще могат да продължат да участват в тези други дейности по преценка на компетентния орган (най-често това е съответната централна банка), който ще има задължението да извършва преглед на дейностите по търгуване с финансови инструменти. Компетентните органи ще имат също правомощието, а в някои случаи и задължението, при определени обстоятелства и при превишаването на някои количествени показатели да обособят даден набор от дейности (поддържане на пазара, рискови секюритизации, комплексни деривати) в отделна банкова институция.

Втората група от правила относно потенциалното обособяване на някои дейности в отделна банкова институция се прави, от една страна, с цел да се избегне рискът банките да заобиколят посочените по-горе забрани, а от друга - да се минимизира рискът разрешените дейности по търгуване да се разраснат прекомерно или да се извършват с прекомерно използване на заети средства. По този начин компетентните органи ще могат да налагат на банките обособяване на търговията с определени инструменти в отделна банкова институция. В повечето случаи се оставя правото на преценка на компетентния орган, но в някои случаи подобно обособяване ще бъде задължително.

От обхвата на регулация се изключват единствено дейностите, които се отнасят именно до традиционното банкиране. Това са дейности като приемане на депозити, кредитиране, финансов лизинг, извършване на платежни услуги, издаване и администриране на платежни инструменти, парично брокерство, съхраняване и управление на ценни книжа, услуги по оценка на кредитната история на клиент, услуги за доверително пазене и емитиране на електронни пари.

Европейската комисия сама признава, че е възможно банките, които са изправени пред изменящата се нормативна уредба на банковия сектор, и в частност структурните мерки, да изместят част от дейността си към по-слабо регламентирани области като небанковия сектор.

В тази връзка е отправено и второто предложение на Европейската комисия от края на януари 2014 г. относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа. Както се посочва и в обяснителния меморандум към това второ законодателно предложение, с цел да се следят отблизо пазарните тенденции при субектите, чиито дейности принадлежат към небанковия сектор (по-специално това са сделките за финансиране с ценни книжа), е необходимо да се въведат изисквания за прозрачност, които да помогнат на надзорните и регулаторните органи да установят уязвимите точки, както и възможните следващи стъпки за преодоляването на констатираните проблеми²².

Предметът на това второ законодателно предложение обхваща както сделките за финансиране с ценни книжа, така също и други структури за финансиране и реипотекиране.

4. Банковата система на ЕС: между кръстопътя и края на реформата

Независимо от обстоятелството, че на много водещи европейски политици им се иска да представят промените по отношение на структурата на най-големите банки като завършващия елемент на реформата в банковата система, то е много вероятно това изобщо да не е краят на реформите в тази система. Това в никакъв случай не означава и че банковата система на ЕС е все още на кръстопът и не знае накъде трябва да поеме. Напротив, повечето от направените до момента изменения в нормативните изисквания към банките, както и идеите за структурни промени вървят в една и съща посока. Проблемът е по-скоро, че твърде много нормативни промени бяха направени или планирани за един много кратък период от време, като едва в следващите месеци и години ще се оценява доколко те са подходящи и съвместими едни с други.

В самите официални документи на Европейската комисия се признава, че има още редица сфери на регулирането, които следва да бъдат допълнително проучени за необходимостта от евентуални допълнителни промени.

Приключването на стрес-тестовите и оценката на качеството на активите, което се извършва в момента от Европейската централна банка във връзка със създаването на банковия съюз по отношение на редица водещи банки в ЕС, също може да доведе до изводи сред европейските институции за необходимостта от промени в нормативната база за банките.

²² Вж. COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г., стр. 2.

Самото изграждане на банков съюз с наднационален надзор от Европейската централна банка и с други нови правила предимно за банките от еврозоната също поражда редица въпроси по отношение на банковата система в ЕС. Не трябва да се забравя, че вътрешният пазар на ЕС и в частност вътрешният пазар на банкови и други финансови услуги е създаден като идея с цел обхващането на всички понастоящем 28 държави - членки на ЕС. Въпреки че повечето от разпоредбите по отношение на банковото дело остават общи за всички държави - членки на ЕС, изграждането на по-тесни съюзи като банковия съюз само за част от банковата система на ЕС може в най-близко бъдеще да наложи допълнителни реформи и мерки от страна на европейските институции. Още повече, че плавното функциониране на целия вътрешен пазар на ЕС-28 би следвало да остане приоритет на същите тези институции.

В някои от най-новите инициативи на Европейската комисия в областта на банковото дело също се пораждат важни въпроси, които могат да имат като ефект налагането и на бъдещи нормативни изменения. В цитираното по-горе законодателно предложение относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС Комисията е предложила евентуалното изключване от обхвата на банкови структури, които попадат под юрисдикцията на държави членки, които до края на януари 2014 г. са приели еквивалентно законодателство, което съдържа сходни структурни мерки за банките. Подобни мерки са приети в такива държави членки като Германия, Франция и Великобритания.

В случай, че подобно предложение се приеме от Съвета на ЕС и Европейския парламент, това ще създаде опасен прецедент със задължителен европейски акт да се отпуска правомощието на определени държави членки да си запазват своето национално законодателство, което макар и със сходни разпоредби не съдържа абсолютно идентични правила и норми. Допълнителен аргумент за риска от подобен подход е, че законодателният акт, с който се предлага да се регулират структурните мерки за големите банки, е под формата на регламент, който има пряко действие и е директно приложим в държавите - членки на ЕС.

Накрая, като един по-общ коментар е добре също така да припомним, че практиката в ЕС през последните години показва, че всяка съществена нормативна промяна на изискванията за банките обикновено след това се придружава от един последващ анализ на приложението на приетите мерки, който най-често завършва с предложение за корекции и нови изменения на тези правила.

5. Изводи

Банковата система в ЕС не се намира на кръстопът, като предприетите промени в нормативната база за регулиране на банковите услуги имат ясна посока и цел. В същото време измененията на изискванията за дейността на банките също не са приключили и е възможно в близко бъдеще да се появят нови законодателни предложения на Европейската комисия в тази сфера.

За това доколко реформата в банковата система е приключила, ще покаже също така и анализът от прилагането на новите европейски норми и доколко те ще бъдат устойчиви и няма да се наложи тяхното бързо или съществено променяне.

Предложението за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС трудно може да се счита за „финалната брънка“ в настоящата реформа на банковия сектор, като то най-вероятно ще бъде последвано и от други законодателни предложения на Европейската комисия.

Библиография

1. Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета от ... относно схемите за гарантиране на депозити (преработен текст) (Текст от значение за ЕИП).
2. Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директива 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕО, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2011 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета.
3. Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27.6.2013.
4. Директива 2009/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година за изменение на Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити по отношение на гарантирания размер и срока за изплащане (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 68, 13/03/2009.

5. Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС, COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.
6. Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.
7. Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО, COM(2013) 547 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.
8. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти, COM (2013) 550 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.
9. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10 юли 2013 г.
10. Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, (текст от значение за ЕИП), COM (2013) 266 окончателен, Брюксел, 8 май 2013 г.
11. Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29/10/2013.
12. Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27/06/2013.
13. European Commission (2014), 'Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions - frequently asked questions', MEMO/14/63, 29 January 2014.
14. European Commission (2014), 'Structural reform of the EU banking sector', Press release, Brussels, 29 January 2014.
15. <http://www.eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.

A separate Eurozone Parliament - new names for old dilemmas?

Lavinia-Ioana Opreș, PhD candidate
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, Romania

Introduction

In recent years, heavily loaded, yet still rather vague questions considering the future of the European project have been asked with a staggering frequency that has the more salient issues of European integration bordering the realm of clichés. Against this background, suppositions, comments and analyses regarding a Europe with differentiated integration have covered their own terrain on the complex map of the European Union. The aim of this particular paper is to discuss a very recent illustration of this last point, namely the superbly timed declaration by Germany's finance minister Wolfgang Schäuble concerning possible support for a separate Eurozone Parliament¹. Would the functional, legal and symbolic implications of such a move be construed as another example of the versatility and adaptability the EU is famous for - or, in more sceptical views, notorious for - or would it represent a decisive step towards that proverbial final straw that breaks the camel's back?

In order to tackle this provocative subject, our paper begins by offering a background of the above-mentioned interrogation through placing the idea of a separate Eurozone parliament in the much wider context of the EU's fluid institutional architecture. The next part narrows our focus to the specific role of the European Parliament, while remaining within the discursive confines established in the opening section; in contrast, the third and last section of the current article sheds light on some possible undesirable consequences of such a radical move with an arguably divisive nature. As a result of covering

¹ John O'Donnel, Germany's Schäuble signals support for euro zone parliament, 27 January 2014, [<http://uk.reuters.com/article/2014/01/27/uk-germany-eurozone-parliament-idUKBREA0Q1NP20140127>], accessed on 31 March 2014.

all these steps, we anticipate to be able to conclude with a well-informed comment on the impact of the proposal launched by Mr. Wolfgang Schäuble.

The EU as a versatile construct

Although such an opening statement might seem commonplace, it has nevertheless come to be expected that, in times of crisis, fundamental questions are asked and more adequate solutions are fervently and assiduously sought after, especially since our pre-existing models are usually hard-pressed to withstand the assault of new challenges. Would the proposition of a new parliament for the Eurozone subscribe to this particular trend? A short-term answer would look to the difficulties plaguing the Eurozone from multiple fronts, including the impressive debts amassed by some of its members. 'In very general terms it can be said that the government debt crisis in the Eurozone is the result of a failure of economic governance. Thus, the survival of the Eurozone hinges on the capacity of its leaders to improve the Eurozone's governance.'² Such an approach would be intimately related to the functional aspect, thus causing us to treat our subject matter as one of several technical solutions coined by European leaders in recent years.

However, while the above mentioned angle is an adequate starting point, the character of the parliament itself as an institution forces us to broaden the scope of the discussion so as to properly capture the multifaceted picture where a separate Eurozone parliament would be a strong nuance added on an already eclectic canvass.

In fact, we may safely state that versatility and adaptability have gone hand in hand with the European project right from the beginning, with the very nature of the European Union constantly fluctuating on a continuum between two extremes: 'The 'maximalist' view called for a federal structure with the goal of establishing the United States of Europe, whereas the 'minimalist' view envisioned a loose union based largely on trade relations between sovereign member states.'³ Even nowadays, the EU is perceived as a unique construct, which poses the characteristics of a strong regional organisation with the nascent and still shaky characteristics of a political system.⁴ If we

² Paul de Grauwe, 'The Financial Crisis and the Future of the Eurozone', Bruges European Economic Policy Briefings, no. 21, 2010, p. 2.

³ Andreas Staab, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 2011, p. 4.

⁴ See Alberta Sbragia, 'The United States and the European Union: Comparing Two Sui Generis Systems' in Anand Menon, Martin Schain (eds.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 15.

were to superimpose the recent debate on a separate Eurozone parliament on this conceptual foundation, we may predict results that cover two very different tracks, which can be delineated as follows: closer integration is an efficient option for those who are ready for it and wish to embrace it, or, on the other hand, answers to fundamental dilemmas of European integration are perceived as separate and fragmented, thus suggesting the presence of fissures in a project that, at least in its idealistic stages, had set out to encompass the European Union as a whole. As we shall see, the ambivalence briefly outlined above is an implicit undercurrent of this paper, seeing as answers to our initial query are to be found within the confines of these two template interpretations.

At the present time, it would be opportune to note that the European Union is an intriguing model precisely because it has somehow managed to strike, maintain and even adjust a fragile balance between its potential maximalist and minimalist versions, thus bringing together actors with diverging views and visions. It is very well known that, although it started on purely economic terms, European construction was ultimately regarded as a political project meant to ensure peace and stability. Indeed, in hindsight it can be maintained that 'the economy was not thought of as separate from politics, and ultimately politics was seen as much more important.'⁵ It can be safely argued that the introduction of the single currency is a particularized dimension of this operative model, but we reserve the right to come back to this aspect after we have provided a general outline of the very innovative institutional framework that resulted from the inherent tensions of European construction, since solutions given to monetary issues fall within the broader scope of such a discussion.

Concretely, the EU presents itself on the international stage with a mismatched ensemble of intergovernmental and supranational institutions, a fact which demonstrates that the 'dilemmas' mentioned in the title of this article and summarized here have been translated into a unique structure which speaks highly of the EU's capacity to adapt. For instance, the representatives taking part in the European Council and the Council of the European Union simultaneously represent national and community interests⁶, while the new ordinary legislative procedure involves an inter-governmental body (the Council) and a supranational entity (the European Parliament) in the process known as co-decision; moreover,

⁵ See, for example: Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, *Istoria Construcției Europene: De la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa*, vol. I, Cluj-Napoca: EFES, 2000, p. 77.

⁶ See Cristina Arvatu Vohn, „Decizia în instituțiile Uniunii Europene: Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană”, in Dan Dungaciu, Cristina Arvatu Vohn (coord.), *Uniunea Europeană după Tratatul de la Lisabona: Evoluții și tendințe*, București: Editura Institutului de Științe politice i Relații Internaționale, 2012, p. 17.

the European Commission as the main executive body has the most explicitly supranational character.⁷

Another 'hybrid' procedure takes the form of enhanced cooperation, which perfectly embodies the idea of a multi-speed Europe, a prevalent answer to debates on how much we wish to deepen integration yield no satisfying unified answers. In practice, this form of cooperation means that, 'when some states wish to implement the provisions of the treaties and hence to fulfil their objectives, but do not manage to achieve the voting margin required to reach decisions [...], they may form a tighter Union, acting separately from the rest of the states but only within and according to the procedures of the Union.'⁸ The Union is also well known for cases such as the Schengen area, which again does not include all of its member states but implies the expectation that they will join once they meet the required criteria.

Taking these last observations into account, it is not surprising that monetary integration with the current Eurozone as its vanguard was no exception to the already standardized dilemma that can be trivially posed in terms of 'how much integration?' More specifically, the argument we are alluding to is that, even in the incipient stages of the Economic and Monetary Union Project, 'it had become evident that monetary integration implied making a 'choice of the type of Europe in which the Twelve may or not want to take part'.⁹ Therefore, when speaking about the Euro and the Eurozone it is imperative that we keep in mind the fact that their role is not purely instrumental, but actually addresses deeper political and even identity layers. 'The euro is presented as a purely functional device reducing transaction costs and removing exchange rate uncertainty, whereas it is basically a political enterprise.'¹⁰ Even more interestingly, the move towards a single currency alludes to money as a means of strengthening European identity. 'In addition to the functionalist justification, the euro has also given way to greater efforts at creating affective ties to Europe. The imagery of the euro bills and coins are expressions of this attempt. The design of the euro symbol had been chosen with an explicit attempt at identity construction.'¹¹

⁷ See Dorin C. Domuța, „Comisia Europeană”, in Nicolae Păun (coord.), *Instituțiile Uniunii Europene: Evoluții și proiecte de reformă*, Cluj-Napoca: EFES, 2004, p. 165.

⁸ Carmen Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene*, Cluj-Napoca: EFES, 2013, p. 14.

⁹ Amy Verdun, *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*, Basingstoke: MacMillan Press Ltd., 2000, p. 85.

¹⁰ Robert Boyer, "The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro", in Colin Crouch (ed.), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 26.

¹¹ Matthias Kaelberer, "The euro and European identity: symbols, power and the politics of European monetary union", *Review of International Studies*, no. 30, 2004, p. 169.

Nonetheless, the sore point that quickly becomes obvious is that this ambitious design suffers in the absence of Union-wide cohesion: the Euro may be a hard core meant to coagulate identity, but its pull is not universal yet. For this reason, the Eurozone is another example of how the EU members react to the same prompt in different fashions and rhythms, thus creating the need for innovative structures meant to reflect this reality. For instance, the European System of Central Banks, with the key objective of price stability holds a responsibility towards the economic policies of the Union as a whole¹², while, at the same time, the European Central Bank also has a Council of Governors addressing matters pertaining to the Eurozone monetary policy specifically. A more recent and targeted example is represented by the response to the crisis, embodied in yet another set of novel institutional measures such as the European Stability Mechanism (meant to replace the temporary European Financial Stability Facility): created 'as a permanent rescue mechanism, ESM itself will be established by a treaty among the Euro-zone countries as an inter-governmental organisation under public international law...'¹³, with other EU members free to join. On top of all this, 'a Single Supervisory Mechanism is now overseeing major banks,'¹⁴ with the banking union taking a more tangible shape this spring, when a new agreement with regard to this topic was reached: 'The accord means that the ECB has the means to shut banks it decides are too weak to survive, reinforcing its role as supervisor as it prepares to run health checks on the still fragile sector.'¹⁵

It is most interesting to note that these latter initiatives are not an isolated symptom, but can be placed within an actual trend of the Eurozone coming up with particularized solutions and recipes that vocally announce the momentum gained by a Europe going forward at different speeds. 'At the same time, the relationship between Eurozone countries and EU Member States outside the Eurozone has changed, primarily reflected in the gradual emergence of the Euro Summit format since 2008. By late 2011, efforts to contain the crisis had evolved into plans to complement the EU governance structure at all levels with parallel formations for Eurozone members only.'¹⁶

¹² See Otmar Issing, Victor Gaspar, Ignazio Angeloni, Oreste Tristani, *Monetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision Making at the European Central Bank*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 65.

¹³ Saurabh Kumar, „European Monetary System and the Fiscal Crisis: The Ideology, Institution and the Policy“, *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, vol. 68, no. 2, 2012, p. 159.

¹⁴ George Osborne, Wolfgang Schäuble, „Protect Britain's interests in a two-speed Europe“, *Financial Times*, 27 March 2014, [<http://www.ft.com/cms/s/0/5265a32e-b5c7-11e3-81cb-00144feabdc0.html#axzz2xjYzpXv9>], accessed on 3 April 2014.

¹⁵ Martin Santa, Jan Strupczewski, *Europe strikes deal to complete banking union*, 20 March 2014, [<http://uk.reuters.com/article/2014/03/20/uk-eu-bankingunion-idUKBREA2J0IW20140320>], accessed on 7 April 2014.

¹⁶ Tobias Kunstein, Wolfgang Wessels, „What we hope, what we fear, what we expect: possible scenarios for the future of the eurozone“, *European View*, no. 11, 2012, p. 8.

Should we try to define this series of arrangements, it would come as no surprise that we would once again turn to familiar designations such as a 'multi-speed Europe' which is 'typically used to describe a state of affairs whereby a subset of member states aim to realize a common project or policy *more quickly* than the other members - who will later catch up.'¹⁷ Indeed, this appears to perfectly describe the intentions behind the Eurozone project, which was, in all fairness, not designed with a view towards excluding certain members, such as former communist countries, from an exclusive club. 'There is no transitional period, permanent derogation or waiver, but an official expectation that they will join once they have achieved 'a sufficient degree of sustainable nominal convergence... examined by means of the Maastricht convergence criteria'.¹⁸

Having covered all these points, the question that we need to bear in mind going into the next section is whether a separate parliament for the Eurozone could simply be just one more example of this admittedly complex, versatile, unique and, most importantly, functional construction that is the European Union.

The role of the EP

In order to properly answer this dilemma, we need to turn to the specific characteristics that set the European Parliament apart from the rest of the institutional arrangements presently governing the Union. In other words, our goal is to gain the tools that would enable us to analyse whether separate parliaments established on the criterion of Eurozone membership can be construed as yet another solution that allows the European project to go forth in the midst of adversity by ensuring efficiency and accountability in decision making processes.

To begin with, the parliament as an institution has historically been perceived as a cornerstone of democracy, as a check on unruly monarchs and, later, governments. What this rather simplistic, yet still accurate description aims to show is that we are discussing an entity with a considerable symbolic role, and it is especially telling that the EU has taken up the parliamentary formula, with a body that is nowadays elected directly by

¹⁷ Douglas Webber, *Successful and Genuine Failures: France, Germany & the Others in the History of 'Multi-Speed' European Political Integration*, 2008, p. 4 [<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/125.pdf>], accessed on 7 April 2014.

¹⁸ Miroslav Beblavý, 'Issues and Problems Related to Eurozone Entry of the New Accession Countries: An Analytical Review' in David Cobham (ed.), *The Travails of the Eurozone: Economic Policies, Economic Developments*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007, p. 271.

European citizens. More specifically, a bold interpretation of this move would be that it speaks of the intensification of a supranational sentiment at the European level, which in turn has certain implications for the future shape that the European Union is expected to assume.

On a more factual note, the European Parliament has consistently gained more powers, up to the point that its legislative influence has become a palpable reality enshrined in a succession of legal arrangements ending with the most recent Lisbon Treaty, which has 'finally given the EP a consistent set of powers. Legislative codecision now applies in practically all areas, including the hitherto excluded Common Agricultural and Fisheries Policies where it was previously only consulted.'¹⁹ Even more importantly, codecision is now an 'ordinary legislative procedure', a development that practically grants the EP legislative powers on par with the Council.²⁰

Apart from the strictly functional impact of this last point, we may also note that the name of the procedure itself 'shows that, in the perception of member states, a categorical difference between parliaments at the national and European level no more exists. Its very name signals that the EP is, in fact, looked at as an 'ordinary' legislature with the full panoply of competencies.'²¹ For this reason, we may safely argue that the EP is now not only another institution, but an actual viable moral authority capable of emitting a centripetal attraction force when it comes to identifying the EU as an entity with a common destiny. In the same vein, we are hard pressed not to note that another role the EP has gained is to make the EU appear more 'friendly' to its citizens, or, in other words, to provide some sort of reassurance in the face of the bureaucratic fortress more commonly known as Brussels. More concretely, further empowering the European Parliament has come to be regarded as some sort of a quick fix whenever the EU's legitimacy capital comes under scrutiny. 'Together with national parliaments, policymakers have come to see the EP as a crucial 'harbinger' of representative in the EU and a central component in any attempts to address (or redress) the EU's alleged democratic shortfall.'²²

In the wake of these observations, can the German finance minister's proposal still be seen as a necessary step that would constitute yet another facade of the Union's remarkable adaptive capacity loosely described in the

¹⁹ Francis Jacobs, "European Parliament Elections in Times of Crisis", *Intereconomics*, no. 1, 2014, p. 5.

²⁰ See Francisco Aldecoa Luzárraga, Mercedes Guinea Llorente, *Europa viitorului: Tratatul de la Lisabona*, translated by Iordan Gheorghe Bărbulescu, Iași: Polirom, 2011, p. 161.

²¹ Stefan Goetze, Berthold Rittberger, "A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament", *Comparative European Politics*, vol. 8, no. 1, 2010, p. 49.

²² *Ibid.*, p. 51.

previous section? A strictly practical track of argumentation would accurately claim that a required measure 'to assure sustainability beyond the crisis must be the construction of a robust institutional system of economic management through a change of the EU treaties'²³, with the most difficult step of this process being the implementation of 'proper parliamentary supervision of Eurozone-level economic policies.'²⁴

In fact, the initial proponent of a separate Eurozone Parliament has recently renewed this commitment and the resulting position may be summarized as follows: 'Mr Schäuble, a long-term advocate of reform, wants to establish an institutional architecture for a common fiscal and economic policy, with a parliament, finance minister and budget to support countries in crisis and encourage reform.'²⁵ In all fairness, we must bear in mind that, should we take into account the broader historical context in which Germany has been an advocate of political union from the very beginning²⁶, this proposal may come across as a means to strengthen integration and ensure that it does not flounder. On a more particularized note, in a 1994 paper, Wolfgang Schäuble and Karl Lamers launched a 'plea for the constitution of a 'hard-core' of members to accelerate or deepen the integration process', so that the EU would not become a 'loose association with different sub-groupings and limited to a few economic aspects.'²⁷ As a consequence, we need to acknowledge the fact that our subject of contention, Mr. Schäuble's most recent proposal, is not a sign of scepticism or lack of commitment and dedication to the EU project on his part, but quite the contrary.

As far as reactions go, whereas responses to the 1994 paper were lukewarm at best, support for this type of course of action has already been expressed in the UK, a rather unlikely ally considering its usual cold reactions to initiatives that aim to deepen integration. In a joint declaration, Mr. Schäuble and his British counterpart, Mr. George Osborne, gave the following statement: 'The UK fully recognises the progress made so far in responding to the crisis, and it supports the case for further steps forward. But as the euro area continues to integrate, it is important that countries outside the euro area are not at a systematic disadvantage in the EU. So future EU reform and treaty change must include reform of the governance framework to put euro area integration on a

²³ Wolfgang Münchau, 'The Euro at a Crossroads', *Cato Journal*, vol. 33, no. 3, 2013, p. 537.

²⁴ *Ibid.*, pp. 537-538.

²⁵ Stefan Wagstyl, Alex Barker, 'Schäuble revives push for Eurozone integration', *Financial Times*, 27 March 2014, [<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5127f484-b5d2-11e3-b40e-00144feabdc0.html#axzz2xjYzpXv9>], 7 April 2014.

²⁶ See André Szász, *The Road to European Monetary Union*, Basingstoke: MacMillan Press Ltd., 1999, p. 213.

²⁷ Kunstein, Wessels, *op. cit.*, p. 13.

sound legal basis, and guarantee fairness for those EU countries inside the single market but outside the single currency.²⁸

Taking everything into account, an optimistic interpretation would be that a Eurozone parliament would not only be a guarantor of efficient supervision for the Euro area, but also a good example of the institutional innovation the European Union is capable of in order to ensure that its one of a kind structure prospers and continues to evolve out of its apparent present impasse. In other words, the argument here is that ‘...flexible models allow for further integration that would otherwise be blocked by the lack of political will in some member states or by increasing heterogeneity among the members.’²⁹

However, precisely because we do not have terms of reference that would enable us to make a more accurate prediction concerning the impact of a virtual parliamentary separation on such a fluid, or, in harsher terms, volatile structure, we find ourselves forced to take our targeted initiative with a grain of salt, a task which the final section of this paper endeavours to tackle.

A looming threat?

While our purpose has not been to offer an account of the various models aimed at conceptualising the different pace of European integration, we nevertheless have to ask ourselves whether we need ‘to prepare more openly for variable geometry - that is, to accept the legitimate existence of various overlapping clusters of countries which respectively participate in forms of deeper cooperation around the ‘hard core’ of integration constituted by the internal market and essential flanking policies.’³⁰ Certainly, a more pessimistic reading of the above-mentioned declarations by the finance ministers of Germany and the UK suggests that this might indeed be where we are going, seeing as the Eurozone is ultimately seen as a separate entity and the traditionally sceptical British require guarantees.

However, we have emphasized time and again throughout this paper that such a development in and of itself is not necessarily a threat. In order to cover this last angle, we need to refer to the specific character of the single currency and of the European Parliament hinted in the previous parts of this article.

²⁸ Osborne, Schäuble, op. cit.

²⁹ Katharina Holzinger, Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration in the European Union Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, 2012, p. 3, [http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/12_JEPP_Differentiated_Integration_in_the_European_Union.pdf], accessed on 11 April 2014.

³⁰ Edward Best, ‘From Unity in Diversity to Variable Geometry?’, *Intereconomics*, 2008, p. 183

Before delving into these types of considerations, it is noteworthy that a move towards a separate Eurozone Parliament would require a serious overhaul of the Union's existing legal framework, and it is considerably difficult to anticipate the future form of the treaties in the event that this plan comes to fruition, not to mention the technical difficulties that would undoubtedly ensue. Would a disjointed form of integration be unwittingly enshrined, with non-euro states gaining the impression that they belong to a different club altogether?

Apart from this, it is to be expected that a common European identity could suffer a serious blow if the body meant to offer insurance in terms of legitimacy and democratic accountability becomes divided into two branches that tackle different issue areas. The effect would be further enhanced by the fact that 'while there are many other economic and political motivations to pursue monetary union, the euro is in part also an explicit project for identity creation. It constitutes a component in the construction of a new European political architecture that transcends the nation state.'³¹ Without aiming for dramatic effect, it is still possible to see that a parliament and a single currency were meant to be forces that, beyond their functional role, told the story of a Union with common goals and values and, at the same time, were intended as a core around which a sentiment of unity and a sense of shared destiny could be coagulated. In an era when the EP has finally become more or less accepted on classical terms, it might send a divisive message to have democratic legitimacy in the EU emanating from two different sources.

An argument against this line of reasoning could be articulated as follows: 'Economic union may lead to political union because of the need to maintain democratic legitimacy for fiscal decisions that Eurozone members take centrally. As long as the new federal structure remains open to members 'migrating' into it at a later stage, few legitimate objections can be raised against such a process.'³² This would undoubtedly suggest a cyclical comeback to the previous section of this paper, yet an interpretation in line with the argument of the last paragraph is also possible. Mr. Schäuble's proposal could signal not necessarily the final straw mentioned at the beginning of this paper, but rather a deep crack in a maximalist, ideal form of the European project that aims at a full political integration over time. The first foreseeable consequence would be the reinforcement of functional differences that stem from the need to address different problems that may lead to an even more divergent, yet still perfectly legal and now also legitimised, setting and pursuing of objectives, targets and goals.

³¹ Kaelberer, *op. cit.*, p. 169.

³² Vít Novotný, 'The harmless spectre of a multi-speed Europe', *European View*, no. 11, 2012, pp. 26-27.

An even more potent danger looming on an (admittedly distant) horizon would be that the integration of this type of approach in European discourses can be a shove in the direction of the future construction of an 'us-them' dichotomy, in which members of the different integration clubs lose sight of the initial purpose whereby all states are ultimately expected to join the emerging political union. Constantly addressing Eurozone and non-Eurozone problems as separate at a parliamentary level might leave unseen yet still deep mental and affective marks that can become stronger as countries continue, willingly or unwillingly, to fail to meet the criteria for joining the Euro area or try to secure opt-outs such as the UK and Denmark have already done. If we were to turn to the discourse theory of Laclau and Mouffe, we would note that one of their arguments is that 'the hegemonic articulation of meaning and identity is intrinsically linked to the construction of *social antagonism*, which involves the exclusion of a threatening Otherness that stabilizes the discursive system while, at the same time, preventing its ultimate closure.'³³. Of course, we have to admit that the EU has a strong, solid basis against such an identity shift, but our contention is that continuous steps towards a variable geometry Europe, especially of the strong symbolic nature suggested by separate parliaments, might indeed plant the unfortunate seeds of an internal discursive split wherein non-Euro countries would come to be perceived as intrinsically different, as an 'Otherness', thus leading to the widening the gap that was only ever meant to be temporary. Although the further development of this argument is beyond the scope of the present article, it would nevertheless be a worthwhile research endeavour to further explore its potential, unlikely as its materialization may seem at the present moment.

Conclusion

To conclude, it is not by chance that we have chosen to end the last part of this article on a cautionary note. While the European Union has so far demonstrated an outstanding capacity to weather the many storms heading the way of its innovative structure, it is also possible to wonder when the point of no return, where the various institutional solutions are stretched too thinly to be cohesive, will be reached.

Our short exploration of the proposal for a separate Eurozone Parliament has shown that, in spite of its many critics, the EU has managed to find solutions

³³ Jacob Torfing, 'Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges' in David Howarth, Jacob Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 15.

to truly become united in its diversity. On the other hand, what we wished to emphasize was that, should the proposal outlined here become part of a more coherent trend, the European Union might morph into a construct that was unanticipated and not desired by its more optimistic advocates. As a consequence, in this interpretation key, a Eurozone EP would cease to be a new name for the current customary dilemma of 'how much integration?' and would fall into the category of a more threatening recipe, one that would see the more idealized versions of Europe become a dream of the past.

As we have already stated, it is not yet time to adopt a vocabulary with terms as radical as 'final straw'; however, should the prefaced cracks and fissures become a permanent fixture, a new type of European Union might emerge, one that is not necessarily worse, but categorically distanced from classical aspirations of a tight political union with a common identity.

References

1. Aldecoa Luzárraga, Francisco, Guinea Llorente, Mercedes (2011), *Europa viitorului: Tratatul de la Lisabona*, translated by Iordan Gheorghe Bărbulescu, Iași: Polirom.
2. Arvatu Vohn, Cristina (2012), „Decizia în instituțiile Uniunii Europene: Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană”, in Dungaciu, Dan, Arvatu Vohn, Cristina (coord.), *Uniunea Europeană după Tratatul de la Lisabona: Evoluții și tendințe*, București: Editura Institutului de Științe politice și Relații Internaționale.
3. Beblavý, Miroslav (2007), “Issues and Problems Related to Eurozone Entry of the New Accession Countries: An Analytical Review” in Cobham, David (ed.), *The Travails of the Eurozone: Economic Policies, Economic Developments*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
4. Best, Edward (2008), “From Unity in Diversity to Variable Geometry?”, *Intereconomics*, pp. 182-183.
5. Boyer, Robert (2000), “The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro”, in Crouch, Colin (ed.), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press.
6. De Grauwe, Paul (2010), “The Financial Crisis and the Future of the Eurozone”, *Bruges European Economic Policy Briefings*, no. 21.
7. Domuța, Dorin C. (2004), „Comisia Europeană”, in Păun, Nicolae (coord.), *Instituțiile Uniunii Europene: Evoluții și proiecte de reformă*, Cluj-Napoca: EFES.
8. Goetze, Stefan, Rittberger, Berthold (2010), “A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament”, *Comparative European Politics*, vol. 8, no. 1, pp. 37-54.

9. Holzinger, Katharina, Schimmelfennig, Frank (2012), Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, [http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/12_JEPP_Differentiated_Integration_in_the_European_Union.pdf], accessed on 11 April 2014.
10. Issing, Otmar, Gaspar, Victor, Angeloni, Ignazio, Tristani, Oreste (2004), *Monetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision Making at the European Central Bank*, Cambridge: Cambridge University Press.
11. Jacobs, Francis (2014), "European Parliament Elections in Times of Crisis", *Intereconomics*, no. 1, pp. 4-29.
12. Kaelberer, Matthias (2004), "The euro and European identity: symbols, power and the politics of European monetary union", *Review of International Studies*, no. 30, pp. 161-178.
13. Kumar, Saurabh "European Monetary System and the Fiscal Crisis: The Ideology, Institution and the Policy", *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, vol. 68, no. 2, 2012, pp. 155-171.
14. Kunstein, Tobias, Wessels, Wolfgang (2012), "What we hope, what we fear, what we expect: possible scenarios for the future of the eurozone", *European View*, no. 11, pp 5-14.
15. Lazăr, Carmen (2013), *Dreptul Uniunii Europene*, Cluj-Napoca: EFES.
16. Münchau, Wolfgang "The Euro at a Crossroads", *Cato Journal*, vol. 33, no. 3, 2013, pp. 535-540.
17. Novotný, Vít (2012), "The harmless spectre of a multi-speed Europe", *European View*, no. 11, pp. 21-29.
18. O'Donnell, John, Germany's Schaeuble signals support for euro zone parliament, 27 January 2014, [<http://uk.reuters.com/article/2014/01/27/uk-germany-eurozone-parliament-idUKBREA0Q1NP20140127>], accessed on 31 March 2014.
19. Osborne, George, Schäuble, Wolfgang, "Protect Britain's interests in a two-speed Europe", *Financial Times*, 27 March 2014, [<http://www.ft.com/cms/s/0/5265a32e-b5c7-11e3-81cb-00144feabdc0.html#axzz2xjYzpXv9>], accessed on 3 April 2014.
20. Păun, Nicolae, Păun, Adrian Ciprian (2000), *Istoria Construcției Europene: De la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa*, vol. I, Cluj-Napoca: EFES.
21. Santa, Martin, Strupczewski, Jan, Europe strikes deal to complete banking union, 20 March 2014, [<http://uk.reuters.com/article/2014/03/20/uk-eu-bankingunion-idUKBREA2J0IW20140320>], accessed on 7 April 2014.
22. Sbragia, Alberta (2006), „The United States and the European Union: Comparing Two Sui Generis Systems” in Menon, Anand, Schain, Martin (eds.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
23. Staab, Andreas (2011), *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press.

24. Szász, André (1999), *The Road to European Monetary Union*, Basingstoke: MacMillan Press Ltd.
25. Torfing, Jacob (2005), "Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges" in Howarth, David, Torfing, Jacob (eds.), *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
26. Verdun, Amy (2000), *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*, Basingstoke: MacMillan Press Ltd.
27. Wagstyl, Stefan, Barker, Alex, 'Schäuble revives push for Eurozone integration', *Financial Times*, 27 March 2014, [<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5127f484-b5d2-11e3-b40e00144feabdc0.html#axzz2xjYzpXv9>], accessed on 7 April 2014.
28. Webber, Douglas (2008), *Successful and Genuine Failures: France, Germany & the Others in the History of 'Multi-Speed' European Political Integration*, [<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/125.pdf>], accessed on 7 April 2014.

Реиндустриализацията в Европейския съюз и структурните изменения в българската индустрия

Проф. д-р Искра Христова - Балканска,
Институт за икономически изследвания - БАН

Насоката към реиндустриализация на ЕС е резултат на структурните изменения в европейската индустрия, които са обусловени от дълбоките промени в икономическата, социалната и информационно-технологичната сфера в Европа и в света. В статията се изясняват някои от основните причини за намаляване на дела на индустрията в икономиката на развитите страни от ЕС, същността на реиндустриализацията в Европа и в България.

Структурни изменения в европейската индустрия - теория и практика

Измененията в структурата на европейското производство са продиктувани от икономическата и социалната политика на ЕС, от въвеждането на съвременни форми на организация и управление на компаниите и от усилията на европейските предприятия да подобрят ефективността на производството в условията на динамично развиваща се икономика. В дългосрочен аспект структурните промени в икономиката имат различно измерение в сравнение с краткосрочните влияния, които се дължат на временни циклични дисбаланси, на спекулативните тенденции на пазарите, на външните шокове, които въздействат върху реалния и финансов сектор. Структурните изменения в индустрията имат много по-голямо значение, защото влияят на макроикономическото развитие и на икономическия растеж на страната. Някои сектори на производството се развиват по-успешно от други и се изменя значението за икономиката на страната на едно или друго производство. По примера на редица страни е известно, че индустрията на дадена страна не се развива винаги възходящо. Някои производства се закриват за сметка на появата на нови, по-

съвременни индустрии, но е възможно това да не се случи и „съдбата“ на дадена страна да е такава, че тя да остане с производствени сектори с нисък потенциал на растеж.

Дългосрочните изменения в индустриалната структура се отразяват върху факторите на производство и по-специално върху труда, капитала и предприемачеството. Основните фактори, които определят структурните изменения в индустрията, са глобализацията на икономическите отношения, динамичното развитие на информационно-технологичните средства, силната конкуренция на международния стоков пазар. Измененията в индустрията се определят и от промените в структурата на търсенето, т.е. на движението на вътрешните и външните цени на стоките и услугите, както и от тези в съвкупния доход, които водят до изменения в производството и потреблението на дадена страна. Внедряването на технологичните промени в производството в Европа се отрази положително върху производителността на труда, върху иновационното развитие на индустриите. Създадоха се възможности за диверсифициране на производството и за разнообразяване на произвежданите стоки и услуги в зависимост от нарастването на изискванията и предпочитанията на европейските потребители. Навлизането на американските компании на европейския пазар, възникването на социално-икономически напрежения между компаниите и профсъюзите, усилването на конкуренцията в Европа поради провежданите политики на ЕС, насочени към регулиране на производството, главно в областта на тежката индустрия, се отразяват неблагоприятно върху ефективността на европейските компании, които в някаква степен загубиха монополното си положение на европейския пазар при намаляващ размер на печалбите. Политиката на ЕС и на развитите страни членки се насочи към приспособяване на микро- и макроикономическата политика в съответствие със структурните изменения в производството, за да реализират поставените цели за икономически растеж и за повишаването на благосъстоянието на страната. Неблагоприятните тенденции на спадане на печалбите на големите европейски компании при нараснали разходи за производство сравнително намали конкурентните им възможности в сравнение с тези на основните им конкуренти на международния пазар на стоки и услуги.

Политиките на Европейската комисия (ЕК) бяха насочени към стимулиране на производството на европейските компании чрез предоставянето на субсидии на национално и регионално равнище и повишаването на тяхната роля като приоритетни структурни единици на европейската икономика. Един от методите е „замразяването“ на работните заплати на трудовия пазар, което беше трудно осъществимо при наличието на силни профсъюзи и законодателство, защитаващо работниците. Политиката на

„социален дъмпинг“ в развитите европейски страни доведе до съкращаването на работни места в индустрията.

Другият метод е преместването на производството (или на части от него зад граница) в държави, където производствените разходи са сравнително по-ниски. Стимулите на европейските големи компании да инвестират зад граница са повишаването на печалбите и ефективността на производството при по-малки разходи на труд и капитал. Висококонкурентният европейски пазар тласка европейските компании да отделят значителни суми за инвестиции в наука и развитие, за да запазят производствения дял в даден индустриален сектор. Инвестициите в нови производства са задължителни за компаниите, които работят в един отрасъл и за тези от тях, които имат участие в други производства. Локализирането на дадено производство или бизнес зад граница, (офшоринг / offshoring) позволи на европейските компании да разширят възможностите за внос и износ, да печелят конкурентни преимущества от по-ниските разходи за производство зад граница.

Европейските компании участват активно в сливания и придобивания на дялов капитал на задгранични фирми, което увеличи обема на осъществените преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) от европейските компании. Изнасянето на производството на други пазари позволи на европейските компании постепенно да ограничат инвестициите на вътрешния високоразвит и избирателен пазар в Европа. Участието на европейските фирми в операции на сливания и придобивания (респективно на ПЧИ) разшири тяхната икономическа и финансова мощ и допринесе за тяхното утвърждаване като транснационални компании (ТНК). Европейските компании проникнаха в различни сектори на индустриалното производство зад граница и това повиши външната конкурентоспособност на европейското производство. Редица трудово интензивни и замърсяващи производства бяха изнесени извън Европа и това доведе до ограничаването и до изчезването на цели традиционни отрасли в индустрията на развитите европейски страни. Променената производствена структура в Европа беше съпроводена отново с постепенната загуба на работни места. Европейските фирми реструктурираха оперативната и производствената дейност в съответствие с променената икономическа среда в Европа. Намаляването на дела на индустрията в икономиката на развитите страни от Западна Европа беше дефинирана като „*деиндустриализация*“ на европейската икономика от академичните и професионалните кръгове.

Структурата на европейската индустрия се променя също с навлизането на малките и средни предприятия (МСП), които оперират в производствени

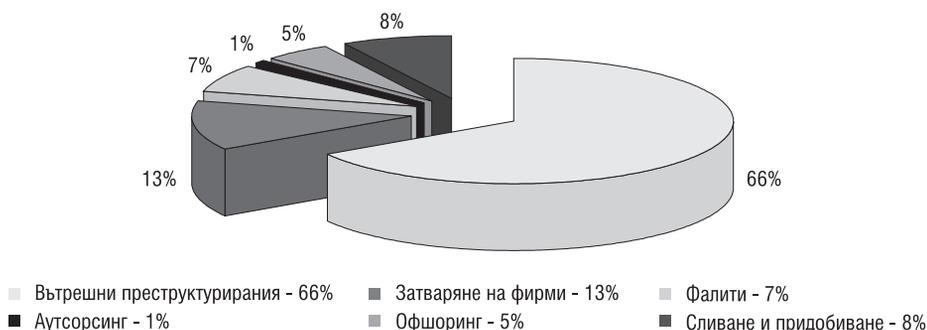
и пазарни ниши, извън дейностите на големите компании. Причината е, че МСП произвеждат при по-ниски цени и с по-малко разходи. Инвестициите в нови производства позволяват на МСП да внедряват високотехнологични производства и да печелят конкурентни преимущества, както и да предлагат на пазара стоки с висока добавена стойност. Управлението на производството и персонала е по-ефективно и гъвкаво и се реализират икономии от мащаба. Социалните разходи в МСП са умерени, за разлика от тези в голяма компания.

Въпросът за „*деиндустриализацията*“ на Европа възникна отново след 2000 г., когато започва нова вълна на участия на големите европейски фирми в операции по сливане на компании и/или придобиване на дялов капитал в световен мащаб. Износът на производство, или аутсорсинг (outsourcing)¹, позволи прехвърлянето на редица нерентабилни за европейските фирми производства и услуги към задгранични контрагенти, които извършваха същата дейност при по-ниски разходи. МСП участват дейно в задгранични инвестиции, като изнасят определени дейности или предоставят бизнес услуги на фирми зад граница. След като страните от Централна Европа (2004 г.) и България и Румъния (2007 г.) станаха част от ЕС, европейските компании бързо локализираха основни индустриални производства например в Полша, Чехия, Словакия, Унгария. Тези дестинации предоставяха редица привлекателни преимущества за европейските компании. Сред тях е географската близост на страните от Централна Европа до западноевропейските пазари, наличието на висококвалифицирани инженерни кадри и подготвени специалисти, сравнително по-ниските в сравнение със Западна Европа разходи за труд и компенсации на зает.

Закриването на трудово интензивните индустриални сектори от Европа, а и на отрасли, произвеждащи стоки с по-висока добавена стойност, се прикрива чрез т.нар. вътрешни реструктурирания на производството, които почти винаги означават загуба на работни места. Между януари 2002 г. и октомври 2007 г. в индустриалните предприятия в Западна Европа са закрити 8,9% от работните места. В Ирландия 27,9% от закритите работни места се дължат на делокализация на производство или услуги зад граница, в Португалия се закриват 26,3% от работните места, а в Дания - 23,2%. Географското разпределение на загубата на работни места в Европа през първото тримесечие на 2014 г. показва, че най-много работни места са закрити в Германия (15 506), във Великобритания (7076), Франция (6991),

¹ Аутсорсинг означава предоставянето на някои от вътрешните функции на дадена компания на външна фирма. Организацията, която поема изпълнението на предоставените функции се нарича дестинация на производствения износ.

Нидерландия (4956), Испания (4272), Швеция (3807). Нови работни места са открити в Полша (11 320), във Великобритания (9428), Румъния (5975), Франция (4837), Чешката Република (3336). Понастоящем страните - членки на ЕС-28, изпитват все още отпечатъка на суверенната дългова криза и загубата на работни места показва, че спадът в икономиките като следствие и на икономическата криза не може да бъде преодолян. Фигура 1 показва, че най-голям брой работни места са закрити поради вътрешни реструктурирания на фирмите (66% от работните места), поради затваряне на фирми (13%), поради фалити (7%). Загубата на 14% общо работни места се дължи на операциите по сливания и придобивания, на офшоринг и аутсорсинг операции, което в някаква степен опровергава оповестената главна причина за деиндустриализацията, а именно, че преместването на производства зад граница е една от главните причини за спада на индустрията в Европа. Очевидно, че изнасянето на производства в чужбина оказва влияние върху европейското производство, но наред с това оказват влияние и редица други фактори като необходимост от внедряване на нови технологии, повишаване на конкурентоспособността на производството, други фактори от финансов, търговски и социален характер, които се оформят като вътрешни реструктурирания, които са и главната причина за закритването на работните места в Европа.



Фигура 1. Загуба на работни места в ЕС-28 към април 2014 г. В проценти.

Източник: European Monitoring Centre of Restructuring, April 2014.

Повишаването на международната конкуренция, която е следствие на либерализирането на международната търговия и плащания, е фактор, който силно влияе върху състоянието на европейската промишленост. Транснационалните компании извън пределите на Европа осъществяват значителни капиталовложения в търговията, в нови индустриални центрове, в банките в Европа и в света. Това също оказва отрицателен външен ефект върху европейската индустрия, ориентирана към износ. Европейските компании свиват бизнеса

си в рамките на ЕС. Относителният дял на добавената стойност на сектор индустрия на страните - членки на ЕС, се е намалил с 3,2% за периода 1997-2007 г. След 2000 г. отрасли като металообработване, телекомуникации, производство на електроенергия, текстил, хранителна промишленост, химия намалиха значението си в европейската индустрия. Непосредствен отрицателен резултат от този външен шок е намаляването на заплатите на нискоквалифицираните работници в индустрията. За сметка на индустрията нараства относителният дял на добавената стойност на услугите, главно на финансовите услуги, на търговията с недвижими имоти и на други видове услуги, чийто дял в добавената стойност нараства в споменатия период с 3,3%.

Причините за деиндустриализация най-общо могат да се характеризират с развитието на следните явления: *Първо*, мобилността и интернационализацията на капитала увеличи обемите ПЧИ, осъществявани от европейските фирми; *Второ*, по обеми и стойност търговията със стоки и услуги се повиши благодарение на бързото развитие и използване на високотехнологични продукти и на интернет. *Трето*, нарасналата икономическа мощ на бързо индустриализиращите се страни в условията на глобализация увеличи конкуренцията на световния пазар и наложи ускорено реструктуриране на европейските индустриални фирми.

Политики на ЕС по отношение индустрията в унисон с програмата Европа 2020

Основната цел на Управляващите органи на ЕС е издигането на ролята на европейската индустрия. „Европа трябва да възроди значението на промишлеността си през XXI век“. Индустриалната политика на ЕС се нуждае от ново начало и приоритети поради няколко главни причини. На *първо място*, европейската индустриална политика стимулира търсенето в Европа и насърчава инвестиционния процес. Това се отразява благоприятно върху макроикономическото развитие на Европа, което остана твърде разклатено след икономическата криза и суверенната дългова криза. На *второ място*, по време на икономическата криза бяха закрити или свити до минимум производства, а загубата на работни места беше значителна, което несъмнено промени икономическата структура на развитите страни в ЕС, а по-слаборазвитите икономически страни претърпяха и още по-големи загуби в материални и човешки ресурси. Това налага изработването на нова индустриална политика, която може да доведе до по-устойчива на трусове икономическа среда. На *трето място*, редица икономисти призовават към отказ от неолибералните концепции, свързани с регулирането на търсенето и предлагането чрез пазарните механизми.

Постигането на тези цели се основава на механизми на въздействие, между които инвестициите, иновациите, използването на икономически инструменти, насочени към повишаването на конкурентоспособността на европейските предприятия в условия на добре функциониращ европейски вътрешен пазар, развити търговски връзки, опазване на околната среда и капиталовложения в научноизследователската дейност. Това изисква предложения за партньорство между институциите на ЕС и страните - членки на ЕС, в областта на европейската индустрия. Основните насоки за приспособяването на индустрията към структурните промени са създаването на благоприятна бизнес среда, главно за МСП, по-ефективен промишлен потенциал, научни изследвания, технологично развитие и иновации.²

Реиндустриализацията на Европа означава стимулиране на инвестициите в нови технологии, подобряване на условията за бизнес, на достъпа до пазари и до финансиране, издигане ролята на МСП и подобряването на образованието на работната сила чрез засилването на връзките на университетите с бизнеса.

Основният проблем е, че липсата на доверие към икономическото и финансово състояние на ЕС вследствие на непреодоляната все още суверенна дългова криза задържа инвестициите. Това определя слабото търсене и недостига на квалифицирана работна ръка, което на свой ред също води до свиване на инвестициите в индустрията и поражда порочен кръг на загуба на нови работни места, който задълбочава стагнацията в икономиката. Действията, насочени към прекъсването на низходящата тенденция в развитието на индустрията, следва да повишат дела на индустрията от 15,6% от БВП на ЕС-28 до 20% съгласно Европа 2020. В ЕС има съгласие относно главните проблеми, които стоят за разрешаване пред европейската индустрия като „липсата на инвестиции, които спират навлизането на иновациите в индустрията“, „индустрията се нуждае от по-добро реализиране на нейната продукция в рамките на единния вътрешен пазар и извън него“, „необходимост от по-добро финансиране, особено на МСП, и по-нататъшно усъвършенстване на квалификацията на работната сила“.

Някои възгледи относно реиндустриализацията в България

Реиндустриализацията стана цел и за България. Няма единно мнение относно същността и начините на нейното провеждане. За някои икономис-

² An integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social committee and the Committee of the regions, SEC (2010) 1272, COM (2010) 614, EC. P. 10

ти тя е национализация с всичките произтичащи от този факт последствия, а за други тя следва да е съобразена с наличните национални ресурси, които да се капитализират в една бъдеща добавена стойност на икономиката. Необходимо е да се направи сериозна оценка за сегашната производствена структура на България и степента на квалификация на работната сила и за привличането на инвестиции в приоритетни отрасли. Следва да се прецени какъв тип индустриално развитие е необходимо за България. Дали трябва да се инвестира в големи индустриални предприятия и да се печели от по-големия обем производство, или трябва да се заложи на мащабността и ефективността на МСП, които да произвеждат стоки с висока добавена стойност. Важно е да се направи преценка и на сегашното състояние и квалификация на работната сила.

Българското производство претърпя значителни изменения. Загубата на работни места в индустрията започна още в началото на прехода към пазарна реформа, а впоследствие приватизацията доведе до унищожаването на материални ценности и на работни места, което означаваше загуба от над 1 милион работни места. Редица индустрии бяха закрити, както и учебни заведения, които подготвяха професионални кадри за определени отрасли на индустрията. Много от висококвалифицираните работници емигрираха зад граница, търсейки по-добра реализация.

Въпреки приватизацията и ликвидирането на предприятията от тежкото машиностроене, леката промишленост и други, индустрията в България има висок относителен дял в БВП, по-висок от средния за ЕС-28. През 1999 г. дялът на индустрията съставлява 29 % от БВП и създава 31 % от работните места. През 2000 г. тя спада до 25,88 %, а през 2005 г. се увеличава до 29 %, като през 2009 г. тя съставлява 31,3 % от БВП.³ Само преработващата промишленост дава 19 % през 2009 г. срещу 17 % от добавената стойност през 2008 г. и заема все още голям дял в общата брутна добавена стойност на икономиката в сравнение с ЕС като цяло. Първичният сектор е по-широк в сравнение с този на ЕС, поради по-големия дял на селското стопанство. Това се дължи главно на сегашната специализация на България в областта на текстила и облеклото, в преработката на нефт, в добива на неметални суровини и т.н. Услугите, транспортът и комуникациите, както и електричеството, газта и доставката на водни ресурси имат по-висок относителен дял в българската икономика в сравнение със средното равнище в ЕС.

Към момента българската индустрия се характеризира с преобладаването на производство на стоки с ниска и средна добавена стойност. Ин-

³ Изчислено по данни от НСИ за еволюция на БВП.

дустриалната структура на България е сходна с тази на страните от Централна и Източна Европа. Отрасли, които имат отрицателен растеж в развитите европейски страни, заемат по-голям дял от промишленото производство и нарастваща роля в икономиката. Износът на стоки с интензитет на труд като суровините показват неблагоприятна експортна структура. През 2010 г. 21,9% от работниците са в тежката индустрия (производство на метали, метални изделия, машини и оборудване, превозни средства). Относителният дял на тежкото машиностроене в индустрията на страната е 16,7%. Добавената стойност в тези отрасли е 14,6%. Текстилната и питейна промишленост имат преобладаващ дял в индустрията - 22,20% и 15,90% респективно. В ИТ сектор (компютри, електроника, оптика), заетите са едва 1,8%. Делът на този сектор в индустриалното производство е нисък - 1,2%. Добавената стойност е 1,40% от общата добавена стойност. Средната месечна заплата се колебае около 634 лв. (324 EUR) но се различава в отделните отрасли. Производителността на труда нарасна с около 40% в периода 2000 - 2006 г. Повишението на производителността беше по-високо от средното равнище за ЕС и достигна 25%. През второто тримесечие на 2013 г. индексът на производителност на труда се понижава (НСИ), или БВП на един работник намалява с 0,9% в сравнение с второто тримесечие на 2012 г. Производителността по икономически дейности показва, че равнището на производителността на труда е най-високо в индустриалния сектор - 6 148,1 лв. БДС средно на един зает човек и 14,3 лв. за един отработен от него час. Делът на заетите в този сектор спада в този период с 0,7% до 24,6% от всички работещи лица. По последни данни 54,2% от работниците са в сектора на услугите. Всеки зает в тази сфера произвежда 4792 лв. БДС, като за един отработен човекочас се създават средно 11,5 лв. от текущия обем на БВП. Въпреки обновяването на някои производства и енергоспестяващите технологии, индустрията остава най-енергоемка в ЕС. „Българската индустрия плаща една от най-високите в света цени на електроенергията. Тя е по скъпа само в Чехия. В САЩ и Русия тази цена е с 52%, в Китай с 25%, а в Германия с 8% по-ниска от българската.“ Структурата на износа показва, че половината от стоките за износ са суровини или стоки с ниска добавена стойност, които изпитват цикличните изменения на цените на пазарите на борсови стоки. България е специализирана главно в нискотехнологични продукти с ниска и ниско-средна добавена стойност при сравнително по-високи разходи на труд.

Реиндустриализацията на икономиката не трябва да означава пряка държавна намеса с инвестиции на публични средства, въпреки че и държавните инвестиции, вложени в приоритетни за икономиката отрасли, могат да дадат положителни резултати. Изразходването на парите на дань-

коплатците, без реална основа за очаквани резултати, не е добра алтернатива. Това означава, че държавата може да играе значителна роля на посредник при осъществяването на инвестиционни проекти, при предоставянето на улеснения в търсенето на пазари за индустриалното производство, при създаването на финансови фондове, за финансиране на производството на нови стоки. Основната цел е подобряването на конкурентоспособността на определен индустриален отрасъл, която може да окаже положителен ефект върху икономиката. Предоставянето на облекчения при производството на стоки с по-висока добавена стойност и за които се намират пазарни ниши е необходимо. Реиндустриализацията зависи пряко от наличието на обоснована държавна политика в образованието, като се подготвят работници за определени отрасли, за които има сравнителни преимущества в България. Образованието трябва да е съобразено с необходимостта на икономиката или в зависимост от желанието за квалификация на работниците.

Друга област, в която държавата може да съдейства за реиндустриализацията, е подобряването на бизнес средата. България има известни сравнителни предимства с ниските данъци, както и с това, че е член на единния вътрешен пазар, но наред с това дейността на фирмите се затруднява от такси и разрешителни, които изискват време и средства. Конкуренцията на международния пазар на стоки и услуги е изострена в най-голяма степен и това изисква наличието на редица външни и вътрешни благоприятни за компанията условия, за да може тя да намери добър пласмент зад граница. Държавната администрация, местната власт трябва да съдействат за улесняване на процеса на учредяването на нови бизнес начинания при ясни правила и условия и чрез финансови и инвестиционни механизми да улесняват външнотърговските отношения на българските компании. Привличането на ПЧИ се основава на добра законова база, но икономическите условия в страната следва да създават възможности за привличане на стратегически инвеститори, които са част от международни производствени вериги с изградени търговски мрежи за пласмент на продукцията. Важен фактор е насочването на средствата по линия на европейските структурни фондове за производителни цели и за поддържането на МСП. Натрупаните спестявания на населението (40 млрд. лв.) показват, че в българската икономика липсват механизми за усвояването на тези средства. Паричните трансфери на българската трудова миграция също щяха да отиват не за потребление или за покупката на недвижими имоти, а за инвестиции в производството и услугите.

Основна цел е реструктуриране и ориентиране на индустрията към производство на преработени стоки с по-висока добавена стойност, а не

доставчик на суровини. Целите на реиндустриализацията в Европа и в България са еднакви, но за България това означава провеждането на добре обоснована държавна индустриална политика, съобразена с икономическите и природни дадености на страната, стимулиране на производителните инвестиции, внос на нови технологии и надзор за изпълнението на тази програма от административните органи. Изработването на приоритети на българската индустрия полага основите на съвременното производство, на реиндустриализацията, основана на привличането на инвестиции, на внедряване на нови високопродуктивни технологии, съобразени със спестяването на енергия и с опазването на околната среда.

Библиография

1. Irving B.Kravis, Lipsey R., The Location of Overseas Production and Production for Export of US Multinational Firms, *Journal of International Economics*, May 1982, p.201-223.
2. An integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social committee and the Committee of the regions, SEC (2010) 1272, COM (2010) 614, EC. P. 10
3. ERM Quarterly, Quarter 1, April 2014, Euroipean Monitoring Centre of Restructuring.
4. A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery, MEMO, EC, 10.10.2012.
5. Member States' Competitiveness, performance and Policies. Industrial Performance Scoreboard, 2012, EC.
6. The EU in the world, 2013, A statistical portrait, Eurostat, EC.
7. International trade and Foreign Direct Investment, 2013, Eurostat, EC.
8. Данни на Националния статистически институт за съответните години.
9. Данни от Евростат.
10. Национална програма за развитие: България 2020, Министерство на финансите.
11. Основни икономически и политически решения в ЕС, ноември 2011, ЕК.

Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България

Проф. д.ик.н. Димитър Хаджиниколов,
Университет за национално и световно стопанство, София

Вече повече от 7 години България е държава - членка на Европейския съюз. Това е един достатъчно дълъг период, за да се направят сравнително обективни оценки на постиженията и да се формулират изводи и препоръки относно повишаването на ефективността от нашето участие в интеграционната общност. Безспорно за нас, като една от икономически най-изостаналите страни в Съюза, от съществено значение е да направим такива изводи най-вече във връзка с участието ни в кохезионната политика на ЕС. Та нали основната цел на тази политика е да намали различията в рамките на Съюза както на национално, така и на регионално ниво.

Ползата от Кохезионната политика

За първи път терминът „cohesion“ започва да се използва от научните среди през XVII век. Думата има латински корен. Във физиката с „кохезия“ се означава междумолекулярната сила на привличане, която държи заедно молекулите на еднородните субстанции. Тази сила може да се определи и като „сила на сцепление“. През XX в. се появява понятието „социална кохезия“. По аналогия в областта на социалните отношения терминът означава наличието на сила, която обединява (държи заедно) социалните групи в дадено общество, които се различават по етнос, раса, пол и т.н. През последните години се оформи едно т.нар. хибридно разбиране за социалната кохезия, което включва единство или близост по няколко основни направления: ценности и култура; социално устройство и социален контрол; социална солидарност и териториален интегритет.¹

¹ Beauvais, C., Jenson, J., Social Cohesion: Updating the State of the Research, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, 2002, p. 2.

В условията на европейската интеграция понятието „кохезия“ се използва като термин, означаващ сила на сцепление или степен на единение в рамките на общността. В първия случай кохезията е сила, която действа в посока на усилване на интеграцията до достигане на единно цяло. Във втория случай кохезията е състояние, което показва до каква степен е постигнато вече това единство. На термина „кохезия“ в интеграционния процес най-много подхожда един друг термин - „единен“ (на английски „single“). При висока степен на кохезия се достига до „единен пазар“ („single market“), „единно икономическо пространство“ („single economic area“), „единна валута“ („single currency“). В този смисъл трябва да се прави разлика между понятията „единен“ и „общ“ по отношение на интеграционните форми. Няколко държави лесно могат да създадат общ пазар, премахвайки митата в търговията помежду си, но създаването на единен пазар е изключително трудна задача, при която е необходима много по-висока степен на единство, изразяващо се в единни стандарти, единни изисквания за безопасност и много други единни регулиращи актове. Това състояние на единство може да се постигне само при една висока кохезия на общността.

В Европейския съюз са поставени като цел три вида кохезия - икономическа, социална и териториална. Под икономическа кохезия се разбира постигането на висока степен на еднородност на икономическата среда в рамките на Съюза. Това означава, че от националните икономики на държавите членки възниква единна европейска икономика. В технологичен план това означава достигане на едно единно технологично ниво, което да позволи свободно преливане на факторите за производство от една част на Съюза към друга. Засега най-силна е икономическата кохезия в интеграционното ядро на ЕС, което обхваща Западна Европа, скандинавските страни и част от Централна Европа (Австрия, Словакия, Чехия, Словения, Хърватия). Това ядро става все по-кохерентно в процеса на интеграцията благодарение на постигнатата висока степен на вътрешноотраслова специализация в няколко високотехнологични отрасли - транспортно машиностроене, индустриално оборудване и автоматизация, прецизна химия и фармацевтика и др.

Социалната кохезия е функция на икономическата кохезия. Колкото по-голяма е икономическата еднородност, толкова по-сходна е и структурата на доходите. Има редица относителни и абсолютни показатели, с които може да се измерва равнището на социалната кохезия, като най-важният сред тях е брутният вътрешен или национален продукт на човек от населението.

Териториална кохезия е понятие, което за първи път е записано като цел на ЕС в Договора за функционирането на ЕС (преди Договор за създаване на Европейската общност) едва след решенията от Маастрихт. Понятието е конкретизирано чрез Европейската перспектива за пространствено

развитие.² То е свързано с изграждането на единна инфраструктура в следните области - транспорт (TEN-T), енергийна инфраструктура (TEN-E), обмен на информация и телекомуникации (e-TEN).

Обобщаваща картина за значението на кохезията и на кохезионната политика на ЕС е дадена в таблицата по-долу.

Таблица 1. Значение на кохезията за интеграцията в ЕС

<ul style="list-style-type: none"> ● Значение на кохезията за икономиката
<ul style="list-style-type: none"> • по-добро функциониране на единния пазар
<ul style="list-style-type: none"> • по-ниски инвестиционни разходи за фирмите
<ul style="list-style-type: none"> • по-ефикасно провеждане на единните политики, особено значение за еврозоната
<ul style="list-style-type: none"> • по-добри глобални търговско-икономически позиции на ЕС
<ul style="list-style-type: none"> ● Значение на кохезията за политическата интеграция
<ul style="list-style-type: none"> • окончателно преодоляване на разделението на Европа
<ul style="list-style-type: none"> • гарантиране на демократичното развитие и правовия ред
<ul style="list-style-type: none"> • по-голяма тежест на Европа в глобалната политика
<ul style="list-style-type: none"> ● Значение на кохезията за устойчивото развитие
<ul style="list-style-type: none"> • става възможно спазване на единни екологични и социални стандарти
<ul style="list-style-type: none"> • Европа става пример в глобален мащаб, особено важно поради проблема с климата

Източник: Съставено от автора

За съжаление през последните години се наблюдава отслабване на кохезията поради отрицателните ефекти от финансово-икономическата и дълговата криза. Забавя се догонващото развитие на страните от периферията най-вече поради преориентацията на инвестициите към развития интеграционен център. На 15 април 2013 г. Европейската комисия публикува документ за движението на инвестициите в ЕС, където се казва, че след кризата се наблюдава усилваща се концентрация на вътрешните инвестиции в ЕС към няколко най-големи икономики. Като такива са посочени Белгия, Германия, Франция, Люксембург, Великобритания и Холандия.³ Но не само кризата предизвиква концентрация на капитала и на производството. Глобализацията превръща икономията от мащаба на икономическата дейност в основен фактор за повишаване на рентабилността на инвес-

² ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Brussels, 1999.

³ Commission staff working document on the free movement of capital in the EU (SWD(2013) 146 final), p. 7.

тициите. Това се отразява и върху инвестиционните потоци вътре в ЕС. Те се ориентират към по-големите икономики, т.е. към тези с голяма покупателна сила. Това прави още по-актуална провежданата от ЕС кохезионна политика.

Защо е добре кохезионната политика да се провежда не само на национално, но и на регионално равнище?

Традиционно икономическата политика, в това число и кохезионната политика, се провеждат на национално ниво и се управляват от съответните национални правителства. В съвременния свят обаче се извършва преход, при който се слиза едно стъпало по-надолу и централно място започват да играят регионите. Защо е необходимо да се направи този преход? Ето някои от доводите:

- Защото така решенията се вземат по-близо до хората и отразяват по-точно техните нужди (прилага се принципът за субсидиарност).
- Защото различията между регионите са по-големи, отколкото между нациите и регионалният подход по-точно показва степента на постигнатата кохезия. БВП на човек от населението в регионите (NUTS 2) на ЕС се колебае между около 6400 евро в Северозападния район за планиране на България и около 78 000 евро в района на вътрешен Лондон. Това означава, че разликата е 12 пъти! За сравнение разликата на национално ниво между този показател за България и Великобритания е около 3 пъти.
- Защото в една и съща държава често има както развити региони, така и развиващи се региони и е необходим диференциран подход към различните региони (например в Италия - развитите региони на Северна Италия и изостаналите региони на Южна Италия).

Има ли всъщност региони в България?

България е разделена на различни райони за планиране съгласно йерархична система за териториално деление на ЕС⁴. На най-високото ниво в йерархията (NUTS 1) има два района за планиране - Северна и Югоизточна България, Югозападна и Южна централна България. На най-ниското ниво в йерархията (NUTS 3) има 28 района за планиране - това са областите. Нито NUTS 1, нито NUTS 3 обаче имат някакво практическо приложение в кохезионната политика на ЕС, тъй като там като региони за подкрепа са взети

⁴ Nomenclature of Territorial Units for Statistics, вж. Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) (ОВ L 154, 21.6.2003 г., стр. 1).

териториалните единици от средното йерархично ниво - NUTS 2. За да може един регион NUTS 2 да ползва финансова подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие, който разпределя около 3/4 от кохезионните средства, то брутният национален продукт в този регион трябва да не надхвърля 75 % от средния за Съюза. Системата NUTS поддържа териториалните единици в съответствие с тяхното население, като са въведени горни и долни прагове.

Таблица 2. Минимална и максимална допустима численост на населението в регионите, съгласно класификацията „NUTS“

Ниво	Минимум	Максимум
NUTS 1	3 милиона	7 милиона
NUTS 2	800 000	3 милиона
NUTS 3	150 000	800 000

Източник: Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета

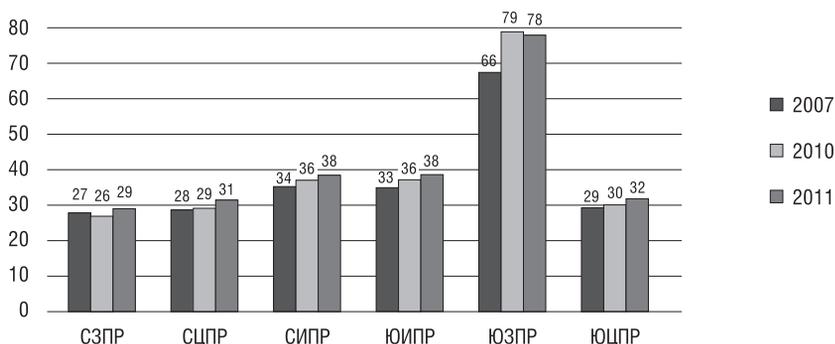
У нас, за разлика от повечето други държави членки, се е наложило да се създадат механично 6 района за планиране, тъй като нито съществуващите 28 области, нито многобройните общини (общо 264) отговарят на изискванията за региони NUTS 2. Изключение прави само град София, който може самостоятелно да се класира за регион NUTS 2. В момента нашата страна е регистрирала в Европейската комисия следните райони за планиране:

1. Северозападен район за планиране (области: Видин, Враца, Монтана, Плевен и Ловеч)
2. Северен централен район за планиране (области: Велико Търново, Габрово, Русе, Разград и Силистра)
3. Североизточен район за планиране (области: Варна, Добрич, Търговище, Шумен)
4. Югозападен район за планиране (области: София, Софийска, Кюстендил, Перник, Благоевград)
5. Южен централен район за планиране (области: Пазарджик, Пловдив, Смолян, Хасково, Кърджали)
6. Югоизточен район за планиране (области: Стара Загора, Сливен, Ямбол, Бургас)

Но това са само райони за статистически цели, създадени, за да се достигнат някакви статистически параметри. Те не са истински „административно-териториални единици“, защото не разполагат с органи за самоуправление и фондове за самофинансиране. Трудно е също да се обясни например, защо Ловеч е отнесен към Северозападния район за планиране, след като се намира в центъра на Северна България, а Силистра, която е една от най-източните области е включена в Северния централен район.

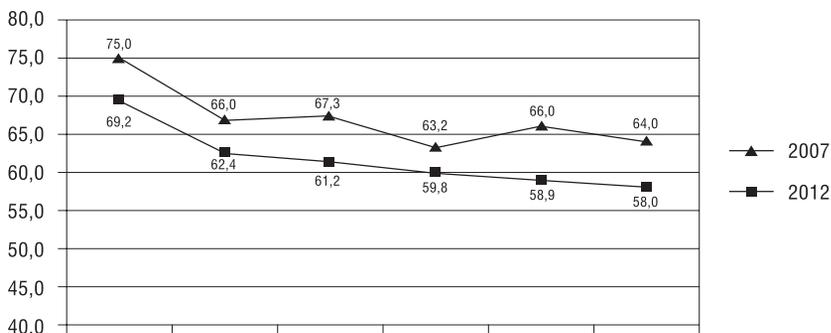
Къде са нашите „региони“ в европейската класация и какви „регионални“ различия има у нас?

Графиката по-долу ясно показва, че у нас има силна диференциация по доходи между столицата (Югозападен район за планиране) и останалите планови райони. При това различията не намаляват. Ако през 2007 г. съотношението между БВП на човек от населението в този най-богат район и в най-бедния, Северозападния, е било 2,4: 1,0, то през 2010 г. е 3,0:1,0, а през 2011 г. 2,7:1,0.



Фиг. 1. Съотношение между БВП на човек от населението в районите за планиране у нас (NUTS 2) и средния размер на БВП на човек от населението в ЕС
Източник: Изчислено по данни от Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Данните за заетостта показват влошаване на ситуацията във всички български региони, като и тук се наблюдава подреждането, типично и при БВП на човек от населението. Прави обаче впечатление, че за разлика от ситуацията при доходите, различията при заетостта между показателите на българските региони и средноевропейското ниво са доста по-малки.



Фиг. 2. Съотношение между заетостта в районите за планиране у нас и средната заетост в ЕС
Източник: Изчислено по данни от Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Как се реализира регионалната политика при нашата специфика?

Поради механичния характер на определянето на районите за планиране водещо място при провеждането на регионалната политика у нас са получили общините, които са обаче крайно разнородни. Това поражда някои сериозни проблеми. Първият е свързан с големите различия в капацитета на отделните общини и породената от това концентрация на дейностите основно във водещите общини. По данни на НСИ в най-голямата община - Столична, живеят 1,302 млн. души, а в най-малката - Трекляно (обл. Кюстендил) - 625 души, разликата е повече от 2000 пъти! Вторият проблем е свързан с недостатъчния капацитет в малките общини, което прави невъзможно прилагането там на регионалните структурни мерки. Средно една община у нас има около 30 хил. души население. Този потенциал е напълно недостатъчен за провеждане на регионална политика по стандартите на ЕС. Третият проблем е свързан с фискалната концентрация у нас. Тя прави проблематично съфинансирането на проектите даже от страна на големите общини. Чрез общините и регионалните власти в повечето държави - членки на ЕС, се разпределят почти половината от обществените финанси. У нас чрез общините се харчат само около 20% от публичните финанси, което е два пъти и половина по-малко пари, отколкото се разпределят чрез централизирания правителствен бюджет.

Проблемът донякъде се смекчава чрез кредитите на Фонда за органите на местното самоуправление (ФЛАГ).⁵ Но това са кредити и те трябва да се връщат от бюджетите на общините през следващите години. Често дълговото бреме става непосилно за общините. Възникват проблеми и поради риска от т.нар. „корекции“, когато се връщат средства по вече реализирани проекти със средства от структурните фондове на ЕС. Опасност създава и практиката за „наддоговаряне“ от страна на управляващите органи по оперативните програми (тогава общините трябва сами да заплатят поръчаните вече дейности от изпълнителите по проектите).

Какво направи ОП „Регионално развитие“ за регионите през изтеклата финансова рамка?

Нека припомним, че стратегическите цели на оперативната програма бяха: „Подобряване на социално-икономическите условия в шестте района на планиране. Преодоляване на тяхното изоставане спрямо регио-

⁵ <http://www.flag-bg.com/>.

ните в ЕС, от една страна, и ограничаване на междурегионалните различия в България, от друга“. Бяха определени 5 приоритета (приоритетни оси - ПО):

- ПО 1 - „Устойчиво и интегрирано градско развитие“;
- ПО 2 - „Регионална и местна достъпност“;
- ПО 3 - „Устойчиво развитие на туризма“;
- ПО 4 - „Местно развитие и сътрудничество“;
- ПО 5 - „Техническа помощ“.

Обективните показатели за постигнатия напредък от стартиране на програмата (05.11.2007 г.) до 31.12.2013 г. са, както следва:

- Публикувани са 48 схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 3,131 млрд. лв. или 100 % от бюджета на ОПРР.
- По програмата към 31.12.2013 г. са подадени общо 1897 проектни предложения и са сключени 1105 договора с общ размер на предоставената безвъзмездна финансова помощ 3,082 млрд. лв., или над 98 % от бюджета на програмата (3,131 млрд. лв.).
- Общият размер на плащанията към 31.12.2013 г. възлиза на 1,807 млрд. лв., или 59 % от размера на договорените средства и 58 % от бюджета на ОПРР.
- Общият размер на сертифицираните средства е 1,451 млрд. лв. (46 % от бюджета на програмата) при минимална цел до 31.12.2013 г. от 1,332 млрд. лв. (европейско финансиране).⁶

Кои са основните положителни факти?

Преди всичко това е програмата, която достигна до най-много български граждани. Тя фактически покри цялата територия на страната и от нея се възползваха почти всички. Това бе програмата, където имаше най-голямо участие на общините и се постига най-висока демократичност (субсидиарност). Договорите бяха насочени към подобряване на физическата и жизнена среда, рехабилитация и реконструкция на второкласни и третокласни пътища, подкрепа за развитието на туризма, обновяване и

⁶ Народно събрание на Република България, Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, Годишен доклад относно напредъка по програмите, съфинансирани със средства на ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство, през периода 2007 - 2013 г. и подготовката на Република България за новия програмен период 2014 - 2020 г., С., 2014 г., с. 19.

оборудване на общински лечебни заведения, развитие на държавната културна инфраструктура, мерки за енергийна ефективност в училищата, подпомагане на местни културни събития, осигуряване на социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други мерки.

Това бе и програмата, където в редица случаи се приложи интегриран подход на териториален принцип, например чрез разработването на Схемите за интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за 31 града от Ниво 3 и 4 съгласно Националната концепция за пространствено планиране 2013 - 2025 г.

Като постижение може да се изтъкне и инициативата JESSICA. Предвиденият ресурс от 33 млн. евро от ОПРР 2007-2013 бе договорен изцяло чрез Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), в качеството ѝ на Холдингов фонд по JESSICA за България, като бяха създадени два фонда за градско развитие:

- „Фонд за устойчиво градско развитие на София“ ЕАД - с ресурс от 25,2 млн. евро (12,6 млн. евро от ОПРР 2007-2013 и 12,6 млн. евро съфинансиране от ФЛАГ ЕАД) за инвестиции под формата на нисколихвени заеми, гаранции и дялово участие в проекти на територията на столицата.
- „Регионален фонд за градско развитие“ АД - с ресурс от 56,6 млн. евро (18,9 млн. евро от ОПРР 2007-2013 и 37,7 млн. евро частно съфинансиране от „Сосиете Женерал Експресбанк“ АД) за инвестиции в нисколихвени заеми и дялово участие в проекти за градско развитие в гр. Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Стара Загора и Плевен.

Към 31.12.2013 г. по инициатива JESSICA бяха сключени 5 договора за финансиране (реконструкция на Женски пазар в София, реконструкция на Централен общински пазар в Стара Загора, изграждане на подземен атракцион в гр. Бургас, Завод за авточасти в гр. Русе и изложение „Флора“ в гр. Бургас) на обща стойност 47 791 144,15 лв., от които средствата по ОПРР представляват 12 503 507,75 лв. В рамките на периода до 31.12.2013 г. бяха одобрени още 4 проекта за градско развитие на обща стойност **12,8 млн. лв.** Бяха реконструирани и рехабилитирани 932,326 км пътища второкласна и третокласна пътна мрежа, бяха изпълнени проекти за модернизирание на градския транспорт на 7-те големи града на България: София, Бургас, Пловдив, Варна, Стара Загора, Русе и Плевен, като общият размер на предоставената финансова помощ бе 402 млн. лв. и т.н.

Какво би могло да се промени към по-добро през новия програмен период?

През новия програмен период се очаква по ОП „Региони в растеж“, която замести ОП „Регионално развитие“, да се осигурят 1,170 млрд. евро (през сегашния период бяха около 1,6 млрд.). Номиналното намаление е с 27%. Но трябва да се има предвид, че сумите по новата финансова рамка са в цени от 2011 г. Ако те се преведат в цени от 2005 г., съгласно дефлатора на ЕЦБ, то реалното намалението е около 45%.

Очаква се разпределение по следния начин:

- подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика - 20%;
- адаптация към изменението на климата и превенция на риска - 1%;
- опазване на околната среда и ресурсна ефективност - 4%;
- устойчив транспорт и развитие на мрежовите инфраструктури - 7%;
- социално приобщаване и борба с бедността - 33%;
- образование, учене през целия живот - 37%.

Предвидени са средства и за техническа помощ.

Кои са проблемите и предизвикателствата? Преди всичко е необходимо да се постигне по-голяма интегрираност в кохезионните мерки на регионално ниво. Това може да стане, като на базата на новия инструмент „Водено от общността местно развитие“ или на базата на Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) се осъществяват действително интегрирани териториални инвестиции чрез партньорства „отдолу“, т.е. чрез сдружаване на заинтересовани общини и области. В България съществуват 10 регионални общински сдружения за решаване на общи проблеми. Този подход може да се насърчи и с мерки „отгоре“. Интеграцията трябва да засегне и взаимодействието между ОП „Региони в растеж“ и Програмата за развитие на селските райони.

Необходимо е и да се постигне по-добър географски баланс на инвестициите. Би могло в икономически най-изостаналите региони и особено в Северозападния район за планиране да се създаде междинно звено към ОП „Региони в растеж“. Не бива да се допуска засилване на сегашния краен моноцентризм, когато средствата се концентрират в София и в още 2-3 големи града. В перспектива София би могла да се обособи като отделен район за планиране, а остатъкът от сегашния Югозападен район да се слее с Южния централен район. Въобще с всички средства трябва да се насърчи един „умерен полицентризм“, за да се избегне по-нататъшното концентриране на населението в столицата.

За да се постигне по-голям социално-икономически ефект (по-голяма добавена стойност), от кохезионните мерки е необходимо създаването на аналитично звено, което да прави оценка на социално-икономическото въздействие от гледна точка на дефинираните цели, а не от гледна точка на усвоените средства и изпълнените дейности. Прекалено много стратегии и планове има сега, които често си противоречат. Това води до прекалено голям дял на разходите за консултантски услуги и до изкривяване на приоритетите. За подобряване на ефикасността би помогнало и усиляването на обществения контрол и на прозрачността при определянето на приоритетите и при осъществяването на дейностите. Би могло да помогне усиляването на автономията на регионалните съвети за развитие, включително чрез включване на повече представители на гражданското общество, чрез провеждане на изнесени заседания, на общински и регионални референдуми.

Библиография:

1. Народно събрание на Република България, Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, Годишен доклад относно напредъка по програмите, съфинансирани със средства на ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство, през периода 2007 - 2013 г. и подготовката на Република България за новия програмен период 2014 - 2020 г., С., 2014 г.
2. Регламент (ЕО) №1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), ОВ L 154, 21.6.2003 г.
3. Beauvais, C., Jenson, J., Social Cohesion: Updating the State of the Research, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, 2002.
4. Commission staff working document on the free movement of capital in the EU (SWD(2013) 146 final).
5. ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Brussels, 1999.
6. Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции - Европейският съюз между очакванията за икономически ползи и опасенията за политически разходи

Ясен Георгиев,
Институт за икономическа политика

В търсене на нови двигатели за своите икономики през лятото на 2013 г. Европейският съюз (ЕС) и САЩ започват преговори за всеобхватно споразумение, което се очаква да доведе до увеличаване на търговията и инвестициите чрез реализиране на неизползвания потенциал на трансатлантическия пазар. Споразумението за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции¹ си поставя за основна цел генериране на икономически растеж и създаване на работни места чрез осигуряване на подобрен достъп до пазарите от двете страни на Атлантика, постигане на регулаторна съвместимост между ЕС и САЩ и проправяне на пътя за определяне на нови взаимно признати стандарти. Конкретните стъпки за постигането на тази цел са премахването на митата и другите ограничения върху търговията със стоки, елиминирането на ненужните регулаторни ограничения пред търговията (свързани с различията по отношение на техническите изисквания, стандартите и процедурите по одобрение), опростяването на митническите формалности, съгласуване на подходите към правилата за произход, постигане на регулаторна съвместимост в

¹ Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP); наложилата се аббревиатура на български е ТТИП.

определени отрасли - химическа и автомобилна промишленост, информационни и телекомуникационни технологии, фармацевтичен и други свързани със здравеопазването сектори и др.

Очакваните икономически ползи на макроикономическо и наднационално равнище не отслабват опасенията за липса на достатъчна прозрачност в преговорния процес, а оттам и неяснота дали споразумението няма да подкопае конкурентоспособността на традиционни за някои европейски страни сектори, което би произтекло от по-облекчените регулаторни практики в САЩ. Не е за подценяване и фактът, че с прилагането на заложените норми за свободна търговия ролята на националните правителства в страните членки би била поставена на изпитание, тъй като те ще са принудени да се разделят с допълнителни правомощия за сметка на новите наднационални регулации. И още нещо - на равнище ЕС ТТИП се очаква да постави на изпитание и по-нататъшната икономическа интеграция между „стари“ и „нови“ страни членки. Всичко това налага внимателно вглеждане във вече анонсираните основни параметри на ТТИП и анализ на очакваните сценарии и свързаните с тях ползи и разходи от едно такова трансатлантическо споразумение по линия на допусканията за неговите измерения, ефекти и ограничения.

Измерения на двустранните отношения

САЩ продължават да са най-големият партньор на ЕС в сферата на търговията със стоки и услуги, чиято стойност достига около 800 млрд. евро годишно по данни за 2013 г. на ЕВРОСТАТ, макар и дялът на търговията със стоки да отчита постоянен спад в рамките на последното десетилетие. Докато през 2002 г. 28 % от износа на ЕС и 20 % от вноса са били към и от САЩ, то по данни за 2013 г. дялът им се е свил съответно до 17 % и 12 %. Въпреки това САЩ запазват първото място като експортна дестинация за страните от ЕС и третото във вноса след Китай и Русия. От своя страна, ЕС също е ключов партньор за американската икономика, заемайки второ място по обем на износа след Канада и второ място във вноса след Китай. Подобна е статистиката в търговията с услуги спрямо последните данни от 2012 г. - дялът на САЩ в износа от ЕС е 25 %, а във вноса - 30 %.

За обвързаността на икономиките от двете страни на Атлантическия океан, които съвкупно произвеждат близо половината от световния брутен вътрешен продукт (БВП) и генерират една трета от световната търговия, говорят и обемите на взаимните им инвестиции. Въпреки флукуациите в тяхната стойност в последните десетина години, обемът им продължава

да бъде впечатляващ - над 3 трилиона евро в края на 2012 г., като повече от половината са от страна на фирми от ЕС в американската икономика. В сравнителен план американските инвестиции на стария континент са три пъти повече отколкото всички американски инвестиции в Азия, а обемът на европейските отвъд океана - около осем пъти повече от всички европейски инвестиции в Китай и Индия, взети заедно.

Вземайки предвид горепосочената икономическа взаимозависимост, изглежда логично, че едно облекчаване на условията за търговията и инвестициите между двете страни би имало съществено значение за след-кризисното възстановяване на икономиките им. Понастоящем ЕС и САЩ са относително отворени по отношение на търговията и инвестициите помежду си, което е видимо и в ниските равнища на митническите тарифи. Макар от страна на ЕС те да са малко по-високи от тези в САЩ, като цяло тарифните ограничения са на сравнително ниски равнища - под 3%. Изключение правят само митническите тарифи, които двете страни прилагат за моторни превозни средства и хранителни стоки - 8% и 14,6% от ЕС и съответно 3,3% и 1,2% от САЩ.² Така по-голяма пречка пред икономическите субекти от двете страни представляват нетарифните бариери - митническите процедури и регулативните ограничения, до голяма степен свързани със стандарти за защита на потребителите и опазване на околната среда. Следователно, евентуално премахване на митническите тарифи би имало по-скоро ограничено въздействие върху търговските потоци, тъй като с изключение на автомобилната и хранително-вкусовата промишленост за останалите сектори тарифите имат ограничен протекционистичен ефект. За разлика от митническите тарифи обаче, повечето регулации на национално ниво не могат да бъдат премахнати толкова лесно, тъй като отразяват съществени различия, основаващи се и на културни и исторически фактори. Разходите за тях могат да бъдат минимизирани чрез частична конвергенция между регулативните режими и взаимно признаване на стандарти за качество, като ясно трябва да се дава сметка, че пълното им премахване е нереалистично.

Сценарии пред реализирането на ТТИП

Преговорите за прилагането на споразумение за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции стъпват на засиленото сътрудничество и икономическа конвергенция, които ЕС и САЩ развиват от 2007

² Francois, Joseph, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment An Economic Assessment, Centre for Economic Policy Research, 2013.

г. под шапката на Трансатлантическия икономически съвет.³ Неговата основна задача е именно да съдейства за постигане на споменатите цели чрез хармонизиране на регулациите като цяло. Друга основа за започналите преговори са идеите от 90-те години на XX век за създаване на трансатлантическа зона за свободна търговия между Европа и Северна Америка.

Когато стане дума за ефектите от прилагането на споразумение в рамките на ТТИП, в публичното пространство се цитират предимно данни от независим доклад за оценката на въздействието от споразумението, изготвен по поръчка на Европейската комисия (ЕК) от Лондонския Център за изследване на икономическата политика.⁴ Прилагайки модел, базиран на допускането за общото икономическо равновесие, докладът предоставя оценки за цялостното икономическо въздействие от едновременното намаляване на тарифните и нетарифните ограничения, като взема под внимание очакваните промени в БВП, общата продукция по сектори, общите и двустранните търговски потоци, равнищата на възнагражденията и трудовата мобилност.

Позовавайки се на данните в това изследване, ЕК обобщава четири възможни сценария пред ТТИП⁵:

- 1) запазване на статуквото със или без постигане на споразумение;
- 2) споразумение, при което са премахнати 98 % от митата, 10 % от нетарифните ограничения при търговията с услуги и 25 % от нетарифните ограничения при обществените поръчки;
- 3) всеобхватно споразумение за свободна търговия при консервативно допускане за премахване на 98 % от митата, 10 % от нетарифните ограничения при търговията със стоки, 10 % от същите ограничения при търговия с услуги, 25 % от нетарифните ограничения при обществените поръчки;
- 4) всеобхватно споразумение за свободна търговия при амбициозно допускане за премахване на 100 % от митата, 25 % от нетарифните ограничения при търговията със стоки, 25 % от същите ограничения при търговия с услуги, 50 % от нетарифните ограничения при обществените поръчки.

³ Transatlantic Economic Council.

⁴ Francois, Joseph, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment An Economic Assessment, Centre for Economic Policy Research, 2013.

⁵ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations, 12.3.2013.

Авторите на друго изследване, базирано на направено проучване сред респонденти с пряко отношение към въпроси на трансатлантическите икономически отношения, също открояват няколко възможни сценария пред ТТИП:

- 1) амбициозно, но постижимо споразумение, което не засяга някои спорни моменти;
- 2) повторение на ситуацията от преговорите в Доха след дълги и непродуктивни преговори между трансатлантическите партньори;
- 3) всеобхватно споразумение, с което се създава реален трансатлантически пазар.⁶

Интерес в горепосоченото изследване представлява и класификацията, дадена от запитаните експерти, на опорните точки в преговорите спрямо тяхната степен на трудност, от една страна, и степен на важност - от друга. Като най-маловажни, но най-трудни са изброени трудовите стандарти, екологичните стандарти, либерализирането на инвестициите и географските наименования за произход на стоките. Сред най-маловажните и най-малко трудните точки попадат либерализирането на износа на електрическа енергия и прилагането на съвместни принципи спрямо трети страни. Като най-важни и най-трудни за преговори са класифицирани теми като обществените поръчки, генномодифицираните храни (ГМО) и селското стопанство, фармацевтичната индустрия, защитата на личните данни в интернет, финансовите услуги, санитарните и фитосанитарните мерки и процеса на регулативна конвергенция. На последно място за най-важни и най-малко трудни се смятат сфери като защита на авторското и сродните му права и намаляване или премахване на тарифните ограничения.

Адресирането на тези опорни точки в преговорите и разрешаването на свързаните с тях различия е и в основата на трите сценария, които разглеждат авторите. Първият сценарий е най-възможен и приложим в обозримо бъдеще, защото при него се приема, че няма да се разглеждат теми като ГМО в селското стопанство, екологичните стандарти и ограниченията в обществените поръчки, но при който може да се постигне премахване на бариерите пред търговията във всички останали сфери. Най-малко желан е, разбира се, вторият сценарий, който може да последва

⁶ Barker, Tyson and Garrett Workman, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios*, the Bertelsmann Foundation and the Atlantic Council, 2013.

съдбата на вече състояли се трансатлантически преговори, при които фокусирането върху спорните детайли (ГМО, защита на личните данни, културни и езикови квоти - особено френската практика за субсидиране на местни филми и музикални произведения и др.) е възпрепятствало постигането на споразумения.

На другия полюс е сценарий за подписване на всеобхватно споразумение до края на мандата на настоящата Европейска комисия (2014 г.), което е възможно, ако бързо се напредне с договарянето на най-важните и най-малко трудни моменти и на базата на достигнатата инерция в преговорния процес се постигне напредък по другите въпроси - нещо, което обаче няма как да се реализира без участието на законодателните органи от двете страни на Атлантическия океан.

Очаквани ползи от ТТИП

При постигане на четвъртия сценарий в доклада, изготвен по поръчка на Европейската комисия (ЕК) от лондонския Център за изследване на икономическата политика, на годишна база максималните ползи ще могат да достигнат 120 млрд. евро за ЕС, 90 млрд. евро за САЩ и 100 млрд. евро за останалия свят. На микроравнище такъв вариант на ТТИП би увеличил разполагаемия доход на едно четиричленно семейство с допълнителни 545 евро в ЕС и 655 евро в САЩ. Тези ползи се очаква да бъдат в резултат на ръста в двустранната търговия - увеличение на целия износ от ЕС към САЩ с около 28%, или 187 млрд. евро в номинална стойност, като около 80% от общите допълнителни приходи ще бъдат в резултат на намаляване на разходи, свързани с бюрократичната и регулативна тежест, както и вследствие на либерализиране в сферата на търговията с услуги и на обществените поръчки. Предварителните оценки показват ползи и за пазара на труда от двете страни на Атлантика - както по отношение на равнището на заплащане, така и на откриването на нови работни места за високообразовани специалисти и служители с по-ниска квалификация. Не на последно място, едно амбициозно споразумение би имало по-скоро пренебрежими отражения върху околната среда.

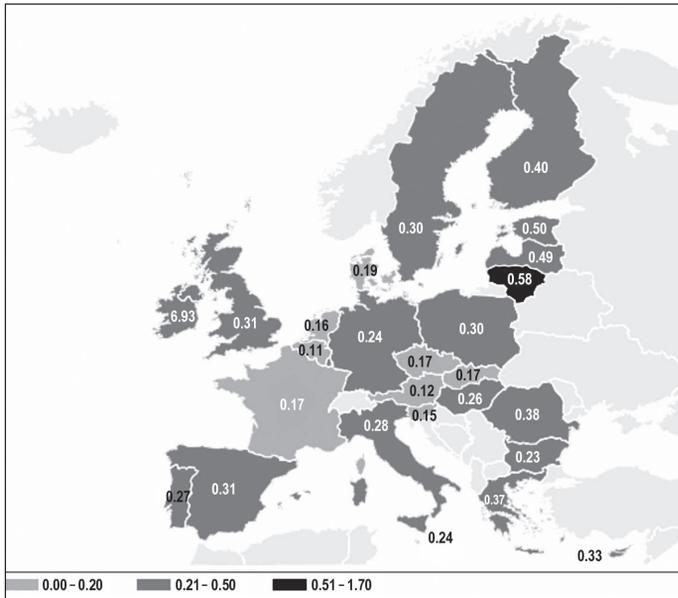
За да бъде представената картина по-всеобхватна, изследване на германския Ifo Institut по поръчка на фондация „Бертелсман“ допълва иконометричния модел на Центъра за изследване на икономическата политика, като се фокусира върху регионалните проявления на ТТИП, вземайки

под внимание и най-актуалните подходи за моделиране на икономическите въздействия върху безработицата.⁷ Изследването потвърждава добавената стойност от трансатлантическо споразумение, което се основава на премахването на нетарифните ограничения. В противен случай растежът вследствие от елиминиране само на митата би бил по-скоро незначителен.

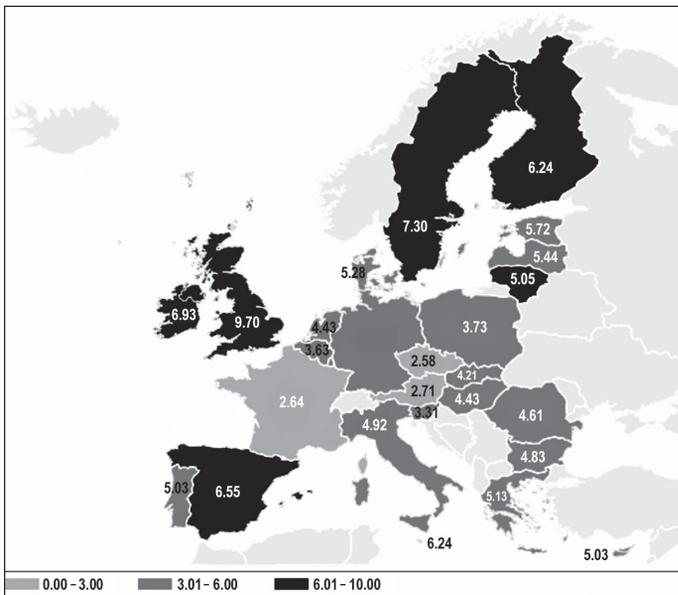
Най-голямо въздействие за търговията на страните членки ТТИП би имал за Германия и Великобритания като страните, които имат най-силно развити търговски връзки със САЩ: дялът на износа на Германия в общия износ на ЕС към САЩ през 2013 г. е 31 %, а на Великобритания - 15 %; дялът на Германия в общия внос от САЩ в ЕС е 15 %, а на Великобритания - 14 %. Така в резултат от постигане на едно всеобхватно трансатлантическо споразумение обемът на германската търговия с нейните европейски партньори би се намалил сериозно за сметка на облекчения достъп до американския пазар. Такава тенденция би се наблюдавала в най-голяма степен и за Великобритания. За ЕС като цяло подобно развитие би означавало отслабване на икономическата обвързаност на страните членки, както и спад на външнотърговските обороти със страните от Източна Европа и Северна Африка.

Както се вижда на фиг. 1 и фиг. 2., споразумение за свободна търговия между ЕС и САЩ би имало проявления и върху страните, които нямат пряко отношение към него, като например някои от по-малките или новите страни членки. Премахването на митата би имало най-голямо влияние за доходите в прибалтийските страни, следвани от Великобритания и средиземноморските страни. Една пълна либерализация от своя страна, включваща отпадане на нетарифните ограничения, би имала значително по-осезаем ефект върху страните в ЕС. При такъв сценарий доходите във Великобритания еднолично ще усетят най-сериозната корекция в посока нагоре, следвани от тези на жителите в скандинавските страни, Ирландия, Испания, прибалтийските страни, Гърция, Португалия, Италия и т.н. Доходите в Германия и Франция биха нараснали под средното за ЕС (5%), но за сметка на това, най-бедните страни в ЕС биха усетили реална полза и действителен принос в процеса на конвергенция. За САЩ стойностите биха били ръст в размер на 0,8% в доходите на глава от населението при частична и 13,4% - при пълна либерализация.

⁷ Felbermayr, Gabriel and Benedikt Heid, Sybille Lehwald, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal?, Bertelsmann Stiftung, 2013.



Фиг.1. Промяна в реалния доход на глава от населението при премахване на мита
 Източник: Ifo Institut/ Bertelsmann Stiftung



Фиг.2. Промяна в реалния доход на глава от населението при пълна либерализация
 Източник: Ifo Institut/ Bertelsmann Stiftung

Политически отражения от ТТИП

Ако ЕС и САЩ успеят да поставят търговията и инвестициите помежду си на нова договорна основа, печеливши ще бъдат както всички страни членки, така и ЕС като цяло, чиято конкурентоспособност изостава от десетилетия спрямо САЩ и все повече се задъхва в надпреварата с възникващите пазари. Разбира се, ползите няма да се проявят с еднакъв обхват за всички страни и с еднакъв знак за всички икономически отрасли, някои от които ще трябва да се справят със силния натиск от страна на по-евтиния американски внос. По отношение на ефекта върху доходите, от представените по-горе проекции е видимо, че страните, подкрепящи европейската интеграция най-ревностно през последните десетилетия, ще отчетат сравнително по-малко ползи от такъв тип икономическо споразумение със САЩ. И докато предполагаемите ползи от ТТИП могат да охладят намеренията на Великобритания за излизане от Съюза, то преговорите поставят въпроса дали няма да се стигне до появата на нови екзистенциални въпроси за бъдещето на Европейския съюз. От една страна, ТТИП може да се окаже ако не алтернатива, то поне сериозно предизвикателство пред едно от безспорните достижения на Европейския съюз - единния вътрешен пазар. От друга страна, трансатлантическото споразумение ще се отрази и върху икономическите връзки на Съюза със съседните му страни, които често се използват от ЕС като инструмент в отношенията му с тях.

Съгласно предварителните преговорни позиции, споразумението за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции би трябвало да улесни до такава степен търговията от двете страни на Атлантика, придавайки на наднационалните регулации сериозно предимство спрямо правомощията на националните правителства и правораздавателни органи. Липсата на официална информация дали споразумението ще обхване механизмите за уреждане на споровете между инвеститори и държави, дава основания за опасенията, че по силата на ТТИП ще бъдат създадени специални търговски арбитражи, които могат да налагат търговски санкции в полза на частни ищци. Редица споразумения за свободна търговия включват процедури за разрешаване на спорове между инвеститори и държави, които се осъществяват от частни арбитражни институции, функциониращи извън националните юрисдикции. Такъв тип процедури приравняват правния статут на държавите и частните компании и уреждат дейността на трибунали, които имат правото да налагат съдебни решения над национални правителства при нарушаване или неспазване

на инвеститорските интереси - нещо, от което се опасяват редица потребителски и екологични организации в ЕС.

Заключение

Постигането на споразумение в рамките на Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции вероятно ще допринесе за ускоряване на следкризисното възстановяване на икономиките на стария континент, макар оценките за очакваните икономически ползи от него все още да се базират на ограничен брой анализи и доклади. При всички положения, ако се стигне до подписване на всеобхватно споразумение, компаниите в страните членки ще трябва да балансират между конкурентния американски внос и желанието си да реализират своите стоки и услуги на големия американски пазар, чиято покупателна способност е значително по-кохерентна от този на ЕС-28. Но на фона на предполагаемите ползи изникват редица въпроси и рискове, които все още не могат да намерят своя еднозначен отговор и решение. Европа, и в частност Европейският съюз, все по-бързо губи своите позиции в световен план, но дали в опита си да възстанови позагубения си блясък, особено с оглед на проблемите в еврозоната, Съюзът няма да изпадне в ситуация, при която някои от основните му достижения - единният вътрешен пазар, високите стандарти в опазването на здравето и околната среда, ще бъдат поставени на сериозно изпитание на масата на преговорите?

Библиография:

1. Европейска комисия: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>
2. Монд Дипломатик. Българско издание на Le Monde diplomatique: <http://bg.mondediplo.com>
3. Barker, Tyson and Garrett Workman, The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios, the Bertelsmann Foundation and the Atlantic Council, 2013
4. Felbermayr, Gabriel and Benedikt Heid, Sybille Lehwald, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal?, Bertelsmann Stiftung, 2013
5. Francois, Joseph, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment An Economic Assessment, Centre for Economic Policy Research, 2013
6. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations, European commission, 12.3.2013
7. Resolution on Investor - State Dispute Resolution In the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Trans Atlantic Consumer Dialogue, October 2013

Членството на България в ЕС: седем години по-късно

Доц. д-р Светла Бонева,
катедра „МИО и Бизнес“, УНСС - София

В началото на 2014 г. България приключи седмата година от своето пълноправно членство в ЕС. Период, достатъчно дълъг, за да бъде направена равностметка на успехите и пропуските, на очакванията и разочарованията, на опита си да бъдат извлечени поуки как би трябвало да отстояваме и защитаваме интересите си в Съюза.

Първите седем години от членството на България в ЕС съвпаднаха с остра икономическа, финансова и дългова криза в ЕС, с нарастващи евро-скептични настроения сред редица страни членки и безпокойство за бъдещето, както и с възраждането на считани за преодолени и забравени в миналото националистически клишета и риторика. Вторите седем години от членството на България в ЕС съвпадат с периода на многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 г. - 2020 г. - период, белязан със значителни съкращения на финансовите средства¹ за две основни европейски политики - общата селскостопанска политика и кохезионната политика². За първи път в историята на ЕС стойността на новоприетата многогодишна финансова рамка на Съюза е намалена - за следващия седемгодишен период тя ще бъде 959 988 млн. евро, което е със 73 млрд. евро по-малко от първоначално предложения проект от ЕК - 1033 млрд. евро. В сравнение с изминалия програмен период (2007-2013 г.)³ намалението на общия размер на новата МФР (2014-2020 г.) е с повече от 34 млрд. евро, като най-големите намаления, засягащи съответно кохезионната политика и общата селскостопанска политика, са 29,7 млрд. евро и 47,5 млрд. евро.

¹ Бонева С. Многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014-2020 г. и приоритетите за развитие на разширения съюз, сб. д. „Членството в Европейския съюз и НАТО - поуки за България“ изд. компл. УНСС, София, 2014, с.157-163.

² Бонева С., Основни аспекти на политиката на сближаване на ЕС, изд. „Димант“, Бургас, 2011.

³ Бонева С., Европейска икономическа интеграция: бюджет и бюджетна политика на Европейския съюз, Университетско издателство „Стопанство“, София, 2011.

Първите години на членството на България в Съюза не се оказаха лесни и не оправдаха напълно амбицията на страната ни да бъде активен член на ЕС, допринасящ ефективно за развитие и успешно прилагане на общите политики и подходи.

Какво успяхме да постигнем през седемте години членство в ЕС?

Предвид цялата сложност на комплекса от политики, инструменти, подходи и правни норми, съставляващи на практика ЕС, главните аспекти и насоки в дейността на България се свеждат до следното:

1. През изминалите години осъзнахме бавно и по-колебливо, отколкото би следвало, че страната ни в цялост, а не само част от администрацията, пряко ангажирана в работата с институциите на ЕС, се е присъединила към ЕС. Осъзнахме, че губим много, ако управленските структури на различни равнища (бизнесът, научните и изследователски центрове, неправителственият сектор, профсъюзите и т.н.) не участват активно в **изготвянето на националните ни позиции, които да бъдат отстоявани при приемането на законодателните актове на ЕС**^{4,5}. Важността на тази задача произтича от обема на европейското законодателство, неговия дял в националната правна система и примата му над националното право. Например, над 80% от законодателството на федерално структурирана държава като Германия е формирано въз основа на задължителните насоки на Брюксел, независимо че федералната структура сама по себе си предполага по-голям дял от специфични национални правни актове. Какво остава тогава за по-малка и не така структурирана държава като България. Ако не участваме активно в етапа на изготвянето и съгласуването на правните актове, ще изпаднем неизбежно в ситуацията да прилагаме норми, които други са изготвили и в които не са отчетени нашите специфични интереси. Постигането на тази цел предполага активна работа на администрация и научни среди, на НПО и обществени организации със службите на Комисията на етап, в който тече първоначалното им обсъждане.

2. Една особено чувствителна тема са фондовете на ЕС. Изминалият период ни показва, че тези средства, така важни за националната ни икономика, не се предоставят безусловно и изискват огромни усилия при изготвянето на

⁴ Boneva S. Impact assessment of directive 2010/12/EC of the Council on the structure and rates of excise duty applied on manufactured tobacco, Proceedings of the International Scientific Conference 'The Global Economic crisis and the Future of European Integration' Nis, October 18, 2013, p. 283-293.

⁵ Бонева С. Приложение на инструмента „Оценка на въздействието“ в България, сб. д. „Българското общество и законодателството“, Изд. „ИВИС“, Велико Търново, 2011, с. 269-287.

качествени проекти по различните оперативни програми, при подготвянето на прозрачни търгове и обществени поръчки, при осигуряването на безпроблемно функционираща ефективна и призната от партньорите ни в ЕС съдебна система. Може би точно в този аспект разочарованията са най-големи и стигат дори до изразяване на съмнения в ползата от членството ни в ЕС. Опростен подход на тази оценка се свежда до баланса на съотношението „платени/получени“ средства в/от бюджета на ЕС (таблица 1). В подобни анализи често се анализират единствено постъпленията по седемте оперативни програми в България и се пропускат финансовите постъпления по другите раздели на бюджета - раздел 2, свързан с общата селскостопанска политика (преките плащания и развитието на селските райони), раздел 1а (предвиждащ средствата за извеждане от експлоатация на блокове 1-4 на АЕЦ „Козлодуй“) и раздел 3 („Външни граници и миграция“).

Таблица 1. Вноски на България в общия бюджет на ЕС (млн. лв.)

Година	Планирани вноски по Закона за държавния бюджет	Реално платени вноски по данни на Министерството на финансите	Разлика
2007	634,4	595,1	39,3
2008	659,9	720,1	-60,2
2009	931,8	746,2	185,6
2010	779,7	669,7	110,0
2011	811,5	779,1	32,4
2012	895,7	682,6	213,1
2013	908,2	852,2	56
Общо вноски за МФР 2007-2013 (млн. лв.)	5 621,2	5 045	
Общо вноски за МФР 2007-2013 (млн. евро)	2 882,7	2 587	
Общ бюджет за България от Структурните фондове и Кохезионния фонд за периода 2007 - 2013 г. (млн. евро)	6 853		
Обща стойност на проектите, договорени по 7-те ОП в България* (млн. лв.)	21 395,8		
Общ бюджет за България от Структурните и инвестиционни фондове за 2014-2020 г. (млн. евро)	7 123		

* Посочена е общата стойност на проектите, по които има сключени договори към 7 май 2014 г., съгласно информация на Интегрираната система за управление и наблюдение (ИСУН). В тази обща стойност на проектите се включват националното съфинансиране и собственото съфинансиране от страна на бенефициентите.
Източник: *Закони за държавния бюджет на Република България за 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 г., портал <http://www.eufunds.bg/>, Финален вариант на Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.*

Средствата, с които България разполага по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд за периода 2007 - 2013 г. възлизат на 6853 млн. евро, а за следващата финансова рамка 2014 - 2020 г. - на 7 123 млн. евро.

Средствата по преките плащания за селскостопанските производители възлизат съответно на 2652 млн. евро за периода 2007 -2013 г. и 4547 млн. евро за периода 2014 - 2020 г., а средствата за развитие на селските райони са 2642 млн. евро през изминалия финансов период и съответно 2 078,6 млн. евро през новия.

Договорените средства за извеждане от експлоатация на блокове 1-4 на АЕЦ „Козлодуй“ за периода 2014 - 2020 г. възлизат на 260 млн. евро.

Вноската на България в бюджета на ЕС през периода 2007 - 2013 г. се колебае около 400 млн. евро годишно и възлиза на 2,58 млрд. евро общо за 7-годишния период. Интересен е фактът, че тя е толкова, колкото сме получили само за развитие на селските райони или за преки плащания на земеделските производители през периода 2007 - 2013 г.

Усвояването на средствата от европейските фондове се оказва доста трудна задача както за бенефициентите, които трябваше да подготвят качествени проектни предложения, така и за администрацията ни, която трябваше да организира конкурсните сесии за подаване на проектни предложения. България е усвоила към 30 септември 2013 г. 33 % от средствата по Структурните и Кохезионния фонд (СКФ)^{6,7}. След нас е само Румъния - с 19.7 на сто. Следва обаче да се има предвид, че към същия момент най-добре представящата се кохезионна страна, Португалия, има усвояване от 65.6 на сто, а от друга страна, много близо до нас - с около 34% усвояване, са страни като Малта, Чешката република и Словакия. Очакванията са през оставащите две години от финансовия период (съгласно правилото N + 2) страната ни да ускори усилията си и значително да увеличи усвояването на средствата.

Приносът на България в приходната част на бюджета на ЕС е 0,33% (таблица 2). България внася по-малко от половин процент от общата сума на бюджета, но в страната ни живеят 1,45% от гражданите на ЕС. Съпоставими с нашето население страни внасят в пъти повече в сравнение с нашата страна.⁸ Това показва очевидните бюджетни ползи, които страната ни има от членството си в ЕС. В същото време е и повод да се замислим, тъй като вноските в

⁶ Бонева С., Паричните потоци от ЕС към България: авансови, междинни и окончателни плащания, сб. д. „Теория и практика на финансовите престъпления“, Университетско издателство „Стопанство“, УНСС, София, 2008, с.248-255.

⁷ Бонева С., Финансиране на политиката на сближаване на ЕС за периода 2007 г. - 2013 г., Научни трудове на УНСС, Университетско издателство „Стопанство“ - УНСС, София, т. 2, 2009 г., с. 291-314.

⁸ Ако разделим дела на населението на страната спрямо общото население на ЕС съответно на дела на националните вноски на страната в общия бюджет на ЕС, ще получим коефициент 4,40.

бюджета се формират като процент от брутния национален доход, хармонизираната ДДС-база, събраните от нашите митнически пунктове мита и т.н. Малката ни вноска показва колко малка и свита е нашата икономика като съпоставка с населението на страната. Това е и причината в началото на годината в Законите за държавния бюджет на Република България да са били планирани по-големи вноски, а текущата икономическа обстановка е позволила внасянето на по-скромни вноски в общия бюджет от страна на България.

Таблица 2. Съпоставка между относителния дял на населението на страните членки от общото население на ЕС и относителния дял на вноските на страните членки в общия бюджет на ЕС (за избрани страни, близки до България по население или икономически показатели) към 1 януари 2013 г.

Държава	Брой на населението (подредени по брой на населението)	Дял на населението на държавите членки от общото на ЕС	Национални вноски в общия бюджет на ЕС	Дял на националните вноски на страните членки в общия бюджет	Коефициент, показващ колко пъти е по-голяма претеглената вноска на избрани страни членки в сравнение с България
ЕС (27 държави)	501403599		112 532 820 848	100%	
Малта	421 364	0,08	58 116 769	0,05	
Люксембург	537 039	0,11	304 598 436	0,27	
Кипър	865 878	0,17	165 355310	0,15	
Естония	1 320 174	0,26	157 571 535	0,14	
Латвия	2 023 825	0,40	195 864 412	0,17	
Словения	2 058 821	0,41	333 788 866	0,30	0,9
Литва	2 971 905	0,59	299 439 179	0,27	
Ирландия	4 591 087	0,92	1 199 071 908	1,07	
Словакия	5 410 836	1,08	653 659 213	0,58	1,8
Финландия	5 426 674	1,08	1 918 082 791	1,70	5,2
Дания	5 602 628	1,12	2 351 258 040	2,09	6,3
България	7 284 552	1,45	374 045 538	0,33	1
Австрия	8 451 860	1,69	2 688 827 302	2,39	7,2
Швеция	9 555 893	1,91	3 165 103 190	2,81	
Унгария	9 908 798	1,98	921 537 120	0,82	
Португалия	10 487 289	2,09	1 522 321 566	1,35	
Чехия	10 516 125	2,10	1 374 378 090	1,22	
Гърция	11 062 508	2,21	1 830 786 637	1,63	
Белгия	11 161 642	2,23	3 631 943 714	3,23	
Холандия	16 779 575	3,35	4 242 421 003	3,77	
Румъния	20 020 074	3,99	1 280 954 949	1,14	
Полша	38 533 299	7,69	3 657 129 242	3,27	
Испания	46 727 890	9,32	9 642 716 849	8,57	
Италия	59 685 227	11,90	14 708 741 084	13,07	
Великобритания	63 896 071	12,74	13 617 389 478	12,10	
Франция	65 578 819	13,08	19 851 907 373	17,64	
Германия	80 523 746	16,06	22 367 540 845	19,88	

Източник: изчисления на автора по данни на Евростат (за населението на ЕС) и на Официален вестник на ЕС, 8.03.2013 г., Общ бюджет на ЕС за 2013 г., Таблица 7 „Обобщение на финансирането на общия бюджет по вид собствени ресурси и по държави членки“.

3. През изминалите години на членството си в ЕС страната ни осъзна, че ЕС въвежда последователно и разширява непрестанно системите си за наблюдение и контрол. Нещо повече - тези системи все по-целенасочено се обвързват с механизми за санкциониране. Още с началото на нашето членство ЕС наложи на страната ни **Механизъм за сътрудничество и оценка** (МСО). С въвеждането му за България и Румъния ЕС въведе постоянен мониторингов инструмент върху нашата съдебната система с цел отстраняване на недостатъците в нея и постигане на ефективен напредък в борбата с корупцията и организираната престъпност. Предварителните очаквания, че до 3 години след членството на България в ЕС показателите за борба с корупцията, организираната престъпност и ефективността на съдебната система ще бъдат изпълнени и мониторингът ще бъде прекратен, се оказаха прибързани. Не само че механизмът не бе вдигнат, но постепенно останалите държави членки наложиха - макар и без формално основание - неговото обвързване с приемането на страната ни в Шенгенското пространство. Така определени държави членки поставиха тези въпроси в категорията на доверие към нашите институции.

Същевременно, в последните две години се подготвят **нови хоризонтални механизми за наблюдение и контрол** в политическата сфера. Четири страни членки, начело с Германия, лансираха новата инициатива „Върховенство на закона“, която представлява общ за всички държави членки контролен инструмент върху съблюдаването на политическите критерии в националните законодателства, ефективността на съдебните системи и действията на полицията. Новото в тези предложения е, че набелязаните критерии се обвързват с наказателни санкции, вкл. намаляване и/или спиране на финансирането по фондове на ЕС.

Първоначалните очаквания, че след въвеждането на този хоризонтален механизъм ще бъде премахнат МСО като дублиращ и ненужен инструмент, не се сбъднаха. За съжаление голяма част от държавите членки нямат нагласата да прекратят нашия специфичен механизъм дори и след въвеждането на хоризонталния мониторинг.

И докато тези контролни инструменти в политическата сфера са все още на ниво обсъждане и разработване, то в икономическата и финансовата сфера подобни контролни механизми вече се прилагат. България измина четири цикъла от т.нар. европейски семестър - инструмент, чиято цел е да постигне интегриран подход между фискалната и икономическата политика и икономическото развитие. Чрез този инструмент ЕС изпраща на страните членки важното послание, че макроикономическата стабилност е необходимо, но недостатъчно условие за развитието на ЕС и че са

необходими целенасочени мерки за постигане на растеж⁹ и повишаване на заетостта, укрепване на конкурентоспособността на европейските икономики. Сега навлизаме в петия цикъл на европейския семестър. Започваме консултации с ЕК, следва изготвянето на годишния преглед на растежа и отново след консултации с ЕК изготвянето на националната годишна програма за реформи и програмата за сближаване. На тази основа ЕК изготвя специфичните препоръки за страните членки. В третия семестър сред препоръките за България имаше за първи път и препоръка към ефективността на съдебната система. В хода на подготовката на четвъртия европейски семестър протече дискусия за необходимостта от разработване и въвеждане на подробна система от нови показатели за икономическото и финансово състояние, както и такива, отчитащи състоянието на социалните системи и заетостта в държавите членки, която също ще подлежи на внимателно проследяване. Фокусът на тези показатели се изразява в пренасочване на инвестициите от инфраструктурата към инвестиции в наука и изследователски дейности, в иновации, генериращи възможности за растеж.

4. В края на 2013 г. и началото на 2014 г. страната ни се изправи пред сериозно предизвикателство, свързано с хуманитарната криза в Сирия. През последните 90 години от своята история България не е приемала такъв бежански поток. Кризата в Сирия и геополитическото разположение на България изискват от нашата страна комплексен подход - тя трябва да изпълни своите задължения, произтичащи не само от европейското законодателство, но и от международните договорености за справяне с хуманитарни катастрофи, по които е страна. България не разполага с финансовите и инфраструктурни ресурси, за да се справи с проблем от такъв мащаб. Месеци наред страната бе подложена на безпрецедентен натиск от нелегални имигранти и лица, търсещи убежище. В сравнение с минали години миграционният поток към България в началото на 2014 г. е нараснал 7 пъти.

Предизвикателствата пред бъдещето

В икономическата сфера най-голямото предизвикателство за България в краткосрочен план е възстановяването на икономиката и доверието на инвеститорите в нашата икономика. Във връзка с това за България от особено значение е постигнатото на Европейския съвет в края на месец юни

⁹ Бонева С., Индексът на конкурентоспособност като основен показател за икономически растеж, сп. „Бизнес посоки“, бр.1, 2008, с.10-19.

2013 г. споразумение по многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 - 2020 г. Бюджетът на ЕС за следващия финансов период продължава да бъде основен инструмент за инвестиции в растеж и заетост, преодоляване на социално-икономическите различия и осъществяване на значими структурни реформи. България участва активно в дебата по бъдещата финансова рамка, отчитайки значението и приноса на средствата от ЕС за сближаването в Европа. Подчертава необходимостта от тяхното адекватно фокусиране върху нуждите на най-бедните държави членки, където подкрепата от ЕС е най-необходима. Проблемът тук е, че страната ни разглежда средствата от бюджета на ЕС като средства, заместващи недостатъчното национално финансиране в редица области. В стремежа си да стори това страната ни не може да очертае ясно своите „европейски приоритети“, върху които да фокусира финансирането от европейските фондове. В процеса на разпределянето на бюджета за България от европейските фондове за периода 2014 - 2020 г. страната ни се стремеше да осигури балансирано финансиране за всички сектори и бе твърде колеблива да посочи конкретни приоритетни сектори и региони, към които да се насочи финансирането.

В краткосрочен план основните приоритети на България би трябвало да се насочат към подобряване на абсорбционния капацитет на страната към СКФ и подобряване качеството на проектите. Усилията ни трябва да бъдат съсредоточени върху реализирането на проекти със стратегическо значение за развитието на страната.

Необходимо е внимателно да отчитаме новите, все по-сложни условия за усвояване на европейските фондове. Новата МФР въвежда допълнителна система от санкции, свързани с т.нар. **макроикономически условия**. България трябва да подходи особено внимателно към това, защото тези макроикономически условия са полезен инструмент за финансова дисциплина, към чийто стимулиращ, а не санкциониращ характер, трябва да се стремим.

Дебатът за ефектите от инвестициите на европейския бюджет е не само въпрос на национален интерес, той е важен и за целия Съюз. Европа трябва да провежда реформи, които да я направят много по-конкурентоспособна в международен план. Глобалните тенденции засилват международната конкуренция, азиатските и латиноамериканските икономики са във възход. Това налага ЕС да реформира своите икономики и социални системи, за да възстанови растежа и да създава нови работни места. В този контекст България подкрепи инициативата на ЕК за борба с младежката безработица - въпрос от особено значение за нашата страна, тъй

като засяга основния национален капитал - човешкия. Преодоляването на тревожните нива на младежка безработица не може да бъде самоцел и е свързано с постигането на напредък по другите въпроси на икономическата политика. България трябва да създава нови работни места за младите хора. Има категорична нужда от предприемане на спешни социални и икономически мерки. Единствено структурни реформи на пазара на труда, засилване на трудовата мобилност в рамките на ЕС, реформи в образователната система и подобряване на бизнес средата биха дали устойчиво решение на проблема в дългосрочен план.

България участва и в дебата за бъдещето на ЕС. ЕС преминава през труден период - нарастват тенденциите за отслабване на Съюза, обособяване на групи от държави членки вътре в Съюза (например въз основа на членство в еврозоната), поставяне под съмнение на някои основни принципи на ЕС като свободното движение на хора и значението на кохезионната политика. Заедно със сходно мислещите държави членки България работи срещу тези тенденции. Националният ни интерес изисква действия в посока на запазване на ролята на ЕС и на основните принципи, върху които той е изграден - солидарност, кохезия, единство, интегритет, равнопоставеност на държавите членки. В наш интерес е България да защитава ролята на ЕС за задълбочаване на интеграционните процеси и на общностния подход. В същото време, обаче, страната ни трябва да бъде чувствителна към разширяването на компетенциите на Съюза в някои области, които са от ключово значение за запазване на конкурентните предимства на националната ни икономика.

България активно участва и в дискусиите по въпросите на енергийната сигурност^{10,11,12,13}, завършването на единния енергиен пазар на ЕС до 2014 г. и засилването на външните измерения на енергийната политика на Съюза. Нашата основна цел тук трябва да бъде постигането на достъпни и конкурентни цени на електроенергията.

¹⁰ Бонева С., Особенности на преговорите по Многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014-2020 г., сб. докл. „България и ЕС: шест години по-късно“, изд. компл. „Стопанство“, София, 2013.

¹¹ Boneva S., The EU Energy Policy - Current State and Perspectives for Development, Economic Alternatives, Issue 1, 2008, pp.101-114.

¹² Бонева С., Схеми за финансиране на проекти за енергийна ефективност и използване на възобновяеми енергийни източници за производство на електрическа енергия, сп. „Управление и устойчиво развитие“, издателство „Лесотехнически университет“, София, т. 21(3-4), 2008, с. 203-208.

¹³ Бонева С., Енергийната общност „Европейски съюз - Югоизточна Европа“ - фактор за укрепване на интеграционните процеси в разширения ЕС, сп. „Управление и образование“, Изд. „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас, 2009, т. V, с. 22-28.

България има важна роля за формирането на общата европейска политика по отношение на държавите от Югоизточна Европа и Черноморието. Страната ни подкрепяше интеграцията на Хърватия в ЕС, която вече е факт. България има интерес и би трябвало да подкрепя позицията, че всички държави от Западните Балкани трябва да имат ясна европейска перспектива, при стриктно изпълнение на критериите за членство и спазването на добросъседските отношения на всеки етап от процеса на интеграция.

Интеграцията на държавите от Западните Балкани в ЕС и НАТО е най-сигурната гаранция за тяхното мирно развитие. В този процес България има важна роля и инициативи. По подобен начин стои нашият принос за отношенията между ЕС и държавите от Черноморския регион, където има перспективи за разгръщане на широко икономическо сътрудничество във всички сфери. България участва активно и в Източното партньорство - стратегическа инициатива на ЕС, от която можем да спечелим в икономически и политически план.

България се подготвя и за председателство на Съвета на ЕС, което трябва да поеме на ротационен принцип през втората половина на 2018 г. - проучва опита на другите държави членки, оценява необходимостта от специфична подготовка на отделните министерства за поемане на ангажиментите по председателството и работи по проект на нормативен акт за създаване на работна група на високо политическо ниво за разработване на концепция за подготовка и осъществяване на едно успешно председателство.

В заключение може да се каже, че България участва успешно в интеграционните процеса на ЕС и е достоен член в голямото европейско семейство на Съюза.

Изводи

Първите години от членството на България в ЕС не бяха лесни, предвид амбицията на страната ни да бъде активен член на ЕС и да допринесе за ефективно развитие и успешно прилагане на общите политики на Съюза. През своите първи седем години в ЕС страната ни се ориентира и осъзна как функционира Европейският съюз. Осъзнахме, че за да можем по-добре да защитим своя национален интерес в ЕС, е необходимо управленските и експертни структури на различни равнища (бизнесът, научните и изследователски центрове, неправителственият сектор, профсъюзите и т.н.) да участват активно в изготвянето на националните ни позиции, които

да отстояваме при приемането на законодателните актове на ЕС. Само така ще могат реално да бъдат отчетени специфичните български интереси и ще избегнем ситуацията да прилагаме норми, които други са изготвили и нямащи нищо общо с българските интереси.

Необходими са сериозни усилия за подобряване на абсорбционния капацитет на страната ни за усвояване на европейските фондове, чрез изготвяне на качествени проекти по различните оперативни програми, подготовка и провеждане на прозрачни обществени поръчки, осигуряване на безпроблемно функционираща, ефективна и прозрачна съдебна система, укрепване на административния капацитет на страната, по-смели стъпки към изграждане на електронно правителство.

РАЗШИРЯВАНЕ,
АСОЦИИРАНЕ,
ДОБРОСЪСЕДСТВО -
ВЪЗМОЖНОСТИ
И РЕАЛНОСТ

Overcoming the Crisis of Post-Accession Conditionality of the EU: Lessons Learned from the CVM's Failure

Prof. Georgi Dimitrov,
Sofia University 'St. Kl. Ohridski'

On the 3th of February 2014 the European Commission published an unprecedented report on the state of the rule of law in the EU and the related quality and effectiveness of the anti-corruption policies in each Member State. It is extremely important that for the first time the EC officially recognizes the existence of this key problem which the sustainability of the democracy and the economic development depends on. Even more important is that this problem is seen as a priority common task for the development of targeted anti-corruption policies, which in each national case should be resolved by applying a set of specific measures. A month later the EC introduced to the European public a new Framework to safeguard the rule of law in EU¹ (FSRL) which made clear that the EU anti-corruption report is a component of this new political instrument. At this point it is beyond any doubt that the EC's concerns about the abuses of the rule of law, which is 'at the heart of EU'², are serious and the Commission is ready to respond adequately.

¹ For details of the new framework see http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm. Accessed on 15.04.2014.

² This is a central statement of the EC in its reports on Bulgaria and on Romania to the European Parliament and the Council from July 2008. 'The Bulgarian authorities and the other Member States recognized that far reaching judicial reform and a concerted effort to fight corruption and organized crime were necessary if Bulgarians were to be able to exercise their rights as EU citizens and benefit from all the opportunities, including financial support, which EU membership would bring. More broadly, they recognized that principles which are at the heart of the EU - respect for the rule of law, mutual recognition and cooperating on the basis of a fundamental bargain of trust - could only be put into practice if these problems were tackled at source.' (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SEC(2008) 2350}http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=PrxzTPmWtNGDMqNI2_kby6C4CHXM6P4fL6GvcF4hpNt1k8fnNmhtj!-490668795?uri=CELEX:52008DC0495. Accessed on 15=04=2014).

In order to understand and appreciate properly this political novelty it should be checked against the background of the EC's previous experience of a post-accession conditionality crises in the CEECs. It is the latter that has been exemplified by the profound failure in the attempt to enhance the establishment of the rule of law in Bulgaria and Romania by means of the Mechanism of Cooperation and Verification (CVM).³ The mechanism is a specification of the post-accession conditionality of the EU to the needs of the two South-East European countries. It is important to stress that the CVM's failure to induce judicial reforms and any substantial advancement in the anti-corruption combat is simply a culminating stage of a more general process identified by the renowned Hungarian social scientist Attila Agh as the 'post-accession crisis of the EU'.⁴ He was not alone in his critical assessment of the post-accession conditionality⁵ and until recently the mainstream academic literature of Europeanization was predominantly over optimistic about the unchallenged transformative power of EU⁶. This is why the experience gained through the implementation of the CVM is very important - by understanding it we will acquire a more sophisticated view on the broader process of current and future EU enlargements.

First of all, let us explain the predetermined, yet politically constructed failure of the CVM. Our approach intentionally gives priority to the ***complexity, the internal dynamics and contradictions in the relationships between the parties involved, the contextuality and historical legacies, all seen as active constituents of the model for interaction of the process of European integration and Europeanization*** - especially when studying the development of EU conditionality.⁷

³ For details of the CVM see Alegre et al. 2009; Gateva 2013; Papakostas 2012; Vachudova/Spendzharova 2012. For a comprehensive and meticulous analysis of the empirical proofs of the CVM's failure see Dimitrov et al. 2014.

⁴ See Agh 2007; 2008a; 2008b.

⁵ As early as 2009 D. Kochenov summarized his critical study of the post-accession conditionality under the telling title of „resounding failure“. Today we may find numerous examples of critical examination of the post-accession conditionality, especially in Bulgaria and Romania (Alegre et al. 2009; Buzogany 2012; Ganev 2012; Gateva 2013; Ivanov 2012; Mendelski 2009, 2010; Mungiu-Pippidi 2011; Papakostas 2012; Racoviță 2011; Tanasoiu/Racovita 2012; Trauner 2009; Vachudova./Spendzharova. 2012).

⁶ See for example the works of Sedelmeier and Borzel.

⁷ Here we follow the methodological approach of Hughes and his associates: 'EU enlargement conditionality is more usefully analysed as an interactive and dynamic process rather than one that should be examined only in terms of clear causative effects within a narrowly positivist framework. By investigating how EU conditionality operated in a key policy area during enlargement we have demonstrated the dynamic and fluid nature of both the concept and its impact on the candidates. [...] the application of conditionality must be analysed on a case-by-case basis with regard to policy domain and country, paying attention to the multi-level actors involved both on the side of the EU and the candidate countries, their perceptions, the signalling of different rewards and sanctions, the interactions

In brief, the crisis of post-accession conditionality in Bulgaria and Romania has *built up as a result* of the clash of two long-term historical trends, which have produced *contrary but equally unrealistic expectations with regard to the CVM*. In this sense, the practical implementation of this *innovative EU mechanism* has been largely doomed to failure due to the paradigmatic particularities of the approach it is based on. The two different pre-histories, which pre-determine the different political approaches, values, and mental patterns of the parties involved, are what engender the counter, equally *Utopian expectations*.

The EC extrapolates on the basis of a) its experience from past years, from past enlargements and b) from the preparation for accession of the two South-eastern European countries. Now, this extrapolation amounts to projecting an unchanging model onto a future which now proves to be a time of significantly different, structurally deteriorated conditions - for both countries and globally. The national governments of the two countries are likewise projecting, but they do so in prioritising a package of opposite properties of the pre-accession conditionality already familiar to them (moreover, they project in the context of problems that are aggravating their situation)⁸. The high degree of vagueness and inner inconsistency of the EC's conditionality is very favorable for the emergence of these illusions. But it is also conducive to their clash and this is how the initial misinterpretation of the CVM and its current failure were politically constructed. Let us look into the details.

over compliance, and how as a process it develops over time.' (Hughes et al. 2005: 173-174). We should point out that in the literature specially devoted to Europeanization through conditionality for EU membership, *the question as to the approach to reforms for establishing rule of law* is treated very rarely (Hughes et al., Maniokas, Mungiu-Pippidi, Ágh, Sedelmeier, Kochenov), so these exceptions are extraordinary valuable: 'I argue that *the EUs approach to rule of law reform is not appropriate under the prevailing conditions in South Eastern Europe*. While the EU (together with its domestic change agents and other international donors) fights the rule of law reform battle with *de jure* and capacity-related reform weapons based on a technocratic and short-term approach, which focuses more on election outcomes than on the democratic process (Stewart 'The interplay of domestic contexts and external democracy promotion: lessons from Eastern Europe and the South Caucasus, in: *Democratization*, 16: 804-824. 2009), domestic veto players (reform opponents) use flexible guerrilla strategies which seem to be more successful in the long-run. Veto players employ an informal, flexible and non-democratic approach of resistance, which is based on influence, violence and licit and illicit actions by clientelistic power structures of political and economic actors (e.g. oligarchs), less formalized actors from the secret service, semi-mafia and criminal structures. Last but not least there are pressures and hidden actions by non-democratic countries (e.g. Russia) which hinder democratization in Ukraine and Moldova. The struggle over reforms resembles an asymmetric war, in which the EU pretends to reform (especially in the neighborhood countries) and the clientelistic powerful domestic actors pretend to be reformed. *Without changing the present reform approach of the EU, reform actions based on external conditionality will produce at best redistributive, capacity-related and short-term outcomes, rather than transformative and sustainable change.*' (Mendelski 2010: 15, italics added).

⁸ For instance, in 2008 Bulgaria had a budget surplus of 4 billion Euros, so the loss of EU funding did not seem very menacing for the government, which had only a one-term horizon of acting and thinking.

First, we will look at the processes in the aspect of EC-led conditionality. In-depth studies of this unprecedented political practice (Maniokas, Hughes et al., Grabbe, Ágh, Kochenov, Buzogány, Papakostas) have convincingly shown that its development over the decades of the EU history has had a distinctly *political character*.⁹ Its distinguishing features have the following fundamental *assumptions*:

- Conditionality is a universal EU instrument, i.e. it is applied by the EU to all candidate members and is thought to have a guaranteed impact, because, in typological terms, the EU is a voluntary union of societies of a same order. Hence, no deep social and institutional restructuring has been needed.
- The advantages of membership in the Union are so considerable and self-obvious that the national governments will do anything to achieve them. And once achieved, the norms and quality of social life of the Union, required by the countries' status as Member States, become self-sustained. Consequently, Europeanization is an irreversible process, and the only problem is once to become a member of the Union (which seems to happen automatically). That is why the *process of implementing the acquis* does not involve a strict regulation of rights and duties for preserving the status of EU membership, (broadly speaking, there is a discrepancy between the detailed regulation of the behavior of private agencies and the sporadic regulation of the behavior of governments in the *acquis*). The importance of forceful protecting the rule of law as a specific Commission political task arose only in recent years.
- Conditionality is invariably constructed as an asymmetrical power relationship, and this asymmetry is so conspicuous (Maniokas, Grabbe, Sedelmeier, Börzel and Risse, Papakostas) that it *excludes* the eventuality of resistance of the local elites that have chosen the course of EU accession. The pre-accession conditionality europeize successfully and permanently the major local political players. In other words, the post-

⁹ 'The comparative analysis of the Commission's reports cannot provide very clear and convincing arguments to support the choices made. There is no justification for the argument that only five countries had passed the line. The reports themselves have been written using different basis for evaluation and evaluation techniques.¹¹ Instead of clear methodology, the Commission used certain approaches which favoured certain countries and discriminated against others. It seems that the conclusions were made from the general impression about and the trust in a country rather than from the careful examination of its internal preparation [...] Later comments made by those who were involved in the particular decision-making suggest, for instance, that decision on Slovenia and Estonia made in 1997 was based more on geopolitical considerations. However, the decision was presented as an objective choice based on the Copenhagen criteria.' (Maniokas 2004: 5).

accession conditionality as a continuation of the former is in itself a guarantee that the rules will be obeyed, especially as EU *membership has no alternative*.

- Another assumption is that no one stands to lose from Europeanization and hence one cannot expect to meet with serious, systematic resistance against it, except by generally surmountable single 'veto players'. Apart from that, Europeanization is a natural process carried out through evolution, adaptation, diffusion, training, and socialisation, negotiating of opposed interests, calculation of benefits. It is a *normal way of development of European societies* (despite the excessive and/or disproportional focus on the economic, distinctly neo-liberal foundations of social life interpreted in specifically neo-liberal terms - something that was registered ten years ago by researchers Hughes, Grabbe, Ágh, and others). This necessarily leads to the political circumstance that the set of sanction instruments is very poorly developed, and also to a permanent disinclination to *apply even the existing sanctions*.
- Since it is hard to define what strictly constitutes fulfillment of the tasks involved in Europeanization, and the application of precise measures of fulfillment is impossible, the EC sets a priority on *measuring the success in terms of transposition of the acquis to the local normative basis*; from there on it is assumed that the mechanisms of rule of law, required under the Copenhagen criteria (Grabbe, Mendelski, Ivanov, etc.), begin to operate automatically. Heather Grabbe, however, is *very precise when she asserts that the minimalistic expectations of the Commission derive from the 'fluctuating' content and scope of the acquis themselves* (Grabbe 2006: 33-34).
- The policies for applying the EU conditionality are always impregnated with a considerable dose of intentional vagueness and ambiguity, even inconsistency, so as to leave *ample leeway for political discretion* (Hughes et al. 2005; Grabbe 2006; Ivanov 2012; Buzogany 2012; Maniokas 2004)¹⁰.

¹⁰ 'The Accession Partnerships left the rules of the game uncertain for applicants: what exactly would count as a 'failure to respect the Europe Agreements' or to make progress in fulfilling the Copenhagen criteria? The EU was still left with a large margin in interpreting whether applicants had met the conditions and whether or not relations were satisfactory in the period prior to accession.' (Grabbe 2006: 16, see also pp 19-20). 'However, no explicit rationale was presented for this agenda, even though it covered so many functions of the modern state. The conditions were presented as if they were self-evident, with no acknowledgement of the policy debates going on in the EU and outside...' (Ibid. 24) 'Even though this was such a wide agenda from such an important external influence, there was no detailed justification for these demands beyond the fact that they came in the name of joining the EU.' (Ibid. 25). The linkage between fulfilling particular tasks and receiving particular benefits was much less clear than in IFI conditionality because the tasks were complex and many of them were not amenable to quantitative targets that showed explicitly when they had been fulfilled.' (Ibid. 32).

- The fact that the EU conditionality efficacy widely varies on the specific country, sector policies, as well as on the historical point in time when it is applied is revealed at a very late stage of its historical development. Even more importantly, this variance still continues to be interpreted as a difference in degree and scope, not in principle (Sedelmeier 2011; Borzel & Risse 2012; Mendelski 2009; Toshkov 2012).
- As a result of all this, the *constant political innovativeness*, which the EU/EC accession conditionality has been achieving for nearly a quarter of a century (Hughes et al., Grabbe, Sedelmeier, Ágh, Borzel), is mostly a *spontaneous process* of learning from one's mistakes and *intuitive experimentation* rather than a political approach, understood and implemented as an operationalized strategy (Grabbe 2006). The non-occurrence of any major mistakes and failures so far (Europeanization is a constant „success story“) has justified this way of development and made it possible for conditionality to be continued persistently in its key characteristics, including its intentional vagueness¹¹. On the basis of this persistent political character of EU conditionality, at the point when it has to turn from *pre-accession* into *post-accession*, a critical period looms ahead. It is not coincidental that Ágh believes *that the whole period after the beginning of the Fifth enlargement is a period of EU crisis*. He is referring to the fact that post-accession conditionality ought to *be solving completely different tasks*, while in fact *it is continuing to follow its characteristics from the pre-accession phase*. Very briefly, this contradiction between the new nature of the tasks and the old nature of the solutions proposed by EU conditionality can be reduced to the contrary functioning of three trends:
 - a) the disappearance of the expected benefits from membership,
 - b) the change of the context (and the status of the former candidate countries), which results in a *growing change in the gravity of the inner motivation for conduct* under the conditions of full membership, while the context actually decrease this motivation, and, hence,
 - c) the question of the instruments to be applied for exercising influence in this new context becomes far more significant; however, these

¹¹ 'The EU's policy agenda for CEE was innovative in the history of European integration in that it went further than the agenda for any previous applicant. However, its development was an iterated process whereby the conditions were changed and reshaped over the pre-accession period. It was an often ambiguous conditionality, because the EU is a complex constellation of actors who often maintain ambiguity to gain agreement among themselves. For these two reasons, the conditionality was difficult to interpret for the applicants, and the researcher has to go to some lengths to 'deconstruct' the EU's agenda for the candidates before trying to analyse its impact.' (Grabbe 2006: 37).

instruments have deteriorated and have decreased in number (Gateva 2013). This is how the post-accession hooliganism in Bulgaria and Romania (Ganev) bursts out.

More importantly, in this way a new key characteristic of post-accession conditionality is constituted: an acute internal contradiction that, however, remains invisible or misunderstood by the agents of this political process. In fact, the failure of the CVM in Bulgaria and Romania has shown something that is not new in itself. ***The on-going course of political events reveals the structural crisis of the post-accession conditionality which has now been highlighted as a fundamental feature of the process because it has abruptly come starkly to the surface.***

This next *culminating phase of the crisis* is now produced by the clash of *contradiction, equally illusory expectations of the EC and the local governments*. The *illusion* underlying the EC's expectations from the application of the CVM consists in the EC's hope that the periodical reports will be as influential of impact as the reports of the pre-accession period used to be. Sustainability of the illusory hope is astonishing in light of the accumulated disproofs after the second year of mechanism application in both countries observed. Its key position in the EC's approach is evidenced by, for instance, the mere enumeration of the areas of existing social problems as if sufficient incentive for the local governments to focus their efforts on reforms in those specific areas. Also, the expectation is that the EC's 'naming and shaming' would be a sufficient warning for the governments to get back on the due and correct course of action. These expectations *were valid and were producing results* for nearly 10-15 years. It was only natural for the impression to arise, at that time, that these tacit assumptions regarding Europeanization are „universally valid“ (not to mention that the positivistic social researches are constantly confirming the assumptions both as facts and as slogans).

These expectations were illusory, due to the situation that was in fact quite different:

- Each successive wave of EU enlargement involves countries that differ significantly from the previous; the countries of the fourth and fifth enlargement different in type, but even within the overall set of 'East European' countries there were significant differences between Poland, Hungary, Czech Republic and Slovakia on one hand, and Bulgaria and Romania on the other, while the Baltic countries are also a separate and internally differentiated case (Estonia and Lithuania proved to be following quite different trajectories of development after their accession to the EU). This is not only a matter of differences in 'speed' of progress

or of some single trait by which the countries differ from one another in quantitative terms. Deep typological disparities exist between societies that prove to be qualitatively different so that separate subgroups are defined; for instance, Bulgaria and Romania are countries in which different languages are spoken, that has quite different history, yet hardly distinguishable in their typological aspect: they fell out together from the top ranks of the fifth enlargement, unlike the lagging Baltic countries that despite all managed to outdistance them.

- The causes of these typological differences lie in the *deep structural foundations of the social life*. (For instance, Bulgaria and Romania have a distinctly agrarian character of their economies and societies, that results in weak commercialisation, weak social cohesion, undeveloped civil society, a superficial Christianisation where the social bonds are constituted by the state power; hence, the 'first free elections' held after the internal communist party coups in both countries were won by the former communists; the central role of the state continues to be maintained, but the state is purposely kept in a condition of helplessness and is plagued by clientele, quasi-patriarchal relationships, etc. - there is a huge and still growing amount of literature on these questions.)
- All this means that for this type of societies the tasks of Europeanization are numerous, relate to a far greater range of social life domains, and have to deal with far more difficult challenges. In brief, tasks of such depth and range are practically unachievable, except - on paper only. But the lack of rule of law in these countries makes it very simple to adopt the *acquis* (as it is all the same whether the laws you will, in any case, *not* be applying in practice are part of national or of transposed legislation). Thus, it becomes possible to create the realistic illusion that these two countries are rapidly making up for their lag by adopting the *acquis*, a process by which the EC measures progress in EU membership preparation. On the basis of the EC's past experience, the Commission can be deceived in imitation of successful Europeanization of these two neighboring, typologically similar countries.
- Since there have been previous waves of enlargement, the EC *has now learned* how real the problem of law-implementation is, and has begun to insist on receiving precisely proof of *application* (meaning results). And this is far from being the only aspect of the fundamentally changed context of partnership. The change is due to the fact that the momentum for social change accumulated in the pre-accession period had confirmed seemingly the assumption that Europeanization is universal and

irreversible¹² and respectively made it seem inappropriate to penalize non-fulfillment. But when Europeanization has been in fact only on paper, the passage of a country to the status of EU member entails a major loss of incentives for respecting the rules and complying with them (Gateva; Ganev; Papakostas). The fundamental change implies several things: a) *expected benefits* of membership, and b) a *competitive environment* of other candidates, but also c) *the (im)possibility for parties to draw electoral advantages from mere membership in the EU for its own sake*. Apart from this, very little has really changed inside the countries in terms of quality of life; i.e., genuine Europeanization through the effective rule of law still has not happened.

- With the accession of Bulgaria and Romania to the EU, for the first time the unprecedented task that *the nature of the judiciary in the two societies be changed* through social transformations arose. This is a particularly delicate issue for two reasons. First, as numerous studies have established, the post-accession conditionality is productive with regard to policies that lean on clear *acquis* and for which progress can actually be proven. This is not the case in the sphere of justice, for an effectively functioning judiciary is a structural precondition for the rule of law, and under the Copenhagen criteria, *it is assumed rule of law already exists before a country is accepted as a member in the Union*. There simply cannot be an *acquis* relevant to *building the rule of law in EU-15*. Moreover, the sphere of the judiciary is too sensitive in each national society and therefore in this area *there is no possibility for having a common European regulation* (Alegre et al. 2009). Together, these two factors explain the lack of imperative norms in this particular sphere (Sedelmeier, Mendelski, Ivanov, Busogani, Papakostas, etc.), a lack that has proven crucial for the fundamental structural change in South-Eastern European societies.¹³ Hence the possibilities for the post-accession conditionality to be effective are quite limited from the beginning, and the CVM keeps moving on from the momentum of its supposed universality and with the memory of former successes in other sector policies.

¹² We should not forget that the Bulgarian-Romanian case is *certainly not the first case of reversibility in Europeanization in a post-accession period*: a precise empirical scrutiny based on complex quantitative indicators, leads to the conclusion that: 'The reform reversals after accession in most firstwave countries confirm the limited (unsustainable) impact of the EU.' (Mendelski 2009: 62).

¹³ 'In sum, with the partial exception of the Baltic States, post-accession backsliding in public administration reform and politicization of administration has been rather typical for the CEE countries. While the accession process stalled extensive (party) politicization witnessed during the 1990s, political actors have regained influence over public administration, as their power resource, after accession.' (Buzogany 2012: 1223).

- Secondly, we should radicalize the observation repeated time and again by M. Mendelski that post-accession conditionality in terms of following the EC recommendations really works when the recommendations refer mainly to *technical-procedural changes*. But as a general rule, the EC can achieve little results with regard to the kind of *structural reforms that might lead to a redistribution of power*. The proposed by CVM changes to be made in the judiciary systems of the two countries are precisely of the second type: these changes redistribute power not only within the judiciary system but also in the whole political system. It could have been foreseen from the start that the change would not work precisely in this sphere. Chances to achieve its objectives are quite exiguous due to the superimposition of both a) the effects of the 'sector' context of application of the post-accession conditionality and b) the pattern for the application of the accession conditionality inherited from the past focused only on external monitoring.
- The design of the CVM itself incorporates the basic assumption that governments will respond to the conditionality mechanism with *continuous enthusiasm, mobilization for progress during the period of preparation for EU membership* - either because they feel 'those are the rules' or out of sheer inertia. It is at this point that the EC's illusions about post-accession conditionality, shaped by experience from the path traversed in the pre-accession conditionality, become especially harmful. Since the governments, whatever their personal or party composition, *have their own counter illusions too, a fact of which EC certainly should be aware*. The governments are no longer guided by the 'proposed incentives' of the EU membership, which have now disappeared, but by their own habitual attitudes and party interests (Ágh, Ganev, Ivanov, Tanasoïu, Racovita).

This brings us to a new order of listing the key components of the Utopian expectations of the local governments, *expectations shaped during the previous years of cooperation with the EC*:

- The governments expect, as evidenced by the persistent lack of public debate on the budgetary structure of the operational programs, that the EC *will continue to finance capacity building* and so - they are in no hurry to build it by themselves (even though they have previously absorbed funds for this purpose to the amount of billions Euro). If they had built the capacity, the beneficiaries of European funding would have been the citizens themselves and the economic entities, *not the governments, whose power of redistribution would be drastically reduced*.

- The governments expect that *the EC will continue to count achievements on paper* as actual progress, evidenced by the effort for fabricating a large number of programme documents without practical consequences and so they naturally understand the application requirements and concrete results as an unfair 'change of the rules' or the application of a 'double standard'. However, for the governments, the achievement as the goals of the CVM would amount to a change of the whole social model, which would disempower the governments themselves; hence, they are sure that *any other party that comes to power would continue the same course of resistance against reforms* and the same imitation of Europeanization.
- The governments of Bulgaria expect that *the EC will take advantage of the previous practice of discretionary political bonuses awarded for loyalty* ('the gift for Kosovo') and will invest efforts in merely supporting pro-European discourse (under the constant *real threat of a turn of political interests towards Russia*, a threat that naturally does not exist in Poland or Hungary or the Baltic countries).
- The governments are confident, as shown in the 'bravery' in the stubborn resistance against the received recommendations, that *the EC will not use even its limited resources of sanctioning mechanisms*, because this would constitute a precedent later applicable towards the other member states.
- The governments, judging to some extent from past experience, rely on the fact that *the EC is as irresponsible in its conduct as they are, and will simply continue to 'play the political game'* (to close its eyes to the lack of various European standards in each of the monitored societies) like it did in the previous decade (this expectation has proven very unrealistic with a view to the social-economic impact of the world crisis of 2008). Their certainty derives from the logical argument that if it was otherwise their countries should not even have become members of the EU (as it should be the case with some other of the older member states, not just some post-communist countries but also Greece, and even Italy).

In brief, the governments also made extrapolations for the future based on CVM experience from the pre-accession stage; they did so because from their point of view, 'nothing has really changed'.

It becomes clear that the clash of these two types of opposite expectations was inevitable. The more serious problem beneath this particular situation was the lack of a *strict, legitimate and flexible* mechanism of the EC for coping with national regimes reluctant in cooperation. The large-scale spread of the

latter in many countries beyond the boundaries of CEECs is the real problem... The other side of the same problem is the need of a *far more active, permanent and deep involvement of the EC in domestic rule of law and reform affairs* surmounting the limits of mere monitoring.

This is exactly why the new Framework to safeguard the rule of law in EU is so important. It is a manifestation of qualitatively different methodological approach. First of all it introduces a radical change in *the pattern of interaction among the institutions of the Union* making the rule of law protection an issue of common concern and shared responsibility among the Council, the Parliament, the Commission, the national governments and the broader European public opinion. Second, the FSRL is *legally legitimate* being correspondent to the European Law and provides the specific normative base for universal, no matter how diversified, EU policies for safeguarding the rule of law. It is carefully designed to be both impartial and narrowly country-targeted: this mechanism will be enforced only where and when there are proofs of *systematic abuses of the rule of law*. Third, the new mechanism is strict yet flexible: it is meant to apply harsh sanctions on the Member States only if a series of intermediary warning signals of escalating seriousness of the problems would turn out to be disregarded. Here we find evidence that the EC has learned an important lesson - without a legitimate tool for effective political sanctioning, applicable to all Member States (and, hence, case-sensitive), it would be helpless and its powerlessness would continue to encourage disrespectful practices. The advantage of the new mechanism, finally, derives from the well-maintained balance - on one hand, the EC remains good-willed and cooperative with the respective national governments and yet, on the other hand, there is a clear three-step procedure leading to the gravest sanction (implementation of Article 7 of the Lisbon Treaty) which will be enforced eventually in case the previous warning measures do not work.

Nevertheless, there is a liability in the new political instrument. It is quite certain that FSRL is meant to be a preventive mechanism in first place - it is presumed that the governments, knowing that a sanctioning procedure is at hand, would comply with the rule of law and will act in a responsible manner. This assumption gravely underestimates the deep structural roots of the systematic corruption and the regular abuses of the rule of law in many European societies.

Notwithstanding this important liability, the FSRL is an important power resource and a new incentive for a responsible political behavior on behalf of the national governments. Therefore, it is worth of being academically and publicly supported.

References:

1. Ágh, At. 2007. 'Bumpy Road ahead in East and Central Europe: Post-accession Crisis and Social Challenge in ECE'. In: Ágh, At., Al. Ferencs (eds.) *Overcoming the Crisis. EU Perspectives after the Eastern Enlargement*. Budapest: 'Together for Europe' Research Centre.
2. Ágh, At. 2008a. 'Prospects and risks for the EU27 in the early 21st century: Outlines of a New Agenda for Team Presidencies'. In: Ágh, At. and J. Kis-Varga (eds.) *New Perspectives for the EU Team Presidencies: New Members, New Candidates and New Neighbours*. Budapest: 'Together for Europe' Research Centre.
3. Ágh, At. 2008b. 'Democratization and Europeanization of the ECE Countries: Post-accession Crisis and Catching-up Process in the New Member States'. In: Ágh, At. and J. Kis-Varga (eds.) *New perspectives for the EU team presidencies: New members, new candidates and new neighbours*. Budapest: 'Together for Europe' Research Centre.
4. Alegre, S./Ivanova, Iv./ Denis-Smith, D. 2009. *Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania*. CEPS Special Report, April 2009.
5. Börzel, T. 2011. *When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe*. KFG Working Paper Series, 30, September, Kolleg-Forscherguppe (KFG) 'The Transformative Power of Europe', Berlin: Freie Universität.
6. Börzel, T. & Th. Risse. 2012. *When Europeanization Meets Diffusion: Exploring New Territory*. *West European Politics*, 35:1.
7. Buzogány, Ar. - *Accelerating or Back-peddalling? Public Administration in Post-accession Central and Eastern Europe, Europeanization after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53 (2012), 2
8. Ganev, V. 2012. *Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007*. *East European Politics & Societies*, 20 November.
9. Gateva, E. 2013. - *Post-accession conditionality - translating benchmarks into political pressure?*, *East European Politics*, November 2013
10. Grabbe, H. 2006. *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. NY: Palgrave Macmillan.
11. Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon. 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*. NY: Palgrave Macmillan.
12. Ivanov, K. 2012. 'The 2007 Accession of Bulgaria and Romania: Ritual and Reality'. In: Schmidt-Pfister, D. & H. Moroff (eds.) *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*. London: Routledge.
13. Kochenov, D. 2009. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*. Kluwer Law International.
14. Maniokas, Kl. - *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal*, In: *Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East*, Dimitrova, Ant. (ed.) Manchester U. Pr., 2004

15. Mendelski, M. 2010. Where does the European Union Make a Difference? Rule of Law development in South-Eastern Europe. APSA Annual Meeting Paper.
16. Mendelski, M. 2009. The Impact of the EU on Governance Reforms in PostCommunist Europe: A Comparison between First and Second Wave Candidates. *Romanian Journal of Political Sciences*, 2.
17. Mungiu-Pippidi, Al. 2011. 'A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans'. In: Rupnik, J. (ed.) *The Western Balkans and the EU: 'the Hour of Europe'*. ISS, Chaillot Papers, June.
18. Papakostas, N. 2012. Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, *Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53 (2012), 2
19. Racoviur, M. 2011. Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria. *Romanian Journal of Political Sciences*, 1: 28-49.
20. Sedelmeier, U. 2012. Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession. *West European Politics*, 35 (1).
21. Sedelmeier, U. 2011. Europeanisation in New Member and Candidate States. *Living Review of European Government*, Vol. 6, No 1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>.
22. Sedelmeier, U. 2008. - After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. Special Issue: Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement, *Journal of European Public Policy*, 15(6)
23. Spendzharova, An., M. Vachudova. 2011. Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. *West European Politics*, Vol. 35, No. 18.
24. Tanasoiu, C. and M. Racovita. 2012. Post-Accession (Anti-) Corruption Record in Romania and Bulgaria. *L'Europe en Formation*, 2 (No 364): 243-263.
25. Tanasoiu, C. 2012. Europeanization post-accession: rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria. *Southeast European and Black Sea Studies*, 12 (1).
26. Toshkov, D. - Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet), *Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53 (2012), 2
27. Trauner, Fl. 2009. Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective. In: Frank Schimmelfennig and Florian Trauner (eds): *Post-accession compliance in the EU's new Member States*, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol. 13, Art. 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>.
28. Vachudova, M./An. Spendzharova. 2012. The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession. *European Policy Analysis*, 1.

Future Perspectives of the EU Enlargement towards the Western Balkans

Vasko Naumovski, PhD, Associate Professor,
Jovan Andonovski, MA, PhD Candidate,
Ss. Cyril and Methodius University of Skopje, Macedonia

Europe has always been a land of visions and opportunities, a true cradle of knowledge and prosperity which allows everyone equality and wellbeing. That is how it is functioning immaculately and with no impediment. All of us, as a part of this continent, are continuously striving to make it even better than it was. We continuously pave the path for the future generations to make it even more successful and prosperous. This is where the European integration comes into play, because it shows to be the most efficient way to unite all the countries into one. Truly, 'United in diversity', just as the motto says.

All of us which belong to the European continent are united in diversity, and as such, endeavour to connect through all of our cultural backgrounds and political and democratic aspirations. Also, through that, we can achieve a stronghold which will be the outbreak from our own visions and wishes. It is indisputably important for all of us to reach the next level. And we will do that only by uniting whole of Europe.

It is more than vital to remember that the region of the Western Balkans is more than important when it comes to integrating the whole community into one big family, into one entirety. That is how all of these visions will come into reality, all of these wishes will be fulfilled accordingly, and for the benefit of each citizen. We as human beings should be interconnected through our mutual understanding of the area, and should strive to make it a better land for all of us.

Ten years ago a promise was made to the Balkans for its European integration. This promise has served as an incentive for a remarkable transformation across the region. And as such, this transformation has brought about many

changes that can be seen as beneficial. The Balkan countries are reaching a level that is secured with stability and understanding. This also refers to the neighbourly relations among the countries.

The issue itself presents a new platform which will help us identify many points that are beneficial for each Balkan country. Accordingly, it is important to note that EU integration is on the highest point on each country's agenda. Through it, we shall achieve a new level of interconnectivity among the Western Balkans.

The regional cooperation is a principle of the highest importance for political stability, security and economic development of the whole western Balkan area: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia (which is now a successful member state), Macedonia, Serbia, Montenegro and Kosovo.

Moreover, regional cooperation corresponds to a commitment made by the countries of the region at the EU - Western Balkans Summits of Zagreb (in 2000) and Thessaloniki (in 2003) as well as with the Stabilisation and Association Agreements. Many of the challenges facing the Western Balkan countries are not only common but also have a cross-border dimension, which involves their regional neighbours as well. The European Union granted all countries of the Western Balkans a clear perspective of EU membership, subject to fulfilment of the necessary conditions, in particular the Copenhagen criteria and the conditions of the Stabilisation and Association Process.

The Stabilisation and Association Process, which consists of Stabilisation and Association Agreements (SAA), EU financial assistance and autonomous trade measures, represents a long-term commitment. Political efforts, as well as financial and human resources must be invested in the process. The central part of the process is the conclusion of a Stabilisation and Association Agreement. It entails the establishment of a contractual relationship between the EU and a Western Balkans country, with mutual rights and obligations. The agreement has high political value and will lead to the establishment of a free trade area and to reforms for harmonising national standards with those of the EU. A signature on the agreement also means that a country has chosen to become a member of the EU.

Croatia is already an EU Member State, Montenegro is pursuing accession negotiations, Macedonia is a step from starting accession negotiations, and the agreement reached by Serbia and Kosovo enabled both of them to enter the next stages of EU integration processes.

The Western Balkan countries are fully committed regarding the EU integration process and following its agenda. After the ratification of the Accession Treaty by all Member States, the European Union welcomed Croatia as the 28th

Member State on 1 July 2013. Croatia is the first country to complete the Stabilisation and Association Process. Its accession is an example of the transformative power and stabilising effect of the enlargement process and the EU's soft power. As regard the rest of the Western Balkan countries: The decision of granting candidate status for Albania is expected this June 2014. The screening process for Montenegro was completed last June, and by now already 7 chapters has been opened for negotiation which gives clear perspective of the country's path towards the EU. Bosnia and Herzegovina takes part in the **Stabilization and Association Process**, and the relative bilateral SAA agreement has been signed in 2008, and ratified in 2010. After completing of the SAA ratification process in September 2013, at the beginning of 2014, Serbia marked the formal start of Serbia's negotiations to join the EU.

Last October the negotiations for a Stabilisation and Association Agreement with Kosovo were formally launched with the goal of signing the Agreement by the summer 2014 which represents a significant new phase in the EU-Kosovo relations.

The region has advanced its European integration and contributes to addressing the new challenges of global security. The path of the Balkans must lead to a complete European integration and nowhere else, since there is no other credible and sustainable alternative.

It is more than acknowledged that enlargement comes with a price tag - a more political than a financial one. However, the marginal benefits, in terms of political stability, improved human rights, rule of law and improved socio-economic situation, largely surpass marginal costs. Every euro invested in the enlargement today is a euro well invested. This is something that should be learned from all of the candidate states, because although the road ahead is extremely difficult, it is worth treading upon. Only by doing that, a full satisfaction and happiness for each country and its citizens can be reached. And only through that, prosperity will follow.

It is also acknowledged that the support for further enlargement is diminishing. Public opinion in EU Member States is preoccupied with economic uncertainties and rising unemployment. Enlargement with Western Balkans countries may not bring instant cure to these problems. However, it will be a continuation of the most successful peace project in history. 2012 Nobel Peace Prize granted to the European Union is not only a reminder of this achievement but also a strong encouragement for the Union to continue along this path. It shows a new dimension of success which is more than visible; it is a daily routine that is enjoyed by many people. That is how united we can all contribute for the European Union we know and care, and will take it out of its problems. We can help.

Putting enlargement on hold now and pursuing a 'wait and see' approach for the Balkans would be wrong. That is why it should be acted upon really fast, and with an optimistic approach that will lead the way. Only by doing this, the citizens of the Western Balkans might clearly see the wellbeing brought by the EU and the accession processes.

Enlargement fatigue can easily be spilled over into 'reform fatigue'. Despite the current challenges, the fact is that EU remains central partner and driving force for the modernization and economic development of our countries.

The upcoming accession of the Balkan countries into the EU is of historical significance. It is a clear evidence of the EU enlargement policy success and for revitalizing the process of EU integration of the countries in the region, on the basis of the agreed principals and clearly defined conditions. The Balkan membership in the EU will provide important contribution for further promotion of the regional stability and prosperity. There is too much history into the area which connects all countries. The sole existence of a musical tune can connect all countries of the area in a circle of friendship and understanding. That will be only strengthened by the successful accession of each country. We are becoming united through our cultures and diversities and living in a zone which allows free movement. That is how a future can be built.

The opening of the accession negotiations with the Republic of Macedonia would also be a crucial element in completing the 'Balkans' European puzzle'. Republic of Macedonia is fully prepared, more than any other candidate country, to enter the decisive stage of the journey to EU membership. Macedonia received the fifth assessment of the Commission that accession negotiations should be started without any further delay.

That doesn't mean Republic of Macedonia is perfect - undoubtedly challenges still lay ahead on the path to the European Union - further enhancing effectiveness of judiciary and public administration, raising economic growth and employment, fight against organized crime and corruption and rule of law. Starting accession negotiations can only facilitate addressing these challenges and help the Republic of Macedonia to advance in the fulfilment of all necessary criteria.

There is a solid progress made and many positive win-win arguments for a Council decision in June. From acceleration of internal reforms, to positive impact on the regional stability and socio-economic development, over to favourable influence on the process for overcoming the name difference with Greece. There are many success stories behind that just give us inspiration and strength to make it all happen.

As a landlocked country with an open market economy, the Republic of Macedonia has an essential interest to have good relations with all its neighbours.

Its economic development depends on the quality of our links and networks. Macedonia's multi-ethnic society is reflected in the cultural links with its neighbours. This is how the region is more than important.

The Macedonian authorities attach great importance to their relations with neighbouring Greece. There is a wish to walk the road to EU membership in cooperation with and using the experiences of Greece. The macedonian side have initiated in good faith a series of specific activities aimed at both intensifying bilateral cooperation with Greece and strengthening mutual trust.

As regards the Greek-Macedonian difference over the name of the Republic of Macedonia, on many occasions the macedonian side reiterated the wish to see this difference resolved sooner rather than later, in accordance with democratic principles, international law and as set out in the framework provided by the UN resolutions on the matter, the Interim Accord and the Judgment of the International Court of Justice. Opening EU accession negotiations can only positively influence the efforts to resolve the name issue, not vice versa. Postponing the start of negotiations proved to be an unproductive approach. We base our views on past experiences, and we believe that being in the European Union will give us a sense of closeness and strengthened friendship, which will then allow for a more successful dialogue. That is how problems are solved.

Macedonia remains committed to building a common European future with all neighbours, based on European principles and by respecting mutual sensitivities. All open issues and differences can be resolved through dialogue pursued with mutual respect and confidence, by honouring European values, democratic principles and human rights.

Bilateral relations between the Republic of Macedonia and other Western Balkans countries are continuously at a high level. Incessant, constructive and friendly dialogues on a number of issues of mutual interest are established. They have a common interest in the maintenance and promotion of good neighbourly relations, in order to ensure security, stability and prosperity in the region. There are many ways to attain this kind of relations, but the most important ones are the neighbourly relations.

The Republic of Macedonia has no alternative but to follow the path towards EU membership. It is the path that has been paved for the last 20 years and the one that has the consensual support of all political subjects, as well as the unwavering support of all citizens. We are resolute to persist on this journey until we reach the final destination. The start of the EU accession negotiations with Macedonia cannot be postponed indefinitely. It is an undeniable fact showing that Macedonia's place is in the European Union.

During this period, the Government of the Republic of Macedonia proved to be committed to deliver concrete results and to meet not only the targets set in the these five priorities agreed within the High Level Accession Dialog, but also in all areas under the Copenhagen criteria, and especially the political criteria. The start of negotiations with Macedonia will have a positive influence on the reform momentum and will be cohesive when it comes to the Macedonian multiethnic society, which will then encourage reform efforts in the region, and will strengthen the credibility of the EU.

The relations between the EU and the Western Balkans countries are developing and the European Union has adopted a good approach to the region because it has brought progress as well as cooperation between the conflicted countries. This is especially evident in the bilateral and multilateral meetings organised by or with the support of the European Union where presidents, ministers or members of parliaments gather and take common decisions that are valuable for the whole region.

The bilateral disputes are one specific area where the integration of the Balkans into the EU can be endangered. Namely, several cases of vetoing the accession of a candidate country by a Member State have put into question the integrity of the EU enlargement and the Union as a whole. Croatia's accession was blocked by Slovenia due to a territorial dispute; Macedonia's accession is still blocked by Greece due to the 'name issue'; while Turkey has been blocked by Greece and Cyprus due to the dispute over the 'Cyprus issue'. The inability of the EU to put pressure on its members to lift the veto has created these blockades, and encourages other members to abuse the right of veto in the accession of new members.

Having the experience with a blockade in their own accession, some countries may use the veto in similar situations once they are inside the club. We can expect usage of the veto right in certain forthcoming accession: Croatia may block Serbia; Serbia may block Montenegro (or vice versa), Albania, Kosovo or Bosnia and Herzegovina; Macedonia may block Albania or Kosovo; etc. This significantly increases the need for the EU to find a way to solve the bilateral disputes in order to protect the common interest. After all, protection of national interests has never been a goal of the European unification project.

In conclusion, we can see how all the countries from the Western Balkans show a devout ambition when it comes to the European integration. It is a mere fact that there will be a better functioning with all of these countries for Europe as a whole. All of us are a part of a big family which aims to create better internal and external changes which will bring about great wellbeing, prosperity and success. We, as citizens of the European continent, should never forget that.

Интеграция на капиталовите пазари на страните - кандидатки за ЕС в Югоизточна Европа - проблеми и предизвикателства

Гл. ас. д-р Юлия Стефанова,
Институт за икономически изследвания при БАН
Калина Димитрова,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Увод

Целта на доклада е да се анализира текущото състояние и основните ограничения пред интеграцията на капиталовите пазари в страните - кандидатки за членство в ЕС от Югоизточна Европа (ЮИЕ), чрез сравнителен анализ със страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) и България. В хода на сравнителния анализ се извеждат основни проблематични аспекти и предизвикателства, които тези страни следва да преодолеят с оглед на бъдещото им интегриране в капиталовите пазари на ЕС.

1. Състояние на капиталовите пазари в страните - кандидатки за членство в ЕС от Югоизточна Европа, и на България

Стремежът на ЕС за насърчаване на стабилност и демокрация чрез интеграция в Югоизточна Европа е свързан с редица предизвикателства. Приоритетно място в процеса на сближаване към ЕС имат структурните реформи в региона, утвърждаване на принципите на действащата пазарна икономика, демокрацията и правовия ред. Очаква се страните - кандидатки за ЕС,

да осъществяват процеса за подготовка по присъединяване чрез разработване на макроикономически програми за действие, структурни реформи и конкурентоспособност. ЕС отчита, че по отношение на региона на ЮИЕ е необходимо да бъде създадена цялостна стратегия и политика на процеса на разширяване, тъй като фрагментираните инициативи няма да доведат до стабилен икономически растеж. Акцент в стратегията по разширяването се поставя върху необходимостта от развитието на регионалното сътрудничество, което се определя като основен индикатор за готовността на страните за присъединяване към ЕС. Това от своя страна налага необходимостта от изследване на процеса на регионално сближаване на капиталовите пазари на страните - кандидатки за ЕС в ЮИЕ, и открояване на проблемите, ограниченията и предизвикателствата пред процеса на тяхната интеграция в ЕС чрез сравнителен анализ със страни от ЦИЕ.

През последните 20 години *Белградската фондова борса* се развива по сходен начин с борсите на останалите страни от ЮИЕ. Наследник на бившия югославски капиталов пазар, Белградската борса първоначално търгува само дългови инструменти и държавни облигации и чак през 2000 г. акции от предшестващата приватизация са включени за вторично предлагане. Първите акции на публични дружества в Сърбия са листвани през 2010 г. Борсата е пълноправен член на Федерацията на евро-азиатските фондови борси и има сключени споразумения за сътрудничество с фондовите борси на Любляна, Загреб, Баня Лука, Сараево, Черна гора и Скопие.

Пазарната капитализация на Белградската фондова борса е 6,778 млрд. евро. Членовете ѝ са 42, а участието на чуждестранни инвеститори в цялостния оборот през последната година, макар и с големи флукутации, показва тенденции на растеж. През март 2013 г. нараства с 65 % на годишна база. След огромния спад на борсовите индекси, предизвикан от развитието на световната финансова криза през 2008 г. и последвалото ѝ повторение от 2011 г., основните индекси на разглеждания пазар - BELEX15 и BELEXline се повишават през 2012 г., а през 2013 г. - дори повече¹. Това може да се счита за потвърждение, че Белградската фондова борса следва правилна посока на развитие - към отвореност и по-голяма рентабилност.

Извършен емпиричен анализ установява силна корелационна връзка между фондовата борса на Белград и Виенската фондова борса (корелационен коефициент от 0,91), като 1 % нарастване в Австрийския борсов индекс АТХ води до ръст в BELEX15 с 0,565 %, а около 82 % от измененията в него могат да бъдат обяснени с промени в АТХ.

¹ The official website of Belgrade Stock Exchange - <http://www.belex.rs/eng/>.

Македонската фондова борса съществува от 1995 г. Само година по-късно тя става член на Федерацията на евро-азиатските фондови борси (FEAS), благодарение на което македонските борсови индекси се включват при изготвянето на Dow Jones FEAS Benchmark Composite Index и Dow Jones FEAS South East Europe Index. През 2006 г. борсата въвежда своя интернет система (Bourse Electronic System of Trading, Bestnet) за информация и анализи на текущото състояние на македонския пазар в реално време. Има действащи споразумения за сътрудничество с фондовите борси на Любляна, Атина, Белград, Загреб, София, Виена и Истанбул.

Основните показатели на Македонската фондова борса за 2013 г. бележат спад, като цялостният оборот намалява с 42,24%, а индексът на десетте най-ликвидни компании - MBI10, губи 12,34% от пазарната си оценка². Пазарната капитализация спада с 9,11% спрямо 2012 г., а към момента възлиза на 2,875 млрд. евро. Значителен ръст се забелязва в броя на листваните компании - от 32 през 2012 г. те достигат до 116 бр. през 2013 г., което е предпоставка за бъдещо увеличение на ефективността и ликвидността на пазара. Във връзка с прехода към пазарна икономика, хармонизирана с европейските пазари, се извършва поетапно раздържавяване на местни компании чрез емитиране на държавни облигации. Отделните емисии формират отделен индекс - OMB. Свободно търгувания обем на акции на официалния пазар е между 15-20%, а за 2013 г. няма нито едно първично публично предлагане главно поради високите бюрократични изисквания и документация в този процес.

При извършен регресионен анализ на индексите на фондовия пазар на Македония (MBI10) и на фондовия пазар на Сърбия (BELEX15) за период от 2005 г. до 2013 г. се установява следното: за всяко увеличение на фондовия индекс BELEX15 с 1% може да се очаква увеличение на MBI10 с 0.356%. Коефициентът на корелация между двата фондови индекса е 0,122, а този на детерминация е 0,0149. Следователно между фондовите борси на Македония и на Сърбия съществува слаба корелационна зависимост и само до 2% от измененията в MBI10 могат да бъдат обяснени с изменение в BELEX15. От друга страна, корелационният анализ между индекса MBI10 и този на виенската фондова борса ATX за същия период отчита, че за всяко нарастване с 1% в стойността на ATX може да се очаква намаляване в стойността на MBI10 с 0.210%. Между индексите на фондовите борси на Македония и Австрия съществува отрицателна корелация (коефициент на корелация от -0,1160) и само около 1% от измененията в MBI10 се дължат на промени в ATX (коефициент на детерминация от 0,0134).

² Macedonian Stock Exchange (2014), Annual Statistical Bulletin 2013.

Фондовата борса на Черна гора се основава през 1993 г., но двете ѝ най-значими структурни промени се случват през 2010 г. и 2013 г. През първата година борсата се слива с междуременно създадената Нова борса за ценни книжа на Черна гора, която вече е въвела електронна система за търговия. Това сливане се осъществява поради невъзможността две борси да оперират конкурентно на един слабо развит пазар (с 11 членове към днешна дата) и е пореден пример за това, че интеграцията е ключ към ефективното функциониране на фондовите борси в региона. В края на 2013 г. Истанбулската фондова борса придобива 24% от черногорската, което е още една стъпка в тази посока. Фондовата борса на Черна гора е член на Световната федерация на фондовите борси от 2008 г. и има действащи споразумения за сътрудничество с фондовите борси във Виена, Атина и с всички фондови борси от страните на бивша Югославия.

През 2013 г. цялостният оборот на фондовата борса на Черна гора възлиза на 30,77 млн. евро, което означава спад от 5,81% спрямо 2012 г. Намаление се отчита и при среднодневния брой на транзакциите: 26 през 2013 г., като за предходните три години този показател е съответно 29,55 и 80 броя. Пазарната ѝ капитализация бележи относително постоянни стойности през 2013 г. и 2014 г., като актуалните данни са за 2,887 млрд. евро³. Основни играчи на черногорския фондов пазар с най-голям оборот и брой търгувания са „Crnogorski Telekom“ JSC и „Crnogorski Elektroprenosni sistem“, а финансовите институции формират и самостоятелен индекс - MONEX PIF.

При извършен регресионен анализ на основния индекс на фондовата борса на Черна гора (MONEX20) и на Австрия (ATX) за периода 2005 - 2013 г. се установява, че 1% увеличение на фондовия индекс ATX води до увеличение в MONEX20 с 5,66%. Коефициентът на корелация между двата индекса е 0,727, а коефициентът на детерминация е 0,53. Това потвърждава висока корелационна зависимост на капиталовия пазар на Черна гора от фондовия пазар на Австрия и около 53% от вариацията на фондовия пазар в Черна гора може да се обясни с флукуации на водещия пазар в ЦИЕ. От друга страна, емпиричният анализ на индекса MONEX20 и на водещия сръбски индекс BELEX15 за същия осемгодишен период също потвърждава силна корелационна зависимост, като 1% увеличение на BELEX15 води до увеличение на MONEX20 с 11,27% при корелационен коефициент от 0,90, като 81% от измененията в MONEX20 се обясняват с промени в BELEX15 (коефициент на детерминация от 0,81). Слаба

³ Montenegro Stock Exchange (2014), Annual Report 2013.

корелационна зависимост в региона съществува единствено с капиталовия пазар на Македония (коефициент на корелацията от 0,10).

Седем години след членството на България в ЕС **българският капиталов пазар** остава ограничен по своя размер и недостатъчно развит спрямо страните от ЦИЕ и еврозоната. След началото на световната финансова криза пазарната капитализация като дял от БВП продължава да пада и към 2013 г. достига до 12,54% (като сумата е в размер на 5,1 млрд. евро) при 12,67% за 2012 г.⁴). На годишна база оборотът е 1,5 млрд. лева, което е ръст с около 28% спрямо 2012 г. Най-голям относителен дял има нарастването на оборота с акции и дялове на колективни инвестиционни схеми (256,94% ръст⁵). Независимо от високата степен на хармонизация на законодателната рамка и пазарните практики на равнище ЕС, в страната продължават да действат редица ограничения пред ефективното функциониране на капиталовия пазар.

На микроравнище се открояват малка капитализация на публичните компании, ниска ликвидност и висока ценова волатилност, както и малък обем свободно търгувани акции. От друга страна, на институционално равнище липсва изградена клирингова инфраструктура, без която е невъзможно развитието на деривативен пазар в България, като се установява и отсъствие на политическа воля за реформи на капиталовия пазар. Перспективата пред българския фондов пазар е да следва органично еволюционно развитие чрез поетапна тенденция на продуктова диверсификация, изграждане на подходяща структура за клиринг и задълбочаване на регионалните връзки в ЮИЕ и ЦИЕ чрез споразумения за сътрудничество на фондовата борса и централния депозитар с оглед на повишаване на степента на хармонизация в процесите и интерфейсите.

Емпиричният анализ на интеграционните връзки на капиталовия пазар на България с тези в региона на ЮИЕ показва силни корелационни връзки с капиталовите пазари на Сърбия (корелационен коефициент 0,993), Черна гора (корелационен коефициент от 0,966) и с Австрия (корелационен коефициент 0,915). Установява се че 12% от измененията в SOFIX се дължат на флукутации в BELEX15 (Сърбия), като около 16% от промените на българския фондов индекс се обясняват с промени във водещия индекс на Черногорската фондова борса MONEX20 и в този на Виенската фондова борса - АТХ. Македонският капиталов пазар е единственият в региона, при който се потвърждават слаби корелационни зависимости с българския, сръбския и

⁴ БФБ София АД (2014), Отчет за дейността на БФБ София АД за 2013 г.

⁵ КФН (2013), Обзор на небанковия сектор в България, кн.2, 2013 г.

черногорския капиталов пазар, а при сравнение с фондовия пазар на Австрия зависимостта е отрицателна.

2. Интеграционни инициативи на капиталовите пазари в страни от Централна и Източна Европа

Консолидационните процеси в ЕС се осъществяват предимно между фондови борси чрез сливане на регионално равнище и между паричния и деривативния пазар. Конкретни примери в това направление са еволюцията на Euronext, сливанията в Скандинавско-Балтийския регион и между London Stock Exchange и Borsa Italiana. Сливанията позволяват на борсите да обединяват усилия и ресурси в използване на единни платформи за търговия, с което значително намаляват технологичните си разходи. Ползите за икономическата активност, възникващи при интеграцията, са положителни⁶. Обемите на търговията нарастват и с това намаляват спредовете между котировките „купува“ и „продава“. Засилващите се консолидационни процеси между участниците на капиталовите пазари в ЕС се обяснява с фактори като повишено търсене на инвестиционни възможности, в рамките на европейското финансово пространство⁷.

Интеграцията на капиталовите пазари в четири страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), а именно Република Чехия, Унгария, Словения и Австрия, се осъществява чрез хоризонтална форма на консолидация между фондовите им борси и изграждане на холдингова структура - **Група на фондовите борси в Централна и Източна Европа АД (CEESEG AG)** и четири регионални дъщерни дружества с независим мениджмънт и постигане на висока степен на хармонизация в инфраструктурите за търговия, клиринг и сетълмент. Основна стратегическа цел на CEESEG AG като холдинг е консолидиране на регионалните пазари на фондовите борси на Будапеща, Любляна, Прага и Виена и насърчаване по-нататъшното им развитие и повишаване на ликвидността им. Чрез внедрената единна платформа за търговия XETRA на четирите фондови борси се цели постигане на хармонизация в пазарните сегменти, утвърждаване на процес на кръстосано членство между тях и разширяване на продуктовата група от финансови инструменти.

⁶ London School of Economics (2002), Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets.

⁷ Христова - Балканска, И. (2002), Новият финансов ред и формирането на европейското икономическо пространство, В: Икономически изследвания, XI, кн. 1, Икономически институт на БАН.

В международен план CEESEG AG предприема съвместни инициативи за повишаване на видимостта на четирите регионални фондови пазари и предоставяне на услуги чрез споразумения за разпространение на информация за борсовата търговия, лицензи за котиране на индекси и др. Групата изчислява и разпространява информация за над 90 борсови индекса на национално, регионално и секторно равнище в Австрия, ЦИЕ и Общността на независимите държави. Към 2013 г. групата има действащи споразумения за индексно сътрудничество с над 17 страни от така посочените региони (вкл. и с Китай), което подпомага повишаването на общия ликвиден фонд и обемите на търговия⁸. За улесняване на кръстосаните листвания при търговията на регионалните фондови борси и потенциала им за видимост в останалите пазари на Европа, групата поддържа директна връзка с Франкфуртската фондова борса. Към 2013 г. общата пазарна капитализация на групата достига 127 млрд. евро, а общият оборот е в размер на 68,5 млрд. евро⁹. В рамките на групата се изчисляват два групови индекса - CEETEX и CEESEG Composite Index. В първия се включват 25 от най-активно търгуваните акции с най-голяма пазарна капитализация на четирите фондови борси, а другият се състои от четирите водещи индекса на фондовите борси в групата (ATX, BUX, PX и SBITOP) и служи като бенчмарк.

През 2008 г. **фондовата борса на Виена** придобива мажоритарен дял от 81 % в Люблянската фондова борса (който през 2013 г. е увеличен до 100 %) и 92,7 % от фондовата борса на Прага. Съвместно с Oesterreichische Kontroll Bank фондовата борса на Виена притежава 86,3 % от фондовата борса на Будапеща. През 2010 г. след придобиване на мажоритарен дял в трите съседни борси, фондовата борса на Виена основава холдинговата компания CEESEG AG с единствен акционер Wiener Boerse AG и равностойни дъщерни компании - фондовите борси на Виена, Будапеща, Любляна и Прага. Холдинговата компания носи отговорност за стратегическото управление и администрирането на дъщерните компании. Тя координира също съвместните дейности за повишаване на видимостта на четирите пазара, както и клиринга и сетълмента на операциите.

През 2013 г. основният борсов индекс на Виенската фондова борса ATX бележи ръст от 6,05 %¹⁰, като обемите на търговията се покачват с до 30 % спрямо 2012 г. Пазарната капитализация достига до 85,40 млрд. евро, което представлява ръст с около 6,18 % спрямо 2012 г. Чуждестранни инвеститори от САЩ (22,8 %) и Великобритания (13,7 %) увеличават инвестициите

⁸ CEESEG (2013), The Year 2013 at the Central and Eastern Europe Stock Exchange Group.

⁹ CEESEG (2013), The CEE Stock Exchange and its Capital Markets 2012/2013.

¹⁰ CEESEG AG (2013), The Year 2013 at the Vienna Stock Exchange.

си във финансови инструменти на Виенската фондова борса, следвани от инвеститори от Франция, Германия и Норвегия. Така 71,3 % от общия обем на търговията на борсата се осъществява от международни членове (които на брой достигат до 57 от общо 91 членове на фондовата борса)¹¹.

Основните промени на **фондовата борса на Будапеща** след консолидацията в групата са свързани с увеличаване на броя на международните членове на борсата, които осъществяват под 50 % от общия обем на търговията и са особено активни на паричния пазар на борсата¹². От 2011 г. на фондовата борса на Будапеща действа обособен пазар („VETa Market) за най-ликвидни чуждестранни акции на европейски компании, деноминирани в унгарски форинти. Друга важна промяна през 2013 г. е внедряване на нова пазарна сегментация на пазара на акции, с което вече пазарите на акции на четирите фондови борси са хармонизирани и се подразделят на Prime Market и Standard Market. През 2013 г. пазарната капитализация на борсата бележи спад с около 10 % спрямо 2012 г. и е в размер на 14,4 млрд. евро, а водещият борсов индекс VUX регистрира слаб ръст с около 7,06 %.

В резултат на интеграцията на **фондовата борса на Любляна** с CEESEG AG се повишава международната видимост на капиталовия пазар на Словения и се насърчава регионалната търговия с продукти, индекси и борсови данни. Внедрената единна платформа за търговия XETRA стимулира достъп на отдалечени членове до борсата и привличане на международни портфейлни инвеститори. Внедряването на нови финансови инструменти като деривати е все още в началото и ще изисква по-нататъшно развитие на пазарната инфраструктура в рамките на групата, включително чрез въвеждане на единна система за клиринг и сетълмент. Над 55 % от общия оборот на борсата се осъществява от местни институционални инвеститори, а сред международните инвеститори преобладават тези от САЩ (21,8 %) за 2013 г.¹³. Пазарната капитализация на борсата бележи ръст с около 5 % спрямо 2012 г. и достига до 5,2 млрд. евро¹⁴.

През 2013 г. на **фондовата борса на Прага** чуждестранните институционални инвеститори преобладават пред местните, като осъществяват над 97 % от общия оборот на борсата. Водещо място заемат тези от САЩ (53,5 %), следвани от инвеститори от Великобритания (17,5 %). Пазарната капитализация на борсата отбелязва значителен спад с около 28 % спрямо 2012 г. и е в размер на 22 млрд. евро.

¹¹ CEESEG (2013), Institutional Investors and Austrian Stocks in 2013.

¹² CEESEG (2014), CEE Stock Exchange Group: Budapest - Ljubljana - Prague - Vienna. Key Figures.

¹³ CEESEG (2014), CEE Stock Exchange Group: Budapest - Ljubljana - Prague - Vienna. Key Figures.

¹⁴ Ljubljana Stock Exchange (2012), Institutional Investors and Slovene Stocks.

В резултат на засилените интеграционни процеси между анализираниите четири фондови борси в ЦИЕ се достига до отваряне на капиталовите им пазари за чуждестранни инвеститори, повишаване на хармонизацията в пазарните практики, процеси и поддържаща инфраструктура, привличане на чуждестранни членове и повишаване на видимостта на пазарите за институционални инвеститори. Важна бъдеща стъпка в процеса на интеграция ще бъде внедряването на единна система за клиринг и сетълмент на транзакциите с ценни книжа на четирите фондови борси, с което ще се постигне по-нататъшно намаляване на разходите за инвеститорите на тези пазари и ще се осигури ефективно управление на рисковете.

3. Основни изводи и заключение

Интеграцията на капиталовите пазари на страните - кандидатки за членство в ЕС от ЮИЕ, се оказва бавен и труден процес. Напредък има в хармонизацията на законодателствата съобразно изискванията на ЕС. Въведени са само местни електронни системи за търговия, докато на европейско ниво тече обединение на множество фондови борси чрез използване на единната система XETRA. Няма развитие на търговията с деривативни инструменти, а първичните публични предлагания са изключение. Такива проблеми се откриват в процеса на интеграция. Същевременно, икономическата функция на фондовите борси е да оценяват очакваната рентабилност на голям брой листвани компании и да остойностяват днес целия поток на бъдещи печалби от собствеността върху капитали.¹⁵ Оттук следва да заключим, че трите анализирани борси са все още далеч от същинско изпълнение на макроикономическата си функция.

Проблематични фактори на сръбския капиталов пазар остават ограниченият кръг от финансови инструменти и значителните флукуации в цените на търгуваните финансови инструменти. В процес на разработване са нови финансови инструменти като варианти и деривативи, но този процес ще се окаже дълъг предвид на липсата на изградена клирингова инфраструктура за тази цел. Перспективите пред Белградската фондова борса са с началото на преговорите за членство на страната в ЕС да се започне цялостен процес на приспособяване на капиталовия пазар на Сърбия към европейската регулативна рамка. Независимо от значителните проблеми пред този пазар, Белградската фондова борса остава водеща по пазарна капитализация пред анализираниите по-горе фондови борси в ЮИЕ. Освен

¹⁵ Burda, M., Wyplosz, C. (2013), *Macroeconomics, A European Text* (6th ed.). Oxford University Press.

това по степен на регионализация Белградската фондова борса отчита силни корелационни зависимости с фондовите борси в ЦИЕ и ЮИЕ.

Македонската фондова борса следва спадащия тренд на обороти и пазарна капитализация в региона на ЮИЕ. Основни предизвикателства пред нея са течащите приватизационни процеси, листване на акциите на бивши държавни дружества и подготовката за бъдещото членство в ЕС с произтичащата от това необходимост от хармонизация на регулативната и институционална рамка. За разлика от останалите анализирани страни в ЮИЕ капиталовият пазар на Македония отчита ниски корелационни връзки с фондовите пазари на Сърбия, България и Черна гора и отрицателни зависимости с водещия борсов индекс на Австрия, което е показателно за ниската степен на интеграция на този пазар към ЦИЕ към настоящето.

Следва да се отчита, че и фондовият пазар на Черна гора също остава малък по своята капитализация и търгувани обеми в региона на ЮИЕ, но както и сръбският капиталов пазар регистрира силни интеграционни зависимости с пазарите в ЮИЕ и ЦИЕ.

Потенциалният модел за бъдещото развитие на капиталовите пазари в ЮИЕ е този, следван от четирите фондови борси в рамките на CEESEG AG чрез различни форми на регионална интеграция.

Библиография

1. БФБ София АД (2014), Отчет за дейността на БФБ София АД за 2013 г.
2. КФН (2013), Обзор на небанковия сектор в България, кн.2, 2013 г.
3. Burda, M., Wyplosz, C. (2013). Macroeconomics, A European Text (6th ed.). Oxford University Press
4. CEESEG (2013), Institutional Investors and Austrian Stocks in 2013.
5. CEESEG (2014), CEE Stock Exchange Group: Budapest - Ljubljana - Prague - Vienna. Key Figures.
6. CEESEG (2013), The Year 2013 at the Central and Eastern Europe Stock Exchange Group.
7. CEESEG (2013), The CEE Stock Exchange and its Capital Markets 2012/2013.
8. Ljubljana Stock Exchange (2012), Institutional Investors and Slovene Stocks.
9. Macedonian Stock Exchange (2014), Annual Statistical Bulletin 201
10. Montenegro Stock Exchange (2014), Annual Report 2013.
11. The official website of Belgrade Stock Exchange - <http://www.belex.rs/eng/>
12. Vienna Stock Exchange (2013), The Year 2013 at the Vienna Stock Exchange.

Европейската икономическа общност в българския печат от края на 80-те години - идеологизация vs. нормализация

Доц. д-р Мирела Велкова Велева - Ефтимова,
СУ „Св. Кл. Охридски“, Философски факултет,
катедра „Европеистика“

Последният доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка от януари 2014 г. определя „цялостния напредък“ на България не само като „недостатъчен“, но и като „несигурен“. Настоящите констатации на ЕК по изпълнението на следприсъединителната условност на ЕС са логично продължение на подобни заключения от времето на предприсъединителната подготовка на страната в рамките на източното разширяване. Българският прогрес в адаптацията към нормите и ценностите на Съюза е бавен, ограничен и непоследователен. Изброените характеристики са ясно видими и по време на предприсъединителния период, когато българската държава предприема първите инициативи за нормализиране на отношенията с ЕИО в края на 80-те и началото на 90-те години.

Превръщането на мудността и колебанието в специфики на българския случай в процеса на източно разширяване на ЕС и отсъствието на свидетелства за преодоляването им към настоящия момент поставят въпроса за източниците на този проблем. Настоящият доклад има за цел да предложи обяснение, като се фокусира върху най-ранната проява на изброените по-горе характеристики - процеса на нормализация в отношенията между България и ЕИО. Това обяснение допълва тезата на Милада Вахудова, че българските инициативи спрямо ЕС са забавени и колебливи поради иницирането им от нереформираната българска комунистическа партия. Тази партия симулира реформи, тъй като е подложена на натиск от страна на заинтересовани икономически групи от нейните собствени среди и същевременно е освободена от контрола на

силна опозиция.¹ Целта на настоящия текст е да аргументира твърдението за наличие на още един източник, създаващ пречки пред бързия прогрес в нормализацията и институционализацията на отношенията между България и ЕИО - идеологическа обремененост на управляващите, която не позволява отдаването на приоритетно значение на връзките с ЕИО.

В изпълнение на поставената цел беше проведено проучване относно представянето на ЕИО в българския печат през упоменатия период. Изборът на този изследователски подход съответства на аргументите и инструментариума на конструктивистката школа, намираща все по-широко приложение в европейските изследвания изобщо и процеса на източно разширяване в частност. Според Крейг Парсънс „Едно идеологическо разбиране предполага, че структурните условия рядко диктуват специфичния курс на действие... Познавателната рамка, през която актьорите интерпретират заобикалящия ги свят, оформя начина, по който те ще отговорят на структурния или институционален натиск. Всеки избор е предпоставен от разбирането за причинните връзки, приоритизиране на ползи и загуби и нормативната легитимност на различните действия... Въпреки че структурната или нормативната преса може да засегне актьорите в техните вярвания..., идеите могат да редуцират тази преса. Идеите са автономни фактори в политиките и някои институции възникват заради идеите на основни актьори.“²

За пълноценното представяне на резултатите от проучването текстът е конструиран около три основни въпроса. Първо, какви са основните събития, оформящи динамиката на интеграционния процес през втората половина на 80-те, които би следвало да намерят място в публикуваните анализи по тази тема. Второ, как се променят отношенията между ЕИО и СИВ и съответно между България и Общността през същия период, така че да бъдат създадени достатъчно условия за отхвърляне на идеологизацията в оценките относно ЕИО. Трето, какви са интерпретациите относно събитията и процесите в ЕИО по време на нормализацията в отношенията между България и ЕИО в официалния печатен орган на управляващите и водещи научни списания.

За целите на настоящия анализ са използвани вторични източници, които не третират конкретната тема на доклада, но доставят информация относно контекста на проблема. Макар и не изобилни, такива изследвания вече са налични в българската историография.³ Основни данни са извле-

¹ Vahudova, M., *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: OUP, 2005, p.20.

² Parsons, C., *A certain idea of Europe*, London: Cornell University Press, 2003, p.5.

³ Динков, Д., *България в европейската интеграция*, София: Издателска къща БМ, 2002, с. 131; Петров, Л., *Бележки върху външната политика на България след 1989 година в европейски контекст*, В: *Защо рухна реалния социализъм в България*, София, 2001, с. 419-422

чени от първични източници - пълни годишни течения за периода 1985-1990 на сп. „Международни отношения“ и „Икономически отношения“, в „Работническо дело“ и публикувани стенографски протоколи на Народното събрание.

Втората половина на 80-те е време, в което интеграционният процес е реактивиран след относителен застои в предходната декада. В основата на тази нова динамика стои инициативата за завършване на вътрешния пазар. Тя е поставена на дневен ред от Ж. Делор, който поема председателския пост на ЕК през 1985 г. Инициативата е подкрепена от националните правителства на десетте държави членки като средство за възстановяване на икономическия растеж и инвестиции и съответно за повишаването на легитимността им. Европейският съвет в Брюксел през февруари 1985 г. дава мандат на ЕК да подготви разписание за завършване на вътрешния пазар. Подготвената от Комисията *Бяла книга за завършване на вътрешния пазар* представлява детайлизиран план за премахване на бариерите, така че в рамките на ЕИО да бъде осигурено свободно движение на стоки, хора, капитали и услуги до 1992 г. Тя съдържа около 300 мерки, които са насочени към хармонизиране на техническите стандарти, осигуряване на свободно движение на капитали, премахване на бариерите за свободна търговия, хармонизиране на непреките данъци, премахване на физическия граничен контрол между държавите членки.

Европейският съвет в Милано от юни 1985 г. приема задачите и разписанието от Бялата книга, както и свикването на Междуправителствена конференция за съставяне на нов договор, който да осигури изпълнението на програмата за завършване на вътрешния пазар. Новият договор, известен под името Единен европейски акт, е подписан през февруари 1986 г. Този договор представлява решителна крачка към задълбочаване на интеграцията. ЕЕА превръща гласуването с квалифицирано мнозинство по мерките, свързани с изграждането на вътрешен пазар, в норма. Договорът обвързва завършването на общия пазар с повишаване на икономическата кохезия, от една страна, и силна социална политика, от друга. Освен това той включва политиката в областта на околната среда и политическото сътрудничество, макар да оставя втората тема на междуправителствено ниво. Макар че бележките за икономически и паричен съюз в договора изглеждат незначителни, включването на темата дава легитимност на интеграцията в област, която е от централно значение за националния суверенитет.

Вторият процес, който донася динамика в развитието на ЕИО през втората половина на 80-те е средиземноморското разширяване. То приключва успешно през 1986 г. чрез присъединяването на Испания и Португалия към Общността, след дълъг период на предприсъединителна

подготовка, продължил девет години. Стремехът към членство на нови кандидати за пореден път (след две предходни разширявания) потвърждава притегателната сила на ЕИО като гарантираща развитие и просперитет. Придобиването на такова членство от две държави, които са не само по-бедни, но и с неразвити демокрации заради дългите години на авторитарно управление, доказва способността на ЕИО да модернизира и трансформира икономически и политически системи на периферни общества. Общността успява да осигури приспособяване на двете нови членки към по-високото ниво на икономическо развитие на старите членки чрез щедро финансиране. Освен това средиземноморското разширяване повишава значението на ЕИО като международен актьор, като засилва връзките ѝ с Латинска Америка и допринася за придобиването на авторитет на стабилизираща, изнасяща демокрация сила.

Двата процеса от втората половина на 80-те - задълбочаване и разширяване - осигуряват интеграционна динамика, която павира пътя към качествената промяна на ЕИО в началото на 90-те чрез създаването на политически съюз.

Успоредно с ключовите промени в рамките на ЕИО през втората половина на 80-те години протичат не по-малко съществени инициативи за реформи в европейския комунистически лагер, които довеждат до радикална промяна на отношенията между СИВ и ЕИО. Поемайки управлението на СССР, М. Горбачов настоява за помиряване и сближаване между двете общности, поставящи край на конфронтацията и взаимното отхвърляне. Признавайки политическата роля на ЕИО, той заявява, че е готов да обсъжда различни теми със страните членки. Към Изпълнителния комитет на СИВ през 1984 г. е създаден специален орган - Бюро по отношенията с ЕИО - който да съставя и координира позициите на страните от СИВ по съществените търговско-политически въпроси в отношенията с ЕИО. Сесията на Съвета през септември 1985 г. приема предложението от генералният секретар на СИВ Вячеслав Сичов проект за декларация, чрез която двете общности се признават една друга в контекста на техните компетенции.

За ЕИО това означава, че СИВ изоставя следваната до този момент стратегия на отказ от търговски споразумения между двете общности, не признавайки наднационалните компетенции на Общността. Въз основа на факта, че СИВ не разполага с делегиран авторитет да ръководи търговията на страните, членувачи в него, ЕИО настоява за паралелни преговори с тях с цел „нормализиране на отношенията“. През октомври 1985 г. комисарят по външните отношения на ЕК Вили де Клерк информира ЕП, че предложената обща декларация ще бъде приета по принцип, при условие че взаимното признаване бъде съпроводено с нормализация на двустранните

отношения между ЕИО и индивидуалните членове на СИВ. При това положение те биха могли да акредитират свои дипломатически представители към Общността, които да договорят търговски споразумения. Де Клерк изпраща до СИВ и всяка страна членка писмо в този смисъл през февруари 1986 г. До май 1986 г. всички се съгласяват с това предложение и така е поставено началото на формалните преговори между СИВ и ЕИО - септември 1986 г.

Преговорите по подготовката на Съвместна декларация продължават две години поради настояването на ЕИО за задоволителен прогрес на двустранните спогодби, както и заради неразбирателството по статута на Западен Берлин. Съвместната декларация е подписана на официална церемония в Люксембург през юни 1988 г. В нея СИВ и ЕИО декларират съгласие да развият сътрудничеството в области, които се намират в техните сфери на компетенции и в които имат общ интерес. Тези области и инструментите за сътрудничество ще бъдат обект на преговори на представители на двете организации. Сесията на Съвета определя нормализирането на отношенията между СИВ и ЕИО и установяването на официални отношения между отделните страни - членки на СИВ, с ЕИО като „значителен принос в изпълнението на Заключителния акт от Хелзинки на СССЕ“ и „важен фактор за подобряване на политическия климат в Европа и света“.⁴

Подписването на съвместната декларация между ЕИО и СИВ е акт от изключително значение. Той реализира намеренията на съветския лидер за фундаментални промени в отношенията между комунистическата и капиталистическата система в Европа, отразени в концепцията му за „общ европейски дом“. Същевременно декларацията отваря пътя за страните - членки на СИВ, към сближаване с ЕИО, така че „завръщането към Европа“ става възможно. Взаимното признаване между СИВ и ЕИО позволява сключването на споразумения за търговия и сътрудничество (СТС) със страните - членки на СИВ - Унгария (дек. 1988), Полша (дек. 1989), Чехословакия, Румъния и България (1990), които нормализират отношенията и институционализират връзките на изброените държави с Общността.

Нормализацията на отношенията между ЕИО и СИВ не намира отражение в анализите относно динамиката на интеграционния проект от втората половина на 80-те на страниците на печатния орган на управляващата партия в „Работническо дело“. Напротив, проследяването на тези анализи подсказва, че политическият елит остава затворен в рамките на идеологическата традиция от времето на сталинизма. Общността е подложена

⁴ Пак там, бр. 190, 1988/8 юли, Комюнике от 44-тата сесия на СИВ.

на критика от марксистко-ленински позиции, базирани върху преувеличаване на проблемите и игнориране на успехите в нейното развитие. Базисните „опорни точки“ в интерпретацията на ЕИО, формулирани през 50-те под съветско ръководство, в българския случай остават непроменени до края на 80-те.

Тези „опорни точки“, оформящи идеологическата рамка, в която са поставени анализите на ЕИО са две. Първо, западноевропейският интеграционен проект е лишен от перспективи за прогрес поради дълбоки и неразрешими противоречия между страните членки.⁵ „Евросклерозата“ е описана като перманентна характеристика на Общността - пряко следствие от липсата на единна политика за стимулиране на технологичните изследвания, както и на изостряне противоречията „между трите центъра на световния империализъм“ (САЩ, ЕИО, Япония б.а.).⁶ Провалът на интеграционния проект е предопределен и от институционалната архитектура на ЕИО, тъй като институциите са неефективни и вместо да улесняват функционирането на Общността, те го затрудняват.

Втората „опорна точка“ е констатацията за антирабoтническия характер на западноевропейската интеграция. Ето защо, дори да има спорадични успехи, западноевропейската интеграция обслужва интересите на капиталистите в ущърб на трудещите се. Тя изгражда „Европа на тръстовете“ или „Европа на монополите“.⁷ Аргументите за тази съдържателна характеристика на ЕИО са базирани върху мотивите за изграждането на Общността: „... Основен класово-политически смисъл на политическата интеграция в Западна Европа е сплотяването и мобилизацията на силите на управляващата класа в борбата с прогресивните и демократичните сили в държавите от Европейската общност...“ Освен това, „социално-класовите и международно-политическите интереси на монополистичния капитал от региона в борбата срещу социализма и междуимпериалистическите противоречия със САЩ и Япония“. И накрая - „...социално-класовото господство на монополистичната буржоазия се укрепва допълнително на интеграционно равнище. Това превръща регионалната капиталистическа интеграция в специфично средство за противодействие на обективното развитие на социалния прогрес, което играе значима роля в класовата борба.“ Така, замисляното политическо обединение има „антирабoтнически и антидемократичен характер“.⁸

⁵ Пак там, бр. 54, 1985, Общият пазар отново в цайтнот.

⁶ Пак там, бр. 49, 1985, Технологичното противоборство на капитала.

⁷ Пак там, бр. 291, 1988/17 октомври.

⁸ Пак там, бр. 282, 1986/9 октомври.

Тези две „опорни точки“ оформят идеологическата рамка, в която са интерпретирани ключовите събития за интеграционния проект през втората половина на 80-те. Програма 1992 няма да донесе нищо повече, освен нови спорове.⁹ Срещата в Милано е определена като „провал“, след който „западноевропейската икономическа общност навлиза в един съвсем неспокоен период на „медитация“, обещаващ „шумни разправии и ултимативни декларации“.¹⁰ Нещо повече, създаването на вътрешен пазар „ще бъде използвано за ограничаване и премахване на извоюваните в десетилетни борби придобивки на работническата класа“, така че „общият пазар ще стане арена на остри социални конфликти“.¹¹

Разширяването на ЕИО с нови държави членки - Испания и Португалия, ще донесе само проблеми както на новоприетите, така и на старите държави от Общността: „след разширяването и трудностите ще се преодоляват по-бавно и компромисите ще бъдат още по-нетрайни,“¹². „Влизането на Испания и Португалия в ЕИО ще изостри и селскостопанските противоречия в общността и ще стане допълнителен източник на кавги и напрежение“.¹³ При тези проблеми и противоречия планираното развитие на ЕИО чрез изграждане на политически съюз „продължава да си остава безпътен мираж“. „Поскъпването на редица стоки е първата облага от влизането на Испания в Общия пазар“. „Иначе казано, за капитала има адаптиране, за обикновения човек - не“.¹⁴

Липсата на адекватен анализ относно природата, процесите и перспективите на ЕИО е характеристика и за експертното отразяване на европейската интеграция през втората половина на 80-те. Илюстрация на това твърдение са публикациите в две водещи в областта на икономиката и международните отношения български научни списания. Първото списание е „Икономическа мисъл“ към Икономическия институт при БАН, което се самоопределя като: „единственото в България общотeorетично икономическо списание“, за „критичен анализ най-новите явления и процеси в съвременния капитализъм“, източник на „достоверна информация“ за „научни работници и преподаватели, аспиранти и студенти, за партийни, държавни и стопански ръководители, за пропагандисти и общественици“. Второто списание е „Международни отношения“ - научно-teоретично списание на Института по международни отношения и социалистическа интеграция при БАН.

⁹ Пак там, бр. 168, 1985/17 юни.

¹⁰ Пак там, бр. 185, 1985/4 юли.

¹¹ Пак там, бр. 182, 1988/30 юни.

¹² Пак там, бр. 166, 1985.

¹³ Пак там, бр. 3, 1986/3 януари.

¹⁴ Пак там, бр.1, 1986/1 януари.

Водещи български икономисти и специалисти по международни отношения обосновават в научни разработки представените по-горе идеологически деформирани твърдения за ЕИО. В статия, посветена на резултатите от въвеждането на европейската валутна система, авторът стига до заключението, че през своето шестгодишно действие системата „не оправда надеждите, които ѝ се възлагаха“ - фиксираните валутни паритети не са възстановени, няма ускоряване на икономическия растеж, нито засилване на интеграционните процеси. Това негативно икономическо развитие е в съответствие със закона за неравномерното...¹⁵ Участниците в научна сесия на тема „Нови явления и тенденции в международните икономически отношения на капитализма“, проведена през май 1987 г. в София, стигат до извода, че капиталистическият тип интеграция, реализиран чрез ЕИО, „има ограничен характер в съвременните условия на нов етап в научно-техническата революция“. В този смисъл западно-европейската интеграция няма оптимистична перспектива за бъдещо развитие.¹⁶ В статия, която анализира промените в ЕИО след приемането на ЕЕЗ (Единен европейски закон), авторът определя Общността като резултат от „продължителния упадък на западноевропейския капитализъм“. Тя има антирабoтнически характер, тъй като сред основните мотиви за учредяването ѝ са: „подемът в работническото движение“, ограничаване влиянието на комунистическите и социалистическите партии, осигуряване на доминираща позиция на Запада в съперничеството със социалистическата система, както и създаване на „главна военнопромишлена база на НАТО“.¹⁷

Отсъствието на обективен изследователски подход е коректно, но инцидентно отбелязано от Г. Минасян и Р. Даскалов в тяхна рецензия за книгата на С. Давидова и С. Петранов „Сравнителен анализ на икономическите структури на страните - членки на ЕИО“, излязла през 1987 г. Според двамата рецензенти „сред икономистите се наблюдава определена поляризация - едни се занимават само с проблемите на социалистическата икономика, а други - с критика на капиталистическата икономика“ и... „твърде често се плаща данък на предварителната предубеденост, смесва се икономическата и политическата проблематика“.¹⁸

Анализът на публикациите, посветени на тенденциите и перспективите пред ЕИО от 1985 г. до края на 1989 г. показва системна идеологическа

¹⁵ ИМ, кн. 3/1986 Стойчев, А., Проблеми на европейската валутна система, с. 86-99.

¹⁶ Икономическа мисъл, кн. 9/1987, с. 87-89.

¹⁷ Международни отношения, кн. 3/1989, с. 38-45.

¹⁸ Пак там, кн. 7/1988, с. 78-79.

деформация на интерпретациите по тази тема. Западна Европа и нейният интеграционен проект са отхвърлени в традициите на комунистическата идеология. Такова конструиране на образа на ЕИО в публичния дискурс не е българска специфика, а обща характеристика в политиката на комунистическите правителства от съветската сателитна система. За разлика от държавите от Вишеградската група, обаче, този образ няма работеща алтернатива в българския случай поради отсъствието на значими, автентични дисидентски движения със собствени идеологически платформи. Нещо повече, удържането на властта от неререформираната комунистическа партия и съответно доминирането в публичния дискурс след 1989 г. не позволява категорично скъсване с комунистическото минало и съответстващите му идеологически модели.¹⁹

Въпреки началото на преговори между ЕИО и България за сключване на споразумение за търговско сътрудничество, повечето от водещите фигури в бившата комунистическа партия подкрепят външнополитическа линия, която да съхрани близките връзки с Москва, но и дистанцията от Запада.²⁰ Поне до средата на 1990 г. българските управляващи продължават да аргументират позицията, че „...с участието ни в тези организации (СИВ и останалите социалистически организации - б.а.), със съюза и партньорските ни връзки със СССР ние с право свързваме и икономическата перспектива и гарантирането на националната сигурност и териториалната цялост на българската държава.“²¹ Българският министър председател А. Луканов, заявява „Следва да отчитаме, че в сегашните условия Европа за нас не е само Западна Европа, колкото и важна да е тя за бъдещото развитие на България по демократичен път, за нейното приобщаване към общността на цивилизованите, демократични народи. Все пак тя е една цялост. В тази Европа ще имат важно място нашите партньори от Източна Европа и СССР.“²² В предизборната платформа на БСП, публикувана през април 1990 г., задълбочаването на връзките с ЕИО не фигурира като цел. За сметка на това БСП подкрепя „съхраняването и развитието на политическите, стопански и духовни отношения със СССР“ и изграждането на интегрирана Европа под формата на „общия европейски дом от Атлантика до Урал“.²³

¹⁹ Две еднопартийни комунистически правителства - на А. Луканов (5 февруари 1990 - 21 септември 1990 и 21 септември 1990 - 22 декември 1990).

²⁰ Vahudova, M., *Europe Undivided. Democracy, leverage, and integration after Communism*. Oxford: OUP, 2005, p. 100.

²¹ Ананиева, Н., Андрей Луканов в парламента, ИК „Хр. Ботев“, София, 1997, с. 35.

²² Луканов, А., Луканов за кризата, ИК „Хр. Ботев“, София, 1992, с. 56, Из заключителното изказване на А. Луканов по дебата за отчета на първото правителство пред ВНС - 22 август 1990 г.

²³ Дума, бр. 2, 1990.

При така конструираната идеологическа платформа на управляващите бавният ход на преговорите с ЕИО по сключване на СТС не е изненадващ. Отново в традициите на комунистическата риторика отговорността за забавянето е прехвърлена изцяло върху Общността. В интервю, дадено през април 1989 г., ръководителят на българската делегация А. Папаризов заявява, че икономическата реформа, извършена в България, изисква отхвърляне на характеристиката „страна с държавна търговия“, каквато очевидно Европейската комисия „продължава некоректно да поддържа, въпреки приемането на Указ 56 през януари 1989 г.“²⁴ Споразумението за търговско и икономическо сътрудничество между България и ЕИО е подписано на 8 май 1990 г. в Брюксел - доста по-късно от Унгария (декември 1988 г.) и Полша (декември 1989 г.).

От изложеното дотук може да бъде направено следното заключение. Прогресът в развитието на ЕИО, както и радикалната промяна в отношенията между Общността и СИВ в посока към нормализация и сближаване не намират адекватно отражение в интерпретациите относно съдържанието и перспективите пред западноевропейския интеграционен проект в българския публичен дискурс. Напротив, през втората половина на 80-те ЕИО е анализирана и дефинирана през призмата на традиционната комунистическа идеология - като обречен проект с антиработнически характер. Устойчивото поддържане на комунистическата идеологическа традиция в интерпретациите относно ЕИО паралелно с протичането на преговорите по сключване на СТС, което практически е и първата крачка към сближаване с Общността, показва, че това сближаване е формално включване в процеса на договаряне между страните от СИВ и ЕИО, а не премислена и дългосрочна правителствена политика. Ограничената ангажираност на първите български посткомунистически правителства спрямо европейските въпроси предопределя и забавянето в сближаването и задълбочаването на отношенията между България и ЕС.

В по-широк план, системно поддържаната идеологизация на образа на ЕИО в публичния дискурс, който при това няма алтернатива, води до стигматизиране на свързаните със западноевропейския проект въпроси, което въздържа и отстранява експертния интерес към тази проблематика. Недостигът на експертно знание е проблем, който затормозява и също забавя ефективното включване на България в процеса на източното разширяване на ЕС.

Първоначалното забавяне на българската държава в предприемане на решителни стъпки към сближаване с ЕИО не е преодоляно след включва-

²⁴ Работническо дело, бр. 104, 1989.

нето ѝ в процеса на източното разширяване, въпреки неколнократното изравняване на позициите на страната с тези на останалите участнички в процеса. Интерпретирайки превратно позитивните сигнали от страна на ЕС, българските управляващите не успяват да се възползват от предоставения шанс за равно третиране с по-напредналите в реформения процес. Напротив, мудната предприежителна подготовка, чието основно съдържание е адаптирането на кандидатката с нормите на ЕС, се превръща в основна характеристика на българския случай. Същевременно, сянката на първоначалното закъснение „замърсява“ и без това „мътния“ образ на България в ЕС, изостряйки вниманието към нея.

Библиография

1. Parsons, C., *A certain idea of Europe*, London: Cornell University Press, 2003, p.5.
2. Vahudova, M., *Europe Undivided. Democracy, leverage, and integration after Communism*. Oxford: OUP, 2005.
3. Ананиева, Н., Андрей Луканов в парламента, ИК „Хр. Ботев“, София, 1997.
4. Луканов, А., Луканов за кризата, ИК „Хр. Ботев“, София, 1992.

Strengthening Multilevel Governance in the European Union: the Case of Project BRAINS

Assoc. Prof. Mimi Kornazheva, PhD,
University of Ruse

Project BRAINS (Bulgarian-Romanian Area Identities: Neighbourhood Study) has been implemented from 2011 to 2013 by Bulgarian-Romanian Interuniversity Europe Center (BRIE), a structure for cross-border cooperation in higher education and research, established in 2002 by the Bucharest Academy of Economic Studies (Romania), University of Ruse (Bulgaria), German Rectors' Conference and German universities. The project has been initiated within the Programme for Cross-Border Cooperation Romania-Bulgaria 2007-2013 as part of the Territorial Cooperation objective of EU cohesion policy. It is consistent with the strategy of the Programme, which aims at the establishment of joint frameworks of the Bulgarian-Romanian Cross-border Region, where cooperation between stakeholders is being developed, so that regional identity of the cross-border area can be strengthened. **Strengthening regional identity means strengthening multi-level governance.**¹ Regional identity is a governance tool, which is central to the people's volition in achieving common goals. It raises their personal activity and influences, secures

¹ Multi-level governance (MLG) is now a broadly accepted concept describing governance of the EU. It was coined by Gary Marks and Liesbet Hooghe. In 1996, in their paper, called 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance' they argued that collective decision-making at EU level and growing competences of supranational institutions limit sovereignty of European states. About 5 years later, they reconfirmed their thesis. They depict European integration is a polity creating process in which authority and policy-making are shared across multiple governance levels - subnational, national, and supranational. A multi-level polity has emerged, and its most visible outputs include monetary policy, competition policy, regional policy, market regulation, and elements of industrial relations, law and order, and education. (See: Marks, G and L. Hooghe. Multi-level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield, 2001). Thus, MLG approach considers EU a political system of its own, which may be contrasted to national political systems. MLG functions when experts from several tiers of government and in conjunction with relevant inter-rest groups, share the task of policy making. European policy therefore, is the result of a

public participation in decision making². Obviously, **the Romanian-Bulgarian cross-border region is in a process of construction and lacks identity as a territorial entity**. We decided to address this problem for several reasons.

Firstly, because of its European implications: in EU25 cross-border cooperation is being gradually replaced by integration, a holistic view over the territory and its integrated governance, but in EU27 the Romanian-Bulgarian region is divided rather than united and represents a challenge for the achievement of European territorial cooperation goals. The new joint check points and the facilitated border controls have been signs of de-bordering and re-bordering, which we have been witnessing since 2007. The national demarcations have been fading away and boundaries of a new transnational entity started to emerge. But this is only the beginning of a complex process on transformation of space and people, which invites policy makers within the EU multi-level governance (public, private and the civil sector) to get involved. Stakeholders, on both sides of the border have to address the issue of separated lands, and negotiate its conversion into a part of common European space with free movement of labour, goods, services and capital.

Secondly, the Cross-Border Cooperation Programme Romania-Bulgaria is at the beginning of its implementation and needs a broad regional consensus on the identity of the region as a stepping stone for its development. Project BRAINS offers a vehicle for such consensus, i.e. the legitimate ground of epistemological arguments about the area. The project explores existing objective evidences and subjective perceptions of local people about the region and about the neighbor across the border. It addresses questions, such as: What do local people know about the place(s) they belong, What should local and other people know about the neighbourhood area and its unique assets, so that they are motivated to identify with it. To start answering them, we decided to investigate the 'brains' of more than 4 000 people who belong to the area, to

constant negotiati-on across different territorial levels. The main characteristics of the relationship between these different tiers are overlap and interdependence. However, this interaction does not mean a vertical dimension of the Europe-an policy process. MLG theory also suggests the existence of a horizontal dimension. Coordination not only takes place across different territorial levels but also within them. The result is a complex process which in-volves politicians, actors of the civil society and the private sector. They all intervene according to their goals, resources and competencies. According to Stubbs, 'A multi-level governance perspective forces one to ad-dress processes of the supranationalisation, the decentralisation and the dispersal of authority as potentially coterminous...' (See: Stubbs, P. (2005) 'Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe'. Southeast European Politics, Vol. VI, No. 2, 66-87, p.67).

² Raagmaa, G. Regional Identity in Regional Development and Planning1//European Planning Studies, Vol. 10, Iss. 1, 2002.

collect, produce and disseminate knowledge related to the profile of the Romanian-Bulgarian region.

Thirdly, the cross-border region has been labeled poor and lagging behind because of its socio-economic characteristics, as evidenced by Eurostat. This label affects the identities of the people, and deprives them of expectations for a positive change. It hides strengths and is contra-productive, when it comes to motivation for transformation. Catalyzing change in such an identity means to assure drivers of human effort, needed to overcome the current negative socio-economic condition. Therefore, **there is a demand to re-negotiate the identity of local people on the basis of long term cross-border identity policy. This is the basic claim of project BRAINS.**

Fourthly, from a political science point of view, identity has become a crucial topic of international relations and European studies after the end of the Cold war. Experts of the disciplines have identified the innovative potential of social constructionism and have analyzed attempts changes of state identities or attempts for mobilization of group identities to re-appear as states. In 1989 Nicholas Onuf argued, that we are living in a world, which is under social reconstruction, a 'world of our making'.³ Martha Finnemore has explored national interests and has concluded, that they are not somewhere there, waiting for us to be discovered through empirical data and positivist methods, but are under construction within social interaction.⁴ Alexander Wendt has defended the thesis, that anarchy of world politics is what states make of it. In fact, states construct their identities in processes of negotiations on the norms, that these identities incorporate. Political and economic behaviours of states are predefined by the identities they strive to construct.⁵ European integration is also a process of social construction. For example, European citizenship is a social construct on norms and is a result of negotiations on the identity of citizen of the post-national European Union policy⁶. In the context of European integration social construction of regional (subnational) identities has become a broadly adopted practice. Another finding, which has impacted the conceptualization of the research, refers to the study of R. N. Lebow, entitled Identity and International Relations⁷. Having thoroughly explored Homer's

³ See. Onuf, N. (1989), *World of Our Making*, University of South Columbia Press.

⁴ Finnemore, M., (1996) *National Interests In International Society* (New York: Cornell University Press), p.2.

⁵ Wendt, A. (1992) 'Anarchy is What States make of it: The Social Construction of Power Politics', *International Organization* (46) 391-426.

⁶ Rosamond, B. (2006) *New Theories of Integration.*// Cini, M. *European Union Politics*, 2nd Edition, Oxford University Press, p.130.

⁷ Lebow, R. N. (2008) *Identity and International Relations.* // *International Relations*. December 2008, vol. 22 no. 4, pp 473-492.

Iliad, he rejects the thesis, that generally speaking, identities emerge in binary oppositions, i.e. simultaneously with the emergence of negative stereotypes about the Other. He claims, that my/our identity is constructed before the construction of the image of the Other, that the Other is not necessarily associated with negative connotations. The boundaries between identities are plastic and the construction of the identity may occur as a result of positive encounters with otherness.

On such grounds, the research project BRAINS views European Union as an environment for the construction and positioning of new identities, including **the identity of the cross-borderer** as the identity of the citizen belonging to the space, where border barriers have been removed. It is also important to note that the construction of the identity of the cross-border could be based on salience of positive characteristics of the area and neighbours across the border.

Thus, the most intriguing challenge of project BRAINS is its goal to **'test' the potential for the construction of the identity of the cross-borderer in the Romanian-Bulgarian region**. A region of about 5 million people has been constituted with view to territorial cooperation, which is the third strategic goal of the cohesion policy of the European Union⁸. It overlaps with the territories of 7 Romanian counties and 9 Bulgarian districts situated along the Danube. In this common area Romanian and Bulgarian citizens have to find a common language (in the direct and figurative sense of this notion) in order to co-exist, work, educate themselves, undertake medical treatment, spend their holidays, create families, cooperate to do business, unite in groups with common interests, etc.

Which are the main challenges for the construction of the cross-border identity, that project BRAINS takes into account?

Firstly, local citizens have **to rethink the notion of 'border' from the times, when the nation-state was born**. If in the 19th century Europe it was strongly believed, that the boundary should be impermeable, i.e. inclusive and exclusive, since the second half of the 20th century the post-national polity European Union calls for reconsideration of such assumptions. It views border lands as territories, where borders are being overcome by human communities for whom the

⁸ The general goal of the regional policy of the EU is economic prosperity and social cohesion on the whole territory of the EU, which covers 271 regions of 27 member states. For the 2007-2013 period three concrete goals are relevant: Convergence; Regional competitiveness and employment; European territorial cooperation (interregional, transnational and cross-border cooperation). The third goal is associated with questions, such as: How to capitalize on the strengths of the territory? How to cope with concentration? How to connect territories better? How to develop cooperation?

perceptions of the 'self' and the 'other' lose identification relief. Here the transition from one societal system to another and the mediation between cultures become modes of life, and life on the border urges for absorption of identity constructs, characteristics of the neighbor. This new, hybrid identity is knowledge based, it is a product of remoteness from respective national centres and proximity to 'otherness' as part of everyday routine life. In the different European cross-border regions the construction of such an identity has reached different levels of ripeness. For example in the first cross-border region, founded in 1958 and called EURegio, it is so much developed that it is made explicit through a general assembly, a type of cross-border local parliament representing the citizens of all 130 German and Dutch municipalities.

Secondly, local people should not only re-think the concept of the border, but should understand the practical implications of overcoming the border.

The most important implication is that they have to be involved in building trust with those, perceived as being different. On the Bulgarian-Romanian border the Latin alphabet meets the Cyrillic and therefore, the difference is visible and salient. The **formation of 'We' groups between Bulgarians and Romanians**, the identification of common values, common truths, common interests, common goals, the realisation of common activities is a challenge not only for language reasons, but also for legacies of the remote and recent past.

The second implication is that local people should be involved in processes of **differentiation from the national group**. Cross-border relations presuppose inevitable conflicts with the national environment. They are due to national regulations and practices and made explicit by concrete local actors, who perceive themselves as potential losers in the context of a borderless region, and whose rational interest is linked to the monopoly of the nation state. Such actors view change as a threat to their own security. It is worth reminding, that one of the most important goals of European institutions has always been to provide instruments, which counteract multiple national barriers to cooperation, and which are known as **negative integration**⁹, i.e. practices of eliminating national restrictions to the free movement of goods, services, people and capital within the EU.

From **methodological point of view** we adopted **the theoretical basis of social constructionism** and abandoned the viewpoint of the essentialists who claim that identity is given once and for all and is not subject to change.

⁹ See: Marks, G., *Governance in the European Union*, SAGE, 1996, p. 15.

Constructionists believe, that truths about the world are produced by and depend on human individuals, on their thoughts and perceptions, that truths are constructed as a result of social dialogue. The so called 'objective reality' is socially constructed, it is influenced by the attitudes of those constructing it and emerges under the influence of historical, cultural, political and economic conditions. It is for this reason that knowledge varies depending on historical periods and the cultural environment in which it appears (with its values, norms, beliefs, attitudes, traditions, practices of human individuals and groups). So, unlike positivism, which accepts the world as a given entity, **constructionism looks at the world as a project in process of construction**, as something under making and not as something given once and forever. Being engaged in a dynamic world, in the conventions of social relations, in inter-subjective and collectively significant structures and processes, constructionists assume that science has its ethical standard and is to change the world, to construct it differently, to subject it to re-negotiation with the goal, to make it more acceptable. Therefore, we agreed to adopt the following working definition: **Identity is a process of continuous social construction through re-negotiating 'my' and/or 'our' values, truths, interests versus those of the 'other' and/or 'others'**.¹⁰ We also took into account the complexity of the identity issue from a political point of view. Identities are usually contested and associated with conflictness, they generate a need for a '**policy of identity**'¹¹. Firstly, because common identity efforts can be transformed into collective struggles. Secondly, because it is a matter of recognition, legitimacy and power. Thirdly, because answers from other people, groups, organizations, including states and international organizations are required. That is why, identity policy has become one of the most discussed and broadly implemented policies of our time. From this point of view research project BRAINS alert for the need for cross-border identity policy to be adopted in the Romanian-Bulgarian cross-border region and sets a stepping stone with the introduction of a name for the region, **ROBULNA (Romanian-Bulgarian Neighbourhood Area)**. Next methodology issue was the question of measuring identity. Different methods are used in research projects. We chose surveys, thus, asking directly respondents about perceptions, values, opinions, relations and practices, that impact their identities. We considered three types of communities. Political communities are represented by political actors, involved in the subnational level of governance. They are significant, because they are expected to contribute to the consensus for the vision of a favourable

¹⁰ Kornazheva, M. (2010), *Language Policy - a Factor of Security in European Cross-border Cooperation*. PhD Dissertation, Ruse, 2010, p. 89-110.

¹¹ *Ibid.* p. 211.

change in the profile of the cross-border region. It is of utmost importance to realize how these communities imagine the region in a long-term perspective, do they assume a **potential for an integrated cross-border political identity (common vision and goals)**. The next target group was the socio-economic communities represented by economic actors and entrepreneurs. They are expected to ensure the tools for implementing the political vision for a favourable change in the profile of the cross-border region, namely, social solidarity and economic resources. In this respect the second most importance task of the research is related to the identification of **potential for integrated cross-border socio-economic identity (common resources to meet the goals)**. Cultural communities are represented by citizens. Just like corporate culture, regional culture is both a prerequisite for and a consequence from change¹². It is the integrated self-knowledge about the region without which a new development take-off is impossible. Culture is a container of values, a mix of beliefs, taboos, symbols, and myths, emanation of what is most significant for us. Therefore, establishing the potential for **integrated cross-border cultural identity (common rituals and other practices)** was the third research task. From a statistical point of view, we derived data through a 4000-respondents survey from the Romanian - Bulgarian cross-border region (2200 Romanians and 1800 Bulgarians distributed in above mentioned three target groups).

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to politicians and public administration. Romanian point of view: More than half of the interviewed respondents in Romania have totally agreed that county and local public administrations have enough competences to strengthen regional development and cross-border cooperation. More than one fourth of respondents claim, that they maintain occasionally relations with Bulgarian districts of ROBULNA. More than 40% intend to establish relations with partners from Bulgarian districts. Results show the important role agriculture can have in the development of cross-border cooperation. Over 70% of the interviewed have mentioned this sector for having a special potential for development. Over 65% of the respondents think, that local public administration can strengthen cross-border cooperation and thus raise the profile of ROBULNA. The main barriers to cross-border cooperation are lack

¹² See Definition of Corporate Culture by Debra Thorsen //<<http://ezinearticles.com/?Definition-of-Corporate-Culture&id=99997>>. The author is an expert in corporate culture. Her 20-year practice made her believe, that culture is an energy field, which charges people and impacts their way of thinking. It is this energy, that attracts people to a common identity. This energy emerges, when people are brought together in their strive for a common goal.

of knowledge regarding the political and legal environment across the border; difficult access (e.g. underdeveloped road infrastructure); national regulation and application of legal norms. We must note, that cultural differences between the two societies do not represent a negative factor. The creation of the regional brand ROBULNA is viewed as a positive initiative with potential to provide economic and social advantages.

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to politicians and public administration. Bulgarian point of view: Over 80% of the Bulgarian respondents think that sub-national levels of governance have sufficient powers to make regional policies and to strengthen cross-border cooperation. 58% of the respondents are willing to cooperate with potential partners across the border. Sectors which respondents consider with the highest potential for cross-border cooperation are tourism (23%), transport and communications (14%), agriculture (12%). Respondents consider, that the most serious obstacles to cross-border cooperation between Romania and Bulgaria are the language barrier (44%) and the different laws, that regulate both economies (33%). Most respondents (42%) believe that cultural differences (values and behaviors) are not an obstacle to cooperation between the neighboring countries. As for ROBULNA brand respondents were united around the idea that it will lead to recognition of the regional attractiveness and potential (60%). In terms of distinctive features and strengths of the Bulgarian-Romanian border region, respondents achieved almost complete unanimity. 68% of respondents expressed strong agreement that ROBULNA should emphasize the geopolitical situation of the region as a bridge between the Black Sea and Central Europe. In addition, nearly 90% believe it should emphasize the importance of the Danube as a major pan-European transport corridor connecting all areas in between ROBULNA and 8 more European countries.

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to economic actors. Romanian point of view: About 7% of the respondents claim to have business relations with partners from the Bulgarian part of ROBULNA. 37% of the respondents have intentions to increase activity in Bulgarian districts of ROBULNA. These intentions are useful for the future development of ROBULNA brand and for the future economic development of the area of both countries implied. Main possibilities of economic collaboration are seen especially in agriculture, a sector mentioned by 60,8% of the respondents. The main barriers regarding collaboration between Romanian and Bulgarian enterprises is related

to the lack of information. Romanian managers are not aware about Bulgarian legislation, facilities, business environment. According to the respondents the promotion of ROBULNA brand could help for the recognition of its attractiveness and potential, for the planning of appropriate development strategy, could enhance cross-border business relations and increase visibility of the region in Europe and worldwide. Each of the mentioned benefits was mentioned by at least 88,7% of the respondents.

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to economic actors. Bulgarian point of view: Approximately 15% of the respondents confirmed, that they had business relations with Romanian partners, and 7% did so regularly. More than 40% intend to develop relations with Romanian partners from ROBULNA. Sectors with the highest potential for cooperation were assessed trade, tourism, agriculture and forestry. The main obstacle for the development of cross-border business relations is the lack of information on the environment in Romania - both in its business aspects (such as market structure, networks or suppliers, distributors and potential clients) and in its legal, political and administrative aspects. Approximately 90% of the respondents pointed out that not knowing the environment was the biggest obstacle, and more than 50% were definitive about that. Only 8% of the respondents considered cultural differences an obstacle.

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to citizens. Romanian point of view: When asked the questions 'What would you say about yourself, who are you, how do you identify yourself?' 90% of Romanian respondents hesitate between citizens of the town/village where they live, and citizens of their country. About 70% of them see themselves as citizens of the world. On the question 'Do you maintain/intend to establish formal/informal relations with persons from with person from Bulgarian districts of ROBULNA, Bulgaria as whole, other EU countries, outside EU?' Romanian respondents claim, that about 5% to 8% maintain formal and informal relations with Bulgarians, and about 16% intend to get involved into cross-border relations. Barriers for the Romanian citizens from ROBUNA are determined by financial aspects, language, insufficient facilities to cross the river and lacking promotion regarding the attractiveness of the Bulgarian area.

Some findings about the potential for an integrated cross-border identity of the Romanian-Bulgarian Cross-Border Region according to citizens. Bulgarian point of view: The highest percentage of the Bulgarian respondents (86,77 %) defined themselves mainly as citizens of their country. The locality

they belong rank second in importance - 82% of the responses. 37% view themselves as citizens of the world. As for official and individual inter-personal contacts between Bulgarians and Romanians within the cross-border region, they are at its initial phase, from 9,6 % to 17,45 % of respondents confirm they maintain relations with Romanians. The picture changes concerning the intentions for such contacts, respectively 21,01 % in favour of the official contacts and 38,29 % in favour of friendly contacts. Bulgarian respondents consider, that lack of competence on the neighbor language is the main barrier for cross-border cooperation.

Conclusions

Project BRAINS is innovative. Applied study of the Romanian-Bulgarian cross-border region from such a perspective and with such effects has not been undertaken so far. For the first time the exploration of public opinion on the most salient assets of the Romanian-Bulgarian cross-border region is positioned as a basis for construction of cross-border identity. For the first time the branding of the Romanian-Bulgarian cross-border region is proposed on the grounds of research findings and within a bottom-up approach. It is not streamlined by political elites of the national centers, but by academics, regional public opinion leaders, sub-national level public servants and representatives of regional civil society. The main research finding is a source of optimism: **no borderers can be said to exist in the Bulgarian-Romanian cross-border region**, but **there is a potential for the construction of a cross-border identity**. This finding opens windows of opportunities for cross-border identity policy as a milestone for strengthening the multi-level governance of ROBULNA, one of the cross-border cooperation regions of the European Union.

Хармонизация на българското законодателство с правото на Европейския съюз в областта на международната закрила на чужденците

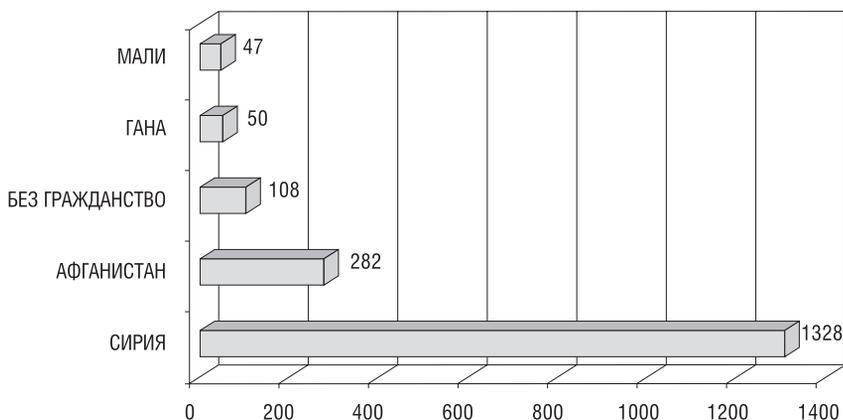
Гл. ас. Ваня Стаматова,
Бургаски свободен университет

Миграцията е може би най-яркият пример за периодично надигащ се процес в световен мащаб. Настоящият доклад няма за цел да разгледа конкретен проблем само защото е актуален, а ще се опита да проследи един от последните актове, приет на европейско ниво и имплементацията му в българското законодателство.

Разбира се, не можем да не отбележим и случващите се световни миграционни процеси, както и факта, че приемането на дадени разпоредби не се случва безпричинно, а напротив - създават се, за да регулират дадени текущи събития. Към настоящия момент това са събитията от Близкия изток. Започналата през 2011 г. гражданска война в Сирия ескалира до въоръжени сблъсъци между протестиращите срещу режима на президента Башар ал-Асад и силите за сигурност. Разделянето на страната води до повишаване както на вътрешната миграция в Сирия (над 6 млн. души по данни на ООН), така и на бежанския поток извън Сирия (около 2, 5 млн. души до момента). През 2014 година по оценки на ООН бежанската вълна ще се увеличи, като се очаква около 4 млн. нови емигранти да напуснат Сирия. Пряко засегнати от увеличен миграционен натиск са основно граничещите с конфликта държави, както и държавите - членки на ЕС с външни граници за Съюза като България, Гърция, Италия, Малта, Кипър.¹ Поради обясними

¹ Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.

географски причини България винаги е била, но и към днешна дата е подложена на непропорционален миграционен натиск, който е обясним поради обществено-политическите процеси, настъпили в тази страна. По данни на Националния оперативен щаб² към 16.10.2013 г. на територията на Република България пребивават 6445 чужди граждани, преминали незаконно държавната граница, което е с 1445 чужди граждани повече от съществуващите разчетни възможности страната да приеме на своя територия - не повече от 5000 чужденци.



Източник: <http://www.aref.government.bg/>

От изключително значение е да се направи разграничение между миграционен и бежански процес и по-точно, че едното в повечето случаи, но не винаги, е следствие на другото, т.е. миграционни процеси могат да бъдат задвижени от невоенни фактори като недостиг на храна и вода вследствие изменение в климата или природно бедствие; нарушаването на културни, икономически или социални права; експлоатация с цел робски труд или сексуални услуги и т.н. Бежанските процеси или по-точно бежанските вълни са една от формите на миграцията, които се активират по обективни причини, а именно - условията на война и други въоръжени конфликти или риска от тях; войните за контрол на природни ресурси и политическо преследване. ЕС също се стреми към подобно разграничение (пр. глобалният подход към миграцията, приет от Европейския съвет, с който се определя външното измерение на миграционната политика; съвместната декларация на министерската конференция „Изграждане на

² Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.

партньорства в областта на миграцията“, проведена в Прага на 27 и 28 април 2009 г., и др., Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и Протоколът от 31 януари 1967 г. относно статута на бежанците³). Миграционните потоци никога не са спирани и никога няма да престанат, просто ще се изменят по размер, сложност и траектория в зависимост от мястото на упражняване и вида натиск. И ето тук се появява ЕС и неговата политика. В своята практика той посочва, че: „...се нуждае от значителна, но контролирана имиграция с цел подкрепа на застаряващото население в него и разрешаването на други социални и икономически предизвикателства“⁴. Регулирането и борбата с нелегалната миграция е негов актуален и основен приоритет.

Нелегалното влизане в държава се осъществява или чрез фалшиви документи, или по други престъпни пътища (напр. трафик или контрабанда на хора)⁵. В този контекст ЕС е приел значителна нормативна уредба относно общите стандарти и процедури за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, като определя общите стандарти за връщане за всички страни - членки на Съюза⁶. Осъзнавайки, че трябва да се прави разлика между бежанец и незаконен имигрант, ЕС през последните години се опитва да създаде общопризната трактовка. От своя страна понятието „бежанец“ е регламентирано и се намира в Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., а в България е уредено в Закона за убежището и бежанците (ЗУБ). И докато понятието за бежанец е останало без промяна, то терминът „нелегална миграция“ като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите нямат необходимите документи. От гледна точка на страните по произход нелегалността се разкрива, например, в случаите, когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата. Защитниците на човешките права застъпват позицията, че „незаконен имигрант“ е унижителен и дискриминационен израз, защото „нито едно човешко същество не е незаконно“. Би следвало да приемем, че терминът „незаконна миграция“ обозначава акта на влизане в страната в нарушение на националното право, международноправните норми и нормите на пра-

³ Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС (2010/2269(INI)).

⁴ Пак там.

⁵ Нелегалната миграция на територията на Европейския съюз и нейното регулиране., BG/RF2011/GR3(1-3), Договор ДЕС-17/20-02-2013 г. - MBP.

⁶ Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г., с. 98-107.

вото на ЕС и се ограничава до незаконно преминаване на границата.⁷ Правото на ЕС е достигнало и до още едно важно разграничение. С Директива 2008/115ЕС относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващите граждани на трети страни, се въвежда още едно понятие - „незаконен престой“, означаващо присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка.⁸

Така във вътрешен план тези цифри могат да доведат до потенциалната опасност от развитие на хуманитарна, здравна и социална криза, както и криза в националната ни сигурност, която е свързана с рисковете от навлизане на лица, свързани с екстремистки организации и организираната престъпност. Освен това държавата ни е страна и по множество международни договори, чийто основен предмет е гарантиране и защита на признатите права и свободи, т.е. от хуманитарна гледна точка България е обвързана да ги зачита и изпълнява. Така предприемането на спешни мерки от всякакъв тип, включително на законодателно ниво, за защита на обществения ред, здравето на населението и националната сигурност трябва да става по начин, ненарушаващ разпоредбите на фундаменталните международни договори като Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), по която Р България е страна, както и на Хартата на основните права на ЕС.

Към днешна дата не можем да отречем, че събитията в Сирия станаха причина за повратна точка в отношенията между ЕС и Турция, които подписаха споразумение за реадмисия (за връщане в Турция на нелегалните имигранти, преминали на територията на държавите - членки на ЕС). Така Турция се задължава да приема обратно свои граждани, както и граждани на трети страни, които са преминали нелегално като имигранти в България или Гърция, а на сирийските бежанци, които Турция сега приема като гости, ще им даде статут на имигранти. Освен това беше подписано и споразумение за започване на диалог за визова либерализация на пътуванията на турските граждани в европейските държави. В тези споразумения са залегнали и доста тежки условия за Турция. Едно от тях е, че страната трябва да признае за легитимни и паспортите на гражданите на Република Кипър. Въпреки законно установените процедури, които трябва да бъдат спазени, тези споразумения се явяват логическо продължение

⁷ Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г., с.172.

⁸ Пак там, с.174.

от пакета мерки, които трябва да бъдат предприети от всички страни, за да бъде разрешена настоящата ситуация не само в България, но и в цяла Източна Европа.

Към настоящия момент предстоящите промени в Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) са базирани на транспонирането на изискванията на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, на единния стандарт на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила⁹. Като страна - член на ЕС, е ясно, че България трябва да уеднакви законодателството си с това на ЕС, но по-важното е да се изследват приетите от ЕП мерки и стандартите, а от там и законодателството на страните членки, които трябва да го транспонират в определения за това срок. Директива 2011/95/ЕС (занапред директивата) е елемент от изграждането на Общата европейска система за убежище. Настоящата директива идва да покаже, че е следващото стъпало в усъвършенстването на актовете на ЕС, тъй като отменя Директива 2004/83/ЕО на Съвета за минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила. Основната цел на предложената уредба в директивата е да се уеднаквят правилата относно предоставяне на международна закрила в съответствие с общата политика в областта на убежището. Настоящата със сигурност не е и последната, защото на 29 юни 2013 г. беше официално публикувана Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, с краен срок за нейното транспониране 20 юли 2015 г. Всичко това идва да ни покаже, че тези актове са един дълъг и сложен процес от създаването на единна, трайна и работеща Обща европейска система за убежище.

Условно съществените промените в новия ЗУБ могат да бъдат квалифицирани в пет основни групи:

1. Въвеждане на нови единни понятия и съответното отпадане изцяло или частично на други с цел уеднаквяване на европейско ниво

Тази група от промени включва въвеждането на понятия като „международна закрила“, което обединява в себе си статут на бежанец и хумани-

⁹ Официален вестник на Европейския съюз, L 337, 20.12.2011 г., с.9-18.

тарен статут; премахването на думата „особена“ от понятието „особена закрила“; думите „и/или убеждение“ се премахват като част от политическото мнение, за да се признае едно лице за чужденец, респ. бежанец; думите „молба за статут“ и „статут“ се заменят съответно с „молба за международна закрила“ и с „международна закрила“; думи като „малолетните и непълнолетните чужденци,“ се заменят с „чужденците“. С изменението в понятията се прецизира предоставянето на международна закрила и се усъвършенства процесът по производството по предоставянето ѝ.

2. Промяна на субектите, извършващи преследване (тежки посегателства), действията по преследване и т.н.

Старата нормативна уредба (Директива 2004/83/ЕО на Съвета) определя един незадоволителен минимум от субекти, които извършват преследването. Сега този кръг е разширен и в него влизат държавата; партии или организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия; недържавни субекти, ако може да бъде доказано, че предходните, включително и международни организации, не могат или не искат да предоставят закрила срещу преследване. Прави впечатление сериозното разширяването на кръга от действия, които ЕС приема като действия по преследване. Това вече са и отказът от съдебна защита, който се изразява в непропорционално или дискриминационно наказание; действия, насочени срещу лицата по причина на техния пол или срещу деца; сексуалното насилие; различните форми на наказателно преследване или наказания, които са непропорционални или дискриминационни (чл.8 ал.5) и т.н.

3. Създаване на изцяло нов раздел с цел въвеждането на мерки по отношение чужденци, търсеци международна закрила

Основополагащо за този раздел са стандартите по отношение спазването на основните права и най-вече при задържането на лицата. Допустимо е ограничаване на правото на свободно движение в случаите, които налагат това. В ЗУБ задържането не е уредено като мярка за неотклонение, а като възможност за определяне на местопребиваването и временно настаняване на кандидат за международна закрила.

В глава IV „Права и задължения на чужденците, търсеци или получили закрила“ се създава нов раздел V, който регламентира мерките по отношение чужденците, търсеци международна закрила. С цел гарантиране на обществения ред и националната сигурност или когато е необходимо обработването на молбата или осигуряването на участието на чужденеца, търсец закрила, при разглеждане на молбата му той задължително се явява

пред длъжностно лице от Държавната агенция за бежанците (ДАБ) на всеки две седмици или му се определя парична гаранция. Важен момент в промените на ЗУБ е, че, когато не могат да бъдат приложени тези мерки и с оглед на всеки конкретен случай, чужденецът, търсец закрила, може да бъде временно настанен в център от затворен тип. Този етап от процедурата е липсващ в досегашната уредба на ЗУБ и е един от примерите за пряко транспониране на европейското законодателство. Уредбата дори стига и по-далеч, като изчерпателно изброява и целите на това настаняване, а това са именно: установяване на елементите, на които се основава молбата за закрила, когато това не би могло да се извърши по друг начин и има опасност чужденецът да се укрие; когато чужденецът е настанен в специален дом за временно настаняване и има сериозни основания да се предполага, че подадената молба е единствено с цел да се забави или да се затрудни изпълнението на наложена принудителна административна мярка принудително отвеждане до границата на РБ или експулсиране; когато това се налага с цел защита на националната сигурност или обществения ред (чл. 45 б (2) ЗУБ) и т.н. Тоест ограничаването на правото на свободно придвижване от ЕС като едно абсолютно право, отново признато от ЕС, ще се наложи, както става ясно, в определени случаи въз основа на мотивирано решение на председателя на ДАБ, като се вземат предвид принадлежността на чужденеца, дали спада към някоя от уязвимите групи и дали не могат да му бъдат наложени някои от по-леките мерки.

Чл. 45г от новия ЗУБ въвежда редица предпоставки, при които настаняването в център от затворен тип може да бъде прекратено, от които като най-важна се отличава, че забавянето на административните процедури, които не могат да бъдат вменени в отговорност на чужденеца, търсец закрила, не могат да бъдат основание за продължаване на настаняването в център от затворен тип. Широко застъпени са и промените в самото административно производство, защото се предоставят на търсецкия международна закрила нови възможности да вземе пряко участие в производството си, и именно това въвеждане на прозрачност цели директивата. Така например, при промяна в обстоятелствата чужденец, настанен в център от затворен тип, може да поиска от административния съд по местонахождението на центъра проверка за наличието на основанията за настаняването. От своя страна административният съд на всеки три месеца служебно извършва проверка за наличие на основанията за настаняване, което идва да покаже, че директивата въвежда една насрещност в действията, не само както беше в стария ЗУБ от страна на ДАБ, но вече и от съответния съд. Опитът за хармонизация на целия процес е сложен и многостранен от тази гледна точка, че в него се включват не

само чужденецът, държавата на пребиваване и съответният съд, но и лицата, които им предоставят правна помощ, и представители на неправителствените организации, като връзката между тях трябва да бъде реална и постоянна. Не е случайно, че това е изрично записано в правата на настанените в центрове от затворен тип (чл. 45д, ал. 1 от ЗУБ). Значително внимание е отредено и на уредбата за пребиваването на чужденците от уязвимите групи, като отново водещ продължава да е принципът за спазване на най-висшите интереси на детето. Малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи закрила, могат да бъдат настанени в центрове от затворен тип единствено като крайна мярка и след като се установи, че по-леки мерки не могат да бъдат ефективно приложени. Такова задържане е с възможно най-кратък срок, като се полагат всички усилия за настаняването им в подходящи за тях места (чл. 45г, ал.1). Непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, търсещи закрила, могат да бъдат настанени в центрове от затворен тип само при изключителни обстоятелства, като незабавно се предприемат мерки за настаняването им при роднини или близки, в приемно семейство или в специализирана институция (чл. 45е, ал.3).

4. Промени в етапите на производството, на престоя и получените правомощия при одобрение на международната закрила

В промените на ЗУБ са прецизирани основанията за отказ, за прекратяване и отнемане на различните видове закрила и за прекратяване на производството. Въведени са като изключващи клаузи основанията „заплаха за националната сигурност“ и „заплаха за обществото“. По време на производството чужденецът има право да се движи на територията на цялата страна или в рамките на зона, определена от председателя на ДАБ или оправомощено от него длъжностно лице. Ограничаването на свободното придвижване извън определените за това места се прави с оглед засилване на контрола и осигуряване безопасността на местното население. Сега вече чужденецът, търсещ международна закрила, може да напуска определената му зона или да навлиза в определени зони само с разрешение на председателя на ДАБ или оправомощено от него длъжностно лице, а в центъра, в който е настанен - с разрешение на директора му.

Относно самото производството също са предвидени важни промени. Увеличава се кръгът на решенията, които могат да бъдат обжалвани в 7-дневен срок от връчването им пред Административния съд - гр. София, като вече обжалвани могат да бъдат и решенията на председателя на ДАБ, с които се извършва настаняване на чужденец в центрове от затворен тип. Също така по реда на АПК, но в 14-дневен срок от връчването им

вече могат да бъдат обжалвани и решенията му за прекратяване на производството по направено предложение на интервюиращия орган. При получаване на молба за предоставяне на закрила ДАБ задължително изисква писмено становище от ДАНС, като промяната вече е, че това становище не се изисква за ускореното производство, но се взема предвид в производството по общия ред.

5. Промени и нововъведения при основните понятия в допълнителните разпоредби на новия ЗУБ

Прави впечатление, че в допълнителните разпоредби нововъведенията се изразяват в промени на вече съществуващи термини, с които се работи в закона и такива, които са изцяло нови. Регламентирането на последните е част от прецизирането и усъвършенстването на българското законодателство, като целта е не просто да се транспонира директивата, но да се конкретизира терминологията на общата европейска система за убежище. Така например са създадени нови точки към § 1, в които са обяснени понятия, с които се работи не само в закона, но и на европейско ниво като например „молба за международна закрила“, „център от отворен тип“, „център от затворен тип“, „зона“, „сериозна опасност от укриване на чужденец“, „чужденец, търсещ международна закрила със специални нужди“ и т.н. Колкото до промените на вече съществуващите понятия, те са предимно допълващи и прецизиращи ги, като се въвеждат новите термини „международна закрила“, „молба за международна закрила“, респ. отпадането на политическото убеждение и т.н.

Във финалните думи на настоящия доклад ще отбележим и някои чисто човешки елементи от уредбата на промените в ЗУБ, защото производството по предоставянето на международната закрила е само една част от пъзела на миграционния процес, за който говорихме в началото. И нека да не забравяме, че когато става въпрос за предоставена защита, това означава, че имаме действително установени от фактическа гледна точка обстоятелства, които са предпоставка да определим един чужденец като бежанец и ако финализирането на производството означава край на един етап, то той е начало на друг и това е именно интеграцията и започването на едно ново начало. Затова и мерки като предоставяне правото на достъп до пазара на труда; включването в програми и проекти, съдържащи мерки за интеграция; оказване на финансова помощ за настаняване в жилище за срок до 6 месеца, както и предоставяне на правата и задълженията на чужденец с разрешено постоянно пребиваване в РБ, е основният минимум, който предоставя новият ЗУБ.

Библиография

1. Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.
2. Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС (2010/2269(INI)).
3. Нелегалната миграция на територията на Европейския съюз и нейното регулиране., BG/RF2011/GR3(1-3), Договор ДЕС-17/20-02-2013 г. - МВР.
4. Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г.
5. Официален вестник на Европейския съюз, L 337, 20.12.2011 г.

Ethno-Political conflicts in the European Union's Neighbourhood: the Cases of South Ossetia and Abkhazia

Assistant Professor Laura M. Herța,
Babeș-Bolyai University, Faculty of European Studies

Introduction

The article will focus on ethno-political conflicts in South Caucasus, namely on the nature and dynamic of secessionist movements and resulting breakaway republics of Abkhazia and South Ossetia. The second chief interest herein is centred on the European Union's declared objectives towards conflicts in Georgia.

Firstly, the article will briefly analyze the ethno-political strife in the South Caucasus region and the nationalist resurgence after the dissolution of the USSR and will explore the dynamic of ethno-political violence and the way in which threats and enemies were constructed. Secondly, we will survey the evolution of EU's contractual ties with Georgia, from the loose Partnership and Cooperation Agreement to the post-2004 inclusion of Georgia in the European Neighbourhood Policy.

The main theoretical claims supported throughout the entire account is that 1) social-constructivist assumptions provide a coherent understanding of secessionist movements and 2) a clear analysis on the modalities in which international organizations (*i.e.* the European Union) act as norm-setters and expect norm-internalization.

Social-constructivism and ethno-political conflict: theoretical claims

One main assumption pertaining to constructivist theorizing is that the social-construction of phenomena which comprise international politics plays a major role in understanding how threats, enemies and crises are construed, perceived and dealt with. Social-constructivist literature emphasizes the role of ideas (which are treated as complementary to material factors or to elements that belong to the so-called 'hard politics') and argues that meanings assigned to facts or associated with decisions represent key elements in decision-making processes. Social-constructivist scholars (such as Nicholas Onuf, Martha Finnemore, John Ruggie, Friedrich Kratochwil, Alexander Wendt and others) focus on ideational or social phenomena, on the issue of need (dis)satisfaction and the resulting emotions, and on the mechanisms and conditions under which norms play an influential role in world politics. For instance, Alexander Wendt emphasized on the social construction of fear and anxiety and explained how people experience the emotion of satisfaction when needs are met, and how they experience anxiety, fear or frustration when such needs are not met.¹

When problematizing ethnic conflict, constructivists reject the idea that ethnic identity is a pre-given or natural phenomenon and contend that 'ethnic identities are enduring social constructions' and they are 'products of human actions and choices' rather than biologically given.² According to Cristoph Zürcher, 'ethnicity per se is never an explanation for conflict; rather, the way ethnicity is institutionalized and how this institutionalization becomes contested in periods of rapid social change explains conflict.'³

Valery Tishkov argued against oversimplified typologies and claimed that 'the basic methodological weakness of such theories of conflict analysis lies in their vision of groups as collective bodies with needs and universal motivation - not as situations, feelings, or acts of speech.'⁴ If we adopt such an approach, we then focus on single-factor understandings of the nature and dynamic of

¹ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 132. Furthermore, Wendt listed five major 'material needs', physical security, ontological security, sociation, self-esteem, and transcendence, and he explains ontological security in terms of 'human beings need [to have] relatively stable expectations about the natural and especially social world around them.' (pp. 131-132).

² Raymond C. Taras; Rajat Ganguly (eds.), *Understanding Ethnic Conflict. The International Dimension*, New York: Pearson Longman, 2008, p. 12.

³ Cristoph Zürcher, *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York and London: New York University Press, 2007, p. 54.

⁴ Valery Tishkov, 'Ethnic Conflict in the Former USSR: The Use and Misuse of Typologies and Data', in *Journal of Peace Research*, 36(5), 1999, p. 572.

conflict. But, when we reject this reductionist typology (which is in fact quantitative), we focus on ethnic boundaries or ethnic divisions which content, linguistic utterance and narrative are not immutable, but rather altered, interpreted and embedded in (political) speech acts. The convincing and coherent argument developed by Zürcher is that 'ethnic boundaries, while not a *cause* of conflict per se, become reinforced or even reinvented *during* conflict. The salience of ethnicity can therefore be the result of the 'ethnicization' of conflict. Cultural difference becomes important in the course of conflicts, for it is the material from which the barriers between groups are built.'⁵

In the case of post-Soviet wars, the argument supported here is that the collapse of the Soviet system increased the incentives and opportunities for nationalist elites. The Soviet map was based on the 'territorialization of ethnicity'.⁶ This means that administrative units with defined titular nation were created and were embedded into the hierarchy of Soviet ethno-federalism. The Soviet hierarchy was based on three tiers: 1) the Union Republics (Soviet Socialist Republics/SSRs); 2) the Autonomous Republics (Autonomous Soviet Socialist Republics/ASSRs), and 3) the Autonomous Regions/Oblasts (Autonomous Oblasts/AOs).⁷ As far as our case studies are concerned, Georgia received the status of SSR and the Georgians comprised around 77% out of the total population (followed by the other non-titular groups Armenians, Russians, Azerbaijani, Ossets). Abkhazia was given the status of ASSR and its ethnic demographic composition included a majority of Georgians (approximately 45%) while the Abkhaz represented only 18% of the total population living in the Autonomous Republic of Abkhazia. The Autonomous Oblast South Ossetia displayed a majority of Ossets (66%) and a minority of Georgians (29%).⁸

The term *micronationalism* was coined by Ted Gurr in order to describe the independence movements of numerically small groups like the 96,000 Muslim

⁵ Zürcher, *op. cit.*, p. 55.

⁶ Zürcher, *op. cit.*, p. 23.

⁷ Svante E. Cornell, *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, London and New York: Routledge Curzon, 2005, pp. 136-138; Zürcher, *op. cit.*, pp. 23-32; Georgiy I. Mirsky, *On Ruins of Empire. Ethnicity and Nationalism in the Former Soviet Union*, Westport, Connecticut; London: Greenwood Press, 1997, pp. 1-10. On Soviet ethno-federalism, see also Jack Snyder, 'Introduction. Reconstructing politics amidst the wreckage of empire' and Steven Solnick, 'Will Russia Survive? Center and periphery in the Russian Federation', in Barnett R. Rubin; Jack Snyder (eds.), *Post-Soviet Political Order. Conflict and State Building*, London and New York: Routledge, 2005.

⁸ See Zürcher, *op. cit.*, pp. 28-31 and Pascal Marchand, 'Conflits dans l'espace post-soviétique: une géographie de la décomposition impériale', dans Franck Tétart (sous la direction de), *Géographie des conflits*, Paris: Editions Sedes/Cned, 2011, p. 323.

Abkhaz in the north-western corner of Georgia and the 164,000 Ossets in northern Georgia who wanted to be united with the 402,000 Ossets living in the homonym autonomous region in southern Russia.⁹

Soviet ethno-federalism was meant to guarantee the control of the centre and foster counteraction against aspirations of the various ethnic groups. But, it also proved to be a corrosive factor. Just like Zürcher showed, 'the equipping of the union republics with the prerequisites of statehood and the anchoring of their status as sovereign states in the Soviet constitution paved the way for the process of 'sovereignization' that began in 1988.'¹⁰ Alongside with this attribute, other specificities of Soviet nationalism, especially the 'unusual alliance between Russian nationalism and other nationalisms of other peoples of the USSR'¹¹ or the phenomenon coined by Ian Bremmer as 'matryoshka-nationalism'¹² (the existence of nations inside a larger nation) led to the following cumulative effect: the resurgence of Russian nationalism triggered the revitalization of other national movements and hence provided impetus for conflict. Referring to the Caucasus and to the analogy of the Russian painted doll *matryoshka*, René Does showed that 'at the time the Soviet Union collapsed, the striving for greater sovereignty and even total independence was virulent in the autonomous formations lower in the federal hierarchy of the Soviet state as well.'¹³ The ensuing situation was marked by a downward spiral of mistrust and rivalry. Christoph Zürcher explained this dynamic as follows:

'The autonomous republics and autonomous oblasts within the union republics viewed the latter's sovereignization and nationalization with concern, since they feared that the positive discrimination, which Soviet authorities had guaranteed the titular nations of the ASSRs, could be jeopardized.

Vice versa, the union republics viewed with mistrust the tendency of 'their' ASSRs to dispute subordination to them or even to make moves toward secession from the SSR. Thus, the weakening of the centre led to a competition between union republics (SSRs) and

⁹ Ted Robert Gurr; Barbara Harff, *Ethnic Conflict in World Politics*, second edition, Boulder: Westview Press, 2004, p. 24.

¹⁰ Zürcher, *op. cit.*, p. 34.

¹¹ Taras; Ganguly (eds.), *op. cit.*, p. 119.

¹² Ian Bremmer, 'Reasserting Soviet Nationalities Theory', in Ian Bremmer; Ray Taras (ed.), *Nations, Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 22.

¹³ René Does, 'The Ethnic-Political Arrangement of the Peoples of the Caucasus', in Françoise Companjen; László Marác; Lia Versteegh (eds.), *Exploring the Caucasus in the 21st Century. Essays on Culture, History and Politics in a Dynamic Context*, Amsterdam: Pallas Publication, 2010, p. 54.

autonomous republics and regions (ASSRs and AOs), which in Nagorny-Karabakh, South Ossetia, and Abkhazia ended in organized violence.¹⁴

It was against this background that the Georgian state was challenged by the secessionist movements in Abkhazia and South Ossetia. The argument supported here is that there was no strict, cause-effect relation between national mobilization and organized violence. For a while, as Zürcher emphasized, national mobilization was present in 'mass rallies [...], exaggerated public use of national symbols, in public discourse, and in the rewriting of national histories.'¹⁵ In fact, the inter-ethnic tension between Georgians-Ossets, Georgian-Abkhaz respectively, did not 'naturally', inherently, or 'automatically' turned into violent armed conflict. Any attempt to de-politicize ethnic conflicts and any reductionist emphasis on their 'ethnic nature' lead to an oversimplification that loses its content pertaining to the escalatory dynamic of such ethno-political rivalry. In an extended analysis on the Caucasus, Svante Cornell has argued that the conflicts in South Caucasus cannot simply be described as 'ethnic' or 'religious' in nature, because 'the conflicts are primarily political conflicts over territory and ownership' of such territories.¹⁶ Symbolic politics, discourses that construct the 'us *versus* them' dynamic, and the politicizing of territorial, identity, and ethnic disputes pertain to the accurate description of conflicts in South Caucasus. Inter-ethnic rivalry and then violence were the result of (nationalist) political mobilization, not the inescapable triggering factor.

Social-psychological approaches on conflicts share certain assumptions with social-constructivism and delve into (mis)perception, fears and needs. For instance, one major claim formulated by Herbert Kelman is that 'conflict is a process driven by collective needs and fears.'¹⁷ Ethnic conflict, then, is triggered by non-fulfilment or the perceived threats to the non-fulfilment of basic needs. One chief common denominator in constructivist and social-psychological theorizing is the role of ideational factors which, instead of competing with, actually completes the role played by material factors. When discussing basic needs, Kelman accurately indicates that 'needs include not only obvious material one, such as food, shelter, physical safety [...], but also, and very centrally, psychological ones, such as identity, security, recognition, autonomy, self-

¹⁴ Zürcher, *op. cit.*, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 39.

¹⁶ Cornell, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷ Herbert Kelman, 'Social-Psychological Dimensions of International Conflict', on William Zartman; J. Lewis Rasmussen (eds.), *Peacemaking in International Conflict. Methods & Conflicts*, Washington, D.C., 1997, pp. 191-223.

esteem, and a sense of justice.¹⁸ Based on the previous constructivist and social-psychological assumptions, we could see that the secessionist wars in Georgia did not follow a line of inherent inter-ethnic belligerence and a form of self-perpetuating endemic rivalry between Georgians-Ossets and Georgians-Abkhaz.

According to Christoph Zürcher, 'it would be simplistic to claim that nations and nationalism caused the Caucasian turmoil at the end of the Soviet Union. Rather, it was the institutional legacy of the Soviet Union that shaped the ways in which the concepts of 'nation' and 'state' became contested.'¹⁹ We contend that the perception of fears regarding not only material needs of Georgians, Ossets and Abkhaz, but also psychological and ideational ones such as identity, recognition and autonomy, coupled with the corrosive aggregated elements of the Soviet ethno-federal organization, unleashed ethnic mobilization. A gradual, yet rapid, process of threat inducement and triggering of need dissatisfaction occurred concomitantly with the Soviet Union's demise. Zürcher pinpointed to the fact that 'Georgians, Abkhaz, and Ossets mobilized in reaction to the national project of the other groups, which was perceived as a threat to their own national project. Each of these three groups came to see the ethno-national claims of the other group as mutually exclusive, and they mobilized in reaction to the other group's mobilization.'²⁰ A radicalization of the political agenda of Abkhaz and Ossets was also produced, turning them into what Ted Gurr coined as *ethnonationalists*.²¹ When certain groups perceive the loss of power-sharing opportunity, autonomy as option tends to dissipate and other radicalized strategies are envisioned. Henceforth, autonomy is replaced by aspirations towards independence and secessionism is set into motion. Throughout this process, discursive practices and construction of *otherness* played a pivotal role in shaping group identity, menaces, and strategies.

Christoph Zürcher argued that wars in breakaway South Ossetia and Abkhazia were not 'the direct result of mutually exclusive national projects', but rather the inability of the new Georgian nationalist leadership to accommodate claims and to consolidate state power. The author showed that: 'neither the Abkhaz nor the Ossets had national independence high up on their agenda in 1988 or even 1990. Both entities actually opted to remain a part of the Soviet Union, with the status of a sovereign republic. [...] the national project of the Ossets and Abkhaz was not much defined by what they wanted to become but, rather, by what they did not want to be: a minority group within

¹⁸ *Ibidem*, p. 195.

¹⁹ Zürcher, *op. cit.*, p. 40.

²⁰ *Ibidem*, p. 144.

²¹ Gurr, Harff, *op. cit.*, pp. 19-30.

a rapidly nationalizing Georgia' that did not intend to maintain the status quo enjoyed by the Ossets and Abkhaz within the Soviet Union.²²

The main argument supported in this first part of the article is that narratives and counter-narratives, symbolic politics, reiterations or reinterpretations of historic events conveyed through discourse, and nationalist political mobilization were elements that torpedoed post-Soviet developments in Georgia. Furthermore, we argue that ethno-political conflicts should be explained without reducing its cause to the mere ethnic nature of inter-group rivalry, thus de-politicising disputes, and that a social-constructivist account provides a coherent understanding of secessionist movements.

Social-constructivist assumptions and EU's role of 'norm-diffuser': Impact on Georgia-Abkhazia-South Ossetia

A great deal of constructivist theorizing is preoccupied with norms and rules. Constructivist scholars like Nicholas Onuf analyzed the way in which 'rules make social life intelligible for those participating in it' and showed how rules provide human beings with 'knowledgeability for survival, which simultaneously provides their lives with subjective meaning.'²³ Other constructivist perspectives, like the one of Friedrich Kratochwil, distinguished between *regulative* and *constitutive rules* and argued that norms direct or strengthen decisions, but they also confer meaning to actions. Therefore, rules should not be treated as naturally given; rather they are conceived and re(fortified) through practices, communication among agents, and their successful enforcement and compliance.²⁴ When approaching the European Union's role in world politics, social-constructivist arguments tackle the capacity and proclivity of EU to set and export norms.

Martha Finnemore and Kathryn Sikkink showed that the generally accepted definition of norms refers to the 'standard of appropriate behaviour for actors with a given identity' and were preoccupied with the modalities in which social scientists tackle behavioural rules:

'One difference between 'norm' and 'institution' (in the sociological sense) is aggregation: the norm definition isolates single standards of behaviour, whereas institutions emphasize the way in which

²² Zürcher, *op. cit.*, pp. 144-145.

²³ Nicholas Onuf, *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press, 1989, p. 59.

²⁴ Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

behavioural rules are structured together and interrelate (a 'collection of practices and rules').²⁵

One pivotal theme of research was centred on the way in which European institutions are able to establish norms, diffuse them and act upon reactions to such normativity. Analyzing European preferences and norms, Zaki Laïdi explained that 'norms are standards aiming at codifying the behaviour of actors sharing common principles' and they are meant to generate collective disciplines and dissuade undesired conduct in fields of public policies.²⁶ An extended work on 'the socializing potential of international institutions' was provided by Jeffrey T. Checkel who examined 'the conditions under which, and mechanisms through which, institutions in Europe socialize states and state agents, leading them to internalize new roles or group-community norms.'²⁷

Our focus here revolves around EU's contractual relations with Georgia and our main argument will be built around a social-constructivist 'reading' (or interpretation) of the evolution of these relations. One main contention in social-constructivist literature is that agents/actors change their identities and their perceived interests through participation in common institutional structures. Thus, Nathalie Tocci emphasized that 'contractual relations can affect conflict and conflict resolution also through [...] diffuse mechanisms of learning and persuasion' and pointed to the fact that *via* processes of social learning 'domestic actors voluntarily internalize the norms and logic underpinning the EU system.'²⁸ The European Union's normativity in Central and Eastern Europe was based on drafting, uttering and designing optimal behaviour for candidate countries, on expectations of compliance, and on rewards pertaining to accession. But, when future accession is not an item within contractual relations, the following question is raised: how can the EU maintain its role of norm-setter and expect the incorporation of such normativity?

According to Zaki Laïdi, it was against the background of this problematic issue that the entire European Neighbourhood Policy (ENP) was designed; the scholar explains this rationale as follows: 'Europe is no longer able or no longer wants to offer membership as a perspective to its neighbours, while leading

²⁵ Martha Finnemore; Kathryn Sikkink, 'International Norm Dynamics and Political Change', in *International Organization*, 52, 4, Autumn, 998, p. 892.

²⁶ Zaki Laïdi (ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, London and New York: Routledge, 2008, p. 4.

²⁷ Jeffrey T. Checkel, 'International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework', in Jeffrey T. Checkel (ed.), *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 4.

²⁸ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard*, London and New York: Routledge, 2007, p. 15.

them to believe that this fundamental change will not make a big difference to them.²⁹ This 'policy for non-membership' (in the words of Zaki Laïdi) was launched initially under the idea of Wider Europe in 2003 and represented the result of efforts to build up a coherent strategy. According to Florent Parmentier, the essence of ENP lies in 'a process of norms diffusion in the European 'near abroad', largely influenced by the EU's security concerns and realized under the constraints of the 'enlargement fatigue'.³⁰ In 2004 the European Neighbourhood Policy emerged, the South Caucasus was included in it and an EU special representative for South Caucasus was appointed. As already noted by analysts, throughout the 1990s the EU had not played a decisive role in the South Caucasus³¹, but in 1999 the loose Partnership and Cooperation Agreement (PCA) entered into force. Both Georgia and the secessionist regions (Abkhazia and South Ossetia) were beneficiaries of EU assistance.³² In 2006 EU and Georgia signed the Action Plan on cooperation. Ever since the Maastricht Treaty, the European Union had set the goal of 'preserving peace, preventing conflict and strengthening international security'³³ and this objective was embedded in the EU-Georgia Action Plan, as Priority area 6 (*Promote peaceful resolution of internal conflicts*), with the following specific actions:

- Contribute to the conflicts settlement in Abkhazia, Georgia and Tskinali Region/South Ossetia, Georgia, based on respect of the sovereignty and territorial integrity of Georgia within its internationally recognised borders; [...]
- The EU stresses the need for a constructive cooperation between interested international actors in the region, including the EU and OSCE Member States, on additional efforts contributing to peaceful settlement mechanisms in Tskinali Region/S. Ossetia and Abkhazia;
- Include the issue of territorial integrity of Georgia and settlement of Georgia's internal conflicts in EU-Russia political dialogue meetings.³⁴

²⁹ Laïdi, *op. cit.*, p. 14.

³⁰ Florent Parmentier, 'The reception of EU neighbourhood policy', in Zaki Laïdi (ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, London and New York: Routledge, 2008, p. 103.

³¹ Nicu Popescu, *The EU and Civil Society in the Georgian-Abkhaz Conflict*, MICROCON Policy Working Paper 15, Brighton: MICROCON, 2010, p. 17.

³² Nathalie Tocci indicated the following data: €420m in assistance to Georgia in 1992-2004 (approximately €32m per year); approximately €14m to Abkhazia in 1997-2006 (including the rehabilitation of the Inguri dam); approximately €8m to South Ossetia in 1997-2006. See Tocci, *op. cit.*, p. 149.

³³ Art III-193 of draft Constitutional Treaty.

³⁴ EU/Georgia Action Plan, available at [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/georgia_enp_final_en.pdf].

However, the EU did not assume a substantial role in drafting a political solution to the separatist disputes in Georgia and avoided to engage in 'high-politics issues related to the conflict', focusing instead on financial assistance in order to support the peace process.³⁵ According to Nathalie Tocci, an overall picture indicates that EU's interest in South Caucasus has been 'weak and sporadic' and its 'impact on Georgia's secessionist conflicts has been marginal albeit negative.'³⁶ One major explanation for this stems from the cautionary strategy employed by the Union in dealing with breakaway entities and its constant preoccupation not to antagonize Russia. As a consequence, 'despite the EU's oft-repeated strategic interest in the Caucasus, its insufficient concern with the region goes far in explaining the absence of a concerted EU strategy to promote the resolution of its conflicts.'³⁷

A social-constructivist interpretation of EU's relations with Georgia-Abkhazia-South Ossetia reveals a precarious form of social learning. Socialization, as derived from sociology and symbolic interactionism, refers to a 'process of inducting actors into the norms and rules of a given community. Its outcome is sustained compliance based on the internalization of these new norms.'³⁸ As visible in our case-studies, the European community, the European values and the European norms were not appropriated inasmuch as to modify conflict-related strategies attaining conflict resolution. Referring to the role of international organizations, Martha Finnemore and Michael Barnett argued that, 'having established rules and norms', they are 'eager to spread the benefits of their expertise' and they 'often insist that part of their mission is to spread, inculcate, and enforce global values and norms.'³⁹ Tocci's analysis shows that 'there has not been enough time and exposure to EU actors, arguments and norms for these to be genuinely assimilated by the conflict parties.'⁴⁰ Socialization is based on ideational factors, meaning that agents gradually internalize norms, patterns of behaviour and rules and become elements of certain structures (such as the EU) irrespective of material facts (*i.e.* financial gains, sanctions or 'carrots and sticks' relations). The two main factors that weakened norm-reception and norm-incorporation were the European Union's reluctance to step outside traditional pathways in dealing with conflict-related issues and the reduced amount of institutional interaction,

³⁵ Cf. Popescu, *op. cit.*, p. 17.

³⁶ Tocci, *op. cit.*, pp. 170, 175.

³⁷ *Ibidem*, pp. 175-176, 170.

³⁸ Checkel, *op. cit.*, pp. 5-6.

³⁹ Michael Barnett; Martha Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2004, p. 33.

⁴⁰ Tocci, *op. cit.*, p. 169.

Bibliography

1. Barnett, Michael; Martha Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2004.
2. Bremmer, Ian; Ray Taras (ed.), *Nations, Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
3. Checkel, Jeffrey T. (ed.), *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
4. Companjen, Françoise; László Marác; Lia Versteegh (eds.), *Exploring the Caucasus in the 21st Century. Essays on Culture, History and Politics in a Dynamic Context*, Amsterdam: Pallas Publication, 2010.
5. Cornell, Svante E., *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, London and New York: Routledge Curzon, 2005.
6. Cornell, Svante E.; Frederick Starr (eds.), *The Guns of August 2008. Russia's War in Georgia*, Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 2009.
7. EU/Georgia Action Plan, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf>
8. Finnemore, Martha; Kathryn Sikkink, 'International Norm Dynamics and Political Change', in *International Organization*, 52, 4, Autumn, 998, pp. 887-917.
9. Kelman, Herbert, 'Social-Psychological Dimensions of International Conflict', on William Zartman; J. Lewis Rasmussen (eds.), *Peacemaking in International Conflict. Methods & Conflicts*, Washington, D.C., 1997.
10. Laidi, Zaki (ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, London and New York: Routledge, 2008.
11. Marchand, Pascal, 'Conflits dans l'espace post-soviétique: une géographie de la décomposition impériale', dans Franck Tétart (sous la direction de), *Géographie des conflits*, Paris : Editions Sedes/Cned, 2011.
12. Mirsky, Georgiy I., *On Ruins of Empire. Ethnicity and Nationalism in the Former Soviet Union*, Westport, Connecticut; London: Greenwood Press, 1997.
13. Popescu, Nicu, *The EU and Civil Society in the Georgian-Abkhaz Conflict*, MICROCON Policy Working Paper 15, Brighton: MICROCON, 2010.
14. Rubin, Barnett R.; Jack Snyder (eds.), *Post-Soviet Political Order. Conflict and State Building*, London and New York: Routledge, 2005.
15. Stepanova, Ekaterina, 'South Ossetia and Abkhazia: placing the conflict in context', in SIPRI Policy Brief, Stockholm International Peace Research Institute, 2008.
16. Taras, C. Raymond; Rajat Ganguly (eds.), *Understanding Ethnic Conflict. The International Dimension*, New York: Pearson Longman, 2008.
17. Tishkov, Valery, 'Ethnic Conflict in the Former USSR: The Use and Misuse of Typologies and Data', in *Journal of Peace Research*, 36(5), 1999, pp. 571-591.

18. Tocci, Nathalie, *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard*, London and New York: Routledge, 2007.
19. Toft, Monica Duffy, *The Geography of Ethnic Violence. Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2003.
20. Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
21. Zürcher, Christoph, *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York and London: New York University Press, 2007.

Южнокавказкото направление в политиката на добросъседство на ЕС - проблеми и предизвикателства

Гл. ас. д-р Мариета Рабохчийска,
СУ „Св. Климент Охридски“

Значение на региона на Южен Кавказ за интересите на ЕС

Последните вълни на разширяване на Европейския съюз на изток, неговите енергийни интереси и нарастващото внимание, отделяно на въпросите, свързани със сигурността, провокират все по-активна политика на ЕС спрямо държавите от Южен Кавказ. Европейският парламент пръв призовава за редица инициативи, предприети по-късно от ЕС, в това число назначаването още през 2003 г. на специален представител на ЕС за региона и включването на трите държави - Армения, Грузия и Азербайджан, в Европейската политика на добросъседство през 2004 г. и по-конкретно - в по-новата инициатива, наречена „Източно партньорство“, през 2009 г.¹

Южен Кавказ се възприема по различен начин от европейските политически кръгове. Някои го свързват с Европа, имайки предвид наличието в региона на европейски ценности и черти. Други го сравняват с Балканите заради тяхната история на регионални конфликти и наличие на етническо напрежение. Трети го възприемат в контекста на един по-широк енергиен регион, какъвто е каспийско и централноазиатският, и в този смисъл като транзитен път към Европа. Не на последно място Южен Кавказ се свързва

¹ Council of the European Union. Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).

с Близкия изток и със Северен Кавказ, който от своя страна е под руско влияние. Кавказ се е превърнал в регион с нарастващо значение от гледна точка на икономиката, сигурността и вероятността от конфликти. САЩ, Иран, Турция, Русия и ЕС са ангажирани в процесите на конфликт и демократизация. Тези актьори обаче имат различни интереси и стратегии в Южен Кавказ, като определящи фактори там са тлеещите конфликти и енергийните източници². Европейският парламент подчертава значението на региона, наричайки Южен Кавказ „истинска врата към Централна Азия“³.

Преди лансирането на политиката на добросъседство отношенията на ЕС с региона са доста ограничени, като през 90-те години на 20-и век Съюзът третира южнокавказките държави по същия начин, както останалите бивши съветски републики. Ако обаче интересите на ЕС в Южен Кавказ днес трябва да се обобщят с едно изречение, може да се каже, че те засягат въпросите на сигурността, енергийните източници и демокрацията. Използвайки европейската реторика, главната цел на ЕС в региона е да насърчи превръщането на Армения, Грузия и Азербайджан в отворени, мирни, стабилни и демократични държави. Реалността показва, че най-сериозният интерес на Съюза е диверсификацията на енергийните доставки. Южен Кавказ свързва Каспийско с Черно море и представлява удобен маршрут за преноса на петрол и природен газ, включително от Централна Азия (Казахстан и Туркменистан) за Европа. Енергийният въпрос присъства във всички документи, регламентиращи отношенията на ЕС с региона - споразуменията за партньорство и сътрудничество, стратегическите доклади за държавите, плановете за действие. През 2006 г. ЕС и Азербайджан подписват Меморандум за разбирателство по въпроса за стратегическо партньорство в областта на енергетиката⁴.

В същото време ЕС възприема Южен Кавказ като регион на „замразени конфликти“ (трите основни зони на конфликт са в Нагорни Карабах, Южна Осетия и Абхазия), където невъзможността да се постигне тристранно сътрудничество по сигурността пречи на европейските усилия за разрешаването им. А беден и нестабилен регион с нерешени конфликти се отразява отрицателно на плановете на ЕС. Широко споделян възглед за ролята

² Sinem Kocamaz. The EU's relations with the Transcaucasian countries within the Scope of the ENP, in: Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009, p. 50.

³ Цит по: EU relations with South Caucasus. European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's relations with the South Caucasus, under the partnership and cooperation agreements (COM(1999) 272), P5_TA(2002)0085 (28 February 2002), p. 2.

⁴ Вж. текста на меморандума на адрес: http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou_azerbaijan_en.pdf

на Съюза в региона на Южен Кавказ е, че там той е „закъснял актьор“, който е възприел по-скоро неутрална позиция⁵. След разширяването си на изток ЕС решава да засили усилията си за разрешаване на някои от замразените конфликти, които „представяват главната пречка по пътя на региона към стабилност и просперитет“⁶. Сериозните опити на Съюза да разреши конфликта в Грузия през 2008 г. свидетелстват за по-голямата му ангажираност със стабилността в Южен Кавказ. Високата цена на тази ангажираност обаче може и да е намалила готовността на ЕС за момента да се намесва военно там. Неспособността му да разреши конфликта в Нагорни Карабах илюстрира ограничените му възможности за умиротворяване.

Все пак в стратегическия документ на Съюза за политиката на добросъседство от 12 май 2004 г.⁷ се посочва, че „ЕС има засилен интерес от стабилността и развитието на Южен Кавказ“⁸. Според ЕС воденето на правилна търговска политика е основният фактор, който би довел до икономическо развитие и политическа стабилност в региона. Съюзът смята, че подписването на споразумения за свободна търговия може да е от голямо значение. ЕС също така насърчава държавите от Южен Кавказ да обмислят установяването на зона за свободна търговия помежду си.

Ангажираността на Европейския съюз в Южен Кавказ, а и в Централна Азия, зависи от външни фактори, а именно - както от отношенията му с другите сили, действащи в региона, така и от прякото влияние на тези сили на място. Като най-значим актьор в региона Русия оказва сериозно влияние върху външните политики на държавите там. Тя си остава основна сила във всяко едно отношение, като се стреми да възстанови ролята си в т.нар. „близка чужбина“. Докато ЕС се изявява единствено като икономически фактор, Русия няма нищо против. Тя обаче не би одобрила задълбочаването в бъдеще на стратегията на ЕС в политически и военен план.

Друг актьор в региона са САЩ. Тяхната активност се засилва в резултат на стратегията им за Близкия изток и политиката им на борба срещу теро-

⁵ В този смисъл вж.: Laurine Aubert. The European Union's policy towards Central Asia and South Caucasus: a coherent strategy? Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 1, 2012, p.4, както и: Irina Pop. The assessment of the European Neighbourhood Policy in the South Caucasus: what the European Union can do?, in: EuroTimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009, p. 24.

⁶ Цит. по: A. Labedzka. Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia), in: S. Blockmans (ed.). The European Union and its neighbours, a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration, The Hague, T.M.C. Asser Institute, 2006, p. 583.

⁷ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final. Виж текста на документа на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>

⁸ Ibid., p. 10.

ризма. В тази връзка САЩ разглеждат ЕС като изгоден партньор за сътрудничество, като американският и европейският подход в общи линии си приличат, доколкото става въпрос за стремеж към стабилност и налагане на демокрацията и върховенството на закона като основни принципи⁹.

Досега Русия, Китай и САЩ „не са предложили убедителен модел за многостранно управление в Централна Азия или Южен Кавказ като цяло. Отсъствието на неоспорим лидер сред международните актьори в региона на Южен Кавказ, както и неуспеха на Русия, Китай или САЩ да се проявят като заслужаващи доверие участници с последователна стратегия, отваря вратата за засилено присъствие на ЕС там“¹⁰. Съюзът и без това се възприема по-скоро като „мека сила“. Той обаче няма да успее, ако не е убедителен пред Русия, не приеме помощта на САЩ и разчита единствено на лансирането на различни стратегии в рамките на своята политика на добросъседство.

Доколко ефективни ще са интересите и целите на Европейския съюз в държавите от Южен Кавказ, зависи от способността му да разбира проявленията на външните им политики, да задоволява очакванията им и да действа стратегически, а не тактически, възприемайки геополитически подход.

Външнополитическа ориентация на държавите от региона

От трите държави в региона Грузия акцентира в най-голяма степен на отношенията си с Европейския съюз, САЩ, НАТО и Турция, но затова пък има затруднени взаимоотношения с Русия. Грузия цели пълна интеграция в евро-атлантическите структури като част от нейната западноориентирана стратегия и следователно търси истинска независимост от Русия. За разлика от другите две държави тя реално се стреми към членство в ЕС, но проблемът е, че Съюзът и Грузия се разминават в очакванията си един спрямо друг. За Грузия ЕС е актьор с много голямо значение, докато отношението на ЕС към нея е по-скоро дистанцирано. Борбата срещу тероризма е сред важните фактори в отношението на ЕС спрямо Грузия. Във всеки случай последната не желае да върви в комплект с Армения и Азербайджан, тъй като се смята за много по-европейска държава в сравнение с тях, както и че е по-напред в извършването на необходимите реформи.

⁹ Sinem Kocamaz. The EU's Relations with..., op.cit, p. 53-54.

¹⁰ Цит. по: Laurène Aubert. The European Union's policy towards..., op.cit, pp. 11-12.

Армения поддържа по-тесни връзки с Русия и Иран, в добри отношения е с Франция и САЩ, докато отношенията ѝ с Турция на практика не съществуват. Няма дипломатически отношения и с Азербайджан. Сред приоритетите за Армения в нейния план за действие¹¹ са: стимулиране на Турция за отваряне на границата¹² и подобрена роля на ЕС за разрешаването на конфликта в Нагорни Карабах¹³. За нея членството в ЕС не е главна цел на процеса на сътрудничество, тъй като Армения държи на ролята и подкрепата на Русия за разрешаването на проблемите ѝ с Азербайджан. Последният се определя като враждебна държава за Армения, а Грузия - като съперничеща.

Азербайджан си сътрудничи с Русия, Турция, Грузия и Запада, но има търкания с Иран в Каспийско море и относно азерското малцинство в държавата. Общото в ориентацията на Армения и Азербайджан спрямо ЕС е, че те нямат големи очаквания от Съюза, като се надяват на инициативи от него главно в областта на сигурността и разрешаването на конфликти. Друга обща черта е, че те предпочитат да поддържат баланс в отношенията си с Русия, САЩ и ЕС и да не вземат страна между Брюксел и Москва. Така например Азербайджан смята, че ЕС би могъл да играе роля за решаването на конфликта в Нагорни Карабах.

В европейското мислене все още преобладава дилемата „демокрация срещу стабилност“. Ако се акцентира твърде много върху лансирането на демократичните принципи, е възможно политическите режими в региона да отхвърлят политиката на добросъседство, тъй като се страхуват да не изгубят ролята и властта си. Освен това липсата на перспектива за членство в ЕС се възприема от южнокавказките държави като основна слабост на тази политика¹⁴.

Панорама на отношенията на ЕС с държавите от региона на Южен Кавказ

В основата на политиката на добросъседство и съответно на отношенията на ЕС с въпросните държави са споразуменията за партньорство и

¹¹ Вж. текста на плана за действие на Армения на адрес: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf

¹² В текста на самия план за действие това не е директно заявено. В приоритет № 8 „Засилени усилия в областта на регионалното сътрудничество“ се конкретизира, че ще продължат усилията в сътрудничество със съседните държави за разрешаване на регионални и други въпроси, както и за стимулиране на помирието, пак там, стр. 9.

¹³ Това е приоритет № 7, пак там, стр. 9.

¹⁴ Irina Pop. The assessment of..., op.cit, p. 24.

сътрудничество, подписани през 1996 г. и влезли в сила през 1999 г. Те съдържат разпоредби за либерализиране на търговията, икономическо сътрудничество и сътрудничество в редица други области, включително предотвратяване на престъпността и нелегалната миграция. Съгласно споразуменията и в трите случая се създават съвместни органи на двустранна основа, а именно - съвет за сътрудничество на министерско равнище, комитет за сътрудничество и комитет за парламентарно сътрудничество, които да следят за прилагането на договореностите. В случая на Азербайджан действа още подкомитет по търговията, инвестициите и енергетиката, а на Грузия - подкомитет по търговските, икономическите и правните въпроси. Споразуменията се сключват за първоначален срок от 10 години, след изтичането на който се подновяват автоматично година за година, стига някоя от страните да не се оттегли от споразумението. Съдържанието на въпросните споразумения илюстрира сравнително общ за региона подход на Европейския съюз.

Сред основните инструменти за осъществяване на политиката на добросъседство са двустранните планове за действие, които отчитат спецификата на отношенията с всяка държава. С Армения, Грузия и Азербайджан такива планове са договорени през 2006 г. Макар да не са правнообвързващи документи, плановете за действие играят ролята на дневен ред и инструмент за постигане на напредък в отношенията. В случая на трите южнокавказки държави плановете за действие покриват период от пет години. В структурно отношение те включват следните части: въвеждане, нови перспективи за партньорство, приоритети за действие, общи дейности и цели, мониторинг. И отново по общо съгласие „съдържащият се в тях език е неясен и по-скоро неутрален“¹⁵.

Планът за действие на Азербайджан е сравнително скромнен по своя характер, имайки предвид, че правителството и ЕС така и не успяват да достигнат до обща твърда формулировка относно проблемите на човешките права и демокрацията в тази държава. Все пак демокрацията е главен приоритет, а в някои от приоритетните оси на плана се съдържат конкретни мерки за борба срещу корупцията. Арменският план за действие набляга на проблеми като върховенството на закона, съдебната реформа, антикорупционните мерки и зачитането на човешките права. Документът очертава в най-общи линии плановете за демократизация и справяне с недостатъците на арменската политическа система. Силната страна на грузинския план за действие е перспективата за „ново партньорство“. Това е и най-широкообхватният документ по отношение на конкретни дей-

¹⁵ Цит. по: Irina Pop. The assessment of..., *op.cit.*, p. 26.

ствия, предприети от грузинската страна, в който се споменава и възможността за споразумение за свободна търговия между ЕС и Грузия.

Конфликтът в Грузия през август 2008 г. свидетелства за уязвимостта на източните съседи, в резултат на което Европейският съвет от 1 септември 2008 г. призовава за ускоряване на процеса на въвеждане на т.нар. „източно партньорство“ в рамките на политиката на добросъседство. Източното партньорство стартира през 2009 г. и обхваща следните шест държави: Армения, Азербайджан, Грузия, Украйна, Молдова и Беларус. Новият механизъм за сътрудничество има две измерения: двустранно и многостранно. Двустранното измерение от своя страна има шест аспекта: нови договорни отношения, включване във вътрешния пазар на ЕС, улесняване на пътуването в ЕС, енергийно и транспортно сътрудничество, икономическо и социално развитие, финансова помощ. Многостранното сътрудничество намира израз в различни инициативи, сред които са срещи на върха на всеки две години и ежегодни срещи на външните министри. Многостранното измерение на източното партньорство се основава и на четири тематични платформи, а именно - демокрация, добро управление и стабилност; икономическа интеграция и сближаване с политиките на ЕС; енергийна сигурност и контакти между хората.

Източното партньорство има и своя парламентарен компонент, който намира израз в създаването на Парламентарната асамблея Евронест¹⁶. Учредителното ѝ събрание е проведено на 3 май 2011 г. в Брюксел. Асамблеята отговаря за парламентарните консултации, надзор и мониторинг на източното партньорство. Тя трябва да функционира като форум за поощряване на политическата асоциация и за задълбочаване на икономическата интеграция между Европейския съюз и държавите, участващи в източното партньорство. Тя е съставена от шестдесет членове на Европейския парламент и по десет членове от парламента на всяка държава партньор.

Все пак акцентът на източното партньорство е върху поставянето на отношенията на нова договорна основа, което означава подписване на споразумения за асоцииране, които да заменят споразуменията за партньорство и сътрудничество. Една от основните цели на тези споразумения е изграждането на всеобхватна зона за свободна търговия. Подобна нагласа е качествено новият момент в развитието на отношенията с трите южнокавказки държави.

В установяването на нови договорни отношения с разглежданите държави е постигнат следният напредък - през 2010 г. ЕС и Азербайджан започ-

¹⁶ За повече информация виж на официалната страница на Евронест на адрес: <http://www.euronest.europa.eu/euronest/cms/cache/offonce/home>

ват преговори за сключване на споразумение за асоцииране. През месец юли 2013 г. приключват преговорите с Армения, но с оглед на желанието на държавата, изразено през месец септември 2013 г., да се присъедини към митническия съюз на Русия, Беларус и Казахстан, процесът на подписване на споразумение за асоцииране е прекратен. Европейският съюз продължава да развива сътрудничеството си с Армения, но в области, съвместими с така направения от нея избор. През месец ноември 2013 г. ЕС и Грузия започват преговори по текст на споразумение за асоцииране, което включва и разпоредби за установяването на всеобхватна зона за свободна търговия. На 25 април 2014 г. в Прага се провежда среща между грузинския президент и Щефан Фюле, комисарят по разширяване и европейската политика за съседство, на която подписването на споразумението е определено като основен приоритет. Последните развития в отношенията на Европейския съюз с Грузия включват факта, че на 21 май 2014 г. представители на Европейската комисия се срещат с грузинското правителство, водено от министър-председателя Гарибашвили. На срещата е потвърдено, че Грузия има „уникални отношения с ЕС“¹⁷. Очаква се Европейският съюз и Грузия да подпишат споразумението за асоцииране на 27 юни 2004 г., като от 1 октомври 2014 г. то може да започне да се прилага временно.

В заключение не е излишно да се отбележи, че френският президент Франсоа Оланд проведе тридневен посещение в Южен Кавказ, започнало на 11 май 2014 г. и имащо за цел да даде тласък на отношенията на Европейския съюз с държавите от региона. По време на визитата му в Азербайджан на 12 май 2014 г. му е зададен въпрос дали неговото посещение в региона няма да засили напрежението между ЕС и Москва на фона на украинската криза. Отговорът на френския президент е, че източното партньорство на ЕС не е насочено срещу никого, а просто цели да задълбочи развитието в областта на търговията и инвестициите, както и да допринесе за стабилността. Европейският съюз няма друг избор освен да развива отношенията си с източните партньори, в това число и южнокавказките държави, в могщата сянка на руското влияние в региона. В контекста на украинската криза е основателен въпросът дали няма опасност Съюзът от катализатор на промени, без да иска, да се превърне в катализатор на проблеми за разглежданите държави. Отговорът на този въпрос би следвало да е отрицателен.

¹⁷ Цит. по: European Commission's support to Georgia. European Commission - MEMO/14/363, 21 May 2014. Вж. текста на прессъобщението на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-363_en.htm

Библиография

1. Partnership and Cooperation Agreement with Armenia.
2. Partnership and Cooperation Agreement with Azerbaijan.
3. Partnership and Cooperation Agreement with Georgia.
4. EU/Armenia Action Plan.
5. EU/Azerbaijan Action Plan.
6. EU/Georgia Action Plan.
7. Council of the European Union. Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).
8. EU relations with South Caucasus. European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's relations with the South Caucasus, under the partnership and cooperation agreements (COM(1999) 272), P5_TA(2002)0085 (28 February 2002).
9. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.
Горепосочените официални документи са налични на или през официалната страница на Европейската служба за външна дейност на адрес: http://eeas.europa.eu/index_en.htm
10. Aubert, Laurène. The European Union's policy towards Central Asia and South Caucasus: a coherent strategy? Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 1, 2012.
11. Kocamaz, Sinem. The EU's Relations with the Transcaucasian Countries within the Scope of the ENP. Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009.
12. More than a dwarf? 'Fornet' essays on Europe's foreign policy, security and defence, ed. By Krassimir Y. Nikolov. Sofia, BECSA, 2004.
13. Pop, Irina. The assessment of the European Neighbourhood Policy in the South Caucasus: what the European Union can do? Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009.
14. The European Neighbourhood Policy: time to deliver, Krassimir Y. Nikolov. Sofia, BECSA, 2008.
15. The European Union and its neighbours, a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration, ed. by S. Blockmans. The Hague, T.M.C. Asser Institute, 2006.

ТЕНДЕНЦИИ
В ПРЕПОДАВАНЕТО
ПО ЕВРОПЕИСТИКА -
ДОБРИ ПРАКТИКИ И
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Обучението по европеистика и изучаването на съвременна Европа

Проф. д-р Ингрид Шикова,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Полемиката за възникването и същността на европеистиката или европейските изследвания (European Studies) е продължителна и интензивна. Според някои академични публикации появата на европейските изследвания е нетрадиционна. Мартин Уит твърди, че европейските изследвания се появяват в резултат на загубата на доминиращата позиция на Европа в света. „Краят на хегемонията на Европа направи възможно развитието на „европейските изследвания“¹. Точно поради това европейските изследвания трудно могат да бъдат вменени в традиционната форма на класическите регионални изследвания. Докато развитието на неевропейски регионални изследвания първоначално е функция от колониализма и по-късно от Студената война, тоест изучаването на тези региони има дипломатически корени, то за европейските изследвания може да се твърди, че те се появяват и развиват след разпадането на колониализма и промяната на позицията на регионите, които станаха обект, а не субект на политиката. Разбира се, това виждане претърпява развитие през годините и европейските изследвания се изправят пред редица предизвикателства, критики, противоречия. Според Грифитс произходът на европейските изследвания може да бъде открит в т.нар. пространствени изследвания (Area Studies), възникнали през 30-те години на 20-и век в САЩ, първоначално като реакция на трудноразбираемите „азиатски изследвания“.² Независимо дали споделяме тези виждания, не можем да не се съгласим с твърдението, че нарасналата сложност на обществото поставя изискването за знания и систематичен опит извън границите на една-единствена дисциплина

¹ Wight, M. (1964), 'European Studies', in Daiches, D (ed) *The Idea of a University*, Andre Deutsch.

² Griffiths, R., *Interdisciplinarity and EU Studies*, University of Leiden <http://www.hum.leiden.edu/history/eu-studies/about/interdisciplinarity-and-eu-studies.html>

лина, за прилагане на интердисциплинарен подход, за промяна на традиционното мислене за организация на знанието.

Динамичното развитие на европейските изследвания през последните две десетилетия доведе до голяма степен до тяхното „еманципиране“ от академичните области, които претендираха за монопол върху тях. Това твърдение може да бъде подкрепено с редица аргументи: например, Рудницки говори за истинска експлозия на европеистиката като самостоятелна интердисциплинарна специализация.³ Тази „еманципация“ се осъществява както в резултат на вътрешни фактори - наличието на все повече европеисти преподаватели, които имат висше образование по европеистика, докторска степен по европеистика и всъщност по своята квалификация са европеисти, така и в резултат на самото развитие на областта, на полето на европейските изследвания, на прилаганите подходи в обучението, включително стимулирането на критичното мислене и дискусиите, изразяването на аргументирано лично мнение. В разширяването на полето на европеистиката като фактор за нейното самостоятелно развитие се включват все повече дисциплини, свързани с межкултурния диалог, межкултурна комуникация и т.н. Общият извод, който може да бъде направен, е, че европеистиката става все по-автономна и все по-еманципирана от политическите науки. Направените проучвания дават основание да се твърди, че европеистиката е по-динамична, по-гъвкава и приспособима, което до известна степен се дължи на динамиката на самия обект на изследване и изучаване. Всъщност няма да е погрешно да се твърди, че силното развитие на университетската европеистика през последните години е свързано с необходимостта да се отговори на новите предизвикателства в европейския интеграционен процес, включително въвеждане на нови подходи при обучението, на нови курсове, на нови теоретични постановки, което като цяло не би било осъществимо в рамките на отделните традиционни университетски специалности. Необходимостта от знания за европейската интеграция, вкл. история, институции, политики, право на ЕС, се допълва в европеистиката от необходимостта от развитие на практически умения за дебатиране, участие в преговори, аргументиране на мнения, логично писане и оформяне на материали, формулиране на хипотези, проучване на конфликтни позиции и изграждане на становища, търсене и постигане на компромиси. В това отношение новите методи като напр. симулационните игри, поставянето на

³ Rudnicki, Z. B. (2009), The development of European Studies in Poland after 1989 - from specialization to institutionalisation. Paper presented to Jean Monnet Conference 2009 '20 Years of Support for European Integration Studies: From the Jean Monnet Action to the Jean Monnet Programme', Bruxelles.

студентите в практически ситуации, решаването на конкретни казуси, подготовката на проекти и т.н. заемат все по-важно място в университетската европеистика.

Съвременното развитие на програмите по европеистика показва, че те непрекъснато еволюират и се променят, като до голяма степен се получава взаимно проникване и дори понякога пълна промяна в насоките им. Изучаването на съвременна Европа придобива специфичен фокус - Европейския съюз, и според някои автори (например МакГовън) това става за сметка на по-широкото разбиране за Европа. Редица фактори влияят върху тази тенденция. Все по-честата употреба на „Европа“ като синоним на Европейския съюз главно от страна на политиците и на официалните лица от институциите на Европейския съюз подсилва тенденцията за фокусиране на европейските изследвания в определена посока. Появата и развитието на изследванията на Европейския съюз в университетски програми, фокусирани върху изучаването му, са свързани и с интензивните процеси, които се развиват в тази организация. Създаването на програми за обучение по европеистика се активизира в средата на 80-те и началото на 90-те години във връзка с изграждането на вътрешния пазар, създаването на Европейския съюз и подготовката за икономическия и паричния съюз с подписването на Договора от Маастрихт. Друг основен фактор за активизиране и разпространение на обучението по европеистика е разширяването на ЕС с 12 нови държави (2004-2007 г.), в които в процеса на подготовката за членство се създават университетски програми в тази област с цел подготовка на нужните експерти по европейските въпроси.

В настоящата публикация ще бъдат разгледани добрите практики в магистърските програми по европеистика в Колежа на Европа - Брюж и НАТОлин, и в Международния център за европейско обучение - Ница, които могат да бъдат наречени предшественици на сегашното поколение университетски програми. Колежът на Европа, създаден през 1949 г., остава символ за качество при обучението по европейските въпроси и е един от най-престижните центрове за подготовка на специалисти в тази област. Международният център за европейско обучение в Ница също е образователна институция по европеистика, създадена още преди създаването на Европейската общност, с много интересен модел на обучение в сътрудничество с няколко университета в различни страни. Колежът на Европа и Международният център за европейско обучение са обявени от Европейската комисия за институции, чиито цели са от общоевропейски интерес и получават ежегодно финансиране по прог-

рамата „Жан Моне“⁴. Дългите традиции и престижът на тези две институции превръщат техните програми по европеистика в извор на полезен опит и добри практики за развитие на университетската европеистика. Ще се опитаме да потърсим отговор на въпроса какъв е техният успешен модел за осъществяване на обучение по европеистика в съвременните условия и какви са неговите основни характеристики, допринасящи за постигането на високи резултати.⁵

Създаването и на двата центъра за обучение произлиза от идеята да се даде възможност на младежи от различни и доскоро враждуващи помежду си държави да живеят и да се обучават заедно. Смисълът на този модел се е запазил и досега и след повече от 50 години съществуване доказва недвусмислено своя успех. Основните елементи на този модел, които се особено важни при осъществяване на обучението, са: съвременни задълбочени знания, конкретни практически умения, висока езикова култура, богата социална практика, създаване на общностен дух.

Характерна част от модела е прилаганата стратегия за развитие. Може да се говори за три поколения програми в тези институции. Първото поколение програми са посветени предимно на западноевропейските взаимоотношения, главно френско-немско-английски. Второто поколение програми от началото на 80-те години имат континентален мащаб и по-широк хоризонт към цяла Европа. Третото поколение програми, което навлезе в началото на XXI век, разглежда Европа в световен контекст. Това се отнася не само за съдържанието на самото обучение, а и за студентите, които първоначално са предимно от западноевропейските държави, след това обхващат много повече студенти от цяла Европа, а понастоящем все повече студенти са от страни извън Европейския континент. Всичко това се дължи на факта, че Европа се променя, променя се влиянието на Европейския съюз в света, променя се и интересът към обучението по европеистика, съдържанието на

⁴ Европейската комисия предоставя съфинансиране на 6 образователни институции, чиито цели са от общоевропейски интерес:

- The College of Europe (Bruges and Natolin campuses);
- The International Centre for European Training - CIFE (Nice);
- The European University Institute (Florence);
- The European Institute of Public Administration (Maastricht);
- The Academy of European Law (Trier);
- The European Agency for Development in Special Needs Education (Odense).

⁵ Анализът е направен въз основа на проведени анкетни проучвания в двете институции, лични срещи и интервюта на автора с преподаватели и студенти, както и въз основа на личния опит като член на Федералния съвет на Център за европейско обучение в Ница, дългогодишно сътрудничество с Колежа на Европа. Той е осъществен във връзка с осъществяването на първи етап на проекта „Европеистика и европейски ценности нагласи“ през 2012 - 2013 г.

програмите, методите на преподаване. Въз основа на обстойно проучване на обучението в тези две институции ще бъде направен опит за извеждане на полезните изводи и практики:

Високи изисквания и строги процедури за подбор на студентите, осигуряване на мултикултурна среда чрез приемане на студенти от над 50 държави. Високите изисквания осигуряват подбора на възможно най-добрите и най-подходящите кандидати. Следва да се посочи, че за специализираните магистърски програми изискванията са за съответстваща завършена бакалавърска степен - например в магистърската програмата по европейско право в Брюж се приемат само студенти, завършили право. В икономическия профил студентите трябва да са завършили икономика. В интердисциплинарните програми се приемат студенти с по-широка гама на бакалавърско образование. За Колежа на Европа с всички кандидати се провеждат устни интервюта от комисия, която оценява общите знания на кандидатите, тяхната мотивация, способностите им да боравят свободно с двата езика, на които се провежда обучението - френски и английски, психическата им устойчивост за понасяне на голямата натовареност. Поради големия интерес и престижа на колежа кандидатите са много и сред тях се подбират само най-добрите.

За Международния център по европейско обучение първият етап предвижда подбор на студентите по документи. Основните критерии при този първоначален подбор са представената писмена мотивация и владееенето на чужди езици - за триезичната програма се изискват френски, английски и немски. Голямо значение имат и препоръките, особено ако те са от известни преподаватели, преподаватели в самия център, бивши завършили студенти, които работят в сферата на европейската интеграция. След този подбор се осъществява телефонно/видеоинтервю, за да се установи в устен разговор степента на владееене на трите езика. Цели се също да има представени студенти от повече държави.

Широк академичен и интердисциплинарен подход и специализация в определени сфери. Всички програми в Колежа на Европа обхващат широка теоретична подготовка по съответните дисциплини. Специализираните програми по европейско право и икономика дават възможност и за избор на дисциплини от други сфери, така че и в тях се отразява интердисциплинарният характер на обучението по европеистика. Едновременно с това студентите имат възможност и за по-конкретна специализация. Например студентите в кампуса Натолин на колежа се специализират в сфери като европейския вътрешен пазар, политиката на добросъседство, управлението на ЕС. Интересно е, че програмата в Международния

център за европейско обучение в Ница е насочена към теми, свързани с федерална Европа, поради интелектуалната традиция на институцията, която е създадена благодарение на федералистите от Европейското движение. Международният център за европейско обучение е създаден от Александър Марк - известен федералист и член Европейското движение. Този факт слага отпечатък върху програмата, учебните планове и организацията на магистърските програми. Той се изразява в силна застъпеност на дисциплини, свързани с федерализма и с целенасочено изграждане на федерално мислене у студентите. Исторически тази тенденция съществува от самото начало и традицията продължава и до този момент. Това се дължи до голяма степен и на още един факт, а именно, че редица от членовете на Федералния съвет (управителния орган на центъра, който взема важни решения относно стратегическото му развитие и организация) са убедени федералисти с дългогодишен опит и работа в защита на федерализма. Изучаването на теорията и практиката на федерализма, включително осъществяване на учебно посещение в Швейцария, създават условия за създаване сред студентите до голяма степен на федералистски нагласи за бъдещето на Европейския съюз.

Интензивно обучение. Всички разглеждани магистърски програми се осъществяват в рамките на една академична година: октомври - юни. Това предполага много интензивна програма и необходимост от постоянна подготовка на студентите за участие в семинари, дискусии, симулационни игри, разработване на доклади, включване в научни изследвания и други форми на академична комуникация. Характерно е, че от тях се изисква много воля за работа, за да се справят с голямата натовареност, което е видно от прегледа на учебната програма. Поради това един от критериите при оценка на кандидатите за колежа е тяхната мотивация и психическа устойчивост за интензивна работа. Във всички програми студентите избират тема за магистърска теза още в края на първия семестър и през втория семестър работят интензивно по нея заедно с изпълнението на всички останали задачи, произтичащи от учебния процес. Това изисква силна концентрация и добра организация на работа, за което допринася цялостната атмосфера в тези институции.

Най-интересният елемент на програмата на Международния център за европейско обучение е нейната организация. Освен че се провежда в няколко града - Ница, Берлин, Роцок и Рим, студентите правят учебни посещения в Брюксел, Страсбург, Люксембург и Женева. Това предполага изключително добра организация, включително и логистика, както и много напрегната програма. В Берлин и Рим центърът има свои филиали, които

се грижат за организацията на място - настаняване на студентите, организиране на лекциите, срещите и посещенията на различни институции. Това изисква отлична координация, както и вещо администриране на програмата. Участието на много преподаватели и лектори също е предизвикателство за администрацията, която е малка, но работи ефективно и успява да се справи с него.

Постоянно развитие и усъвършенстване на обучението и на учебните програми - създаване на нови програми и осъвременяване на съдържанието, промяна в методите на преподаване. Колежът на Европа създаде разнообразие от магистърски програми с цел задоволяване на различните нужди на трудовия пазар от съответни специалисти. Освен първите традиционни магистърски програми по европейско право, по икономика и по политически науки и администрация колежът разработи и въведе интердисциплинарна програма в Натолин, програми с бизнес специализация, дипломация и т.н. И Международният център за европейско обучение има последователна стратегия за развитие на обучението. Центърът също разшири своите програми чрез създаването на филиал в Истанбул. В магистърската програма в Истанбул освен младежи от Турция има и студенти от Западните Балкани и от други страни. За тази програма дори има повече кандидати в сравнение с триезичната програма в Ница, главно поради факта, че за нея се изисква владеене само на английски език. Въведени са и две програми с дистанционно обучение. Тези програми въпреки своя дистанционен характер също включват учебни посещения в институции и срещи с преподавателите. Понастоящем се обсъжда създаването на нова магистърска програма, насочена към страните от Средиземноморието.

Съдържанието на програмите е в непрекъснато развитие, преразглежда се задължително за всяка академична година и се адаптира, като в него се внасят всички необходими изменения, свързани с променящия се обхват на политиките на ЕС, с променящата се геополитическа обстановка, с приоритетите на европейския политически дневен ред. В програмите са включени винаги актуални въпроси - например в началото на 2000 г. въпросите на разширяването на ЕС придобиват важна тежест. След това в програмата се включват темите за европейската конституция, институционалната реформа, Договора от Лисабон. Във връзка с икономическата и финансовата криза през последните години актуална тема, включена в програмите, е икономическото управление на ЕС.

Предлагане на голям брой варианти за изборни дисциплини, интензивни семинари по актуални въпроси, лекции на изтъкнати личности в

сферата на европейските въпроси. Характерна практика за обучението в разглежданите институции е предлагането на голям брой и разнообразни по своето естество изборни дисциплини. Така студентите имат възможности сами да подберат тези от тях, които оформят най-добре изборния профил. Провеждането на интензивни семинари по актуални въпроси, които не носят кредити, но се ползват с голям интерес сред студентите, е предимство на обучението, защото разширява кръгозора, дава интересна гледна точка и позволява свободна дискусия. Лекциите на изтъкнати личности са редовна практика. Студентите от Колежа на Европа имат възможност поне няколко пъти в годината да чуят лекции на изтъкнати държавници, ръководители в европейските институции, известни интелектуалци. Например, традиция е откриването на учебната година в Колежа на Европа да става с лекция на известна личност - лекции са изнасяли Маргарет Тачър, Жак Делор, Валери Жискар д'Естен, Франсоа Митеран, Алтиеро Спинели и много други.⁶ Тези лекции не само дават престиж на институцията, но и са част от обучението на студентите и привилегия специално за тях.

Практически ориентирани упражнения и симулационни игри. Задълбочените теоретични знания са комбинирани със създаване на практически умения и конкретна специализация например във воденето на преговори, вземането на решения в ЕС, съдебни решения на Съда на ЕС. Тази практика предоставя уникалната възможност да се намери пресечната точка между придобитите знания по европейските въпроси и тяхното конкретно практическо приложение. Например, и в колежа, и в центъра в Ница се провеждат сериозни симулации на процеса на вземане на решения в ЕС, включително подготовката на заседанията, тяхното ръководене, изготвянето на позиции, формирането на коалиции, журналистическо отразяване, които силно се доближават до действителността и създават много конкретни умения у студентите, които са полезни за тяхната бъдеща работа. Специализацията в Колежа на Европа по европейски бизнес позволява студентите да разберат как бизнесът практически реагира и би реагирал на решения, които се вземат на европейско институционално ниво, как да се влияе върху решенията, как да се предвиждат и преодоляват евентуални трудности и предизвикателства пред бизнеса.

⁶ Само през 2010-2011 г. лекции в колежа са изнесли Александър Щуб - министър по европейските въпроси и външната търговия на Финландия, Джорджо Наполитано - президент на Италия, Абдула Гюл - президент на Турция, Андрула Василиу - член на Европейската комисия, Франсоа Корнелис - президент на фирмата ТОТАЛ, Херман ван Ромпой - председател на Европейския съвет, Карел де Гухт - член на Европейската комисия, отговарящ за търговските въпроси, Щефан Фюле - член на Европейската комисия, отговарящ за разширяването и политиката на добросъседство, Ангела Меркел - канцлер на Германия.

Осъществяване на учебни посещения в европейски и международни институции и в съседни страни и придобиване на международен опит.

Учебните посещения са неразделна част от обучителния процес. Те не са самоцелни или екскурзионни, а са свързани с цялостна програма за лекции по актуални въпроси и със запознаване с функционирането на институциите, с характерните особености на посещаваните страни. Например, студентите от кампуса в Натолин посещават Украйна и Турция и имат възможност да се запознаят със средата в тези държави и да научат на място и чрез конкретен опит и срещи с местни представители за отношенията на тези страни с Европейския съюз.

Особено динамични са учебните посещения в програмата на Международния център за европейско обучение. Студентите посещават не само европейските институции в Брюксел, Страсбург и Люксембург, а и редица други международни организации като Върховния комисариат за бежанците в Женева, ООН и др. Всички студенти квалифицират тези посещения като изключително полезни, обогатяващи и практически полезни.⁷

Целенасочено предоставяне на възможности за създаване на контакти. Учебните посещения в институциите, активните връзки с организациите на завършилите студенти, срещите с представители на бизнеса, с практики в различни области - например в областта на правото с адвокатски кантори, с представители на фирми от различни сфери, с висши администратори, с изтъкнати представители на неправителствения сектор и особено на т.нар. „мозъчни тръстове“, осигуряват уникални възможности за студентите да създадат контакти, да се включат в стажантски програми, включително да придобият умения за общуване в професионалните среди.

Балансирани преподавателски екипи от университетски преподаватели, практики от институциите и от други международни организации. Академичният екип се състои главно от гост-професори от различни университети, експерти, специалисти и практики от Европа и от други държави извън европейския континент. За всички анализирани програми

⁷ Като пример те посочват учебното посещение в Рим, по време на което са имали специално организирани за тях срещи с Международния фонд за земеделско развитие, Организацията на ООН за прехрана и земеделие - FAO, Международната организация по миграцията, Кризисния отдел на Министерството на външните работи на Италия, мозъчния тръст - Институт за международни отношения, с външнополитически съветник на папа Бенедикт XVI. С подобна интензивност са и другите учебни посещения. Именно поради това студентите ги оценяват много високо и смятат, че те допринасят значително за подготовката им за бъдеща работа.

е характерна балансираната комбинация на преподавателския екип от университетски професори, практики и администратори. Това се смята за едно от най-големите предимства на обучението. Възможността за обучение в три държави - Франция, Германия и Италия, както е случаят с Международния център за европейско обучение, е наистина уникална и се оценява високо от студентите.

Богата информационна база. Библиотеката на Колежа на Европа в Брюж притежава една от най-богатите колекции в света от книги и периодични издания, посветени на европейските изследвания и европейските теми като цяло. Те са фокусирани главно върху въпросите на европейското право, икономика, политики, администрация, международни отношения и дипломатия, история на Европа и европейската идея. Библиотеката играе много важна роля в подготовката на студентите - тя предлага различни библиотечно-информационни услуги, но и уютни за работа просторни помещения, в които студентите работят пълноценно и съсредоточено върху своята подготовка. Международният център за европейско обучение разполага в своята сграда в Ница с по-малка библиотека в сравнение с библиотеката на колежа, но фокусирана върху монографии и периодика, посветени на европейската интеграция, международните отношения, международните организации. Библиотеката е напълно достатъчна за ежедневна подготовка на студентите, но на тяхно разположение е и голяма библиотека в Университета „София Антиполис“ в Ница, която разполага с богата колекция от издания и периодика, включително с европейски документационен център. Студентите правят своите проучвания за магистърските тези и в университетските библиотеки в Берлин и Рим. Тук трябва да се посочат и отлично поддържаните интернет страници, от които може да бъде получена пълна информация относно предлаганите магистърски програми, курсовете, изискванията и т.н.

Подпомагане на студентите за успешна професионална кариера. В това отношение съществена роля играе кариерният център в Колежа на Европа и асоциациите на бившите студенти. Кариерният център не замества личните усилия за намиране на подходяща работа, но подпомага студентите с конкретна подготовка за придобиване на умения, например за представяне на интервю, за подготвяне на CV; с предоставяне на актуална информация за конкурси в европейски и международни институции и в други подходящи сфери. Кариерният център поддържа активна връзка с работодатели, които търсят специалисти с профила на завършващите колежа. Потенциалните работодатели са канени често в колежа, за да споделят своя практически опит, като едновременно с това се дава

възможност за установяване на полезни контакти между тях и студентите. Работодателите са ангажирани чрез добрите взаимоотношения с колежа да предоставят свои специални награди на отличните студенти - например, студентите с най-добри магистърски тези по определени теми получават възможността за стаж или първо работно място в съответната компания или организация. Асоциациите на бившите студенти също играят много съществена роля за подпомагане на кариерното развитие на студентите. Например, Колежът на Европа организира често срещи в неформална обстановка на завършили и настоящи студенти, което дава възможност за получаване на повече и по-конкретна информация, както и за окуражаване на завършващите относно избора на тяхната бъдеща кариера. Много положителна практика е непрекъснатото проследяване на професионалното развитие и кариерата на завършилите студенти. Това се осъществява главно чрез регулярни проучвания и чрез мрежата на асоциациите на бившите студенти. Асоциацията на бившите студенти от Колежа на Европа е създадена още след завършването на първия випуск през 1950 г., поддържа подробна база данни за завършилите студенти и за тяхното кариерно развитие, подкрепя събития в Колежа - срещи със студентите, работни семинари за намиране на подходяща работа, конференции. Асоциацията е източник на информация за предложения за работа и различни възможности, от които студентите биха могли да се възползват. Колежът на Европа поставя много умело в полза на студентите успехите на своите бивши възпитаници. Например, Колежа на Европа са завършили Хере Торнинг-Шмидт - министър-председател на Дания, Никълъс Клег - вицепремиер на Великобритания и лидер на Либерал-демократическата партия, Йозеф Йофе - главен редактор на водещия немски вестник „Die Zeit“, Александър Стуб - министър по европейските въпроси и външната търговия на Финландия, и много други.

Обратна информация от студентите. И двете институции са установили практиката да търсят и да анализират обратна информация от студентите. В Международния център за европейско обучение студентите получават три пъти в годината въпросник, който попълват. Най-изчерпателен е финалният въпросник, който обхваща въпроси от разнообразно естество - мотивацията за участие в програмата, административното обслужване, библиотечното обслужване, подробната оценка на преподаването и преподавателите - оценяват се общото впечатление, съдържанието, методите на преподаване, участието на студентите в учебния процес, учебните посещения, интернет страницата, изобщо всичко, което е свързано с осъществяването на магистърската програма. Силно се насърчават студентите да бъдат критични, да дават предложения за подоб-

ряване и усъвършенстване на програмата и на нейната организация. Анкетата е анонимна. Картите се обработват от администрацията, която подготвя аналитичен доклад. Докладът се обсъжда от ръководството на Центъра и се вземат съответни мерки за премахване на допуснати слабости, за отстраняване на недостатъци и за усъвършенстване на програмата. Подобна е практиката и в Колежа на Европа.

Характерна особеност на Колежа на Европа е, че той е **истински международен микрокосмос**. Животът на студентите в Колежа е важен компонент на самото обучение. Студентите живеят заедно, работят активно в екипи и имат възможност да обменят опит и идеи - както в рамките на процеса на обучение, така и в студентския живот, протичащ в културно разнообразие. Това им помага впоследствие да се адаптират много бързо към работа в международна мултикултурна среда. Провеждането на неформални студентски дискусии по интересни теми, спортни състезания, общите пътувания и културните събития допринасят много за създаването на общия дух на студентите - дух на толерантност, взаимно разбиране и приемане на различията, на дълготрайни професионални и лични приятелства, който е наричан често „духът на Брюж“. Особено интересни и полезни са провежданите дни на съответните държави, от които има студенти в колежа. В тези дни студентите се запознават с историята, културата, обичаите, музиката, танците, кухнята, природата на съответната страна, организират се от самите студенти и винаги се радват на голям интерес.

Според студентите основната мотивация да изберат програма в Международния център за европейско обучение е нейната динамика, провеждането ѝ в няколко държави, наличието на преподаватели от различни националности, както и нейната интердисциплинарност. Студентите оценяват високо и това, че се намират в мултикултурна среда. Според тях това дава възможност за взаимно опознаване и създава благоприятна атмосфера за ползотворни дискусии по различни теми.

Формирането на европеистиката като все по-автономна област на научните изследвания и натрупаният опит в обучението дават основание да се направи опит за оценяване на сегашното ѝ състояние, постиженията, трудностите и проблемите, добавената стойност, както и ролята и бъдещето на европеистиката в светлината на съвременните събития. Обучението по европеистика вече не е новост. Европеистика се преподава не само в западноевропейски университети, в университети в новоприсъединилите се държави - членки на ЕС, в университети в страните от Западните Балкани, а и в редица университети на други континенти. Интересът към европейските изследвания нараства в страни като Китай,

Индия, Южна Африка, Австралия и др. Научните проекти, свързани с европейските въпроси, стават все по-многобройни. Едновременно с това в редица случаи (а точно такъв е случаят в България) университетите, които осъществяват обучение по европеистика, рядко си сътрудничат, рядко обсъждат своите подходи към обучението, рядко споделят своя опит, постижения и проблеми, създадените традиции, бъдещите планове. Проучването на университетската европеистика и на нагласите на студентите дават основание и повод за дискусия, генериране на идеи и използване на всички възможности за сътрудничество в различните му измерения - академично сътрудничество, сътрудничество университет - работодатели, с цел не само по-нататъшно развитие на европеистиката и на качеството на образованието, но и като основа за създаване на европейски ценностни нагласи и на специалисти, способни да се справят с предизвикателствата пред съвременна Европа.

Библиография

1. Шикова, И. (2013), Добри практики и модели на обучението по европеистика в Колежа на Европа - Брюж (Белгия) и НАТОлин (Полша) и в Международния център за европейско обучение - Ница (Франция) в „Европеистика и европейски ценностни нагласи“ - книга първа, изд. „Д.Яков“.
2. Griffiths, R. (2012), Interdisciplinarity and EU Studies, University <http://www.hum.leiden.edu/history/eu-studies/about/interdisciplinarity-and-eu-studies.html>
3. Horga, I., European and/or EU Studies Curriculum between Internal and External drivers in Current Problems in the Development of the European and/or EU Studies Curriculum Romanian Journal of International Relations and European Studies, Vol.1, nr. 1/2012.
4. Jupille, J. (2006), „Knowing Europe: Metatheory and Methodology in European Union Studies“ in Cini, M and Bourne, A (eds) (2006) Palgrave Advances in European Union Studies, Palgrave.
5. Mc Gowan, F (2009), The Contrasting Fortune of European Studies and EU Studies: Grounds for Reconciliation? In Ch. Rumford, The Sage Handbook for European Studies, (pp. 545-559), Sage Publication.
6. McGowan, F. (2008), The Contrasting Fortunes of European Studies and EU Studies: Grounds for Reconciliation? Sussex European Institute SEI Working Paper No 99
7. Rudnicki, Z. B. (2009). The development of European Studies in Poland after 1989 - from specialization to institutionalisation. Paper presented to Jean Monnet Conference 2009 „20 Years of Support for European Integration Studies: From the Jean Monnet Action to the Jean Monnet Programme“, Bruxelles
8. Wallace, H. (2000), Studying contemporary Europe, British Journal of Politics and International Relations, vol. 2 , N 1

Правните изследвания в учебната програма на специалност „Европеистика“ в СУ „Св. Климент Охридски“

Доц. д-р Юлия Захариева,
СУ „Св. Климент Охридски“

Специалност „Европеистика“ вече 15 години подготвя... европеисти. Осъзнавам тавтологията в това изречение, но в случая географското понятие е само ориентир. Амбицията е да се изграждат специалисти, които да познават логиката, динамиката, институционалните механизми, икономическите, историческите, социологическите и правни измерения на уникалните обединителни процеси на стария континент.

Тази амбиция респектира и изисква интердисциплинарен подход. Той може да се реализира в два варианта:

- първия аз бих го нарекла енциклопедичен, т.е. от всичко по малко и подчинен на заварената квалификация на наличния академичен състав;
- по-труден е вторият вариант, който изисква комплексност и ясен профил на завършващия специалността абсолвент, балансирано присъствие на различните области на знанието, обединени от този профил, екипност в работата на преподавателите и висока степен на синхрон в учебните програми от първия учебен час до държавния изпит.

Всичко това е не само по-трудно, но и много по-отговорно. Може би поради тази причина в повечето университетски центрове на континента и извън него европейските изследвания се провеждат в рамките на ма-

гистърски програми. Магистърските програми надграждат подготовката на вече обучени в дадена област студенти, и то в строго определени тематични направления и в кратки срокове.

В СУ „Св. Климент Охридски“ е избран друг подход - бакалавърска програма с профилиране в три направления след втори курс. Този избор има значими предимства. Сравнението може да изглежда неочаквано, но това е същата логика, в резултат на която се счита, че колкото по-рано започва овладяването на различния от майчиния език, толкова резултатите са по-добри.

В европейската проблематика всичко е различно и студенти, чието мислене все още не е вкарано в „коловозите“ на което и да било академично знание, много по-успешно се справят, без да търсят аналогии и да се обръщат назад. Тези констатации с особена сила важат именно за правните изследвания в програмата.

Правната система на интеграционните формации е уникална и автономна. Създава се извън държавата, но действа на територията на държавата непосредствено, наред с националното законодателство, без да става част от него. Следователно това не е нито национално, нито международно право.

Силата и ефективността на националната и на международната правна система е в нейната стабилност. Консерватизмът е характерен за начина на мислене на юристите. Някой беше казал, че юристите са единствените живи същества, които напредват с очи, обърнати назад. Те са и много по-тясно свързани с националното, отколкото хората с други професии.

Правната система на ЕС е в непрекъснато развитие. Учредителните договори, т.е. „конституционната рамка“, върху която функционира ЕС, е претърпяла към днешна дата пет генерални ревизии и очевидно се очертава шеста. Устава на ООН не е докосван от 1945 г., въпреки че светът днес е съвършено друг.

Това са само два примера какво трябва да преодоляват нашите бакалаври в усвояването на спецификата на правната система на ЕС.

Съгласно резултатите от един много полезен анализ на авторски колектив с участието на катедра „Европеистика“, правните изследвания заемат 30% в учебните програми. Ако този количествен показател е със 100% качество, правните изследвания трябва да гарантират осмислянето на ценностната система на ЕС, която включва зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава,

правата на човека и на малцинствата и да предоставят задълбочени познания относно:

- уникалната правна характеристика на интеграционните формации, видовете компетентност на ЕС и принципите на субсидиарност и пропорционалност;
- правните механизми при формирането и провеждането на общностните политики и функционирането на вътрешния пазар и на паричния съюз;
- институционалната система на ЕС и безпрецедентния нормотворчески процес;
- правната система на ЕС, нейните източници и субекти и принципите на приложение на общностните норми на територията на членуващите държави;
- съдебната система на ЕС, съдебния контрол върху институциите и върху членуващите държави, уникалните форми на взаимодействие между общностните и националните юрисдикции и ролята на Съда на ЕС за развитието на общностното право;
- правните измерения на членството на Република България в ЕС.

Задачите са мащабни. Тяхната реализация на високо академично ниво би трябвало да формира специалисти не само с необходимата правна култура, но и с конкретни умения и компетентност, които биха ги направили конкурентоспособни и предпочитани при тяхната реализация.

Учебната програма на специалност „Европеистика“ включва следните правни дисциплини в общия курс: въведение в правото, право на ЕС, европейски конституционализъм, основи на частното право, конституционно право на Република България, политика в правосъдието и вътрешните работи. В правния профил се изучават: конституционно правосъдие, международно публично право, права на човека, Съд на ЕС, европейско медийно право, прилагане на правото на ЕС, дипломатическо и консулско право, търговско право.

Правни анализи присъстват и в редица други дисциплини - например политики на ЕС, международни отношения, външни отношения на ЕС, конкуренция и конкурентна политика в ЕС и др.

В езиковото обучение, което е едно от значимите предимства на специалност „Европеистика“ също са включени правни понятия, особено в курсовете по терминология на различните езици.

Това взаимно проникване на областите на знанието не се отнася само за правните изследвания. Очевидно е, че не може да се преподава разбираемо динамиката в нормативната база на ЕС без познаването на икономическите интеграционни процеси или без получените знания относно историята на европейската интеграция. Политологичните и социологически анализи също присъстват в цялата програма. От тук следва и императивното изискване за споменатия вече тесен синхрон в програмите на всички дисциплини, за екипност в работата на академичния състав. Само по този път могат да бъдат постигнати желаните резултати, като се гарантира поетапност, приемственост и надграждане, да се избягват повторения, които създават усещане у студентите че в някои случаи слушат едно и също. В тези посоки трябва да се търси непрекъснатото усъвършенстване на учебната програма, за да сме сигурни, че специалност „Европеистика“ подготвя европеисти.

Цифровият дневен ред за Европа в образованието по европейстика

Проф. дпн Нели Огнянова,
катедра „Европейстика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

В Софийския университет студентите по европейстика се обучават в трите степени на висшето образование, като се предлагат шест програми: бакалавърска, четири магистърски и докторска програма.

Обучението е интердисциплинно. Учебният план на бакалавърската програма несъмнено сочи тази тенденция, тъй като в него освен задължителни дисциплини присъстват и профили - правен, икономически и информационно-медиен. Още при създаване на програмата съзнателно се акцентира върху възможността за профилиране, впоследствие и повече индивидуален избор в съответствие с интересите на студентите.

Специалността „Европейстика“ в редица случаи възниква на базата на преподаване в областта на политическите науки и учебните планове са повлияни от това обстоятелство. Но тенденцията към *интер- и мултидисциплинност* напоследък е силно изразена, както е показано в аналитичните изследвания¹ на учебните програми, посветени на Европа и ЕС. Европейските изследвания са под влиянието на глобализационните процеси, обсъжда се влиянието на *постмодерния космополитен подход*² в областта.

Новите информационни технологии и интернет променят начина, по който хората работят и се обучават. Интернет влияе и върху висшето

¹ Ioan HORGA, Roberto FARNETI, European and/or EU Studies Curriculum between Internal and External drivers - http://www.euce.org/eusa/2011/papers/11d_horga.pdf

² Beck, U. (2009), 'Understanding the Real Europe: A Cosmopolity Vision', in Ch. Rumford, The Sage handbook for European Studies, (pp.602-618), Sage Publication; Calhoun, C. (2009), 'Cosmopolitan Europe and European Studies', in Ch. Rumford, The Sage Handbook for European Studies, Sage Publication. (pp.637-653).

образование, като създава нови, несъществуващи доскоро възможности за ефективен учебен процес. От друга страна, цели нови области като електронно управление и електронна търговия са предмет на изучаване. Медиите заемат централно място в живота на съвременното общество, всички процеси - включително политическите процеси - се *медиатизират*.³ Европейският съюз включва развитието на европейското цифрово общество в своите приоритети в стратегията *Европа 2020*. Между седемте приоритетни инициативи заедно с науката, образованието и енергийната ефективност е и *цифровата програма за Европа*.

Програмите по европеистика са насочени както към изследванията и науките за Европа, така и в частност към изучаване на политиките на Европейския съюз и процесите, свързани с европейската интеграция. Подготовката на специалисти за нуждите на интеграцията, както и на специалисти за нуждите на публичната администрация, бизнеса, неправителствения сектор са постоянна задача от създаването на специалността в Софийския университет. Динамиката на процесите в ЕС влияе върху учебното съдържание. Стратегията *Европа 2020* и нейните основни инициативи намират отражение в програмите.

В рамките на обсъждането на предизвикателствата и перспективите пред обучението по европеистика ще бъдат представени идеи за формиране на студентите като активни граждани на европейското цифрово общество.

Цифров дневен ред за Европа

Целта на инициативата *Digital agenda for Europe* е да се използват най-пълноценно предимствата на цифровите технологии за по-бързо развитие и повишаване на качеството на живот на европейските граждани.

Най-напред Европа се нуждае от бързо развитие на *европейския цифров пазар*. Полагат се усилия за увеличаване на инвестициите в цифровите индустрии. Полагат се усилия за развитието на високоскоростен интернет, който да позволи огромен брой дейности да се осъществяват онлайн. От особено значение е *сигурността* на комуникациите. Огромна част от комуникациите се осъществяват онлайн. Електронната търговия и електронното банкиране изискват сигурен интернет. Извършва се съществена ревизия на законодателството на ЕС за защитата на личните данни онлайн.

³ Strömbäck, Jesper Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics.

Цифровите технологии имат ключово значение за повишаване на качеството на живот, за *приобщаване* и за *преодоляване на цифровото разделение*. Развива се електронното здравеопазване. Предприемат се мерки за прилагане на цифровите технологии в полза на хората с увреждания и възрастните хора.

Европейският съюз определя като свой приоритет образованието, необходимо за живот и труд в цифровото общество. В актовете на ЕС се използват различни категории, свързани с този процес: *медийна грамотност, компютърна грамотност, информационна и цифрова грамотност*⁴.

Идея за конкретните мерки, насочени към придобиване на цифрови знания и умения, дават т.нар. *действия*, например:

- цифровата грамотност и умения да се превърнат в приоритет за Европейския социален фонд (действие 57);
- да се разработят системи за идентифициране, мониторинг, измерване на цифровите умения и медийната грамотност (действие 58, 62);
- да се създадат онлайн инструменти за обучение и получаване на нови умения, eLearning (действие 61, 68);
- да се оценява и повишава достъпността на онлайн средата и това да се следи при всички ревизии на законодателството на ЕС (действие 63, 64);
- държавите да приемат дългосрочни политики за цифрови умения и медийна грамотност (действие 66) и др.

Цифрова компетентност

Европейската комисия определя ключовите компетентности, необходими за европейските граждани. Компетентностите включват умения за общуване на майчин език и на други езици, умение да се обучаваш и да организираш собствения си процес на развитие, социална и гражданска компетентност, компетентност за гражданско участие, инициативност и предприемачество, математическа и естественонаучна компетентност, културна компетентност.⁵ Ключова компетентност е и *цифровата компетентност*.

⁴ Beetham, H. (2011), Digital literacy anatomised: access, skills, and practices - <http://jiscdesignstudio.pbworks.com/w/file/40474828/Digital%20literacies%20anatomy.pdf>

⁵ European Commission. Recommendation on key competences for life long learning.2006 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>

Цифровата компетентност се изразява в знания и умения за уверено и критично използване на цифровите технологии за труд, почивка, обучение и комуникация.

Медийната компетентност е способността за намиране, разбиране и за критично оценяване на медиите (телевизия, радио, кино, печат, интернет), медийното съдържание и медийния контекст и за създаване на медийно съдържание.⁶

Над 40 на сто от българите *никога* не са използвали интернет (40,6 на сто, общо 2 283 832 души), но във възрастта 16-24 години близо 80 на сто използват интернет всеки ден (по данни на Националния статистически институт за 2013 г.). Търсенето и намирането на информация в интернет, споделянето на файлове или работата онлайн в сътрудничество са важни умения. Но също така е важно за какво се използват - за комуникация и работа в сътрудничество, в професията, за отдих или за гражданско участие. По данни на *Евростат* за обучение използват интернет само 5 на сто от българите, а за Исландия този процент е 71 на сто. Интернет банкиране през 2013 г. са ползвали 4 на сто от българите, а във Финландия услугата се ползва от 84 на сто от гражданите.

Разширяването на областите на прилагане на цифровите умения в България е задача, върху която трябва интензивно да се работи, за да не се допусне цифрово разделение между българските граждани и гражданите на напредналите в технологично отношение държави.

В специализираните институти на ЕС (JRC) е разработена т.нар. *рамка на цифровата компетентност*.⁷ Тя съдържа пет полета, в които европейските граждани трябва да имат достатъчно познания, за да могат успешно да се справят с конкретни задачи в реалната среда, в която живеем, и в близка перспектива:

- 1. Информация:** идентифициране, локализиране, извличане, съхранение, организиране и анализ на цифрова информация, оценяване на значението на информацията;
- 2. Комуникация:** общуване в цифрова среда, споделяне на ресурси чрез онлайн инструменти, сътрудничество в цифрова среда, взаимодействие и участие в общности и мрежи, межкултурна

⁶ Commission Recommendation 2009/625/EC of 20 August 2009 on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and an inclusive knowledge society.

⁷ Ferrari, Anushka. DIGCOMP: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe, Joint Research Institute, 2013, p.9.

компетентност, управление на цифрова идентичност, етично поведение в цифрова среда (нетикет);

3. **Създаване на съдържание:** създаване и редактиране на ново съдържание (от текстообработка до снимки и видео), интегриране с предишни знания и съдържание, творчески и артистични форми на изразяване, медийно съдържание и медиен анализ, съобразяване с интелектуалната собственост и лицензи;
4. **Сигурност онлайн:** лична неприкосновеност и неприкосновеност онлайн, защита на данните, цифрова идентичност, сигурност в социалните мрежи;
5. **Решаване на проблеми:** идентифициране на потребностите от цифрови ресурси, информирани решения за това кои са най-подходящите цифрови инструменти в зависимост от целта или необходимостта, решаване на концептуалните проблеми с цифрови средства, творческо използване на цифровите технологии за изразяване и участие.

Според оценката на ЕК в групата държави с високи цифрови умения са Дания, Швеция, Финландия, Австрия и Естония. България - въпреки националното самочувствие поради наистина многогодишните успехи на българските ученици и студенти - е в последната група държави.

Интересно е заключението на ЕК, че държавата няма политика в областта на цифровата компетентност, но силната българска софтуерна индустрия работи за преодоляване на изоставането, като предприема амбициозни инициативи.⁸

Цифровата компетентност и образованието по Европеистика Бакалавърска програма

Във всички програми по Европеистика основно значение за създаване на умения за межкултурни комуникации има *чуждоезиковото обучение*. Всички програми на специалност „Еuropeистика“ предлагат чуждоезиково обучение, като в бакалавърската програма то има съществено място.

⁸ Gareis, Karsten at all., E-Skills for Jobs in Europe. Final Report. Prepared for the European Commission (2014). Empirica Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH, Bonn, Germany, p.27.

Освен това за всички студенти се предлагат дисциплини, които създават и развиват умения в разглежданата област:

Дисциплини	Умения
Информационно общество Компютърен курс Академично писане Презентационни умения Европейска културна идентичност	работа с цифрови приложения и web 2.0 продукти; търсене и умения за <i>достъп до съдържание</i> ; работа в социални мрежи, използване на облачни технологии; сътрудничество при работа върху групови проекти в цифрова среда; самостоятелно създаване на блогове и онлайн групи в социални мрежи и др.

В рамките на дисциплината *Информационно общество* има блок лекции, посветени на правата на интелектуална собственост като основен въпрос на цифровата компетентност. Обсъждат се правото на лична неприкосновеност и защитата на личните данни, сигурността в интернет и компютърните престъпления.

Бакалавърска програма Информационно-медийен профил

Студентите, които избират информационно-медийен профил, имат възможност да задълбочат знанията и уменията си за нуждите на работа в областта на медиите.

Дисциплини	Умения
Теории за масовата комуникация Межкултурни взаимодействия Медийен анализ	информация, комуникация, анализ
Новинарство Медийна публичност	комуникация, създаване на съдържание
Европейско медийно право Медийен мониторинг	законност, сигурност, етика и отговорност
Нови медии и култура на участието	комуникация, създаване на съдържание, законност, гражданско участие

Магистърски програми

Магистърските програми надграждат знанията на студентите, придобити в различни бакалавърски програми. Магистърската програма „Европеистика и социални науки“ се провежда изцяло дистанционно в платформата Moodle. Магистърската програма „Европейски проекти“ също предлага голяма част от курсовете си в електронен вид и целенасочено създава комуникационни умения. Първата за специалността магистърска програма „Европейска интеграция“ е в процес на сериозно усъвършенстване, ще се предлага в сътрудничество с Дипломатическия институт и също акцентира върху комуникационните умения на магистрите.

Повече внимание ще бъде отделено на магистърската програма „Е-Европа“, тъй като тя е специално създадена да подготвя специалисти с висока степен на цифрова компетентност по рамката, определена от ЕС. При подготовката на учебния план бяха проучени магистърски програми във водещи европейски университети.⁹

Програмата се разполага в нова предметна област (*Internet studies*)¹⁰, като дава възможност за подготовка в областта на творческото писане и творческото съдържание онлайн, цифровите права, веб журналистиката и бъдещето на медиите и др. Програмата има за цел да създаде условия, за да могат студентите:

- да произвеждат съдържание за съществуващите медии - от вестници до виртуални общности;
- да създават разнообразно цифрово съдържание, като владеят спецификата на писането за новите медии, както и инструментите на аудиовизуалните медии онлайн;
- да обсъждат и прилагат актове на ЕС в областта на цифровите технологии;
- да работят с програмите и фондовете на ЕС в областта на информационното общество;
- да използват медиите активно, включително за участие във виртуални общности, за развлечения, достъп до културата, диалог между

⁹ Communication Studies: New Media and Society in Europe (Vrije Universiteit Brussel BE), New media and digital culture (University of Amsterdam NL), Media and Communications (London School of Economics and Political Science UK), MA European Media Studies (University of Exeter.UK), Media Culture (Maastricht University NL) и др.

¹⁰ Carlacio, Jami L. and Lance Heidig. Teaching Digital Literacy Digitally: A Collaborative Approach (2011) - <http://web.mit.edu/comm-forum/mit6/papers/Carlacio.pdf>

различни култури, обучение и приложения от ежедневието като например библиотеки, цифрови аудио-визуални формати, разпространявани по интернет (podcasts);

- да развиват критично отношение към медиите както по отношение на качеството, така и по отношение на прецизността на съдържанието (например, способност за оценка на информацията, адекватна реакция спрямо реклама в различни медии, интелигентна употреба на търсачки);
- да познават основите на медийната икономика и на разликата между плурализъм и медийна собственост по стандартите на ЕС;
- да познават проблематиката на авторското право, която се явява от съществено значение за „културата на законност“, особено за младото поколение в неговата роля едновременно на потребител и автор на съдържание.

Програмата „E-Eвропа“ включва множество дисциплини, като част от тях са важни за подготовката на студентите в областта на европейската интеграция и проектната дейност, а други са специално създадени за програмата и са изцяло разположени в областта на *Internet Studies*:

Дисциплини	Умения
Internet English (Netglisch) Комуникационни права: актуални дебати Методи на изследване онлайн Политически и граждански култури онлайн Творческо писане онлайн Електронно управление Визуална култура Фотография, видео, кино Интернет медии и европейската публична сфера Цифровизация на културното наследство Защита на личните данни Авторското право в интернет Уеб-журналистика в ЕС Онлайн методи в политическите изследвания	комуникация, създаване на съдържание, законност, гражданско участие, медиен анализ, творческо писане онлайн

Дисциплини	Умения
<p>Интернет бизнес (практикум)</p> <p>Техники и култура на употреба на социалните мрежи и електронните медии</p> <p>Интернет технологии (практикум)</p>	<p>работа с цифрови приложения и web 2.0 продукти; работа в социални мрежи, използване на облачни технологии;</p> <p>сътрудничество при работа върху групови проекти в цифрова среда;</p> <p>самостоятелно създаване на блогове и сайтове</p>

Цел на програмата е да създаде възможности за повече реални практически дейности, включително чрез стажове и практики.

През 2014 г. беше проведена защита на първите магистри от програмата. Завършилите студенти работят в БНТ, bTV, Министерството на културата, „Дневник“, неправителствения сектор.

През първите две години, откакто съществува програма „Е-Европа“, магистрите провеждат студентска научна конференция, посветена на комуникационните права в ЕС.

Докторантска програма

В докторантската степен на специалност „Европеистика“ обучението за усъвършенстване на информационните и комуникационни умения продължава с курсовете, които се предлагат ежегодно. Докторанти на катедрата изследват съвременни проблеми на цифровото общество, свързани със защита на личните данни, обществените медии, интелектуалната собственост, единния цифров пазар и др.

Вместо заключение

Както и направеният преглед показва, самият характер на предметната област налага европеистите да получават отлични комуникационни умения, межкултурна компетентност, умения да анализират медийно съдържание и сами да могат да го произвеждат, да работят в сътрудничест-

во онлайн, да познават правните рамки на интелектуалната собственост и другите цифрови права.

В специалност „Европеистика“ на Софийския университет е положено добро начало, но още много може да бъде направено за постигане на наистина високи нива на информационна, комуникационна и цифрова компетентност на студентите. Ще се търсят възможности за разширяване на практическата подготовка и самостоятелната изследователска работа на студентите, както и за партньорство с работодатели и сродни университетски програми у нас и в държавите от ЕС.

Учебната литература като фактор за успешна подготовка по европеистика

Доц. д-р Емилия Георгиева,
Университет за национално и световно стопанство

В условията на огромно разнообразие от традиционни и нови източници за подготовка¹ на студентите (важи и за ОКС „Бакалавър“, и за ОКС „Магистър“) по всяка учебна дисциплина, вкл. и по дисциплините от кръга на европейската проблематика (условно обединени под термина „европеистика“), е трудно да се определи кои имат по-голямо и по-решаващо значение. И ако това все пак може да бъде установено с по-голяма категоричност за двете изследвани таргетни групи (бакалаври и магистри) в статика, то несъмнено по отношение на картината в динамика можем да стъпим на спомени, експертни мнения и оценки с приблизителна точност. В тази връзка и отчитайки относителността на личния преподавателски опит на всеки един представител на академичната колегия, вкл. и нашия собствен, ние си поставихме за цел да проведем едно микроизследване сред студенти от УНСС, в който университет авторът работи от над 30 години. Изследването обхваща:

- 91 студенти от ОКС „Бакалавър“ - редовно обучение (направления „Икономика и бизнес“, „Финанси, счетоводство и контрол“ и „Приложна информатика, комуникации и иконометрия“), които изучават дисциплината „Европейска интеграция“ като избираема;
- 66 студенти, също от ОКС „Бакалавър“, но дистанционна форма на обучение (направления „Икономика и бизнес“ и „Финанси, счетовод-

¹ Разглежда се като „работа, действия, усилия, правени предварително, за да се подготви нещо... Знания, умения, опитност на човек. Подготовка за изпит“. Нейна производна е „подготвен“ - „който има (добра) подготовка, който се е подготвил“, Български тълковен речник на Асен Ботев, Изд. „Ма Бе Ла“, С., 1992, с. 603.

ство и контрол“), за които дисциплината „Европейска интеграция“ е задължително избираема;

- 57 магистри неикономисти от специалностите „Международни икономически отношения“, „Международни икономически отношения“ със специализация „Международни финанси“, „Финанси“, „Финанси“ със специализация „Публични финанси“ и „Икономика на човешките ресурси“ със специализация „Управление на човешките ресурси“, част от които се оказва, че са изучавали дисциплината „Европейска интеграция“ при друг титуляр, респ. имат поглед върху изследваната учебна проблематика, а и по принцип - на базата на натрупания от тях до този момент опит. Тъй като обаче този факт стана известен по-късно, те трябваше да отговорят на специално формулирания за тях алтернативен въпрос № 10 „Бихте ли искали да изучавате дисциплини от кръга на европейската проблематика?“

Анонимната анкета, с помощта на която беше направено проучването, включва 10 закрити въпроса (вж. таблица 1) с по 4 отговора за всеки, най-важният и значим от които за всеки студент трябваше да бъде маркиран. При обобщаването на отговорите се получиха интересни резултати, които са представени в следващата таблица (на принципа „отговор/отговори, събрал/събрали най-много проценти“) и в няколко съществени извода след нея.

Таблица 1. Резултати от проведената анкета за ролята на учебната литература в процеса на подготовката по конкретна учебна дисциплина (в т.ч. и по европейстика)

Въпроси и отговори	Бакалаври		Магистри
	Р. О.*	Д.О.**	
1. Как оценявате ролята на учебната литература² за Вашата подготовка по конкретна учебна дисциплина³?			
а) като незначителна;			
б) като голяма;	56%	≈ 79%	75%
в) като изключителна;			
г) не мога да преценя.	20%		

² Термин, произведен на литература (лат.). Дефинира се като „писано и печатано художествено словестно творчество... Съвкупност от всичко писано (и печатано) от даден народ през известна епоха... Всичко писано и печатано по някой въпрос“, Български тълковен речник на Асен Ботев, Изд. „Ма Бе Ла“, С., 1992, с. 376.

³ Прилагателното „учебна“ (от учебен - „който се отнася до учене или училище“) може да се използва в съчетание с „дисциплина“, „предмет“, „материал“, „час“ и т.н. Учебната дисциплина (учебен предмет или материал) е нещо, което „се изучава в училище“, вкл. и във висше училище, в рамките на определен брой учебни часове (уроци, лекции в продължение на 45 - 50 минути). Вж. Български тълковен речник на Асен Ботев, Изд. „Ма Бе Ла“, С., 1992, с. 949.

Въпроси и отговори	Бакалаври		Магистри
	Р. О.*	Д.О.**	
2. Кой от изброените компоненти има според Вас най-голямо значение за Вашата подготовка? а) лекции; б) учебник ⁴ ; в) учебни помагала; г) трудно е да се каже.	40%	40%	91%
3. Какво според Вас трябва да преобладава в един учебник? а) теория; б) емпирика (информация и примери); в) балансирано съчетание между теория и емпирика; г) нямам мнение.	15%	81,8%	87%
4. Откъде събирате най-много информация за своята подготовка по конкретна дисциплина? а) от лекции; б) от учебници; в) от други учебни материали на хартиен носител; г) от интернет.	34%	71,2%	72%
5. Колко време на ден отделяте за работа с материали на хартиен носител? а) до 2 часа; б) до 4 часа; в) до 6 часа; г) не отделям такава.	62%	42%	36%
6. Колко време на ден отделяте за работа с информация от интернет? а) до 1 час; б) до 2 часа; в) над 3 часа; г) ползвам ограничено този източник.	32%	40%	33%
	53%	≈ 32%	47%

⁴ Учебникът е „книга по някой учебен предмет, нагодена според училищната програма“ (Български тълковен речник на Асен Ботев, Изд. „Ма Бe Ла“, С., 1992, с. 949). Използва се във всички степени на образователната система, а при съвременните условия може да приеме и електронна форма.

Въпроси и отговори	Бакалаври		Магистри
	Р. О.*	Д.О.**	
7. Колко страници трябва да има според Вас един добър учебник? а) до 100 страници; б) между 100 и 200 страници; в) над 200 страници; г) не мога да преценя.	15%	62,1%	45%
8. В каква степен учебникът по една дисциплина трябва да повтаря лекционния курс? а) до 50%; б) до 80%; в) до 100%; г) изобщо не трябва да го повтаря.	21%	≈ 35%	56%
	64%	45,4%	
		≈ 17%	
9. Какво значение за Вас има европейската проблематика? а) минимално; б) съществено; в) изключително голямо; г) нямам мнение.	55%	6%	66%
	29%	66%	
	12%	24,2%	
		3%	
10. Какво очаквате да получите от дисциплината „Европейска интеграция“ / Бихте ли искали да изучавате дисциплини от кръга на европейската проблематика? а) повече информация за европейския проект/ проявявам изключителен интерес; б) непозната информация за основните форми на икономическата интеграция/ проявявам „здравословен“ интерес; в) любопитни факти по най-важните европейски теми/ не се интересувам от нея; г) всичко посочено/ на този етап не мога да преценя.	29%	22,7%	33%
	22%	27%	
	16%		
	36%	31,8%	

Легенда:

* Р. О. - редовно обучение; ** Д. О. - дистанционно обучение.

Изводи:

На първо място, не подлежи на съмнение фактът, че всички анкетирани студенти оценяват като голяма (значително над 50%) ролята на учебната литература за своята успешна подготовка по конкретна учебна дисциплина, което, разбира се, с пълна сила може да бъде отнесено и за дисциплините от кръга на европейската проблематика.

На второ място, твърде интересна интерпретация може да се направи на отговорите на въпроса кой от изброените компоненти (лекции, учебник, учебни помагала) има най-голямо значение за индивидуалната подготовка на всеки анкетиран. Оказва се, че лекциите имат най-голямо значение за магистрите (91%), а учебникът - за дистанционните бакалаври (57,5%). При редовните бакалаври те са подредени в следната последователност: лекции, учебник, учебни помагала. Или: изводът, който се налага, е, че поради заетост (предполага се, че по-голямата част от тях работят и учат) магистрите имат твърде малко време, за да ползват други източници на хартиен носител (учебници, учебни помагала и др.); дистанционните бакалаври предпочитат учебниците на хартиен носител пред другите способности за подготовка (вкл. по тяхно признание и пред специално разработените за тях електронни източници на информация), а при редовните бакалаври времето за подготовка на една част от тях (27%) стига и за ползване на учебни помагала.

На трето място, направените констатации за ролята на отделните способности за подготовка (вж. въпрос №2) се потвърждава и от отговорите на въпроса откъде реално се черпи информация за подготовката по конкретна дисциплина. Отново на лекциите разчитат най-много магистрите, следвани от дистанционните бакалаври (една немалка част от които също работят) и накрая от редовните бакалаври, при които информацията на хартиен носител се получава по всички възможни начини. Това, което прави най-силно впечатление, е, че интернет източниците заемат доста символично място и при трите групи изследвани студенти.

На четвърто място, интерес представлява разпределението на времето между използването на традиционни и интернет източници на информация. Като цяло преобладава отделеното време за работа с материали на хартиен носител - над или близо до 80% при всички групи, за сметка на искреното признание, че за работа с интернет остава по-малко от 20% от цялото посветено на подготовката време. Като спорни в някаква степен биха могли да бъдат оценени отговорите на 40% от дистанционните бака-

лаври и на 47% от магистрите, че отделят до 4 часа на ден за работа с материали на хартиен носител, дотолкова, доколкото е известно, че като правило те работят. Би могло да означава, че или „крадат“ от работното си време, или не са достатъчно искрени.

На пето място, определен интерес представлява мнението на студентите за това как би трябвало да изглежда един добър учебник и доколко е нормално да повтаря лекционния курс по съответната дисциплина. По този въпрос е налице висока категоричност, че един добър учебник следва да има между 100 и 200 страници, както и че трябва да следва съдържанието на лекционния курс в до 80% от случаите.

На шесто място, изследваните студенти определено демонстрират съпричастност към европейската проблематика - както по принцип, така и по отношение на техните очаквания в областта на европеистиката. Преобладаващата част от тях (55% от редовните бакалаври и по 66% от дистанционните бакалаври и магистрите) заявяват, че европейската проблематика има съществено значение, а за немалка част от останалите - и изключително голямо значение. Представени детайлизирано, техните очаквания, специално от дисциплината „Европейска интеграция“, която се изучава като избираема или задължително избираема във втори курс (летен семестър) в УНСС, са свързани с посочените в отговори от „а“ до „в“ на въпрос №10 акценти, а над 30% при всички анкетирани - с тяхното обединяване. Ето защо с основание може да се твърди (вкл. и на базата на личните контакти със студентите), че тази изследвана представителна извадка достатъчно красноречиво илюстрира засиленият интерес на младите хора към европейското, към неговите измерения и възможности да го превърнеш в свой цивилизационен избор.

Извън направените на базата на проучването констатации и изводи, смятаме за целесъобразно да проследим историята най-вече на книжния ресурс (в т.ч. учебници, учебни помагала, монографии, научни изследвания, сборници, речници, справочници, ръководства и др.) по европеистика в България, започвайки от онези издания, с които беше положено началото на цикъла публикации, специално посветени на Европа, Европейските общности и Европейския съюз. При това не бива да се забравя, че обект на специализирани изследвания станаха и голям брой европейски икономически и политически, а така също и евроатлантически структури в областта на отбраната и сигурността, чрез които картината на обучението и научно-изследователските търсения по европеистика стана по-пълна, по-богата, по-разнообразна и по-близка до все по-нарастващ брой представители на академичните среди.

Без претенции за изчерпателност и при уважение към труда на всеки български автор (академичен преподавател, изследовател или съчетаващ и двете функции) в областта на европейското сътрудничество и интеграция, бихме искали да посочим най-напред онези от тях, които, чрез своите разработки от различно естество са оставили трайни следи в българската учебна литература по тази проблематика (вж. таблица 2):

**Таблица 2. Учебна литература по Европеистика,
публикувана в периода 1990-2014 г.**

Автор	Наименование и характер на публикацията	Година на издаване
Под общата редакция на Ружа Иванова	Основи на европейската интеграция (учебник)	1994 1998
Динко Динков	Европейска интеграция (учебник за дистанционно обучение)	1998
Под редакцията на Георги Генов и Емил Панушев	Европейско политическо сътрудничество и интеграция. Стратегия за присъединяване на България (учебник)	1999
Емилия Георгиева	Европейска икономическа интеграция (учебник)	2001
Велко Маринов и колектив	Европейска икономическа интеграция (учебник)	2001 2002 2004
Жасмин Попова	Основи на правото на Европейския съюз (учебник)	2001
Динко Динков	България в европейската интеграция (учебник)	2002
Емилия Георгиева, Калоян Симеонов	Европейска интеграция (учебник)	2005
Орлин Борисов	Право на Европейския съюз (учебник)	2005 2010 2014

Автор	Наименование и характер на публикацията	Година на издаване
Емилия Георгиева	България в съвременна Европа (учебно помагало)	2007
Емилия Георгиева, Калоян Симеонов	Европейска интеграция (учебник)	2008
Жасмин Попова	Право на Европейския съюз (учебник)	2009
Емилия Георгиева (отговорен редактор)	ЕС в цифри и факти (учебно помагало)	2010
Ингрид Шикова	Политики на Европейския съюз (учебник)	2011
Живко Драганов	Право на Европейския съюз (учебник)	2012
Емилия Георгиева, Калоян Симеонов	Европейска интеграция (учебник за дистанционно обучение)	2014
Георги Маринов и колектив	Европейска икономическа интеграция (учебник)	2014

Класическата учебна литература по европеистика (в т.ч. учебници, вкл. и за дистанционно обучение; учебни помагала и др.) през последните 25 години не би могла да бъде използвана и тълкувана в пълнота, ако не бяха разработени и публикувани и редица други форми на представяне на необходимата за обучението и подготовката информация - и в тесния смисъл на думата - като помощни средства за обогатяване на получаващата информация, и в широкия смисъл на думата - като начин да се демонстрира засиленият интерес към европейската проблематика под формата на самостоятелни и колективни проучвания на представители на академичните и научноизследователските звена най-вече в столицата. Сред най-значимите от тях са следните разнообразни публикации:

- **Речници** - Азбука на европейската интеграция. Английско-френско-български речник... (1997); Азбука на европейската интеграция. Българо-английско-френски речник... (2001) и др.
- **Справочници** - Европейски програми. Справочник. Информационен център на ЕС... (2003); Европа в Интернет. Справочник. Информационен център на ЕС... (2003); Европа и Европейският съюз. Кратък

справочник с географски карти... (2007); Европейски програми 2007-2013. справочник. Представителство на ЕК в България... (2008); Европейска документация. справочник. Представителство на ЕК в България... (2008) и др.

- **Ръководства** - Калин Томов и колектив. Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз... (2007) и др.
- **Монографии** - Марин Петров. Към обединена Европа на науката и технологиите... (1992); Велко Маринов. Към нова стопанска архитектура в Европа... (1993); Красимир Николов. От Хага до Амстердам. Политическата интеграция в Западна Европа и... (1998); Велко Маринов. Регионална икономическа интеграция... (1999); Димитър Хаджиниколов. Външно-търговски аспекти на интеграцията... (2000); Юлия Захариева, Ингрид Шикова, Красимир Николов. Европейският съюз. История. Институции. Политики... (2002, 2004); Ваня Иванова. Предизвикателствата на еврото... (2004); Калоян Симеонов. Ползи и разходи за България от членството в Европейския съюз... (2005); Емилия Георгиева. Институциите на ЕС... (2010); Екатерина Карамфилова. България - член на Европейския съюз: институционален (авто)портрет... (2012); Калоян Симеонов. Косово - поглед към бъдещето... (2012); Калоян Симеонов. Регулиране на финансовите пазари в Европейския съюз... (2014) и др.
- **Научни изследвания** - Приобщаването на България към Европейския съюз. Политически, икономически и правни проблеми. Отговорен редактор Татяна Хубенова... (1996); Икономиката на България и Европейският съюз. Предприсъединителен период. Отговорен редактор Иван Ангелов... (2001); Икономиката на България и Европейският съюз. Догонващо икономическо развитие - стратегия и реалности. Отговорен редактор Иван Ангелов... (2006) и др.
- **Сборник с лекции** - Основното за Европейския съюз. Под общата редакция на проф. Пенка Караиванова... (1998) и др.
- **Сборник със студии** - Георги Димитров. Европейски цивилизационен процес... (2012) и др.
- **Сборник с есета** - Емил Попов. Сто есета за Европа... (2006) и др.
- **Други** (в т.ч. „Бюлетин Европа“, специализирани издания с европейска насоченост и др.).

Извън посочените, за успешната подготовка на висококвалифицирани кадри в областта на европеистиката, безспорно значение имат и публи-

куваните още през 1997 г. от Центъра за европейски изследвания „Основни договори на Европейския съюз“ в два тома и от издателство „Нова звезда“ (2003) под същото заглавие („Основни договори на Европейския съюз“), но в един том. Не могат да бъдат изброени десетките сборници с доклади от конференции, посветени на конкретни проблеми от европейската проблематика, в т.ч. и на мястото на България (в пред- и след-присъединителния период), както по отношение на Европейския съюз, така и на всички други европейски икономически и политически, както и евроатлантически структури в сферата на отбраната и сигурността. Специално внимание заслужават още защитените дисертационни трудове и авторитетни научни и научно-популярни статии у нас и в чужбина, чрез които европейската проблематика беше подложена на още по-детайлен анализ, а техните автори записаха имената си сред пионерите на българската научна и научно-популярна литература по европеистика.

И накрая, сериозно внимание следва да се отдели на възможността използваната за нуждите на обучението по европеистика в българските висши учебни заведения учебна литература да се пригоди или създаде специална такава за нуждите и на други таргетни групи в обществото, между които политици, анализатори, журналисти и други. Три са констатациите в това отношение, които, от една страна, не подлежат на дискусия, а от друга - чакат своя бърз и категоричен отговор:

На първо място, забелязва се, за огромно съжаление, че 7 години след присъединяването на България към ЕС все още има политици и немалко журналисти, които не познават основни категории, процеси и тенденции в областта на европеистиката. Едва ли е нужно да се привеждат конкретни примери, за да се докаже, че това не само е така, но и че е налице и липса на желание те да усъвършенстват специалната си подготовка и да бъдат на висотата на очакванията на обществото.

На второ място, не подлежи на съмнение, че именно от средите на академичната наука трябва да се направят и съответните опити за промяна в това отношение, като не се забравя, разбира се, че и в тези среди нерядко се натъкваме на случаи на нисък морал. Често ставаме свидетели на „нови“ издания в стил „copy paste“ от старите без необходимата актуализация; на желание да се пише без необходимата подготовка и компетентност; на стремежа да се подценява или пък надценява аудиторията, за която е предназначено едно научно изследване, и формата, в която е поднесено.

На трето място, следва да се държи сметка и полагат специални грижи за фактологическата коректност и точност и на разпространяваната в ин-

тернет пространството информация по европейската проблематика, тъй като при съвременните комуникации много често потребителите се насочват за по-бързо до такава, без да се замислят дали тя е достатъчно достоверна, актуална и прецизирана. Именно наша в тази връзка е отговорността да следим за „чистотата“ на това, което се разпространява и съответно да алармираме заинтересованите институции. За съжаление обаче и тук немало от нас проявяват „аристократизъм“, смятайки, че някой друг трябва да свърши работата по създаването на предпоставки за демонстрация на висок научен морал и отговорност пред нашите по-млади колеги, студентите и всички останали потребители на информация от кръга на европеистиката.

В заключение, учебната литература (и на хартиен, и на електронен носител) е само един от многото фактори за успешна подготовка, вкл. и в областта на европейската проблематика. Като имаме предвид, че при една по-голяма детайлизация анкетиранията от нас студенти поставят на първо място учебниците (след това лекциите, интернет и накрая други учебни материали на хартиен носител), то несъмнено следва да си дадем сметка, че в бъдеще нашите усилия трябва да се насочат именно в тази посока. Всеки, който е писал учебници, знае, че това е трудна и неблагодарна работа, но плодовете от нейното осъществяване дават най-добри резултати. В това отношение особено много биха могли да помогнат образователни програми (като „Жан Моне“, например), с финансовата помощ на които тези учебници могат не само да бъдат издадени, но и предоставени безвъзмездно на нашия основен потребител - студентската аудитория.¹

⁵ Авторът има три проекта „Жан Моне“, със средства от единия от които („Жан Моне катедра“) през 2008 г. в УНСС - София, бяха разпространени безплатно 1400 учебника по дисциплината „Европейска интеграция“.

Ханс Магнус Енценсбергер: „Нежното чудовище Брюксел“, четвърт век след „Ах, Европа“

Гл. ас. д-р Даниела Дечева,
СУ „Св. Климент Охридски“

Ханс Магнус Енценсбергер е един от многобройните интелектуалци в немскоезичното културно пространство¹, които размишляват и пишат за различни аспекти на европейската култура и идентичност. Близко петдесет години, днес 85-годишният поет, белетрист, есеист и критик Енценсбергер не спира да следи и коментира значими обществени тенденции в европейски план. Често обвиняван в неясни и променливи позиции, самият той като че ли се наслаждава на интелектуалната си ексцентричност и на свободата да бъде винаги в опозиция. Най-вече две негови произведения, придобили особена известност, по недвусмислен начин илюстрират отношението му към Европа като социокултурен феномен, от една страна, и като институционална конструкция - от друга. През 1987 г. излиза емблематичният сборник *„Ах, Европа“*, а през 2011 г. - есе с провокативно заглавие *„Нежното чудовище Брюксел или обезправяването на Европа“*. Чрез него Енценсбергер влиза в полемика с австрийския писател Роберт Менасе, който застава на почти противоположна позиция.

В *„Ах, Европа“* Енценсбергер прави есеистични портрети на седем европейски страни, които посещава с подкрепата на няколко издателства и радиостанции². Освен многозначителното междуимение в заглавието, към

¹ Сред най-значимите от тях са Новалис, Фридрих Шлегел, Хайнрих Хайне, Фридрих Ницше, Томас и Хайнрих Ман, Херман Брох, Хайнрих Бьол, Мартин Валзер, Райнхолд Шнайдер, Адолф Мушг и др.

² Die Zeit (Хамбург), Dagens Nyheter (Stockholm), L'Espresso (Rom), Universitetsforlaget (Oslo), El Pais (Madrid), Süddeutscher Rundfunk (Stuttgart), Norddeutscher Rundfunk (Hannover), Sender Freies Berlin. Те публикуват или излъчват изцяло или частично „репортажите“ на Енценсбергер, преди да излязат в сборника.

догадки подтиква и подборът на страните: Швеция, Италия, Португалия, Унгария, Норвегия, Полша и Испания. Още тук като че ли прозира обичайната му неконформистка нагласа: от една страна са пропуснати Германия, Франция, Великобритания - страни с конституиращ принос в културното и политическото развитие на континента. От друга страна, присъствието на две по онова време социалистически страни подчертава разбирането му, че политическото и идеологическото разделение на Европа не намалява нейната пълнота и пълнокръвност. Все пак именно политическата и силно зависимата от нея социална реалност е основна тема във всички есета. Енценсбергер се опитва да улови характера на всяка страна, като непременно го прочита през историческите му трансформации. По-скоро рядко взема отношение по европейските обществени структури и интеграционни процеси, а когато го прави, то е пореден повод да изрази трайната си нагласа - антицентралистична и антиколективистична, антиинституционална, критична към всяка идеология, към медийната власт, към игнорирането на историческата приемственост и културните и менталитетни различия.

Енценсбергер впечатлява с ерудиция и безпощадна критичност, с провакативен, лапидарен стил, граничещ нерядко с цинизъм, но също с удивително многопластови прозрения. Съчетава аргументирането с емоционалност, борави виртуозно с думите и смело с историческите си познания, а към това добавя и богатите си лични впечатления от няколко европейски и извъневропейски страни, в които е живял (Франция, Норвегия, Италия, САЩ, Куба). Понякога сякаш изпитва търпението на читателя с крайни обобщения, повърхностно и маниерно иронизиране, скандални или пък изненадващо лирични поанти.

Не е възможно да се предаде в няколко страници пълнотата от образи и анализи, събрани между кориците на „*Ах, Европа*“. В своеобразния хетерогенен жанр на Енценсберговите текстове са трудно различими границите между репортаж и фикция. Той съчетава погледа на фланьора с аналитичния подход на учен и фантазията на писател. При представянето на страните авторът редува собствени размисли с монолози на местни хора, най-често интелектуалци и най-вероятно фиктивни. Със самокритичност, стигаща до самоотрицание, те изричат болезнени прозрения, но така те като че ли звучат малко по-приемливо, отколкото биха звучали в думите на един посетител чужденец. Впечатленията на разказвача по-скоро потвърждават десетилетни стереотипи: например за шведската солидарност, безкористност, благородство, умереност, откритост, честност; за пословичната норвежка нетърпимост към показността, разхищението и лукса, съчетана с изключителна социална отговорност; за икономическия, правен

и административен произвол, безнаказаност и неефективност в Италия, но и за потребността на северноевропейците от тази „световна Аркадия“, от това южно убежище³. За португалската „островна“ отделеност от континента, безвременна и безплодна тъга по изгубената колониална империя, за непреводимата дума „saudade“. За демагогията, цинизма и репресиите в социалистическа Унгария, за повсеместната ерозия и ентропия под мотото на режима, че „грохналото трае най-дълго“⁴.

Особено интригуващ е епилогът, който Енценсбергер добавя към колекцията от портрети на европейски страни - две години преди срива на социалистическия лагер той предлага поразителни антиципации на посттоталитарна Европа. Под формата на фиктивен репортаж от фиктивен американски кореспондент, публикуван на 21.02.2006 г. във фиктивния в. „*The New New Yorker*“ Енценсбергер представя Европа след срива на социализма като изгубила ориентир, сякаш потънала в хаос, от който никой не знае как да излезе. Някои от описаните ситуации са предвидени по изумително точен начин, други са по-скоро крайни, макар и не невъзможни. Берлинската стена е съборена, двете германски републики съществуват, макар и по-скоро формално, руските туристи са навсякъде. Бордо е поразен от авария в АЕЦ през 1996 г., която слага край и на винарската традиция на района. Особено силна алегория за разяждащата сила на комунистическите режими е ситуацията в Букурещ - „дивият Изток“ за западноевропейски и американски инвеститори. Сред множеството шокиращи думи за Румъния като нация и държава, за пост-социалистическата ѝ действителност, тогава още ненастъпила, е и репликата на един от героите: „Чаушеску, този стар гангстер, разчисти, каквото можа, преди неговите хора най-накрая да го гръмнат“⁵. Румъния през 2006 г. авторът вижда потънала в бедност, престъпност и безнаказаност. Унищожени са документите за бившите комунистически функционери, делата са недовършени, но привилегиите са запазени. С думите на една от въображаемите си местни събеседнички Енценсбергер обобщава: „Както виждате, може да се живее и с пречупен гръбнак“⁶.

Епилогът на „*Ах, Европа*“ съдържа безпощадни оценки за американските хегемониални претенции, параноичност и амбивалентно отношение към малкия, но пъстър и своенравен Стар континент, за германците и тяхното привидно единство, за европейците и тяхната привидна общност, за която се плаща все по-висока материална и нематериална цена.

³ Enzensberger, Hans Magnus. *Ach Europa*. Frankfurt am Main, 1987, S. 107.

⁴ Пак там, с. 129.

⁵ Пак там, с. 486.

⁶ Пак там, с. 490.

„Ах, Европа“ е сборник, писан сякаш с наслада, без бързване, с пълнота и перспективи във времето и пространството като истинско пътешествие, в което читателят едновременно открива страни и се изгубва в тях. Въпреки отчетливите линии на трайните си възгледи, впрочем сходни с тези на повечето интелектуалци извън политиката, Енценсбергер не дава категорични отговори, понякога изпада в маниерност и непоследователност. Двусъзначно му отношение към модернизацията и институциите се изразява в това, че ги приема само дотогава, докато станат обсебващи и безалтернативни, докато започнат да отнемат индивидуалната свобода. Той настойчиво предупреждава за опасностите от забравата или непознаването на историята, но не приема и героизирането на нациите. Меандрите на мисълта му оставят у читателя парадоксалното усещане, че въпреки словесната безпоощадност изпитва дълбока симпатия към всяка страна, която подлага на дисекция, и най-вече към нейните граждани.

След двадесет и четири години, в които не е преставал да взима отношение по проблемите на Европа, Енценсбергер обобщава актуалната си позиция в есето „*Нежното чудовище Брюксел или обезправяването на Европа*“⁷. Познатите мотиви на критическото му мислене тук са доведени до крайност, но от съдържателната и стилистична плътност и дълбочина на предишни негови произведения в този текст личи твърде малко. Авторът саркастично взема отношение по различни аспекти на конструкцията и подходите на ЕС, за да обясни защо вижда в тях система за попечителство и колонизиране⁸. Може да се каже, че малкото места в текста, които изразяват респект, са признанието за безспорните постижения на европейската интеграция: непознатата досега „аномалия“ на шейсетгодишен мир, свободата на движение, защитата на потребителите, разрешаването на някои проблеми, непосилни за отделни държави и др.⁹ Енценсбергер прави екскурс към първите стъпки на интеграцията, в който специален реверанс получава Жан Моне. Уважение засвидетелства и на брюкселските чиновници от среден ранг, които са отлични специалисти и за разлика от политиците по високите етажи са се доказали в невероятна конкуренция. Все пак не спестява хапливия намек, че „изолацията и автореферентността нарастват с отдалечаването от родината“¹⁰.

⁷ С финансовата подкрепа на фондация Sonning в Копенхаген и Prix de Litterature Europeenne в Согнас. Есето е завършено през януари 2011, части от него са публикувани в бр.9/2011 на сп. „Шпигел“.

⁸ Enzensberger, Hans Magnus. *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*. Berlin, 2011, S. 67.

⁹ Пак там, с. 7.

¹⁰ Пак там, с. 35.

Основните критики на есето са насочени към манията за регулиране, което за Енценсбергер означава и опасно уеднаквяване, и мегаломанията на ЕС - разширяването на компетенции и граници повече, отколкото той може да понесе и овладее. Според автора Съюзът придобива все по-авторитантни черти, все повече се обособява като далечен и неразбираем и затова възприеман като враждебен кафкиански механизъм. Меката форма на власт на ЕС е действително нова по рода си. Тя е химера в двата смисъла на думата: утопичен проект и същевременно хибридно същество, което иска да наложи с непрекословен авторитет хуманните си намерения, преследва ги с хитрост и търпение и така се превръща в нещо като „поправителен дом“ за своите подопечни¹¹. Все по-отчетливите опити да се форматира мисленето в догматично-идеологически схеми, а отклоненията от тях да се стигматизират като антиевропеизъм, Енценсбергер сравнява с яacobинските подходи или с тези на СССР и неговото политбюро. Според него твърденията, че няма алтернатива на действията на ЕС, обиждат човешкия разум, защото приличат на забрана за мислене и капитулация¹². Засега европейците не се опълчват особено убедително срещу своето обезправяване, недоволството им се изразява по-скоро в „безмълвен или скрит саботаж, безучастност, цинизъм, презрение към политическата класа или колективна депресия“¹³.

Голяма част от критиките на Енценсбергер споделя и Роберт Менасе, макар и с различна трактовка. И двамата автори са съгласни с добре познатите упреци към ЕС - липсата на пряка демокрация и реална субсидиарност; ограничените компетенции на ЕП; непрозрачното вземане на решения; свръхинституционализирането; „еластичните клаузи“, които позволяват на ЕС да нарушава собствените си договори и правила; утвърждаването на ЕС като проект на елитите със засилващо се влияние на лобистите, неспособен или нежелаещ да се справи с глобално действащия „призрак“ на капиталовия пазар; липсата на разпознаваема европейска общественост, която да се противопостави на тези дефекти.

Романистът и есеист Менасе¹⁴ е известен с критично отношение към родната си Австрия и нейната (а и не само нейната) проблематична идентичност. От години въпросите за настоящето и бъдещето на Европа също са в центъра на неговия интерес. Той прекарва известно време в Брюксел

¹¹ Пак там, с. 58.

¹² Enzensberger, Hans Magnus. *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*. Berlin, 2011, S. 48.

¹³ Пак там, с. 60.

¹⁴ Сред многобройните му отличия са наградата на гр. Цюрих „Макс Фриш“ за цялостно творчество (2014 г.) и наградата на германската фондация „Фридрих Еберт“ за политическа книга (2013 г.).

с намерението да получи колкото може по-достоверни впечатления от начина на работа и атмосферата в институциите на ЕС. Идеята му е да напише роман-панорама на една гранична епоха в навечерието на нова - мащабна и преломна, чийто главен герой е служител в Европейската комисия. Такъв роман засега няма, но впечатленията си авторът обобщава в есето „Европейският куриер. Гневът на гражданите и мирът в Европа, или защо подарената демокрация трябва да отстъпи на извоюваната“ (2012)¹⁵. Клишетата, които Менасе като повечето хора имал в представата си за брюкселската бюрокрация, се разпадат едно след друго от редица приятни изненади: ЕК е „отворена и прозрачна институция“ с изключение на ГД „Култура“; администрацията е изключително оптимизирана, скромна и пестелива - по-евтина от администрацията на Виена; чиновниците са висококвалифицирани, забавни, космополитни полиглоти, които, освободени от ирационалността на т.н. „национална идентичност“, гледат на нея със самоирония¹⁶. Логиката и внушението на Менасе в цялото есе имплицират, че националните интереси винаги са противоположни на общоевропейските, което - ако беше вярно във всички случаи - би обезсмислило съществуването на ЕС.

Менасе обяснява финансовата криза изцяло като политическа и следствие от, според него, повсеместния национализъм, под който той неубедително обобщава всяка идентификация с националното. Тъй като смята, че проявите му са винаги катастрофални, а националните интереси и идентичност са фикция и „изтъркана идеология“¹⁷, предлага отмяната на Европейския съвет като проводник на национализъм. „Съветът трябва да се махне! Без заместител!“ и „Национализмът отмира, в средносрочен план можем да отменим и националните парламенти“¹⁸, пледира Менасе и смята, че същинският израз на Европа са регионите - като идентичност, институции, избори и вземане на решения. Регионални трябва да са и медиите, които засега, обвързани с националната политика, възпрепятстват възникването на общоевропейска общественост. В мечтите му за една подпомогната от европейските медии наднационална солидарност германските таксиметрови шофьори, чиновници и учители например ще застанат на страната на засегнатите от кризата свои гръцки колеги, а не на политиците, които са избрали¹⁹. За мен е съмнително, че такъв пролетарски интернационализъм би бил по-успешен в глобализирания свят, отколкото в индустриализацията се. В цялото си есе обаче Менасе е

¹⁵ Menasse, Robert. Der europäische Landbote. Wien, 2012.

¹⁶ Пак там, с. 21-23.

¹⁷ Пак там, с. 64.

¹⁸ Пак там, с. 94 и с. 88.

¹⁹ Пак там, с. 56.

въкал посланието, че това, което днес изглежда утопично, си заслужава риска, защото според него алтернативата би била катастрофална. На националните политици вмениява единствено личен интерес от преизбиране в собствените им страни и ги презира заради тяхната „глупава и поради това общественоопасна страхливост“²⁰. Менасе не може да се примири, че чрез националните листи в Европейския парламент влизат много „националистични антиевропейци“, които саботират работата му, а ЕП се превръща в „депо за опасни политически отпадъци“²¹.

Не е изненада, че Менасе е особено критичен най-вече към германските политици и граждани - с упреци и реторика, познати най-малкото от „Германска Европа“ на Улрих Бек, а и от много други анализи. „Ерата Меркел“ определя като преход между следвоенното помирение между народите и поколението „Еразъм“ и отрича способността на настоящия германски канцлер да прави истинска европейска политика от мащаба на Хелмут Кол. В опита си да обясни според него осъдителната политика на Меркел есеистът си позволява нелеп опит за анализ на биографията и нагласата ѝ на фона на източногерманския ѝ произход, който звучи повече убедително, отколкото убедително²².

Индиректният дебат, който Енценсбергер и Менасе провеждат чрез своите есета за Европа (обширни части от които са публикувани преди издаването им в книги в сп. *Spiegel*, респ. в. *Die Zeit*), позволява следното обобщение: ако Енценсбергер предлага ход назад в интеграцията и регулирането с ясното съзнание, че това е най-трудната маневра, Менасе настоява, че трябва да се намери нова форма постнационална демокрация, която да предизвика фундаментална реформа на националните и европейските политики. Ако Енценсбергер иронично потвърждава, че за съжаление на евроутопистите, хората все още мислят в национални категории и в това вижда нормалната реакция за запазване на спасителното многообразие, Менасе се ужасява от това и пледира за разграждане на старите представи за демокрация в национални категории, припомняйки, че след Втората световна война и Римските договори са изглеждали утопични.

Както „*Нежното чудовище Брюксел*“, така и „*Европейският куриер*“ би трябвало да се четат с предпазливост заради памфлетно-манифестното си звучене, редукционизма, натрапчивото, на места агресивно повторение

²⁰ Menasse, Robert. *Der europäische Landbote*. Wien, 2012, S. 59.

²¹ Пак там, с. 83.

²² Пак там, с. 47-48.

на идеи, което по-скоро подкопава убедителността на текстовете. Намирам за особено смущаваща злоупотребата с квалификацията „национализъм“ у Менасе. Безразборното размахване на това понятие с нищо не намалява потенциалната опасност от самото явление.

Възклицанието на Енценсбергер „Ах, Европа“ като че ли се е превърнало в крилата фраза. През 2012 г. под същото заглавие Юрген Хабермас издава няколко свои текста, предимно речи по различни поводи. Той е познат като един от най-активните евроалармисти, както сам определя себе си, а възгледите му за слабостите на европейската политика и решенията, които предлага, са добре известни. Затова ще цитирам по-скоро мнението му за ролята на интелектуалците в дебата за Европа. Според него те не бива да се превръщат в журналисти, коментирайки текущо актуалните теми, и да забравят, че авторитетът им не се гради на медийна популярност. Според Хабермас те трябва да пазят авангардния си усет за важните процеси и да алармират в ключови моменти. За тази цел са им нужни няколко всъщност съвсем „негероични добродетели: подозрителност и чувствителност за накърняването на нормативната инфраструктура на общността; тревожно предусещане на опасностите, които заплашват менталното устройство на общата политическа форма на живот; усет за това, което липсва и би могло „да бъде по друг начин“; известна фантазия за разработването на алтернативи и малко смелост за поляризиране, за провокативен изказ, за памфлет“, при това без пресилени реакции²³.

За заключение нека послужат предупрежденията на още двама писатели от немскоезичното пространство, ангажирани в дискурса за Европа. Те апелират към нейните граждани да не забравят поуките на историята, да не се водят само от икономическите си интереси, да не позволяват императивите на пазара да ги принизяват до потребители. В една своя реч от 1957 г., озаглавена „Европа като форма на живот“, писателят Райнхолд Шнайдер смята, че властта и свободата не са непременно взаимноизключващи се, а сърцевината на Европа като битие и начин на мислене образуват свободата, мярката, откритостта и търсенето. Почти петдесет години по-късно швейцарският писател Адолф Мушг също определя като характерни за културата на континента продуктивното съмнение и чувството за мярка. В една своя реч от 2012 г. по повод германския национален празник (3 октомври, Ден на германското единство) Мушг споделя между другото: „Мечтая за „общество на знанието“, готово да научи, че с всеки въпрос, получил отговор, експотенциално нараства броят на

²³ Habermas, Jürgen. Ach, Europa. Frankfurt am Main, 2012, S. 84

въпросите, които още нямат отговор; за една сократова Европа.²⁴ Дали и как тези антични ценности могат да бъдат опазени в една постнационална, все по-често определяна като постдемократична, а според един израз на *New York Times* и постистинна (post-truth) епоха²⁵, едва ли може да се предвиди.

Библиография

1. Bader, Urs. 2011, Ach, Europa!, <http://www.tagblatt.ch/aktuell/kultur/kultur-tb/Ach-Europa;art41,2564056>, последно посетено на 6.05.2014.
2. Baier, Lothar. 1987, Europa - eine heitere Schauergeschichte, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13525088.html>, последно посетено на 6.05.2014.
3. Bittner, Jochen. 2010, So nicht, Europa. München: dtv, 2010.
4. Boispéan, Stéphane du. 2011, Enzensberger: EU ist ein 'sanftes Monster' - und was ist mit dem Nationalstaat?, www.treffpunkteuropa.de/Enzensberger-EU-ist-ein-sanftes-Monster-und-was-ist-mit-dem, последно посетено на 2.05.2014 г.
5. Enzensberger, Hans Magnus, Ach, Europa!, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988.
6. Enzensberger, Hans Magnus. Sanftes Monster Brüssel, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-77222640.html>, последно посетено на 7.04.2014.
7. Enzensberger, Hans Magnus. Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas. Berlin: Suhrkamp, 2011.
8. Habermas, Jürgen, Ach, Europa, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2012.
9. Habermas, Jürgen, Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>, последно посетено на 11.05.2014.
10. Lutzeler, Paul Michael, Schriftsteller und Europäische Union: Reinhold Schneider, Hans Magnus Enzensberger, Adolf Muschg. [germanistenv-ru.1gb.ru.](http://germanistenv-ru.1gb.ru), последно посетено на 29.04.2014.
11. Menasse, Robert, 2012, Das Loblied auf Brüssels Bürokraten, <http://www.falter.at/falter/2012/05/15/das-loblied-auf-bruessels-buerokraten/>, последно посетено на 12.02.2014.
12. Menasse, Robert. Der europäische Landbote. Wien: Paul Zsolnay, 2012.
13. Menasse, Robert. 2012, Über die Feigheit der europäischen Politiker, <http://www.zeit.de/politik/2011-09/europa-krise-menasse>, последно посетено на 29.04.2014

²⁴ Adolf Muschg. Geiz und Gier. http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/adolf-muschg-ueber-europa-gier-und-geiz-11912550.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2

²⁵ Habermas, J. Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus. <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>.

14. Michael Wiederstein, Hans Magnus Enzensberger. Vom sanften Monster, <http://www.schweizermonat.ch/artikel/vom-sanften-monster-1>, последно посетено на 7.05.2014.
15. Minkmar, Nils. Alles bestens in der Zentrale, http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/rezensionen/sachbuch/robert-menasses-der-europaeische-landbote-alles-bestens-in-der-zentrale-11912216-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2, последно посетено на 11.05.2014.
16. Müller-Ullrich, Burkhard. Vom Größenwahn der Eurokratie, http://www.deutschlandfunk.de/vom-groessenwahn-der-eurokratie.700.de.html?dram:article_id=85018, последно посетено на 12.05.2014
17. Spiegel, Hubert. Die Größenwahn frisst ihre Bürger, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/rezensionen/belletristik/enzensbergers-bruessel-polemik-die-buerokratie-frisst-ihre-buerger-1613005.html?printPagedArticle=true>, последно посетено на 11.05.2014

Developing Intercultural Communication Skills

The Case of Teaching English as a first and second foreign language to students of European studies at Sofia University 'St. Kliment Ohridski'

Snr. Asst. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD,
Snr. Asst. Prof. Desislava Karaasenova,
Sofia University 'St. Kliment Ohridski'

Abstract

The paper discusses the place of intercultural education in the European Studies curriculum. The authors view it both from the perspective of the intensive language education BA students of European Studies undergo since their first year at university and the practical needs of modern-day communication in the context of globalisation. Based on their experience in the PICT project (Promoting Intercultural Competence in Translators)¹ and reflecting on it in view of the realities of teaching English as a first and second foreign language to BA students,

¹ The European Union project PICT 'Promoting Intercultural Competence in Translators' (№ 517871-LLP-1-2011-1-UK-ERASMUS-EMRC) ran from 2011-2013. The core aim of the PICT project was to produce a comprehensive toolkit making it easy for HE institutions within the EU to introduce Intercultural Communication into their postgraduate programmes in Translation. The project was coordinated by the University of Westminster (UK) and the following partners took part: ISIT (France), University of Bologna (Italy), Sofia University (Bulgaria), Jagiellonian University of Krakow (Poland) and ICC - the international language association (Germany).

they argue the need to approach the issue of developing students' intercultural competence systematically.

Key words: intercultural competence, language education, European studies

Background

Culture has gained significant attention over the years spurred on by the processes and demands of globalisation. It has been approached and discussed from various perspectives. Triandis² conceptualises the key elements of culture as values, perceptions, attitudes, stereotypes, beliefs, categorisations, evaluations, expectations, memories, and opinions while cultural competence has been defined as 'a set of congruent behaviours, attitudes and policies that come together in a system, agency or among professionals and enables that system, agency, or those professionals to work effectively in cross-cultural situations.'³

The implications of intercultural competences in the workplace have attracted due attention as we have witnessed increased international labour mobility and internationalisation over the past decades. It is acknowledged that effective performance in a multicultural work environment is dependent on intercultural competencies, foreign language proficiency and field-specific abilities.⁴ Among the key competences necessary to ensure social inclusion, personal and professional satisfaction, the European Key Competences for Lifelong Learning reference framework⁵ lists the capacity to communicate in foreign languages and demonstrate intercultural understanding. Emphasis is placed not only on the ability to demonstrate knowledge and professional skills but also on displaying attitudes that are appropriate to the particular work context. A comprehensive survey carried out by the University Council of Modern Languages shows that there is high demand for linguistically and interculturally competent labour. Language proficiency and the ability to

² Triandis, Harry C., (1995), *Individualism and Collectivism (New Directions in Social Psychology)*. USA, CO: Westview Press.

³ Cross, T., Bazron, B., Dennis, K., & Isaacs, M. (1989). *Towards A Culturally Competent System of Care, Volume I*. Washington, DC: Georgetown University Child Development Center, CASSP Technical Assistance Center.

⁴ Fantini, Alvino E., (2000), *A Central Concern: Developing Intercultural Competence*. SIT Occasional Papers Series. Brattleboro, VT. <http://www.sit.edu/SITOccasionalPapers/sitops01.pdf>, p.25.

⁵ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning. OJ L 394, 30/12/2006, pp. 1018.

work in an intercultural setting are perceived as 'pan-sector skills' and are held in high esteem.⁶

As integration at European level deepens, we observe ever more intensified cross-cultural interaction. People of various cultural backgrounds communicate on a daily basis either in their professional environment or in the purely personal context. A suggested description of this phenomenon is that 'Intercultural communication occurs whenever a person from one culture sends a message to be processed by a someone from a different culture.'⁷ The interlocutors involved in the intercultural communication process approach one another with certain expectations that stem from their own socialisation, which in itself predisposes them to view the world from a particular vantage point⁸. A prerequisite for successful outcomes of such interactions is therefore the awareness of and the ability to step aside from one's own ethnocentric perspective⁹ and show empathy and appreciation for diverse value systems and norms of behavior.

The afore-mentioned underscores the paramount importance of attainment of intercultural competences and makes the case for integrating the development of such skills in language teaching. The Common European Framework of Reference asserts that it is through learning a foreign language that the '...learner becomes *plurilingual* and develops *interculturality*. The linguistic and cultural competences in respect to each language are modified by knowledge of the other and contribute to intercultural awareness, skills and know-how. They enable the individual to develop an enriched, more complex personality and an enhanced capacity for further language learning and greater openness to new cultural experiences.'¹⁰

Knowledge, attitudes and skills described in the CEFR in relation to acquiring intercultural competence correlate to a great extent to the knowledge, skills and attitudes included by the prominent theoretician Michael Byram in his intercultural communicative competence (ICC) model. It represents a complex

⁶ Labour Market Intelligence on Languages and Intercultural Skills in Higher Education, http://www.ucml.ac.uk/sites/default/files/shapingthefuture/101/17%20%20Anne%20Marie%20Graham%20emp%20resource%20template_0.pdf

⁷ Samovar, Larry A. , Porter Richard E. & McDaniel, Edwin R. (2009). *Intercultural Communication: A Reader*, 12th ed., USA, Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning, p.7

⁸ Cushner, Kenneth & Brislin, Richard W. (1996). *Intercultural Interactions: A Practical Guide*, 2nd ed. USA, CA: Thousand Oaks, p.11.

⁹ 'ethnocentric: characterised by or based on the attitude that one's own group is superior' - <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ethnocentric>

¹⁰ The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment, p.43.

entity of intercultural relations (*savoir ktre*), knowledge of social groups and practices in both the target and home cultures (*savoirs*), skills of interpreting and relating (*savoir comprendre*), skills of discovery and interaction (*savoir apprendre/faire*), and critical cultural awareness (*savoir s'engager*), which comprises abilities to evaluate perspectives, practices and products of both home and target cultures¹¹.

Byram confronts the ideal of native-speaker proficiency in foreign language teaching and asserts the idea that it is much more important to learn to speak the language 'interculturally', that is to acquire intercultural communicative competence. These ideas of Byram's re-echo an earlier assertion made by the distinguished researcher Milton Bennett who affirms the cultural dimension of language by referring to so-called 'fluent fool' - 'one who speaks a foreign language well but doesn't understand the social or philosophical content of that language'¹².

Modern foreign language education at the European Studies Department of Sofia University

The theoretical background presented above coupled with the current labour market realities calls for a shift of focus in the foreign language syllabus from achieving linguistic excellence only to enhancing students' sensitivity to the understanding of culturally conditioned actions and reactions. In addition, the authors hold the view that students learn more effectively and retain what they have learned for longer if they have had the opportunity to live through an experience, albeit in a classroom setting, rather than when they acquire knowledge through theory. Experiential learning has been propagated by many eminent researchers.

The educational theorist David Kolb suggests that 'Learning is the process whereby knowledge is created through the transformation of experience.'¹³ and presents a model, the Experiential learning cycle, consisting of four elements: concrete experience; reflective observation (one observes and

¹¹ Byram, Michael (1997), *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*. Clevedon: Multilingual Matters.

¹² Bennett, Milton J., 'How Not to Be a Fluent Fool: Understanding the Cultural Dimension of Language'. In Fantini, A. E. (vol. ed.) & J. C. Richards (series ed.). *New ways in teaching culture*. TESOL series II: *Innovative classroom techniques*, 1993, p. 16. Alexandria, VA: TESOL.

¹³ Kolb, David A., (1984). *Experiential Learning: Experience as The Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, p. 38.

reflects on the concrete experience); abstract conceptualisation (one analyses and conceptualises the experience); active experimentation (one tests the new concepts); repeat of cycle. What is more, the Experiential learning cycle has a direct relation to the above-discussed model of intercultural competence in which knowledge does not play a central role but goes hand in hand with living through and reflecting both the salient and invisible features of the cultures learners come into contact with - both their native and those underlying the languages they are studying. That is why this pedagogical approach has been undertaken in the English language classes (first and second foreign language) at the European Studies Department of Sofia University 'St. Kliment Ohridski' in our endeavor to develop students' abilities of critical reflection and of application of these skills to the situations they encounter.

Statistics of the European Studies Department reveal that the majority of the department graduates hold posts in the EU institutions or related agencies, in the Bulgarian ministries, in nationally or internationally based consultancies. Taking into account the nature and the scope of activity of these organisations, we can assume that their employees are involved in extensive intercultural interaction where it is not only linguistic proficiency and field-related knowledge but also the ability to function in a multi-cultural environment that comes to the fore. Furthermore, outcomes of such interplay favourable or not may not only affect their personal relations, but have a larger implication for the organisation they represent.

Therefore, in view of the European Studies graduates professional orientation, as well as of the Europe 2020 Strategy¹⁴ which emphasises on the need for increasing employability and competitiveness through relevant educational practices so that 'educational improvements help employability and reduce poverty', BA students of European Studies at Sofia University have advantage as they have the opportunity to master further the first foreign language they studied at school as well as to continue developing their proficiency in their second foreign language or even take up studying a third one. It is therefore, possible and desirable that these language disciplines are taught in a way that ensures a synergy of the approaches, teaching teams' efforts and, hopefully, of the end results. The latter hold true for enriching students' knowledge of and skills in using the target languages, for mastering a substantial body of specialised EU terminology and developing their intercultural competences.

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020.

Teaching and learning English as a first and as a second foreign language. Focusing on the intercultural dimension.

Now we would like to focus on the opportunities of studying English as a first and second foreign language at the European Studies Department at Sofia University, where intercultural learning is an integral part of students' learning experiences from their first semester onwards. According to the CEFR language learners are to 'construct their linguistic and cultural identity through integrating into a diversified experience of otherness' and to develop their ability to learn through this same diversified experience of relating to several languages and cultures¹⁵. The document specifically focuses on intercultural competence which is discussed in relation to a learner's general competences as well as his/her background knowledge, skills and attitudes (connected to learning their mother tongue, or another foreign language, knowledge of the surrounding world in general, etc.)¹⁶. The CEFR asserts that knowledge about the society and culture is one of the aspects of knowledge about the world (e.g. places, institutions, faces, facts, events and so on). These deserve special attention because they may be left out of the scope of the knowledge acquired by a learner or they may be distorted by stereotypes¹⁷. Despite the undisputable need of a plurilingual competence today, English is by far the most popular foreign language studied at schools across Europe, as well as in Bulgaria, and this makes the task of developing students' intercultural communicative competence in the process of acquiring the language even more difficult, as English is more and more often used as a lingua franca by speakers of a variety of other languages. Drawing on the above, as well as on the previously discussed model of intercultural communicative competence proposed by Byram, the PICT project developed a conceptual framework for implementing intercultural learning in the process of mastering translator skills at a tertiary level¹⁸. The underlying principle of this framework is the idea of the intercultural mediator¹⁹ as one who possesses theoretical knowledge of cultures and the conceptual tools needed to understand the intercultural aspects of translation, who is capable of interpreting genres and text conventions in an intercultural perspective and is ready to suspend judgement and accept otherness and apply

¹⁵ The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment, p.134.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 126-136.

¹⁷ *Ibid.*, p. 128.

¹⁸ Promoting Intercultural Competence for Translators: Curriculum Framework. <http://www.pictllp.eu/project-outcomes/curriculum-framework/>

¹⁹ Katan, David, (1999), *Translating Cultures: An Introduction for Translators, Interpreters and Mediators*. Manchester: St Jerome Publishing.

social positioning according to the needs of the context.²⁰ Thus the framework dwells on three dimensions - theoretical, textual and interpersonal, each with four subdimensions. Although it may look a bit away from the context of learning English as part of the European Studies education, this framework provides useful guidelines which, coupled with the model of the intercultural speaker proposed by Byram, help plan, deliver and assess the results of developing students' intercultural competence as part of their language education at tertiary level. It helps to establish some of the key concepts students have to be aware of so that they can reflect on their personal experiences in intercultural communication or on other people's instances of such. The idea of one who speaks the language interculturally and at the same time is able to mediate between cultures is pertinent to what undergraduates are going to encounter in their future professional lives - on occasions when mere knowledge of the language will not be enough.

In view of the above, the following sequence of learning situations was developed and piloted with first and third-year BA students of European Studies at Sofia University. The approach is markedly student-centered throughout and the teacher mostly monitors the students' work and provides prompts if needed.

The initial material revolves around making students aware of some basic intercultural terms, i.e. culture, identity, small and large culture. In terms of classroom procedure, students start by writing definitions of culture, then compare and discuss these definitions in pairs. As a result, they produce revised definitions in the light of the views on culture as the substance, which provides the 'software of human brains' without which most human behaviours would seem 'random', 'unpredictable' or even 'meaningless' to others²¹. The next task introduces Holliday's large-versus-small culture paradigm²². Students brainstorm 'definitions' of nationalities on their own, then compare them in pairs and identify the underlying overgeneralisations and stereotypes. Next, in a whole-group discussion, they disprove them, drawing on personal experience, thus dealing in practice with the essentialist and confining effects of

²⁰ Catalan, Zelma, Stoicheva, Maria and Nikolina Tsvetkova. (2013). Translating and Mediating between Cultures: The Bulgarian Experience within the PICT Project. 'Language, identity and culture in language education', edited volume of the 20th ICC annual conference documentation, Sofia 2013. http://www.icc-languages.eu/media/documents/ICC_AC_edited_volume_2013.pdf

²¹ Seeley, Ned. 'Cultural Goals for Achieving Intercultural Communicative Competence'. In Fantini, A. E. (ed.) *New Ways of Teaching Culture*. Bloomington, Illinois, TESOL, Inc., 1997, pp.22-26.

²² Holliday, Adrian. 'Small Cultures'. In: *Oxford Journals: Applied Linguistics*, 1999, Volume 20, Issue 2, pp. 237-264.

the large culture paradigm. At the end, in groups students 'draw a picture' of the European Studies bachelors they are part of as a small culture and present it in class.

The second material is a logical sequence to the first one. It focuses on working with two texts produced in the EU context - the first one in relation to the implementation of the Digital Agenda for Europe (an address by the responsible commissioner, available at http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12964_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom) and an article about the future of young people in the EU by Zygmunt Bauman, published in the Guardian (available at <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/may/31/downward-mobility-europe-young-people#start-of-comments/>). Working on this material students can relate the acquired theoretical concepts to analysing discourse samples produced in a EU setting. They have to identify the different small cultures represented in these two texts, to draw conclusions about their target readers, the sought-after effects, etc. Finally, students are encouraged to imagine they are members of the DG of Translation at the European Commission and to discuss how far the two texts reflect the official EU policies and ideas, how they would go about each text if they were to translate it in into their own language in order to preserve its cultural implications and if they would do it differently if they were to translate it into a third language.

The third material goes further by drawing on students' knowledge of basic intercultural terms and skills in analysing discourse from an intercultural perspective and draws their attention to the issues of cultural awareness and empathy manifested in a social exchange. The activities place students in a mock negotiation setting with the purpose of accentuating on the „hidden dimension of culture“²³ and enhancing students' sensitivity to implicit messages. Students are encouraged to take a pro-active stance, anticipate possible conflict points in intercultural contacts, identify affects in the communication process and be prepared to resolve any such arising challenges. The underlying intention of the activities is to promote understanding and tolerance for the other.

This sequence of learning materials can serve as an introduction to the issues of intercultural communication and can be used with first-year students

²³ A reference to *The Hidden Dimension*, the second book of the eminent anthropologist Edward Hall in which he focuses on the concepts of time and space, on the way they are construed in different cultures and how they affect intercultural interaction. The text also alludes to the theory representing culture as an iceberg made of a visible and an invisible part. The visible manifestations of culture are just the tip of the iceberg. However, it is the lower, the hidden part of the iceberg, that is the powerful foundation of these visible manifestations.

who study English as a first foreign language during the first semester. They can also be used with students studying English as a second foreign language, preferably during the second semester when the individual differences in terms of language proficiency have been smoothed out to a great extent.

Summary and conclusions

The conclusions below are based on the process of piloting the materials with European Studies BA students at Sofia University in the academic year of 2012-2013. Overall, the level of satisfaction with being familiar with and able to discuss intercultural issues was welcomed by both the 'first-language' and 'second-language' students. They found the materials and tasks engaging and had stimulating discussions about entities, skills and attitudes they would need in real life. In their opinion working on intercultural issues was 'different from what we usually do in a language class' as it gave them greater 'freedom' to express themselves. To put it in one student's words, the tasks 'made me think thoroughly - I highly appreciate the tasks and the answers they lead me to'. However, when asked to formulate the skills they were practicing over the above-outlined sessions, students found it difficult to name the skills in question while it was easier for them to identify the key terms they were introduced to. This is understandable as skills take longer to be developed and attitudes - to be consciously displayed in practice. In addition, we view these results as indicative that future work in this area should be carefully planned and focused more on developing and practising intercultural skills and attitudes. However, the conclusion which is most important to achieving intercultural aims within the language education provided at the European Studies Department at Sofia University is that there is a clear need to approach this matter in a systematic way. For starters, the above examples prove that working on intercultural topics, developing students' so much sought-for intercultural competence can be an important aim of the process of learning their first and second foreign language. Tasks aiming at introducing students to key concepts, at equipping them with relevant analytical tools they can apply to home and target cultures, with skills to act not as fluent fools but as mediators between cultures, being open-minded and being able to suspend judgement, etc. should be made a prominent part of their language classes over the first two years of study before they go on to studying specialised EU terminology and Cultural Studies (according to their first foreign language). The results of our small-scale 'experiment' are indeed encouraging and give us the necessary confidence that we have started working in the right direction.

References:

1. Bennett, Milton J., 'How Not to Be a Fluent Fool: Understanding the Cultural Dimension of Language'. In Fantini, A. E. (vol. ed.) & J. C. Richards (series ed.). *New ways in teaching culture*. TESOL series II: Innovative classroom techniques, 1993, Alexandria, VA: TESOL.
2. Byram, Michael, (1997), *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*. Clevedon: Multilingual Matters.
3. Catalan, Zelma, Stoicheva, Maria and Nikolina Tsvetkova, (2013), *Translating and Mediating between Cultures: The Bulgarian Experience within the PICT Project*. 'Language, identity and culture in language education', edited volume of the 20th ICC annual conference documentation, Sofia 2013. http://www.icc-languages.eu/media/documents/ICC_AC_edited_volume_2013.pdf
4. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020.
5. Cross, T., Bazron, B., Dennis, K., & Isaacs, M. (1989). *Towards A Culturally Competent System of Care*, Volume I. Washington, DC: Georgetown University Child Development Center, CASSP Technical Assistance Center.
6. Cushner, Kenneth & Brislin, Richard W., (1996), *Intercultural Interactions: A Practical Guide*, 2nd ed. USA, CA: Thousand Oaks.
7. Fantini, Alvino E., (2000), *A Central Concern: Developing Intercultural Competence*. SIT Occasional Papers Series. Brattleboro, VT. <http://www.sit.edu/SITOccasionalPapers/sitops01.pdf>
8. Hall, Edward T., (1969, 1990), *The Hidden Dimension*, NY: Anchor Books Editions.
9. Holliday, Adrian, 'Small Cultures'. In: *Oxford Journals: Applied Linguistics*, 1999, Volume 20, Issue 2.
10. Katan, David, (1999), *Translating Cultures: An Introduction for Translators, Interpreters and Mediators*. Manchester: St Jerome Publishing.
11. Kolb, David A., (1984), *Experiential Learning: Experience as The Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
12. Labour Market Intelligence on Languages and Intercultural Skills in Higher Education, http://www.ucml.ac.uk/sites/default/files/shapingthefuture/10117%20%20Anne%20Marie%20Graham%20emp%20resource%20template_0.pdf
13. *Promoting Intercultural Competence for Translators: Curriculum Framework*. <http://www.pictlp.eu/project-outcomes/curriculum-framework/>
14. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning. OJ L 394, 30/12/2006.
15. Samovar, Larry A., Porter Richard E. & McDaniel, Edwin R., (2009), *Intercultural Communication: A Reader*, 12th ed., USA, Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.

16. Seeley, Ned. 'Cultural Goals for Achieving Intercultural Communicative Competence'. In Fantini, A. E. (ed.) *New Ways of Teaching Culture*. Bloomington, Illinois, TESOL, Inc., 1997.
17. The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment
http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf
18. Triandis, Harry C., (1995), *Individualism and Collectivism (New Directions in Social Psychology)*. USA, CO: Westview Press

**ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ
НА КРЪСТОПЪТ**

СУ „Свети Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2014 г.

ISBN 978-954-8702-30-0

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 789548 702300