СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
"СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ" И
ФОНДАЦИЯ "ХАНС ЗАЙДЕЛ"

Има ли достатъчно ЕВРОПА и СЪЮЗ в Европейския съюз?

Доклади от третата международна научна конференция на катедра "Европеистика", СУ "Св. Климент Охридски"

София, 2016 г.

Доклади от третата международна научна конференция
на катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“

Има ли достатъчно **ЕВРОПА и СЪЮЗ** в Европейския съюз?

май 2016 г.

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

Is There Enough **EUROPE and UNION** in the European Union?

May 2016

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“, София, 2016 г.

Sofia University „St. Kliment Ohridski“ and
„Hanns Seidel“ Foundation, Sofia, 2016

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова
проф. д-р Димитър Денков
доц. д-р Калоян Симеонов
доц. д-р Теодора Калейнска
гл. ас. д-р Гергана Радойкова

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР 7

РАЗДЕЛ ПЪРВИ:
„ИМА ЛИ ДОСТАТЪЧНО ЕВРОПА И СЪЮЗ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?“

ЕДИН ВСЕ ПО-ДИФЕРЕНЦИРАН ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Проф. д-р Ингрид Шикова, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св.Климент Охридски“ 11

НЕСИГУРНАТА, НО ПРЕПОТВЪРДЕНА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ
Владимир Шопов 23

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО BREXIT ПРЕД ЕС И ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: КОЙ ПЕЧЕЛИ И КОЙ ГУБИ?
Гл. ас. д-р Моника Моралийска, Университет за национално и световно стопанство 34

СЪВРЕМЕННИ АКЦЕНТИ В МАКРОИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
Доц. д-р Емилия Георгиева, катедра „Икономикс“ на УНСС 44

ИКОНОМИЧЕСКИЯТ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ – ЕДНА ГОДИНА СЛЕД ДОКЛАДА НА ПЕТИМАТА ПРЕДСЕДАТЕЛИ
Доц. д-р Калоян Симеонов, катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“ 54

ПОРТУГАЛИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРИЧЕН СЪЮЗ – ПЪТЯТ ОТ СПАСИТЕЛНА ПРОГРАМА КЪМ ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ В СЪВРЕМЕННИЯ ПРОБЛЕМЕН ЗА СЪЮЗА ПЕРИОД
Проф. д-р Йорданка Статева, гл. ас. д-р Силвия Кирова, Университет за национално и световно стопанство, гр. София 72

ПЛАНЪТ ЮНКЕР – ОТ ГРАНТОВЕ КЪМ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОДКРЕПА РАЗВИТИЕТО НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ
Д-р Кирил Величков 82

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ЕНЕРГИЕН СЪЮЗ: ПРЕДПОСТАВКА ЗА ЗАПАЗВАНЕТО НА СЪЮЗА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
Доц. д-р Светла Бонева 89

КРИЗАТА НА МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА КАТО ПРИМЕР ЗА КОНСТРУИРАНЕ НА ПРОВАЛ В ПАРТНЬОРСТВОТО С ЕС
Проф. дсн Георги Димитров,
катедра „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ 109

EQUITY AND INEQUITIES ON THE LABOUR MARKET IN THE EUROPEAN UNION
Niță Andreea-Mihaela, PhD
Faculty of social sciences, University of Craiova 129

EUROPEAN FOREIGN AFFAIRS BETWEEN STATES' SOVEREIGNTY AND UNION'S COMMON POLICY
Assist. prof. Alexandra Porumbescu, PhD.
University of Craiova, Faculty of Social Sciences 138

ЕВРОПА НАКЪДЕ?
Д-р Иван Начев,
ръководител на департамент „Политически науки“,
Нов български университет, София 145

TRADE AND ECONOMIC COOPERATION BETWEEN CHINA AND CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES UNDER THE BELT AND ROAD INITIATIVE
ZHANG Jian, Doctoral candidate: Center for European Studies,
Guangdong University of Foreign Studies, China.
Exchange student: European Studies Department,
Faculty of Philosophy, Sofia University „St. Kliment Ohridksi“, Bulgaria 151

РАЗДЕЛ ВТОРИ:
„КУЛТУРНИ И ИДЕНТИЧНОСТНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕС“

КУЛТУРАТА, КУЛТУРИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ
Проф. дфн Пенка Ангелова,
Русенски университет „Ангел Кънчев“ 163

ЕВРОПА МЕЖДУ РАДИКАЛИЗАЦИЯТА И МИГРАЦИЯТА
Д-р Илдико Отова, Център за миграционни изследвания,
НБУ (CERMES) 176

THE PARADOX OF „WHITE, CHRISTIAN AND RATIONAL“
Associate Professor Eugenia Udangiu, PhD
Faculty of Social Sciences, University of Craiova, Romania 182

WORK-FAMILY CONFLICT IN LIGHT OF THE EU 2020
PhD. Candidate Livia Pogan (Ditescu)
University of Craiova, Faculty of Social Sciences 188

THE GREEK CRISIS, THE MEDIA
AND THE TRANSFORMATION
OF THE EUROPEAN PUBLIC SPHERE
Prof. George Pleios, Department of Communication and Media Studies,
National and Kapodistrian University of Athens
Dimitrios Souliotis, PhD Candidate, School of Journalism,
Language and Communication, University of Central Lancashire 195

EUROPEAN CITIZENSHIP AS A STANDARD
OF EUROPEAN INTEGRATION? THEORETICAL
AND EMPIRICAL ELEMENTS
Assistant Professor, Cristina Ilie Goga, PhD
Faculty of Social Sciences, University of Craiova 208

ПОЛИТИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ИДЕНТИЧНОСТТА
В РОМАНИ ОТ ДНЕШНА ГЕРМАНИЯ
Проф. д-р Николина Бурнева
Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“ 224

DO YOU SPEAK EUROPEAN?
(REVISITING THE REALM OF INTERCULTURAL
COMMUNICATIVE COMPETENCE FROM THE PERSPECTIVE
OF EU STUDIES EDUCATION AT UNIVERSITY LEVEL)
Asst. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD
Sofia University „St. Kliment Ohridski“ 234

РАЗДЕЛ ТРЕТИ:
„РАЗШИРЯВАНЕ, ДОБРОСЪСЕДСТВО, АСОЦИИРАНЕ –
ПРИОРИТЕТНИ ЛИ СА ТЕ ДНЕС ЗА ЕС?“

РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ –
МИСИЯ ВЪЗМОЖНА?
Гл. ас. д-р Гергана Радойкова
Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
Философски факултет, катедра „Политология“ 245

ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION
AND THE WESTERN BALKANS
Avni Mazreku, PhD
ISPE College Prishtina, Kosovo 255

A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE REGIONAL POLICY AND COORDINATION OF STRUCTURAL INSTRUMENTS BEFORE AND AFTER ROMANIA'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION
Gabriela MOTOI, PhD
Faculty of Social Sciences, University of Craiova (Romania)
Mihaela BĂRBIERU, Researcher III, PhD, „C.S. Nicolăescu-Plopșor"
Social and Humanistic Research Institute from Craiova,
Romanian Academy 264

РАЗШИРЯВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КЪМ ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА БЪЛГАРИЯ
Адриана Иванова, Антония Добрева,
Деница Димитрова, Мария Петрова 274

ИМА ЛИ ДОСТАТЪЧНО РАЗШИРЯВАНЕ В ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?
Вили Паскова, Ивелина Ралчева,
Мария Гуляшка, Мария Шопова, Михаела Танчовска 288

ПРЕДГОВОР

Сборникът, който държите в ръцете си, обединява докладите от третата международна научна конференция на катедра „Европеистика“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Тя се състоя на 19-20 май 2016 г. в София под наслов „Има ли достатъчно Европа и съюз в Европейския съюз?“ Първата конференция бе организирана през май 2014 г. със заглавие „Европейският съюз на кръстопът“, а втората - през май 2015 г. под мотото „Европейският съюз - нов старт?“.

Провеждането на ежегодна международна конференция се превърна в добра академична традиция, което катедрата има желание да продължи и развие. Три поредни години събитието се реализира благодарение на подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“ и съдействието на Представителството на Европейската комисия в България.

И тази година конференцията се състоя дни след честването на Деня на Европа на 9 май и предостави възможност за разглеждане на актуални и значими за Европейския съюз и България въпроси. Заглавието на конференцията е заимствано от речта „За състоянието на Съюза“ на председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер от 9 септември 2015 г. В нея той заявява, че днес няма достатъчно Европа и съюз в Европейския съюз. За съжаление, неговите думи се потвърдиха за пореден път само няколко седмици след конференцията, когато британските граждани гласуваха в полза на отделянето на Великобритания от Европейския съюз. Не само за пръв път след влизането в сила на Договора от Лисабон, когато бе създадено правно основание за излизане от ЕС, но и за пръв път в историята на европейската интеграция се очаква една от държавите членки да напусне доброволно и след дълги преговори Съюза. Това се случва във времена, когато Европа и Европейският съюз са притиснати от бежанска криза, ненапълно затихнала икономическа и финансова криза, непреодоляна дългова криза и най-вече криза на доверието в ЕС, съпътствана от силно нарастване на националистичните, крайно левите и крайно десните настроения в държавите - членки на Съюза.

Дали решението на тези въпроси и проблеми ще бъде повече Европа, т.е. още по-засилена форма на интеграция между държавите членки, или по-малко Европа, е още много трудно да прогнозираме. Независимо от предизвикателствата, несъмнено е най-добре справянето с общите проблеми да бъде търсено чрез общи решения, а не чрез отделни и понякога противоречащи си национални решения.

Участници в конференцията бяха преподаватели от СУ „Св. Климент Охридски“, Университета за национално и световно стопанство, Нов български

университет, Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“ и Русенски университет „Ангел Кънчев“. Международното участие в конференцията беше от преподаватели в университети от Румъния, Гърция, Македония, Косово и Китай. За пръв път в рамките на международната конференция със своите изследвания участваха и два екипа студенти от четвърти курс от бакалавърската програма на специалност „Европеистика“ под научното ръководство на докторант от специалността.

Трите части в сборника съответстват на трите панела, в рамките на които преподавателите и изследователите представиха своите доклади: „Има ли достатъчно Европа и съюз в Европейския съюз?“, „Културни и идентичностни предизвикателства пред ЕС“ и „Разширяване, добросъседство, асоцииране - приоритетни ли са те днес за ЕС?“.

Приятно четене!

РАЗДЕЛ

ПЪРВИ:

Има ли достатъчно Европа и съюз в Европейския съюз?

ЕДИН ВСЕ ПО-ДИФЕРЕНЦИРАН ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

Проф. д-р Ингрид Шикова
катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св.Климент Охридски“

Диференцираната интеграция не е ново явление в европейската интеграция. Тя е процес, при който държавите избират да се движат с различна скорост и/или към различни цели по отношение на общите политики на Европейския съюз. Този процес включва приемането на различни формални и неформални договорености в рамките на Договора за Европейския съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз, договорите за присъединяване на нови държави към Съюза или извън тях. Вследствие на диференцираната интеграция държавите или други национални институции и организации имат различни права и поемат различни задължения като формират и различни нагласи по отношение на интеграционния процес – основно за това докъде да стига интеграцията, в кои области и т.н.[1] С термина „диференцирана интеграция“ обичайно се обозначават вариации в прилагането на европейските интеграционни политики или вариации в нивото и интензивността на участие в определени от дадена европейска политика режими.[2]

Интензифицирането на дискусиите по тази тема е свързано с все по-честото прибягване до диференцираната интеграция като средство за отговор на сложни и трудни проблеми при въвеждането на нови политики в различни сектори, в които разходите и ползите се разпределят асиметрично. Към това могат да бъдат добавени и все по-съществените различия в политическата воля, институционалния и икономическия капацитет за интеграция между 28-те държави - членки на Европейския съюз. Ясно е, че понастоящем и в бъдеще диференциацията е и ще бъде използвана като политически инструмент за управление на интеграционния процес при наличието на различия в интересите, институционалния капацитет, идентичностите и вижданията за развитието на Европейския съюз.

---

1 Dyson, K. and A. Sepos, (ed.), Which Europe? The Politics of Differentiated Integration 10.1057/ Palgrave Studies in European Union Politics, 2010.

2 Wallace, H., ‘Differentiated Integration’, in Dinan, D. (ed.) Encyclopedia of the European Union. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Тук следва да бъде добавена още една характерна особеност на диференцираната интеграция – от една страна, тя е обоснована със стройна теория за необходимостта от нейното прилагане, за да продължи Европейският съюз напред, но от друга страна, практическото ѝ прилагане се свързва с „разхвърляна, заплетена емпирична реалност“[3]. Ако се опитаме да разделим условно държавите членки в няколко групи (което в сегашните условия и развития е трудно и наистина условно) от гледна точка на тяхното отношение и участие в интеграционния процес, то бихме отбелязали най-малко четири групи: страни, които са със самочувствието и призванието на лидери със сходни геополитически и икономически интереси, които да направляват интеграцията (това разбираемо са големите държави основателки), втората група са страни, които силно се стремят да се приближат и присъединят към ядрото, формирано от държавите в първата група (това са държави, които се страхуват да не бъдат изключени от вземането на важни решения и имат амбицията да бъдат в авангарда на европейския процес), третата група обхваща по-малките и икономически по-слабите държави, които се страхуват от господството на големите и силните и от разделянето на Европейския съюз на ядро и периферия (те обикновено заемат позиция против диференцираната интеграция и различните скорости в интеграционния процес и настояват за по-щедри трансфери на средства към тях за догонване), четвъртата група (с типичен представител Великобритания), чийто възглед е по-скоро за ограничена и гъвкава интеграция под формата на свободен пазар.

Условното обособяване на тези четири групи държави членки отразява използването на диференцираната интеграция като средство за преследване на държавните интереси чрез осигуряване на влияние в рамките на Европейския съюз. Става дума за това кой да определя европейския дневен ред, да води и направлява интгерационния процес. Нарастването на диференцираната интеграция във важни области в периода на кризата/кризите изостри и критиките за недостатъчна прозрачност, отчетност, увеличаване на институционалната сложност чрез вземане на решения извън рамките на европейските институции и дистанцирането на Европейската комисия и Европейския парламент. Характерно за кризисния период е, че обсъждането на някои важни въпроси се извършва в атмосфера на тайнственост. Някои автори дори говорят за диференцирани договорености в областта на паричната политика, сигурността, отбраната, обгърнати от „професионална мистика“.[4]

Не трябва да се пропуска и това, че диференцираната интеграция е свързана не само с разширяването с нови държави членки и хетерогенността на ЕС, но в голяма степен и с разширяването на обхвата на политиките на Европейския съюз. Разширяването на обхвата на политиките и/или тяхното задълбочаване води до различни интереси, различна политическа воля и като цяло влияе върху способността на ЕС да бъде единен и интегриран. Така вместо постигането на записания в договорите „все по-тесен Съюз“, на практика наблюдаваме създаването на „един все по-диференциран Съюз“.

---

[3] Wallace, H., ‘Differentiated Integration’, in Dinan, D. (ed.) Encyclopedia of the European Union. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 1998.

[4] Пак там.

Може да се твърди, че Европейските общности се развиваха по относително хомогенен начин до 90-те години. Дори един бегъл поглед върху интеграционните процеси показва, че страните - основателки на ЕС, които са участвали в създаване на законодателството още от самото начало на европейската интеграция и които са имали възможност постепенно да се приспособят към него, участват най-активно във всички форми на диференцирана интеграция – еврозона, Шенгенско пространство, политика за сигурност и отбрана и т.н. Това до голяма степен ги прави *de facto* истинското общностно ядро, въпреки че формално такова ядро не е институционализирано.

Голямата вълна на разширяването 2004 - 2007 г. доведе до въвеждането на многобройни преходни периоди в различни сфери и с различна продължителност. Диференциацията, която произтече от разширяването, прие основно формата на временни изключения, наложени главно от икономическите трудности за прилагане на общностното право в неговата цялост в новите държави членки и поискани от тях (пример за това са преходните периоди за прилагане на законодателството в сферата на опазване на околната среда). Не трябва, обаче, да се пропуска и другият вид изключения, които дори бихме могли да наречем дискриминационни – временно лишаване на новите държави членки от определени права и ползи, произтичащи от членството, наложени от Европейския съюз (като достъпа до трудовите пазари и намалените субсидии за селското стопанство). В резултат на разширяванията на Европейския съюз през периода 1973 - 2007 г. се наблюдават 267 случая на диференциация, която обичайно е имала сравнително краткосрочен характер от около 4,5 години.[5] Тази временна диференциация, произтичаща от процеса на разширяване на ЕС, може да бъде обяснена предимно с ефективността и разпределението на разходите.

Създаването на Шенгенското пространство и на Икономическия и паричен съюз са свързани с перманентна диференциация. Нейното съществуване е свързано поскоро с процеса на задълбочаване на европейската интеграция и с липсата на желание или на готовност на някои държави членки да участват в тези интеграционни политики и механизми. Казано с други думи, някои държави членки искат, но не могат, други - могат, но не искат.

Защо след като диференциацията в европейската интеграция на практика съществува от дълго време, в последните години дискусиите по нея се активизираха? Диференциацията придоби нова роля и специфични форми в резултат на икономическата криза и кризата в еврозоната. Тя не само излезе на дневен ред, но се превърна в постоянен структурен елемент на Европейския съюз. Дискусиите относно диференцираната интеграция се разгорещиха силно във връзка с разширяването на ЕС и нарастването на неговата хетерогенност и с икономическата и финансова криза, която въпреки че обхвана целия Европейски съюз, засегна в твърде различна степен неговите държави членки. Кризата принуди членовете на еврозоната да предприемат такива обвързващи мерки, които трудно биха се осъществили на етапа на въвеж-

---

[5] Schimmelfennig F., EU Enlargement and Differentiation: Discrimination or Equal Treatment?, 'Journal of European Public Policy', Vol. 21(5)/2014, p. 682

дането на единната валута. Тези мерки създават по-близка интеграция, но не трябва да се пропускат два важни факта: от една страна, тези мерки срещат враждебно отношение от гражданите на някои от държавите в еврозоната и крият рискове от възход на популизма и на антиевропейските настроения, а от друга страна – създават до известна степен чувството за изолираност и откъснатост на страните извън еврозоната.[6]

Тази посткризисна диференциация променя начина на управление на Европейския съюз, засяга кохезията (сближаването) в ЕС и вътрешния баланс. В еврозоната участват 19 държави, в пакта Евро плюс – 23, във фискалния пакт – 26. За държавите от Централна и Източна Европа диференциацията относно членството в еврозоната съгласно договорите за присъединяване би следвало да бъде от временен характер. Но кризата, икономическите и политическите развития в ЕС навеждат на мисълта, че за някои държави членки тази диференциация, макар и с временен характер, ще трае доста дълго, а за други ще има квазипостоянен характер. Вече съвсем открито и ясно се говори за Европейски съюз, състоящ се от ядро държави, членуващи в еврозоната, и гравитиращи около нея, но нечленуващи страни. Този диференциран Европейски съюз с център и периферия вече се е оформил до известна степен и е твърде вероятно тази диференциация да става все по-отчетлива. Тук не става дума за Европа на много скорости – концепция за диференциация, според която целта е обща за всички страни, разликата е само във времето, за което се постига. При сегашната диференциация, става все по-очевидно, че целите на ядрото (или поне на една част от страните в ядрото) и на държавите извън него могат да се различават, дори да бъдат в различни посоки, а това води до постоянна или дългосрочна диференциация.

Създаването на интегрирано ядро от държави в еврозоната и свободно плаващи „електрони“ – държави, които не само са извън еврозоната, но които имат различни икономически характеристики и различни интеграционни цели, поставя важния въпрос за отношенията между държавите от ядрото и останалите държави - членки на ЕС. В резултат на сътрудничеството в областта на банките и финансите се появява нова европейска конструкция, концентрирана около еврозоната. Това, което се случва в еврозоната, не може да бъде определено просто като един нов етап на диференцираната интеграция, това е един изцяло нов феномен, който изисква институционални и политически промени и приспособяване от страна на всички държави - членки на ЕС. Всички основни елементи, свързани с изграждането на един „истински Икономически и паричен съюз“ – интегрирана финансова рамка, интегрирана бюджетна рамка, интегрирана рамка на икономическата политика, мерките за заздравяване на демократичната легитимност на тези сфери, се дискутират и ще бъдат съгласувани основно между държавите от еврозоната, а не от целия Европейски съюз.

В този смисъл диференцираната интеграция променя цялостната динамика на интеграционния процес в Европейския съюз. Промените, които произтичат от нея,

---

[6] Това усещане за „второкласно“ членство вече е познато например във връзка с преходните периоди за свободното движение на работници от държавите членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 - 2007 г. или с разликите в равнището на селскостопанските субсидии.

предизвикват страхове за „тихо“ разделение на Европа.[7] Възникващата нова структура на управление на еврозоната е конструирана така, че да осигури конфиденциален форум на държавите, членуващи в нея. Вярно е, Еврогрупата юридически няма правомощия да взема решения – те все още принадлежат на Съвета по икономическите и финансовите въпроси. Но практиката показва, че Еврогрупата играе понастоящем все по-централна роля не само в управлението на еврозоната, но и на целия Европейски съюз, тъй като именно в Еврогрупата предварително се обсъждат и съгласуват всички решения, свързани с еврозоната, преди тяхното формално одобрение от Съвета по икономическите и финансовите въпроси. Може дори да се твърди, че процесът на вземане на решения от Съвета по икономическите и финансовите въпроси все повече има характер на чиста формалност. Примерите са многобройни, ето само един от тях: през февруари 2012 г. след продължителни и изтощителни преговори до късно през нощта Еврогрупата постигна съгласие за втория спасителен пакет за Гърция. На следващия ден Съветът по икономическите и финансовите въпроси прие решението без обсъждане.[8] За разлика от процеса по осъществяване на „засилено сътрудничество“, при който са предвидени предварителни консултации със страните, които не вземат участие, в случая с еврозоната не са предвидени такива консултации, независимо от факта, че има редица държави членки, които целят членство в еврозоната и решенията, които се вземат понастоящем, са важни за тях в бъдеще. Красноречив пример е настояването на Полша по време на нейното ротационно председателство на Съвета през втората половина на 2011 г. да вземе участие в заседанията на Еврогрупата. Искането ѝ беше отхвърлено с аргумента, че Еврогрупата има нужда от конфиденциалност при обсъждането и договарянето на трудни въпроси.[9]

Още по-проблематично за държавите извън еврозоната и съответно извън други форми на диференцирана интеграция е положението, при което решенията, взети по неформален начин като „пакетни сделки“, се простират извън очертанията на специфичните форми на диференцираната интеграция и засягат и други интеграционни области. По време на финансовата криза, решенията за отпускането на финансова помощ на отделни държави от еврозоната бяха силно преплетени с реформата на икономическото управление в ЕС, с бюджетната политика, с някои други политики на Европейския съюз. Тези решения, често формулирани от Еврогрупата, се представяха на държавите извън нея като свършен факт – например, решението да се

---

[7] Тези страхове се засилиха от дълговата кризата в еврозоната. Най-важните решения не само относно финансовата подкрепа за засегнатите от дългова криза страни, но и за реформите в икономическото управление в ЕС бяха създадени или политически съгласувани предварително от държавите от еврозоната. Като пример могат да бъдат посочени решенията относно структурата на Европейския механизъм за финансова стабилност (март 2010), пактът Евро плюс (март 2011), вторият спасителен пакет за Гърция (юли 2011), Фискалният пакт (март 2012).

[8] ‘The Greek Crisis. The End of the Marathon?’, The Economist - Charlemagne’s Notebook February 21, 2012, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/greek-crisis

[9] Kaczynski,P, Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2011.

даде на Гърция допълнително финансиране от структурните фондове чрез опростена процедура.[10]

Кризата доведе и до институционални реформи, които без да са свързани с промени в Договорите, играят все по-важна роля в цялостното управление на интеграционния процес. През 2010 г. беше създаден т.нар. Euro Summit – среща на върха на държавните и правителствени ръководители на държавите от еврозоната, първоначално като средство за кризисен мениджмънт. Този форум, обаче, се превърна в постоянно действащ и се събира поне веднъж на шест месеца.[11] Условно можем да наречем този форум Европейския съвет на Еврогрупата.[12] Създадена е и специална работна група (Eurogroup Working Group), чиято роля е аналогична на тази на работните групи в процеса на вземане на решения в ЕС и която формулира решенията, отнасящи се до еврозоната.[13] Работната група за Еврогрупата се ръководи от постоянен председател, установен в Брюксел. Това утвърждаване и разширяване на административния капацитет на еврозоната неминуемо създава разделение между нормалната структура на Съвета и на органите на еврозоната. Въпреки че нямат формални правомощия за вземане на решения, те играят важна роля при обсъждане и договаряне на предварителните детайли за създаване или изменение на политики на ЕС. Тази нова архитектура на управлението на еврозоната вследствие на кризата постепенно отделя в своеобразно обединение нейните държави членки от останалите държави от ЕС. В този смисъл, балансът на политическите разместванията в ЕС се накланя силно към държавите - членки на еврозоната. От друга страна, трябва да се напомни, че формално решенията по най-съществените въпроси като промяна в договорите, бюджета на ЕС, разпределянето на структурните фондове и т.н. се вземат от Европейския съюз и неговите 28 държави членки. Не може да се изключи вероятността при възникването на противоречия и блокиране на решения, страните от еврозоната да предприемат и по-радикални мерки за отделяне. Например, все по-често се говори за отделен бюджет на еврозоната.

Кризата предпостави и друга съществена тенденция в интеграционния процес, която може да бъде окачествена като разцвет на „нов междуправителствен подход“, при който важните решения се вземат от Европейския съвет (обичайно по предложение на големите държавите членки), а ролята на Европейската комисия се пренебрегва.

---

[10] Fon Ondarza, N. Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, March 2013, Berlin.

[11] Важно е да се отбележи, че с усилията на страните извън еврозоната - основно Полша, страните, които участват във фискалния пакт имат право да участват в срещите на Euro Summit поне веднъж годишно.

[12] Създадени са отделни правила за организацията на работата на срещите на високо равнище на държавите от еврозоната - вж. Правила за организацията на работата на срещите на високо равнище на държавите от еврозоната, ЕС, 2013 г.

[13] Работната група за Еврогрупата е подготвителен орган, състоящ се от представителите в Икономическия и финансов комитет на държавите - членки от еврозоната, Европейската комисия и Европейската централна банка. Тя оказва съдействие на Еврогрупата и на нейния председател при подготовката на обсъжданията на министрите. Обикновено работната група заседава един път месечно преди заседанията на Еврогрупата.

Едно от неоспоримите последствия от кризата в еврозоната е значителното нарастване на влиянието на Германия, имайки предвид нейната централна роля в кризисния мениджмънт. Този междуправителствен подход се налага и в случаи, когато няма друга възможност за вземане на решения. „От сега нататък има две Европи“ – каза френският президент Никола Саркози, коментирайки резултатите от Европейския съвет през декември 2011 г., който поради несъгласието на британското правителство с предложения нов договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, реши да бъде сключен междуправителствен договор между 26-те държави членки, за да се справят с интензифициращата се криза в еврозоната.

Като обобщение може да се каже, че Европейският съюз се придвижва бързо към критичния праг при достигането, на който диференцираната интеграция вече няма да бъда изключение от преобладаващия принцип на еднаквост. Вместо това, диференцирана интеграция в ключови области на политиката ще трябва да се разглежда като modus operandi на европейската интеграция. Вместо един „все по-тесен съюз“, както е записано в Договорите, на практика се случва „една все по-интегирана еврозона в един все по-диференциран Европейски съюз“. Някои изследователи говорят за „федерална еврозона в междуправителствен Европейски съюз“.[14]

Анализът на досегашната практика на диференцираната интеграция дава основание да бъдат направени няколко извода относно нейното бъдещо прилагане и последствията за интеграционния процес. Бъдещето на Европейския съюз не може да не бъде съобразено с особеностите на съвременното развитие и политическите реалности, поради което диференцираната интеграция е неизбежна и дори до известна степен вече се приема от нейните противници като „необходимо зло“. Важен фактор за смекчаването на евентуални негативни последствия от диференцираната интеграция е нейното осъществяване в общата институционална рамка. Продължителното развитие на интеграционния процес и неговите нови конструкции и проекти чрез междуправителствения метод ограничава, дори изолира, общностните институции за сметка на засилване тежестта и влиянието на големите държави членки. Развитието на диференцираната интеграция и наличието на държави членки, които по собствено желание или поради невъзможност не се присъединят към преобладаващата част от бъдещите проекти, неминуемо поставя въпроса за тяхното „пълноправно“ членство в един твърде диференциран Европейски съюз. Всъщност проблемът, който трябва да решат държавите членки, е как да намерят баланса, при който европейският интеграционен процес да се развива в „диференцирания“ Европейски съюз. Едната вероятност е държавите членки да утвърдят гъвкавостта като принцип на европейската интеграция. Според някои изследователи, ако се възприеме гъвкавата интеграция, то вероятно Европейският съюз ще бъде използван предимно като организационна рамка, в която държавите членки играят главната роля и определят желаната от всяка от тях степен на интеграция. Това би засилило прилагането на междуправителствения подход, тъй като той предлага най-голяма

[14] Beneš,V. and M. Braun, An ever-closer eurozone and its consequences for differentiated integration in Europe in Differentiated Integration in the EU - From the Inside looking out, ed. St.Blockmans, CEPS, 2013.

гъвкавост при вземането на решения от държавите членки. Друга възможност е създаването на „център на притегляне“ в рамките на институционалната структура на Европейския съюз, който да осигури високо ниво на „пропускливост“ – тоест гарантиране на възможността за по-късно присъединяване на страните, които изпълнят необходимите критерии, и прилагане на стратегии за подпомагане на подготовката на тези страни. Това може да бъде ядро от държави членки, които желаят по-близка интеграция и които биха могли да създадат стимул за интензифициране на сътрудничеството в бъдещия Европейски съюз.[15] Би било пропуск да не бъде споменато и виждането на Жак Делор за създаване на Федерация на национални държави[16].

Над тези въпроси си струва да се разсъждава задълбочено и прагматично. И основният сред тях е как да продължим заедно? А за да продължим заедно, е необходимо не само справянето с икономическите и финансовите последствия от кризата, ограничаване на безработицата, повишаване на иновационния капацитет и конкурентоспособността. Бъдещето на ЕС на 28-те (а вероятно след известен период и повече държави членки) е свързано с разрешаване на проблемите на дисбалансите в неговата хетерогенност. Диференцираната интеграция сама по себе си не може да реши този проблем, ако няма общ стремеж към икономическо и социално сближаване между всички държави, членуващи в ЕС. Силното съсредоточаване само върху интеграцията на държавите от еврозоната не трябва да води до игнориране на останалите страни, които са пълноправни членове на ЕС. За това вече се появиха сериозни предупреждения и призиви.[17]

Къде е мястото на България в тази нова европейска конструкция на един все по-диференциран съюз?

Преди присъединяването българският дебат за Европейския съюз беше съсредоточен почти единствено върху ползите и разходите, или дори по-точно - върху жертвите, които трябва да бъдат направени в името на пълноправното членство в Европейския съюз. Сериозни дискусии за бъдещето на Европейския съюз на политическо ниво почти отсъстваха. Съществуващият политически консенсус относно членството в Европейския съюз и съсредоточаването основно върху преговорния процес не създадоха подходящи условия за задълбочено обсъждане на важни европейски въпроси. Поради закъснялото членство, България нямаше възможността да участва активно в подготовката на текста на Лисабонския договор, за разлика от държавите, които се присъединиха през 2004 г. След 10 години членство в Европейския съюз все още европейските теми не са приоритетни и дискусиите по тях или отсъстват, или протичат вяло. Ако можем да резюмираме някаква най-обща позиция, то тя би могла да звучи така: България предпочита Европейски съюз със силни институции, в който решенията се вземат

---

[15] Този подход твърде напомня на т.нар. „авангард“, който предлагаше Жак Делор и от който по-късно се отказа, поради твърде елитарното му звучене.

[16] Ricard-Nihoul,G., Pour une Fédération Européenne d'Etats Nation, La vision de Jacques Delors revisitée, Larcier, 2012.

[17] Delors, Jacques, António Vitorino, Pascal Lamy, Yves Bertoncini, European Elections: Full Steam Ahead, Tribune, Notre Europe - Jacques Delors Institute, 2013

чрез общностния метод. Тъй като българският глас трудно може да бъде доминиращ на европейската сцена, то по-безопасно е да се поддържа схващането за повече интеграция, повече правомощия на европейските институции, а диференцираната интеграция да се обявява за нежелана.

Но реалностите за все по-голямата диференциация в ЕС и дилемите пред България за присъединяване към еврозоната, отношението към политически съюз в Европа предпоставят и необходимостта от **нова европейска политика на страната – политика за интелигентна интеграция**. Тя е свързана със способността на България да разработи **ясна визия за създаващия се нов Европейския съюз**, която да отразява както конкретните български интереси, така и отговорността, произтичаща от европейската интеграция. Какво е нашето виждане за Европейския съюз – по-хлабав съюз, чиято основна функция е да бъде голям свободен пазар, или политически съюз с общи ценности и управление.

Ако трябва да дадем отговор на въпроса дали е преодоляно поне до известна степен разделението между България и страните от Западна Европа, отговорът е: все още не. Пред България след десетгодишно пълноправно (но все още не пълноценно) членство в Европейския съюз съществува опасността да се озове дългосрочно в най-външната (периферна) част в диференцирания Европейски съюз. Това не е в интерес на България като пълноправен член на Европейския съюз и не би следвало страната да се задоволи с този вид членство. При риска от „тихото (мълчаливото) разделение на Европейския съюз“ на център и периферия България следва да положи максимални усилия, за да избегне дългосрочното оставане в периферията.

Стратегическият интерес на България е възможно **най-бърза интеграция в еврозоната** – в случая става дума не само за икономически решения, а и за геополитически решения с дълготрайни последици. По мнение на представители на бизнеса „България е изчерпала всички негативи от фиксирания курс на лева и не може да очаква повече позитиви от оставането извън еврозоната.“[18] Ако България продължава да отлага това членство за неопределено време, трудно би могла да се надява да бъде активен участник във вземането на решения, особено на тези, отнасящи се до еврозоната и задълбочаването на интеграцията. До този момент 9-те страни, които са извън еврозоната, не могат да бъдат единни в постигане на своите интереси в противовес на еврозоната, поради техните чувствителни различия. Участието на България в Пакта Евро плюс и Фискалния пакт води до поемането на повече задължения, но не влияе съществено върху ролята на страната при вземането на решения.[19]

България е фокусирана предимно върху вътрешните проблеми и не демонстрира голям интерес да постави свой отпечатък върху вътрешното институционално развитие на Европейския съюз. През почти 10-те години на членството България е по-скоро в

---

[18] Дневник (2016), „Вероятността от глобална криза е малка“, интервю с Левон Хампарцумян, 15 януари 2016 г.

[19] От друга страна, следва да се подчертае, че само присъединяването към еврозоната не гарантира на България бързо и пълно измъкване от периферията.

групата на държавите членки, които се задоволяват с това да бъдат в конформистка позиция на „приемащи политики“ (policy-takers), а не в активната позиция на „създатели на политики“ (policy-makers).[20] След десетгодишен период на членство усилията на България все още са насочени предимно към преодоляване на предразсъдъците към способността ѝ да се интегрира напълно, включително в Шенгенското пространство. Това е неизбежно следствие от факта, че и страната все още изостава по редица показатели в сравнение с другите държави членки от Централна и Източна Европа. Оправданите съмнения за прилагането на върховенството на закона и за справяне с корупцията допринасят за това на България все още да се гледа като на аутсайдер в ЕС. Като аутсайдер България остава маргинален играч, особено що се отнася до новата институционална архитектура на еврозоната като ядро на Европейския съюз.

Един въпрос, който не може да бъде избегнат, но който рядко се обсъжда, макар че непрекъснато витае около нас, е **въпросът за доверието** между държавите членки. Доверието е кислородът в кръвоносната система на Европейския съюз. Точно както без кислород кръвоносната система спира да функционира, така и Европейският съюз не може да функционира пълноценно без доверие между държавите членки. Не е възможно съществуването на силен и функциониращ Европейски съюз без наличието на доверие между държавите членки, а трябва да признаем, че днес доверието, което е в основата на солидарността, не е безспорен факт. Цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие се основава на взаимното признаване на съдебните актове. А това признаване почива на взаимното доверие и лошото функциониране на правовия ред в една държава разрушава това доверие и парализира цялата система. Същността на взаимното доверие не се състои в абстрактното вярване, че партньорската страна се съобразява с общите правила. Доверието в действителност представлява убеждението, базирано на важни конкретни факти, че другите държави членки спазват договорените правила. По своята същност доверието е динамично явление. Процесът на изграждане на взаимно доверие между суверенни държави е като правило продължителен и изисква участието на всички заинтересовани страни. Освен това, ясно е, че постигнатите резултати могат много лесно да бъдат унищожени. Всичко това води до извода, че изграждането на взаимно доверие е дълъг и продължаващ процес, който трябва постоянно да бъде поддържан и грижливо подхранван. Известно е, че създаването на законодателство в рамките на ЕС преминава през неговото прилагане в националните системи на държавите членки. Очевидно е, че дори при наличието на политическа воля в ЕС за приемането на определено законодателство, неговото некоректно прилагане в държави членки и липсата на доверие към органите, които го прилагат, може да го обезсмисли. В този смисъл следва да отбележим доверието, или по-точно неговата липса, като един от факторите за диференцирана интеграция. България, която

[20] Според редица изследвания България и Румъния са сред най-пасивните от новоприсъединилите се страни от Централна и Източна Европа. Вж. Schweiger, Christian (2013) ‘The EU’s multiple cores and the CEEs: a threat or an opportunity?’, in Security dimensions of Central and Eastern Europe. Lublin: Instytut Europy _Srodkowo-Wschodniej, pp. 27-46. Yearbook of the Institute of East-Central Europe.

е изпълнила изискванията, не успява да се присъедини към Шенгенското пространство именно поради липса на доверие от страна на държави - членки на ЕС – липса на доверие заради корупцията, нереформираната съдебна система и липсата на напредък в борбата с организираната престъпност.

На фона на всичко казано дотук, все пак има и аргументи за оптимизъм за България в „един все по-диференциран съюз“. Тези аргументи са свързани със сравнително високото равнище на подкрепа от българските граждани на европейската интеграция на България и на членството в еврозоната. 75% от анкетираните от Евробарометър 2015 г. са на мнение, че страната ни не е подготвена да влезе в еврозоната. Въпреки това 55% (увеличение от 4 пункта спрямо предходното проучване през 2014 година) от участвалите в проучването подкрепят влизането ни в еврозоната. Без промяна е процентът на тези от анкетираните, които са против въвеждане на еврото – 42%. 17% от анкетираните българи смятат, че еврото ще бъде въведено в България през 2017 - 2018 г., 36% очакват влизането на България в еврозоната да стане към 2019 - 2020 г. 12% залагат на дата след 2020 година. Едва 2% от българите смятат, че страната ни никога няма да влезе в еврозоната. Докато в повечето страни извън еврозоната анкетираните са скептични по отношение на членството в еврозоната, единствено в България тенденцията е обратна – расте делът на хората, които смятат, че приемането на еврото ще се отрази благоприятно на страната.[21] Подкрепата за членство в еврозоната може да се види и в мнението на 40% от анкетираните, че приемането на еврото ще доведе до по-стабилни публични финанси (за сравнение този процент в Швеция е само 15, а в Чехия – 24). Изводът, който произтича от посочените по-горе данни е, че България все още се радва на висока подкрепа за членство в еврозоната, дори се наблюдава тенденция на нарастване на тази подкрепа за разлика от други държави извън еврозоната. Тази подкрепа е много важна за предприемане на нужните мерки за присъединяване към еврозоната. Не е невъзможно при отлагане тази подкрепа да намалее и присъединяването да стане нежелано от гражданите. Добре е България да влезе в еврозоната докато гражданите ѝ желаят и подкрепят въвеждането на еврото.

В заключение следва да се подчертае, че бъдещето на ЕС е тясно свързано с разумното прилагане на диференцираната интеграция, а членуването в Европейския съюз става все по-сложна задача, която изисква полагането на все по-големи усилия. Мястото на България в „един все по-диференциран съюз“ зависи не само от изпълнение на конкретни критерии и изисквания, но в много голяма степен от способността на страната да провежда политика на интелигентна интеграция, да повиши доверието и репутацията си. Това, обаче, не може да стане без решителното преодоляване на проблемите в съдебната система и справянето с корупцията. От решаването на тези въпроси зависи дали ще бъдем част от ядрото, или ще се задоволим с постоянно място в периферията на диференцирания Европейски съюз.

---

[21] Според последните данни на Евробарометър от 2015 г. мнозинството от анкетираните в четири страни - Румъния (68%), Унгария (60%), България (55%) и Хърватия (53%), са за членство на страните им в еврозоната.

Използвана литература:

1. Beneš,V. and M. Braun (2013), An ever-closer eurozone and its consequences for differentiated integration in Europe in 'Differentiated Integration in the EU - From the Inside looking out', ed. St.Blockmans, CEPS.
2. Delors, Jacques, António Vitorino, Pascal Lamy, Yves Bertoncini (2013), European Elections: Full Steam Ahead, Tribune, Notre Europe - Jacques Delors Institute.
3. Dyson, K. and A.Sepos (ed.), (2010), Which Europe? The Politics of Differentiated Integration 10.1057/ Palgrave Studies in European Union Politics.
4. Fon Ondarza, N., Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration, March 2013, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Berlin.
5. Kaczynski, P., Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations 2011, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
6. Ricard-Nihoul,G. (2012), Pour une Fédération Européenne d'Etats Nation, La vision de Jacques Delors revisitée, Larcier.
7. Schimmelfennig F., EU Enlargement and Differentiation: Discrimination or Equal Treatment?, 2014, 'Journal of European Public Policy', Vol. 21(5).
8. Wallace, H., 'Differentiated Integration', in Dinan, D. (ed.), (1998), Encyclopedia of the European Union. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers.

НЕСИГУРНАТА, НО ПРЕПОТВЪРДЕНА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ

Владимир Шопов

Да се мисли за ЕС като заклещен в неспирна поредица от кризи, е вече не просто стандартен подход, но и мисловен, публичен консенсус. Кризите са не просто „новото нормално“ за Съюза, но в неговата основа вече се предполага дезинтеграционна динамика, която е почти симетрична на интеграционната инерция от последните десетилетия. Хронологическото подреждане на тези кризи вече формира плътен исторически отрязък, който доминира публичните и политическите дебати (Muller, 2016). Тази натрупана история на очакваната дезинтеграция отива отвъд предходни неуспехи, които все повече изглеждат като временни, ако бъдат контрастирани със случващото се през последните години. Така например, в тази логика на мислене неуспехът на европейската конституция е просто отлагателен при запазване на ангажимента за интеграция, макар и предефинирана да бъде с други по-малко амбициозни средства.

В контраст, сегашният момент се приема за съществен от историческа гледна точка, защото поредицата от кризи предполагат точка на пречупване, отвъд която цялостният политически и граждански интеграционен ангажимент изглежда проблематизиран и несигурен. Твърди се, че знаците за тази същностна промяна трябва да бъдат търсени в бавните реакции на отделните кризи, в разделенията преди все по-трудните консенсуси, в нарастващото гражданско недоволство от Европа, във възхода на критичните, антисистемни партии отвъд широкия център. Тези процеси трудно могат да бъдат оспорени и генерират несигурност и ниво на противостоене, които, може да се твърди, нямат исторически прецедент. Тяхната интерпретация обаче следва да анализира внимателно институционалния изход на конфликтите, но и политическите и социални разместванията отвъд европейския терен, на който се водят тези битки. Погледнати по този начин, конфликтите от последните години могат да разкрият една доста по-нюансирана картина на трудно и несигурно предоговаряне на интеграционния процес в среда на нарастващи предизвикателства и рискове, изискващи национални и наднационални решения. Интеграция отвъд „допускащия консенсус“ (*permissive consensus*).

Проблемният контекст

Случващото се с европейската интеграция не може да бъде разбрано извън пълноценния анализ на променящия се контекст през последните години. Сред най-важните промени, които разместват този процес е нарастващата интензивност на множество проблематични последствия в резултат на глобализацията. Макар още през 90-те години на миналия век мнозина да предсказваха много от тези негативни странични ефекти, цялостната интелектуална и политическа атмосфера бе на оптимизъм и безпроблемно бъдеще, в което глобализацията се разгръща като успешен западен проект. Това се случи в немалка степен, но успоредно с многото ползи последното десетилетие остро изведе на преден план и най-различни трудности. Гео-икономическото изместване на изток е сред най-коментираните теми, както сред западните учени и анализатори, така и в Азия и Близкия изток (Kapila, 2012). Последствия като икономическо разместване в много западни икономики, поради ускорена деиндустриализация и трансфер на работни места, създават немалко трудности и постепенно се превръщат в обобщена метафора за случващото се в света и знак за задаващи се трудни времена. Не са малко учените, които обявиха подобни предсказания за залез на Запада и непреодолими структурни проблеми. Те може и да са прибързани, но идеята изглежда все по-вкоренена в масовото и аналитично въображение (Cox, 2012). Към тази картина спокойно можем да добавим постоянно нарастваща имиграция към Европа, вълните от бежанци и икономически имигранти, както и новата терористична вълна, генерирана в немалка степен от възникването и функционирането на т.нар. „Ислямска държава“ на територията на Ирак и Сирия.

На второ място, Европа е изправена пред ситуация на по-цялостно разместване на световния следвоенен ред и промени в поведението на ключови субекти в международната политика. Общият ефект от тези трансформации е нарастваща нестабилност, недостатъчна пригоденост и външнополитически способности на ЕС, повече непредвидимост и дилеми по важни външнополитически въпроси. Завръщането на експанзионистична Русия е сред най-съществените разместванията, пред които е изправена Европа. Възраждането на модели на поведение от 19-и век и „ялтенския манталитет“ кулминира в анексията на Крим и нахлуването в Източна Украйна през 2014 година. Опитите на Русия за възстановяване на зона на влияние в условия на вече състояли се разширявания на ЕС и НАТО единствено изостря дилемите пред страните членки (Kotkin, 2016). През последните осем години по време на мандатите на президента Барак Обама непрестанно нарастват притесненията за намаляващ ангажимент към трансатлантическия съюз. Индикатори в тази посока са „пребалансирането към Азия“, нежеланието за интервенция в Либия и Сирия, липсата на значими общи инициативи и закъснялата модернизация на НАТО, дистанцията по време на различните кризи в ЕС, както и сдържаността на американската администрация по време на последната мигрантска и бежанска криза (Applebaum, 2015). Общата нарастваща нестабилност в международната система е производна и на неяснотите около „мирния възход“ на Китай, макар подобни настроения да са повече резултат на абстрактни оценки, отколкото на конкретни действия (Westad, 2013).

През последните години сме свидетели и на разместване в самите самовъзприятия на западните общества. Глобалната криза ускори преосмислянето на множество процеси и проблеми, пред които е изправен Западът. Наративът за неговия залез или поне наглед необратим спад в неговото влияние върху глобалния ред има осезаемо влияние върху политическите елити на „стария континент“ (Ferguson, 2012). Все повече автори настояват, че глобализацията не просто не води до равномерни ползи вътре в самите западни общества, а напротив - спомага за задълбочаване на икономическите и социалните разделения. Това в момента е сред най-популярните интерпретации на глобалната криза и нейните последствия на Запад (Sundaram and Rodriguez, 2011).

Особено настоятелни са гласовете за отсъствието на *trickle-down* (постепенно достигащи до всички) ползи от глобализацията за средната класа в много западни общества, което вече започва да влияе върху цялостните възприятия към процеса. През последните години поредицата от кризи започва да генерира и усещане за отсъствието на управляемост на цялостните процеси. Терористичните вълни, съчетани с миграционната и бежанска вълна, икономическата несигурност и нестабилност след 2008 г. допринасят за подобни настроения. За разлика от средата и края на 90-те години все повече гласове на Запад се оплакват, че съвременният глобален свят все по-малко отговаря на надеждите и очакванията от онези години.

В значителна степен бавното и мъчително разрешаване на големите въпроси зад поредицата от кризи се дължи и на дефицити в досегашния дизайн на самия ЕС и неговите секторни политики. Например, при създаването на паричния съюз не са концептуализирани и изградени механизми за управление на кризи, което отне години след началото на затрудненията на Гърция и *de facto* отсъстваха структури, позволяващи удържането на критичната динамика. Още по-съществено отсъствие на фискален стълб в цялостната конструкция създаде допълнителни препятствия и наложи развитието на механизмите за координация на ниво Европейска комисия, за да бъде постигнато политическо съгласие за подкрепа за страните с различни ликвидни и икономически затруднения. Същите трудности могат да бъдат наблюдавани и при сегашната мигрантска и бежанска криза, която отчетливо извади на показ насипното състояние на отделните политики в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Създавани постепенно и доста хаотично през последните десетилетия, те нямат нужната връзка помежду си, няма и логика на тяхното хоризонтално интегриране, което би довело до много по-бързи и адекватни реакции на случващото се. Въобще, съграждането на ЕС чрез реагиране на кризи отчетливо очерта своя лимит, но в сегашната ситуация на остри противопоставяния развитието на алтернативен модел ще е още по-трудно. За някои изследователи раздалечаването между държавите членки се задълбочава и това ще бъде най-сериозната структурна пречка пред намирането на решения и развитието на интеграционния процес (Offe, 2015). Ако това обаче е така, *de facto* интеграционният изход от кризата в еврозоната следва да намери своето обяснение отвъд неизбежността на най-малкия общ знаменател.

Така очертаният все по-проблемен контекст формира средата, в която ЕС е принуден да търси решения на все повече кризи. Последствията от тези разместванията са в

много посоки, но не са обект на това изследване. Може би ефектът с най-голямо значение върху случващото се в организацията е нарастващата вътрешнополитическа политизация на Съюза. Именно през нея се пречупват тези сложни и като цяло негативни промени.

Вътрешна политизация на ЕС

Описаният контекст е значим, защото влияе и усилва вътрешнополитическата политизация на ЕС в страните членки. Точният обхват на понятието може да бъде коментиран по различни начини, но особено важен е елементът на завишена поляризация вътре в обществата и политическите системи на държавите членки, както и нейното влияние върху формулирането на политики и решения в рамките на организацията (De Wilde, 2011). Вече почти не съществува академичен спор за наличието и задълбочаването на този процес. Интересна е обаче и неговата динамика. Дълги години интеграционният процес е просто част от външната политика, независимо от задълбочаващата се интеграционна динамика. Нещо, което се прави от елити на международни срещи, често необяснено и неразбираемо, задкулисно. В този смисъл политизацията в тези периоди по-скоро преминава през външната политика и степента и начина, по който Европейският съюз присъства във вътрешнополитическите дебати. Пример в това отношение е първият британски референдум за оставане в Европейските общности през 1975 година. Тогава въпросът е елемент, част от външнополитически разговор, от дебат за бъдещето на страната в света, за компенсиране на загубата на позиции и влияние след разпада на империята. Всъщност, самото желание на страната за присъединяване идва в подобен контекст на ускорено развитие и растеж на страните членки, докато британската икономика навлиза в период на по-затруднено развитие.

90-те години на миналия век и стартът на новия 21-ви век е времето, в което могат да бъдат откроени контурите на друг, втори етап на политизация. В тези години обаче тя е по-скоро тематична, засяга някои конкретни процеси или политики, през които ЕС започва да навлиза доста по-сериозно в националната политика на страните членки, и вече не толкова като външнополитически въпрос. От социологическа гледна точка е важно да се отбележи, че този отрязък от време съвпада с по-отчетливите изяви на някои по-проблематични последствия от глобализацията като например напускането на работни места в резултат на либерализация и отваряне на нови пазари на изток. Нарастващата имиграция в тези години също започва да става остра политическа тема и да привлича вниманието на различни партии, най-вече по-крайни десни формации. Независимо от точния анализ на реалните и въображаемите последствия от глобализацията обаче, ЕС постепенно на много места започва да се превръща в призма, през която се интерпретират глобалните процеси, в субект, който трябва да поеме вини отвъд националната държава. Подобна политическа динамика има сериозни ефекти, защото до нея прибягват както полу- или изцяло антисистемни играчи, така и все повече притиснати електорално правителства. Загубените европейски референдуми през 2005 г. в Нидерландия и Франция могат да бъдат интерпретирани по този начин.

В случая с Нидерландия става въпрос за първи референдум по европейски въпроси в историята на страната и удобен повод за наказателен вот, докато във Франция позицията за ЕС като улесняващ и ускоряващ глобализацията субект започва да става много популярна. По тези логики частичната и тематична, но нарастваща политизация на Съюза започва да набира скорост и да влияе все повече както върху националния, така и върху европейския политически процес.

Третият етап на политизация може да бъде описан като органичен, защото е свързан с политическото проблематизиране на нарастващия брой европейски норми, практики и закони, които регламентират функционирането на основни системи в държавите членки. Тоест, декодират се елементи, които имат за свой произход ЕС и техните последствия стават обект на активен дебат и политически спор. Подобна перспектива често се концептуализира като опосредствана от публичната сфера, макар процесът да е по-сложен (Stratham and Trenz, 2014). Съществото е превръщането на европейските теми в централни вътрешнополитически линии на дебат, противопоставяне и разделение. Някои изследователи настояват, че има каузална връзка между политизация и евроскептицизъм (Hooghe and Marks, 2009). Съществуват различни начини да се навлезе в този етап, било чрез засилване на тематични области и конкретни въпроси и казуси или чрез възникване на активен евроскептичен сегмент на публичната сфера. Независимо от пътищата, по които преминава тази политизация, факт е, че все помалко европейци са индиферентни към ЕС и нещата, които той прави (De Wilde and Zuern, 2012). В такъв смисъл, нарасналият интерес към ЕС и разширяването на субектите и темите на политизация е вече структурна характеристика на европейската политика и влияе върху процесите и кризите в него.

Кризата в еврозоната и нейните последствия

В очите на немалко изследователи именно кризата в еврозоната предоставя убедителни доказателства за дезинтеграционна динамика със своята твърде разтеглена времева рамка, дълбочината на различията между отделните групи страни членки и видимата доминация на Германия (Woods, 2016). Невъзможността за интеграция понякога се изследва през възникналите и задълбочаващи се различия между самите граждански общества в страните - членки на еврозоната. Например, настоява се, че има много и видими индикатори за разделения, които отиват отвъд познатото север - изток и засягат цялостното отношение към глобалната и европейската икономика. В подобен анализ класическите идейни разделения са подменени от национални такива според отношението и одобрението към глобалната икономика. Това затруднява допълнително интеграцията, в този случай от долу нагоре (Farina and Tamborini, 2015). Немалко са и авторите, които оставят отворено бъдещето на валутния и паричен съюз и настояват, че сложността на ситуацията след глобалната криза няма как да произведе еднозначна тенденция в посока интеграция или дезинтеграция (Hodson, 2010). Подобна гледна точка намира за взаимно неутрализиращи се две тенденции, които продължават да са налични и към настоящия момент: известно институционално развитие в интеграционна посока, но съчетана с висока степен на политическо несъгласие и проти-

востоене както вътре, във, така и между страните - членки на ЕС. Има изследователи, които идентифицират отчетливо движение по посока повече интеграция, но я приемат като незавършена, без ясно оформена политическа или институционална архитектура (Симеонов, 2014).

Съществува и друга група изследователи, която настоява за обратната тенденция, за ясно задълбочаване на процеса на интеграция независимо от сложните обстоятелства при разрешаването на кризата в паричния съюз. В огромния случай подходът тук е институционален (McNamara, 2015).

С други думи, тезата за задълбочената интеграция открива доказателства за този процес най-вече в създаването на нови институции в резултат на сложни политически компромиси. В списъка попадат Европейският стабилизационен механизъм, изграждащият се банков съюз, фискалният пакт или пък нарасналата роля на Европейската централна банка. Тук пътят до тези институции не се счита за толкова съществен, политическите спорове и конфликти са познат и нормален елемент от начина на вземане на решения в съюза и не би следвало да са основен индикатор, през който да се анализира процесът. Подобна интерпретация обаче съдържа сериозни рискове от подценяване на ефектите от описания тук контекст и най-вече от ускорената и все по-съществена вътрешна политизация на ЕС. По тази причина дори институционалната интерпретация за интеграция да е валидна, начините, пътищата, публичната и политическа атмосфера на нейното случване имат важно значение. Именно от тази гледна точка събитията около интеграционното задълбочаване в резултат на кризата в еврозоната са особено важни и изискват внимателен анализ.

Накратко казано, тази криза извади на показ не просто структурни и институционални дефицити, но дълбочината и напредналата фаза на реална, *de facto* икономическа интеграция на Стария континент, на нива финанси, банково дело, фирмени стратегии и т.н. Поставяйки на карта самия интеграционен проект, кризата принуди политически и икономически елити да анализират, (пре)осмислят ангажимента си към нея и възможните сценарии за развитие. Разработването на анализи за цената на напускането на еврозоната в Германия и Нидерландия са потвърждение на този процес и остават недооценени (Teffer, 2014). През годините тези информации бяха потвърждавани от анонимни източници, но е ясно, че през първите няколко години след 2011-а правителства във важни за ЕС държави са водили дискусии и активно са оценявали цената на дезинтеграцията. Известно е също така, че различни банки са правили подобни оценки и изчисления. Точните параметри на нарастващата взаимна обвързаност са сложен предмет на изследване, който изисква аналитично усилие от съвсем друг порядък. Чисто методологически, пътищата за неговото изследване са много и икономистите могат да дадат най-точните отговори. Все пак, за целите на настоящия текст е достатъчно да бъдат цитирани данните на Банката за международни разплащания, според която между 2000 и 2009 г. германските банки са отпуснали кредити на банкови институции от Южна Европа на стойност 704 милиарда долара (Chatterjee, 2015). Интерпретациите за влиянието върху самата криза и въпросите за вината са отделна тема, но значимостта на подобни данни се отнасят до степента на преплитане между

отделните финансови и икономически системи. Именно това преплитане започва рязко да ограничава възможните реакции и решения в пика на кризата и представлява съществения антропологически факт, който обозначава случването на интеграционни динамики отвъд формалните структури на самия европейски политически процес.

Веднъж стартирана, спасителната програма за Гърция допълнително ангажира Германия и всъщност задълбочава тази степен на взаимна зависимост (Diekmann, 2015). Всичко това обозначава важен процес, който е в основата на последната интеграционна вълна. Политически и икономически елити виждат в нейното ежедневие дълбоката степен на взаимна обвързаност, която прави дезинтеграцията непредвидима, неуправляема и с твърде висока цена. Това е същественото политическо измерение, което прави възможно разрешаването на самата криза и представлява *de facto* препотвърждаване на европейската интеграция. В известен смисъл това е по-съществено от дългосрочна политическа гледна точка, отколкото самите институционални интеграционни параметри.

Повечето анализи на решенията и изхода от кризата в еврозоната са фокусирани върху доминиращата роля на Германия и по-рядко върху по-широката, северна коалиция, която всъщност функционираше в процеса на вземане на решения (Бек, 2012). Европейският юг се концептуализира като обект на европейската политика, отслабен и неспособен на активна позиция или в най-добрия случай, просто жертва на силова игра с наложени от Севера правила. На южните страни членки единствено е оставено удоволствието на гражданското възмущение и безполезната политическа екстравагантност в Брюксел. Подобен анализ обаче е непълен и не оценява в достатъчна степен процеса на препотвърждаване на членството на фона на възможните алтернативи при неприемане на предлаганите условия и реформи и евентуално напускане на еврозоната. Подобна динамика е видна от изборните резултати и поведение на правителствата в Португалия, Испания и дори Гърция, с различни нюанси. Нещо повече, много от анализите не проследяват внимателно в исторически отрязък ефектите от решенията в еврозоната върху южните страни членки.

Внимателният поглед сочи, че някои важни решения на Европейската централна банка, например поддържането на ниски лихвени проценти, отчитат и загрижеността за тези икономики и това се случва в разрез с желанията на Германия, която се предпоставя, че доминира в цялостната политическа инфраструктура на еврозоната. Това може да е временно явление, но има своята важност, защото илюстрира възможността важни решения да бъдат вземани в полза на групата държави, за които се предполага, че съществуват в непоносима институционална и политическа асиметрия. Тези събития имат политическа значимост, защото влияят положително върху легитимността и подкрепата за последните решения относно функционирането на еврозоната. Все пак е важно да се отбележи значителното намаляване на положителните нагласи именно в южните страни - членки на ЕС. Техните политици може и да приемат възможните компромиси, но е очевидно, че самите граждани стават все по-недоволни от организацията (Pew Research, 2016). Отново чистият институционален анализ не оценява в достатъчна степен подобни параметри, а те реално имат ефекти

върху нивата на подкрепа за случващото се в обществата и политическите системи на страните в паричния съюз.

Тип интеграция

Много от публичните дискусии върху случващото се в ЕС или директно подминават въпроса за типа интеграция, която се осъществява, или въобще подценяват този елемент на ситуацията. Твърде често политическият процес в Европа се мисли като очевидна и твърда дихотомия между дезинтеграция и интеграция, а интеграцията се възприема като еднопосочен и еднозначен трансфер по посока на наднационални политики и структури. Банковият съюз обаче е по-различна конструкция, която илюстрира „по-хибриден" вариант, при който интеграционният процес преминава през използването на множество междуправителствени инструменти (Howard and Quaglia, 2015). Същото важи и за „спасителните фондове", които трудно могат да бъдат мислени през чиста дихотомия. В този смисъл от ключово значение е наблюдението, че делегирането на правомощия вече се случва по-скоро през нови институции, вместо през класическите транснационални структури на самия съюз (Bickerton, Hodson and Puetter, 2015). Това отваря гъвкав институционален механизъм за интеграция при обстоятелства на силно политизиране на организацията, при необходимост от бавни, частични и трудни консенсуси. В този смисъл, непрестанните политически, а и публицистични коментари за разпад и дезинтеграция трудно могат да бъдат базирани на реално случващото се в самата организация.

Предсказанията за дезинтеграция или края на амбициозната интеграция твърде често са просто проекция на актуални разделения или политически спорове. Например, моментното несъгласие върху преразпределението на бежанци в рамките на ЕС служи за пример за стопирана интеграция точно в момент, в който други важни елементи от възникващата система за невоенна сигурност биват изграждани (например, общ граничен контрол, европейска програма за връщания, интеграция на информационни системи и задълбочаване на институционалното сътрудничество и други). Пред очите на коментаторите се изгражда система от политики в областта на свободата, сигурността и правосъдието, която да позволява по-бързи и интегрирани отговори на кризите в областта на имиграцията, тероризма, организираната престъпност и т.н. Отново през последните години стартира силен интеграционен процес в областта на енергийната политика, която е традиционен обект на контрол и внимание от страна на страните членки. Напредва и интеграцията на европейския дигитален пазар, както и интеграцията на капиталовите пазари, което ще улесни достъпа до капитал на малките и средните компании. Създаването на плана „Юнкер" за стратегически инвестиции също е важно събитие. Не толкова, защото е политически отговор на исканията на европейската левица за стимулиране на растежа с публични (в случая европейски) средства, а защото доразвива модел на финансиране, който позволява гъвкавост на инвестиционната политика на Съюза с дългосрочна полза. На практика този фонд е квазифедерален пакет от стимули за растеж, който допълва класическите инструменти на структурната и кохезионната политика. Дори подобен общ поглед подсказва нарастващата дистанция

между тезите за дезинтеграция и важните политически съгласия, които позволяват на интеграционния процес да продължи да се развива, макар и трудно, под натиск, при висока политизация и не необратимо.

Библиография

1. Applebaum, A. (2015), 'Obama and Europe. Missed Signals, Renewed Commitments', Foreign Policy, September / October 2015 Issue, pp. 37-44, Publication of the Council on Foreign Relations, Washington DC, USA.
2. Bickerton, C., Hodson, D. and Puetter, U. (eds.), (2015), 'The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era', Oxford University Press, Oxford, England.
3. Bickerton, C., Hodson, D. and Puetter, U. (2015), 'The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration', in: 'The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era', Oxford University Press, Oxford, England.
4. Calhoun, C. and Derluguian, G. (eds.), (2011), 'Aftermath: A New Global Economic Order?', A joint publication of the Social Science Research Council and New York University Press, London and New York, England and the USA.
5. Chatterjee, P. (2015), 'Euro Zone Profiteers: How German and French Banks Helped Bankrupt Greece', Centre for Research on Globalization, July 2015, at: http://www.globalresearch.ca/eurozone-profiteers-how-german-and-french-banks-helped-bankrupt-greece-2/5460786
6. Cox, M. (2012), 'Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West?', International Affairs, vol. 26, issue 4, pp. 369-388, Sage Publications, London, England.
7. De Wilde, P. (2011), 'No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration', Journal of European Integration, volume 33, issue 5, pp. 559-575. Routledge, London, England.
8. De Wilde, P. and Zuern, M. (2012), 'Can the Politicization of the European Union Be Reversed?', Journal of Common Market Studies, volume 50, number S1, pp. 137-153.
9. Diekmann, F. (2015), 'The Bill: Germany Faces Billions If Losses If Greece Goes Bust', Spiegel Magazine, 30th June 2015, at: http://www.spiegel.de/international/germany/germany-faces-billions-in-losses-if-greece-goes-bust-a-1041369.html
10. Farina, F. and Tamborini, R. (2015), 'Europe's Great Divide: A Geo-Economic-Political Map'. LSE 'Europe In Question' Discussion Paper Series, N 101 / December 2015, Publication of the European Institute, LSE, London, England.
11. Ferguson, N. (2012), 'The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die', Allen Lane, Publication of Penguin Books, London, England.
12. Kotkin, S. (2016), 'Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern', Foreign Affairs, May / June 2016 Issue, A Publication of the Council of Foreign Relations, Washington DC, USA.

13. Hooghe, L. and Marks, G. (2009), 'A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', British Journal of Political Science, volume 39, n. 1, pp. 1-23.

14. Howarth, d. and Quaglia, L. (2015), 'The New Intergovernmentalism and European Banking Union', In Bickerton, C., Hodson, D. and Puetter, U. (eds.), 2015, 'The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era', Oxford University Press, Oxford, England.

15. Hodson, D. (2010), 'Economic and Monetary Union: An Experiment in New Modes of EU Policy-making', In H. Wallace, M. Pollack and A. Young, 'Policy-Making in the European Union', 2010, Oxford University Press, Oxford, England.

16. Kapila, S. (2012), 'The Global Power Shift to Asia: Geostrategic and Geopolitical Implications', Al Jazeera Centre for Studies, Doha, Qatar.

17. McNamara, K. (2015), 'The Politics of Everyday Europe: Constructing Authority in the European Union', Oxford University Press, Oxford, England.

18. Muller, J.-W. (2016), 'Europe's Sullen Child', London Review of Books, vol. 38, number 11, pp. 3-6, London, England.

19. Offe, C. (2015), 'Europe Entrapped', A publication of Polity Press, Cambridge, England and Malden, MA, USA.

20. RTL Niews (2014), 'Interview with J. Dijsselbloem', at http://www.rtlnieuws.nl/economie/laatste-videos-z/dijsselbloem-destijds-ook-voorbereid-slechtste-scenario

21. Teffer, P. (2014), 'Dutch Had Euro Exit Plat at the Height of Crisis', 21 November 2014, EU Observer, at: https://euobserver.com/news/126605

22. Stokes, B. (2016), 'Euroscepticism Beyond Brexit', Pew Research Centre, Global Attitudes and Trends, June 2016, at: http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/

23. Stratham, P. and Trenz, H.-J. (2014), 'Understanding the Mechanisms of EU Politicization: Lessons From the Eurozone Crisis, Comparative European Politics, May 2015, vol. 13, issue 3, pp. 287-306. Springer Publications.

24. Sundaram, J.- K. and Rodriguez, F. N. (2011), 'Structural Causes and Consequences of the 2008-2009 Financial Crisis'. In Calhoun, C. and Derluguian, G. (eds.), 2011, 'Aftermath: A New Global Economic Order?'. A joint publication of the Social Science Research Council and New York University Press, London and New York, England and the USA.

25. Wallace, H, Pollack, M. and Young, A. (2010), 'Policy-Making in the European Union', Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford, England.

26. Westad, O.-A. (2013), 'Restless Empire. China and the World since 1750', Vintage Books, London, England.

27. Woods, N. (2016), 'The European Disunion. How the Continent Lost Its Way.', Foreign Affairs, January / February 2016, Volume 95, Number 1, pp. 160-165, publication of the Council on Foreign Relations, Washington DC, USA.

28. Бек, У. (2012), „Германска Европа. Новите властови пейзажи под знака на кризата“, ИК „Критика и хуманизъм“, София, България.

29. Симеонов, К. (2014), „Регулиране на финансовите пазари“, издателство на СУ „Св. Климент Охридски“, София, България.

30 . Шопов, В. (2016), „Възникващата европейска система за невоенна сигурност“, списание „Дипломация“, пролет 2016 г., издание на Дипломатическия институт към МВнР, София, България.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО BREXIT ПРЕД ЕС И ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: КОЙ ПЕЧЕЛИ И КОЙ ГУБИ?

Гл. ас. д-р Моника Моралийска
Университет за национално и световно стопанство

Споразумението за излизане на Великобритания от ЕС е историческо споразумение, основно защото това представлява първият път, когато дадена държава членка едностранно търси и постига предоговаряне на своите собствени условия за членство в ЕС. Ако британците изберат страната да напусне ЕС, ще трябва да започне процес на преговори с институциите на Европейския съюз от името на останалите държави членки за бъдещето на Великобритания с останалата част от ЕС. Договорите на ЕС (чл. 50 от Договора за ЕС) включват процедура за оттегляне на държава членка от Съюза. Преговорите могат да продължат до две години и трябва да бъдат одобрени с квалифицирано мнозинство от държавите - членки на ЕС, и от Европейския парламент.

Такива преговори биха били времеотнемащи, трудни, скъпи и изискват много опит. Интересното е, че Великобритания трябва да отговаря за ротационното председателство на Съвета на ЕС през втората половина на 2017 г., когато може и да е решила да напусне.

Множество въпроси ще трябва да бъдат обсъдени, включително бъдещото участие на Великобритания в рамките на единния пазар, което включва свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора. Свободното движение на хора вероятно ще бъде особено труден проблем, засягащ правата както на гражданите на ЕС във Великобритания, така и на британските граждани в ЕС, в т.ч. и участието на страната в програмите на ЕС.

За Великобритания не е новост да е в някакъв вид конфронтация с ЕС. Въпреки това, тази глава в отношенията със Съюза би могла да се окаже с особено високи залози. Възможните резултати включват по-устойчиво членство в ЕС, по-дистанцирани отношения с ЕС или ситуация, която не се различава от статуквото. Формата на бъдещите им отношения ще има дълбоко въздействие върху икономиката и нейното място в света. Последиците биха били многобройни и биха станали ясни едва с течение на времето.

Вот за оставане в ЕС ще бъде глас да се запази статуквото. Но глас в полза на Brexit ще бъде скок в неизвестното. Напускането на ЕС не би означавало, че Велико-

британия ще скъса с Европа. Както британският премиер Дейвид Камерън отбеляза в неговата реч по Bloomberg през 2013 г. за предложението за референдум, „*ако напуснем ЕС, ние не можем, разбира се, да напуснем Европа. Тя ще остане в продължение на много години най-големият ни пазар и завинаги нашето географско съседство*“ (Cameron, 2013). Въпреки че никой не може да каже със сигурност какво идва след Brexit, различни доклади и коментари хвърлят светлина върху вариантите и последиците при всеки от тях.

Ключовият компромис, пред който Великобритания би се изправила извън ЕС е същият, който доминира европейската политика на Великобритания. Има икономически ползи от интеграцията, но те имат политическата цена на отказ от суверенитет върху определени решения. Вътре или извън ЕС, този компромис е неизбежен.

Основният въпрос – на каква основа ще се осъществява търговия с ЕС?

Основният въпрос е какви биха могли да бъдат икономическите разходи за Великобритания, както и за ЕС, от възможните търговски отношения, които ще следват Brexit? Ще има ли специална сделка, или страната ще загуби достъпа до единния пазар?

Тук от огромно значение е колко важен е ЕС за Великобритания в търговията. ЕС е най-големият търговски партньор за Великобритания и най-големият потребителски пазар в света, като по този начин напускането му със сигурност носи риск.

Като блок ЕС е най-големият партньор на страната, повечето от най-големите индивидуални партньори също са от ЕС – Германия, Франция, Нидерландия и Ирландия.

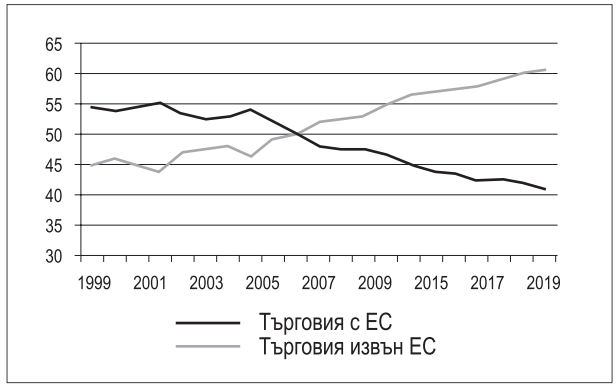
Износ на Великобритания към основни партньори, март 2016 г., %

Внос на Великобритания от основни партньори, март 2016 г., %

Източник: HM Revenue & Customs, 2016

Делът на общия износ за ЕС е 48% през март 2016 г., а през последните 18 месеца е бил между 38-48%. Делът от общия внос от ЕС е 51% през март 2016 г., като преди това е между 51-55%. Според официалните данни износът на страната за ЕС през март 2016 г. е 12 млрд., а вносът от ЕС - 20,2 млрд. £. Прогнозите обаче са износът на страната към ЕС да намалява за сметка на този за страни извън ЕС (HM Revenue & Customs, 2016).

Фигура 1. Дял на ЕС в търговията (износ и внос) на Великобритания в периода 1999 - 2019 г. (прогноза), % от общата стойност на търговията



Източник: HM Revenue & Customs, 2016

Част от бизнес лидерите, както и настроените срещу ЕС среди, смятат, че ако страната има правото да преговаря за собствени сделки извън ЕС, би могла да развие по-добре отношенията си с други силни икономики, например Китай. От друга страна, някои от тези държави, например САЩ, изразиха предпочитанията си Великобритания да остане в ЕС, а рейтинговата агенция Standard & Poor's предположи, че големи банкови групи могат да преместят централите си на друго място в случай на Brexit (The Guardian, 2015).

Ето защо основният въпрос е уреждане на търговските отношения между Великобритания и ЕС, във връзка с които се обсъждат три алтернативни варианта:

- **Европейско икономическо пространство – норвежкият модел**

Европейското икономическо пространство (ЕИП) се състои от всички членове на ЕС заедно с Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Членовете на ЕИП са част от единния европейски пазар, което означава, че има свободно движение на стоки, услуги, хора и капитали в рамките на ЕИП, но няма изискване за по-дълбока политическа интеграция. Изследвания върху последиците от напускането на ЕС установява, че, въпреки че Brexit несъмнено ще навреди на икономиката на Великобритания, цената е по-ниска, когато Великобритания остане по-интегрирана икономически с ЕС (Ottaviano и др., 2014).

Има ли недостатъци ЕИП? Да. Извън ЕС членовете на ЕИП трябва да въвеждат и прилагат законодателството на ЕС, уреждащо единния пазар, без да имат участие в

неговото изработване и приемане. Ето защо, оставянето на ЕС и присъединяването към ЕИП ще намали контрола на Великобритания над икономическата политика на Съюза. Също така, членовете на ЕИП не принадлежат към митническия съюз на ЕС. Следователно, износът от ЕИП трябва да отговаря на изискванията за произход, за да влезе като безмитен внос в ЕС и Съюзът може да използва антидъмпинговите мерки за ограничаване на вноса от там, както се случи през 2006 г., когато ЕС наложи мито от 16% върху вноса на норвежка сьомга. В допълнение, членовете на ЕИП плащат вноска, за да бъдат част от единния пазар. През 2011 г. приносът на Норвегия в бюджета на ЕС е £106 на глава от населението, само 17% по-ниска от нетната вноска на £128 на глава от населението на Великобритания (Камара на общините, 2013). Следователно, ставането на част от ЕИП няма да доведе до значителни фискални икономии за Великобритания.

- **Двустранни договори – швейцарският модел**

Швейцария не е член на ЕС или ЕИП, но е сключила поредица от двустранни договори, на базата на които приема политиките на ЕС в конкретни области, например застраховане, въздушен трафик, пенсии, предотвратяване на измами и др. Този подход позволява гъвкавост и възможност за избор в кои инициативи на ЕС страната желае да участва. Чрез членството в Европейската асоциация за свободна търговия и споразумение за техническите бариери пред търговията, Швейцария има ниво на интеграция на пазара на стоки с ЕС подобно на страните от ЕИП, дори има и свободно движение на хора с ЕС.

За да участва в програмите на ЕС, Швейцария е приела част от законодателството на ЕС, т.е. тя също търгува интеграция срещу суверенитет. Но двете нямат всестранно споразумение, обхващащо търговията с услуги, поради което швейцарските финансови институции обикновено оперират на пазара на ЕС чрез дъщерни предприятия.

Подобно на страните от ЕИП, Швейцария има сериозно финансово участие в бюджета на ЕС, като през последните години е средно около £53 на глава от населението, което е 60% по-ниско от нетната вноска на Великобритания на глава от населението (Камара на общините, 2013). Като цяло, швейцарският модел би довел до по-малко икономическа интеграция между Великобритания и ЕС, отколкото членството в ЕИП, но това от своя страна най-вероятно би довело до по-високи икономически разходи при Brexit.

- **На основата на членството в СТО – далеч от Европа**

Ако Великобритания напусне ЕС без въвеждането на каквито и да било други механизми, тогава търговията на страната с ЕС ще се регулира на базата на членството в СТО. Като неин член, износът на Великобритания към други членове на СТО и ЕС ще бъдат съгласно принципа на най-облагодетелствана нация. Търговията на страната с услуги също би била регулирана на базата на правилата на СТО, а това е област, в която СТО има много по-малко напредък в либерализацията отколкото ЕС. Това би означавало намален достъп до пазарите на ЕС за производителите на услуги във Великобритания. СТО все още няма разпоредби за свободното движение на работна

рька, така че при този сценарий мобилността на труда между Великобритания и ЕС ще бъде преустановена.

Освен това след напускане на ЕС Великобритания вече няма да бъде обвързана от общата търговска политика на ЕС и би могла самостоятелно да определя вносните си мита. Но тъй като средната тарифа върху вноса в ЕС е само около 1% (World Bank, 2015), има ограничени възможности за по-нататъшното им намаляване. Налице е също така ограничен обхват за по-ниски нетарифни бариери чрез едностранни действия, тъй като премахването им често изисква международно споразумение за хармонизиране на политиките. Освен това, въпреки че Великобритания ще бъде свободна да договаря търговски споразумения извън Европа, страната представлява много по-малък пазар отколкото европейския и ще има по-слаби позиции в търговски преговори отколкото ЕС.

Възвращаемостта от липсата на икономическа интеграция се изразява в по-голям суверенитет на страната върху икономическата политика и регулирането. Въпреки това, всяко отклонение от регулацията на ЕС също ще действа като нетарифни бариери пред търговията и би повишило разходите за правене на бизнес с него. ОИСР установява, че дори като член на единния пазар, трудовите и продуктовите пазари на страната са значително по-слабо регулирани и по-гъвкави от тези на други страни от ЕС (Koske и др., 2015), което означава, че единният пазар дава възможност страните да избират гъвкавостта на икономическо регулиране, отговарящо на предпочитанията им.

Какви са очакванията за преките икономически последствия при Brexit?

Икономическото въздействие от Brexit е трудно да се оцени, но парадоксално, точно то стои в основата на политическите аргументи за запазването на членството в ЕС.

Какви са възможните икономически и финансови ефекти за страната при Brexit?

Проучване на мозъчния тръст Open Europe установява, че в най-лошия случай при Brexit, Великобритания ще загуби 2,2% от общата стойност на БВП до 2030 г., ако не сключи споразумение за свободна търговия с ЕС. Същевременно той прогнозира, че БВП може и да нарасне с максимално до 1,6% от БВП, ако страната освен че сключи такова споразумение, приложи и „много амбициозна дерегулация“ (Open Europe, 2016).

Едно от големите предимства на ЕС е свободната *търговия* между страните членки, чрез която е по-лесно и по-евтино за британските компании да изнасят своите стоки в Европа. Някои бизнес лидери мислят, че растежът на доходите от тази търговия надхвърля с милиарди лири членския внос, който Великобритания би спестила, ако напусне ЕС.

Налага се и мнението, че *инвестициите* могат да се забавят в резултат от несигурността на резултатите от вота и последиците от него. В дългосрочен план проевропейците заявяват, че статутът на Великобритания като един от най-големите финансови центрове в света ще бъде под заплаха, ако вече не е врата към ЕС, докато активистите за Brexit смятат, че уникалната привлекателност на Лондон няма да пострада.

Свободното *движение на хора* в ЕС отваря работни места за британските работници, желаещи да пътуват, както и прави сравнително лесно за британските компании да наемат работници от други страни членки. Според партията на независимостта UKIP това пречи на Великобритания да управлява собствените си граници. Но според други ограничаването на тази свобода ще възпре „най-умните и най-добрите" от континента да идват в Англия, ще създадат нов сложен имиграционен контрол и ще намаляват броя на кандидатите, от които работодателите могат да избират (Favel, 2016).

Евроскептиците твърдят, че по-голямата част от *малките и средни фирми* не търгуват с ЕС, но са ограничени от огромна регулаторна тежест, налагана оттам. Опонентите им пък предупреждават, че могат да бъдат загубени милиони работни места, ако световните производители, например производителите на автомобили, преместят производството си в страни от ЕС, както и че фермерите ще загубят субсидиите от ЕС (Open Europe, 2015).

От друга страна се изтъкват някои свободи, които Великобритания може да си върне, като контрола върху териториалните риболовни води, възможността да премахне тавана на броя на часовете, които хората могат да работят за седмица, освобождаване от целите на ЕС за възобновяема енергия, създаване на по-свободен икономически пазар, който да превърне Лондон в свободен хъб за нововъзникващи финансови пазари и др.

Какви са позициите за очакванията на различните заинтересовани страни?

Правителството, водено от премиера Дейвид Камерън, води кампания за оставане в ЕС. Според доклад на Министерството на финансите националният доход на Великобритания може да бъде с 6% по-малък през 2030 г., ако Великобритания излезе от ЕС и намаляването на БВП би било с около £4300 годишно за всяко домакинство.

В допълнение на това, търговските бариери биха били по-високи и биха навредили на износа, а инвестициите – по-малки (вътрешни и външни). Очаква се бизнесът да премести част от дейността си на континента, за да бъде на единния пазар. Освен това разходите за заеми на правителството може да нараснат, тъй като инвеститорите биха изисквали по-висока цена да финансират дълговете на страна, чиято икономика отслабва (BBC, 2016).

Друго проучване, публикувано от правителството, заключава, че „Великобритания ще бъде по-слаба, по-малко сигурна и по-зле извън ЕС". Всички тези сценарии биха имали силно негативно влияние върху икономиката. Падането на БВП с 6% е „среден вариант" (при който Великобритания сключва споразумение с ЕС). Той е между най-вредния вариант – сделка в рамките на СТО, и най-безвредния – сделка за ЕИП (Independent, 2016).

Според *Националния институт за икономически и социални изследвания* при Brexit следва обезценяване на британската лира с 20% и висока инфлация. Отрицателното въздействие ще се задържи и през 2030 г. БВП на страната ще бъде с 1,5-3,7% по-нисък, отколкото ако страната остане в ЕС. Ще се забави и икономическият растеж,

поради по-слабото търсене на британския износ и по-високи цени на вносните стоки. Реалните заплати ще станат с 2,2-6,3% по-ниски, отколкото при оставане в ЕС (Euroactiv, 2016).

Конфедерацията на британската индустрия поръча на Price Waterhouse Coopers да направи оценка на потенциалното икономическо въздействие на Brexit (Telegraph, 2016a). В доклада се констатира голямата значимост на търговията между ЕС и Великобритания и че несигурното бъдеще за британската индустрия при Brexit може да доведе до 5-процентно намаление в БВП, което да вкара страната в рецесия за няколко години (PwC, 2016).

Проучването заключава, че дори ако Великобритания успее да договори споразумение за свободна търговия с ЕС, до 2020 г. икономиката ѝ ще бъде с 3% по-малка.

Бизнесът е раздвоен – една от най-големите бизнес организации във Великобритания – Confederation of British Industry (CBI)[1], изрази подкрепа за членството в ЕС и предупреди, че извън него фирмите ще са уязвими към търговските бариери, икономиката – нестабилна, а икономиите от намалените бюджетни вноски и регулиране биха били значително неутрализирани от отрицателните ефекти върху търговията и инвестициите. Дори ако страната договори споразумение за свободна търговия с ЕС или търгува при условията на СТО, тя не би се възстановила през следващите 15 години, а инвестициите могат да намалеят с 16 - 26% до 2020 г. (CBI, 2016). Членовете на организацията предвиждат и загубата на 1 млн. работни места.

Неблагоприятна е и несигурността за бизнеса, който ще трябва да анализира с притеснение дейността си от гледна точка на веригата за доставки, клиенти и служители в годините на преговори. По-слабият паунд би трябвало да помогне на износа извън ЕС, но с оглед на създадената несигурност, може и да не се реализират положителни ефекти.

От друга страна, група от 250 водещи британски предприемачи и финансисти подкрепят кампанията за излизане от ЕС. Основният им аргумент е „постоянното вмешателство на европейските власти в работата им, както и със (съмнителни) правила и норми, от които печелят само тесен кръг бизнесмени“ (Джон Лонгуърт, бивш ръководител на Британската търговска палата), който е подкрепян от евроскептичната група „Vote Leave“, според която членството в ЕС е хубаво за големите международни компании, но за малкия бизнес носи само регулаторна тежест (The Guardian, 2016b).

Британските *синдикати* имат опасения, че стандартите за труд и правата на работниците могат да бъдат отслабени при предоговаряне на членството в ЕС. Те се притесняват и че правителството иска да отмени европейската директива за работното време, която изисква максимална работна седмица от 48 часа (EUobserver, 2016).

В най-новата си прогноза за растежа на световната икономика *Международният валутен фонд* предупреждава, че Brexit може да доведе до „тежки регионални и

[1] Създадена през 1965 г. Включва 190 000 фирми (покриват 7 млн. души - 1/3 от заетите в частния сектор).

глобални щети“ и „сериозни предизвикателства“ за Великобритания, както и за Европа (IMF, 2016).

Агенцията за кредитен рейтинг „Мудис“ заяви, че икономическите разходи на Великобритания при Brexit ще надхвърлят ползите и могат да поставят кредитния ѝ рейтинг в риск. Това ще доведе до повишена несигурност, която би довела до „скромно по-слаб“ икономически растеж в средносрочен план (Financial Times, 2016).

Центърът за икономическо представяне установява, че в най-оптимистичния случай след Brexit (норвежкия модел) средните доходи ще паднат до £850 на домакинство на годишна база. Но в по-песимистичните и крайни прогнози загубата на доходи от намалена търговия и по-ниска производителност могат да достигнат £6400/домакинство годишно, което е подобно на спада на БВП на страната при кризата 2008 - 2009 г. (Centre for Economic Performance, 2016).

Центърът също разглежда ефекта на Brexit върху други страни и заключава, че всички членове на ЕС ще пострадат, особено Ирландия, Нидерландия и Белгия. Някои страни извън ЕС, като Русия и Турция, ще спечелят, тъй като търговията ще се пренасочи към тях.

Налице е нарастваща тревога сред *научната общност* за перспективата на Великобритания при излизане от ЕС, най-вече, че ще загубят достъп до европейските програми за научни изследвания. Но опонентите им твърдят, че Великобритания като цяло ще спести, ако не трябва да участва финансово в ЕС, и пак ще ги инвестира в това.

Повечето *британски банки* намекнаха, че Великобритания трябва да остане в ЕС. Според Barclays това е в най-добрия интерес на клиентите ѝ (The Guardian, 2016a). Въпреки това, банката смята, че може да има и ползи от Brexit, ако страната се превърне в „безопасно убежище“ на фона на дезинтегриращата се Европа (Telegraph, 2016b).

Barclays казва също, че финансовите пазари не са успели да осъзнаят огромния „обхват“ на британското гласуване, което банката нарича „най-значимия глобален риск на годината“, и такъв, който би могъл да доведе до разпадането на европейския проект.

Заключение

Вот в полза на Brexit ще постави началото на двугодишно предоговаряне за мястото на Великобритания в Европа и света. То би могло, ако страната реши да отслаби връзките си с ЕС, фундаментално да промени политическите, икономическите и правните основи на британския живот, изградени след присъединяването на страната към Съюза. От друга страна, ако Великобритания реши да стане част на ЕИП, икономическите и правните последствия ще са относително малки. По време на предоговарянето Великобритания ще се изправи пред неизбежен компромис да намери баланс между икономическите ползи и политическия си суверенитет. Страната реализира ползи от по-тясната икономическа интеграция с ЕС, но цената за нея са правата, позволяващи контрол на ЕС върху някои области на политиката. Напускането на ЕС обаче няма да освободи Великобритания от необходимостта да прави този фундаментален компро-

мис. На този етап в страната няма консенсус за това какво следва при Brexit, което се дължи на факта, че всички алтернативи на членството в ЕС имат недостатъци и биха са отразили негативно на икономиката ѝ.

Едно е сигурно - референдумът няма да реши проблематичните отношения на Великобритания с ЕС, той е само стъпка в един по-широк процес. Ако страната остане в ЕС, аргументите около членството ще продължат и опонентите вероятно ще търсят втори референдум в бъдеще. Ако Великобритания гласува за напускане, ще започнат дълги преговори за регулиране на отношенията с ЕС. Във всички случаи дебатът ще продължи.

Библиография:

1. BBC (2016), Treasury report Britain's national income could be 6% smaller by 2030 if the UK leaves the European Union report by the Treasury, 17 April 2016, http://www.bbc.com/news/business-36068892
2. Cameron, D. (2013), EU speech at Bloomberg, https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg
3. CBI (2016), Brexit: the business view, http://news.cbi.org.uk/businessvoice/latest/brexit-the-business-view/
4. Center for Economic Performance (2016), The consequences of Brexit for UK trade and living standards, PAPERBREXIT0 2, http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf
5. Euroactiv (2016), UK report rebuffs Cameron on migrants from Bulgaria, Romania. 5 April 2013, http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/uk-report-rebuffs-cameron-on-migrants-from-bulgaria-romania/
6. EU observer (2016), British unions warn Cameron over EU referendum, https://euobserver.com/news/130290
7. Favell, A. (2016), The UK has been one of the main beneficiaries from free movement of labour in the EU, http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/07/01/the-uk-has-been-one-of-the-main-beneficiaries-from-free-movement-of-labour-in-the-eu/
8. Financial Times (2016), Economic costs of Brexit would 'outweigh benefits' - Moody's, March 22, 2016, http://www.ft.com/fastft/2016/03/22/economic-costs-of-brexit-would-outweigh-benefits-moodys/
9. HM Revenue & Customs (2016), UK Overseas Trade Statistics March 2016, http://www.uktradeinfo.com
10. House of Commons (2013), Leaving the EU, Research Paper 13/42, 1 July.
11. Independent (2016), David Cameron accused of releasing 'dodgy dossier' in support of EU membership, Accessed on Wednesday 2 March 2016, at: http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-accused-of-releasing-dodgy-dossier-in-support-of-eu-membership-a6906816.html
12. International Monetary Fund (2016), World Economic Outlook: Too Slow for Too Long. World Economic and Financial Surveys, ISBN 978-1-47554-372-8, p. 14, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf

13. Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), The 2013 update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries, OECD Economics Department Papers, 1200/2015.
14. Open Europe (2015), What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside EU, p. 47.
15. Open Europe (2016), Where next? A liberal, free-market guide to Brexit, p.14, http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/guide-to-brexit/
16. Ottaviano, G., J. P. Pessoa, T. Sampson and J. Van Reenen (2014), The costs and benefits of leaving the EU, Centre for Economic Performance, Policy Analysis 016.
17. Pricewaterhouse Coopers (2016), Leaving the EU: Implications for the UK economy, p. 9.
18. Telegraph (2016a), Brexit could cause £100bn short-term shock to the economy, warns the CBI, 20 March 2016, http://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/20/brexit-could-cause-100bn-short-term-shock-to-the-economy-warns-t/
19. Telegraph (2016b), Brexit vote could turn UK into a 'safe haven' triggering EU disintegration, say Barclays, 28 January 2016, http://www.telegraph.co.uk/business/2016/02/11/brexit-vote-could-turn-uk-into-a-safe-haven-triggering-eu-disint/
20. The Guardian (2015), Standard & Poor's warns on banks and Brexit, 23 March 2015, https://www.theguardian.com/business/2015/jun/23/standard-poors-warns-on-uk-banks-and-brexit
21. The Guardian (2016a), EU referendum: Top firms back pro-EU letter, but supermarkets refuse to sign , 23 February 2016, http://www.theguardian.com/politics/2016/feb/22/brexit-eu-referendum-top-firms-sign-letter-times-pro-eu-shell-easyjet-bae-systems-supermarkets-sainsbury-morrisons-tesco
22. The Guardian (2016b), EU referendum: 250 business leaders sign up as backers of Vote Leave, 26 March 2016, http://www.theguardian.com/politics/2016/mar/26/250-business-leaders-sign-up-as-backers-of-vote-leave
23. World Bank (2015), World Development Indicators.

СЪВРЕМЕННИ АКЦЕНТИ В МАКРОИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Емилия Георгиева
катедра „Икономикс“ на УНСС

I. Предварителни уточнения

В конфигурацията „макроикономически политики“ (фискална, парична, политика на доходите и външноикономическа политика)[1] несъмнено най-важно място заемат първите две – фискалната и паричната. Те най-общо могат да бъдат дефинирани като съвкупност от целенасочени действия на определени институции на държавно/наднационално ниво, чрез които се цели създаване на по-добри условия за функциониране на икономиката на една отделна държава/съвкупност от държави. Изграждат се върху принципите на определена макроикономическа парадигма и се осъществяват чрез конкретни инструменти от утвърдилите се/утвърждаващи се с времето институции.

Фискалната политика[2] принципно може да се представи като финансово-бюджетна (бюджетно-данъчна), а паричната – като кредитно-парична политика. И двете се разглеждат като стабилизационни политики, насочени към изпълнението на макроикономическите цели, но в същото време и като алтернативни, дотолкова, доколкото се изграждат върху противоположни теоретични парадигми и имат различни субекти и инструменти за реализация. Фискалната политика има за своя теоретична основа кейнсианската концепция, а паричната – съвременната количествена теория за парите.

На национално равнище фискалната политика се провежда от правителството (по-конкретно от министерството на финансите), а паричната – от централната банка на

[1] „Макро“ идва от гръцкото „makrós“(„дълъг“, „голям“) и като първа съставна част на сложни думи означава „голям, голям по размери, огромен“, значим. Речник на чуждите думи в българския език (1978), изд. „Наука и изкуство“, София, 1978, с.431.

[2] „Фискален“/„фискална“ са производни на латинското „fiscus“ („сандък за пари“, „държавна хазна“) и на „fiscalis“ („който се отнася до интересите на фиска“). Речник на чуждите думи в българския език (1978), изд. „Наука и изкуство“, София, 1978, с.787.

държавата. На равнище Европейски съюз (където няма общо министерство на финансите) към реализацията на фискалната политика имат отношение различни институции (например: Еврокомисията в качеството ѝ на европейско правителство) и специално създадени механизми (от рода например на Пакта за стабилност и растеж, Пакта Евро+, Фискалния пакт и др.), и то във все още символичен размер, тъй като тази политика в преобладаващ мащаб си остава отговорност на държавите членки. Въпреки преминаването на Евросъюза в най-зрялата форма на икономическата интеграция – Икономическият и паричен съюз, все още неговите държави членки не желаят да се разделят в голяма част със своя суверенитет във фискалната област, респективно трудно намират решение на дилемата политически избор – икономическа обвързаност.

Липсата на единна фискална политика се компенсира в известна степен от наличието на единна парична политика на Съюза,[3] макар и задължителна само за държавите - членки на ИПС без право на дерогация/изключение, т.е. само за държавите от еврозоната (19 на брой към настоящия момент). Тя се осъществява от ЕЦБ и Евросистемата (съвкупността от ЕЦБ и националните централни банки на държавите от еврозоната), като докато съществуват държави извън еврозоната, ЕЦБ специално е задължена да засилва координацията на техните парични политики „с цел осигуряване на ценова стабилност".

Основните инструменти, които се включват в инструментариума на фискалната политика на национално ниво са правителствените разходи и данъците, а на паричната - измененията на задължителната резервна норма, операциите на открития паричен пазар и измененията в сконтовия процент. Що се отнася до ниво Европейски съюз (еврозона), то в качеството на основни такива се явяват: при фискалната - приетите детайлни правила и процедури в качеството им на „външен инструмент за дисциплина в случай на отклонения на дадена национална политика и недостатъчно стимули за стабилни публични финанси по линия само на пазарните механизми,"[4] а при паричната - операциите на открития пазар, ликвидните улеснения с постоянен достъп и системата на минималните задължителни резерви.[5]

II. Основни акценти във фискалната макроикономическа политика на Европейския съюз и неговите държави членки

С убеденост може да се твърди, че постиженията на ЕС във фискалната област са твърде скромни и едва ли скоро ще може да се говори за съществени такива. Потвърждава се от факта, че най-голямото предизвикателство пред изграждането на вътрешния пазар на ЕС е именно премахването на фискалните бариери. Осъществената към момента хармонизация на фискалните норми (за сметка на облагането най-вече с косвени данъци) е недостатъчна и едва ли може да се очаква по-голяма или пълна

---

[3] В чл.3 на ДФЕС е обозначена като парична политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото. По отношение на нея Съюзът разполага с изключителна компетентност.

[4] Edited by Mike Artis and Frederick Nixson (2007), The Economics of the European Union, Forth edition, Oxford University press, 2007, p.312.

[5] Вж. по-подробно: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/html/index.en.html

такава в скоро време. Като квинтесенция на разработения сам по себе си уникален и значителен по обем набор от правила, на които трябва да се подчиняват правителствата на държавите - членки на Европейския съюз (в т.ч. и на еврозоната), се явява изискването за постигане на фискална дисциплина – и като условие за членство в еврозоната, и след това за нейното поддържане, с оглед укрепващата ѝ роля върху ценовата стабилност, постигането на устойчив растеж и по-висока заетост.

Рамката за разработване на фискална политика на Евросъюза е основана на включените в чл.126 от ДФЕС текстове и Протокол (№12) относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към ДЕС и ДФЕС. Прилага се изцяло от 01.01.1999 г. (респективно вече е натрупан повече от 17 години опит), като е допълнена и доразвита в специално създадените механизми за координиране на фискалните политики на държавите - членки на ЕС (респективно на ИПС – със и без право на дерогация/изключение) преди и след създаването на еврозоната, а именно: „Пакт за стабилност и растеж“ (ПСР) – приет с резолюция на Европейския съвет от Амстердам през месец юни 1997 г.[6]; Пакт „Евро+“ – договорен през 2011 г.; „Фискален пакт“ (носещ наименованието „Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз“), подписан на 02.03.2012 г. и влязъл в сила на 01.01.2013 г.; т.нар. пакет от шест акта и т.нар. пакет от два акта. Извън посочените механизми, за изминалите над 17 години от създаването на еврозоната са приети множество решения, препоръки и други документи, касаещи специално нейните държави членки дотолкова, доколкото включените в Договорите и в изброените пактове разпоредби се характеризират с по-голяма строгост именно за тях.

В качеството на естествен пример за съвременното състояние на фискалната политика на Евросъюза и неговите държави членки се явяват параметрите и качеството на публичните баланси. Като се тръгне от факта, че в годините след Втората световна война публичният сектор в Европа преживява силна експанзия; отчете се обстоятелството, че в години на растяща макроикономическа нестабилност е налице нарастване както на фискалния натиск, така и на публичния дълг; наблегне се върху извода, според който „нарастването на публичния дълг се подхранва от нарастването на дефицита“; акцентира се върху констатацията, че докато в началото на 90-те години на XX век много правителства буквално налагат „активна“ фискална политика (използвайки дискреционни мерки), то в периода точно преди въвеждането на еврото (в края на 90-те години) макроикономическото стабилизиране вече е подчинено в значителна степен на намаляването на дълга и прилагането на силно рестриктивна фискална политика; и накрая се стигне до желание за преминаване от частично към пълно саниране на публичните баланси по формулата „близък до баланс или в излишък“ („close to balance or in surplus“).

Като се имат предвид условията на валидност на границите - съответно за бюджетния дефицит до 3% от БВП и за консолидирания държавен дълг до 60% от БВП, както и

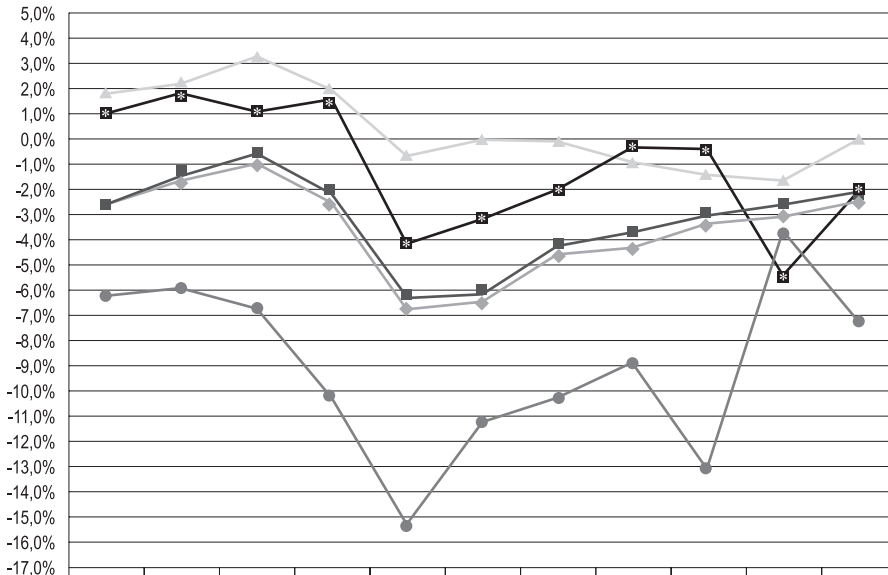
---

[6] Пактът за стабилност и растеж е ревизиран през 2005 г. по посока постигането на по-голяма гъвкавост на процедурата при прекомерен дефицит. За съжаление, с въведените промени съдържащите се в него ограничения се превръщат в по-малко задължителни.

разумните оправдания за тяхното преминаване, то в конкретния случай нашето внимание ще бъде насочено единствено към първия от двата критерия (двете референтни стойности) от Маастрихт – съотношението държавен (публичен) дефицит/БВП. Обяснението е свързано не само с факта, че е налице изискване за лимитиран обем, но и защото ПСР не взема пряко отношение към втория посочен критерий за фискална политика.

Параметрите на показателя „бюджетен излишък/дефицит като относителен дял от БВП“ са илюстрирани графично (вж. графика 1) за ЕС-28, ЕЗ-19, Швеция и Гърция като представителки на двете крайни позиции измежду държавите - членки на Европейския съюз, и разбира се, на България. За целта е избран 10-годишен период (от 2006 г. до 2015 г. включително), а информацията е взета от статистическата служба на ЕС (Евростат). Най-общият извод, който се налага, е, че чрез положените през последните години усилия държавите - членки и на Съюза, и на еврозоната, „успяха да намалят дефицитите и да стабилизират равнищата на дълга“.[7]

Графика 1. Бюджетен излишък/дефицит като относителен дял от БВП в ЕС, еврозоната и избрани държави членки за периода 2006 - 2015 г.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС-28	-2,5%	-1,6%	-0,9%	-2,4%	-6,7%	-6,4%	-4,5%	-4,3%	-3,3%	-3,0%	-2,4%
ЕЗ-19	-2,6%	-1,5%	-0,6%	-2,2%	-6,3%	-6,2%	-4,2%	-3,7%	-3,0%	-2,6%	-2,1%
Швеция	1,8%	2,2%	3,3%	2,0%	-0,7%	0,0%	-0,1%	-0,9%	-1,4%	-1,6%	0,0%
Гърция	-6,2%	-5,9%	-6,7%	-10,2%	-15,2%	-11,2%	-10,2%	-8,8%	-13,0%	-3,6%	-7,2%
България	1,0%	1,8%	1,1%	1,6%	-4,1%	-3,2%	-2,0%	-0,3%	-0,4%	-5,4%	-2,1%

Източник на данните: Евростат

[7] Европейска комисия. Публични финанси в ЕС: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/public_finances/index_bg.htm

Представената в графиката информация показва, че след 2009 г. съотношението бюджетен дефицит/БВП демонстрира тенденция към непрекъснато намаляване както за Съюза като цяло, така и за неговата еврозона (за ЕС-28 то намалява от 6,7% през 2009 г. до 2,4% през 2015 г., а за ЕЗ-19 – от 6,3% през 2009 г. до 2,1% през 2015 г. – при прогноза през 2017 г. за ЕС-28 за 1,6%, а за ЕЗ-19 - за 1,5%). Освен това държавните бюджети все повече отговарят на изискванията, като през 2015 г. повечето държави от ЕС (18 на брой) отчитат дефицит под референтните 3%, една (Словакия) е с дефицит на ниво 3%, 6 са с дефицит над 3% (сред тях Гърция с най-голям), 2 са регистрирали излишък (Германия и Естония) и една (Швеция) има балансиран бюджет (няма нито излишък, нито дефицит), като в 9 години от разглеждания период (с изключение на 2007 г.) поддържа или бюджетен излишък, или бюджетен дефицит в рамките на препоръчителната граница от 3%. Във все по-голям брой държави от ЕС (в т.ч. и от еврозоната) през 2015 г. е налице напредък в областта на фискалната консолидация, респективно те вече не подлежат на т. нар. процедура при прекомерен дефицит.

Своеобразен акцент и завършек на предприетите от Европейския съюз и неговите лидери усилия към настоящия момент представлява развитата в доклада на петимата председатели на институции и формати на ЕС (Жан-Клод Юнкер, Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, под наименованието „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“)[8] идея за създаване на фискален съюз. В точка четвърта от него („Към фискален съюз – интегрирана рамка за разумни и интегрирани фискални политики“) е разгледана ролята и значението на отговорните национални фискални политики, както и че е важно да се гарантира, „че сборът от националните бюджетни баланси води до подходяща фискална позиция[9] на равнище на еврозоната като цяло. Това е от основно значение за избягване на проциклични фискални политики по всяко време“.[10]

Като по-конкретни детайли от изложеното в тази част от доклада на петимата председатели се посочват: предотвратяването на бюджетните дисбаланси; съсредоточаването върху развитието на дълга и осъществяването на отговорна бюджетна политика като основен елемент на ИПС на ЕС; развитието и утвърждаването на обща макроикономическа фискална стабилизираща функция на еврозоната; създаването в краткосрочен план на консултативен европейски фискален съвет, който да допълва и координира дейността на националните фискални съвети[11] и т.н.

---

[8] Вж. по-подробно: Завършване на европейския Икономически и паричен съюз. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц от 22.06.2015 г.: http://ec.europa.eu/priorities/sites/betapolitical/files/5-presidents-report_bg.pdf

[9] Пак там. В бележка под линия на с.17 е записано, че концепцията „за фискалната позиция отразява промените в бюджетното салдо, за да се окаже влияние върху съвкупното икономическо търсене и производство. Съгласно Пакта за стабилност и растеж фискалната позиция се измерва въз основа на структурното бюджетно салдо, т.е. бюджетното салдо, коригирано спрямо ефектите на икономически цикъл, минус еднократните и другите временни мерки. Общо казано, фискалният дефицит (излишък) би означавал експанзионистична (рестриктивна) фискална позиция.“

[10] Пак там, с.17.

[11] Националните фискални съвети са създадени в контекста на Директивата на ЕС относно бюджетните рамки.

В заключение, предложената нова рамка за управление несъмнено ще допринесе за по-нататъшното утвърждаване на „обща макроикономическа стабилизираща функция за по-добро справяне със сътресения, които не могат да бъдат преодолени само на национално равнище“.[12] Тази функция следва да бъде разработена в рамките на ЕС и да служи за подобряване на общата икономическа устойчивост на ИПС, както като цяло, така и на неговите държави членки.

III. Основни акценти в паричната макроикономическа политика на Европейския съюз за държавите без право на дерогация и на неговите държави членки с право на дерогация

Паричната макроикономическа политика е насочена към регулиране на лихвените проценти и на национално ниво (извън еврозоната) се провежда от централната банка на страната, а на равнище еврозона – съответно от Европейската централна банка (със седалище във Франкфурт). Паричната политика на ЕЦБ е задължителна за 68% от държавите - членки на ЕС (19-те членки на ЕЗ) и не е задължителна за 32% (9-те държави извън ЕЗ) от тях. Осъществява се от 01.01.1999 г., когато ЕС навлиза в третия етап от изграждането на своя ИПС и когато започват да функционират новосъздадените институции на валутното единство.

Според преобладаващата част от мненията, повече от 18 години след своето създаване (1998 г.), като наследник на т.нар. Европейски валутен (монетарен) институт (ЕВИ/ЕМИ), ЕЦБ е доказала, че е способна да се справя със своите задължения по провеждането на ефективна парична политика. Нещо повече, тя успява да отговори на редица нови предизвикателства по начин, по който държавите - членки на еврозоната, не само намират баланс между ползите и разходите от своето членство в нея (респективно основание да останат нейни членове), но и в доста висока степен възприемат „споделените жертви“ като приемливи, а институционалните нововъведения – като подходящи и практически осъществими.

Във връзка с основната цел на паричната политика (запазване стабилността на цените) ЕС е създал референтни стойности, отнасящи се съответно за държавите - кандидатки за членство в еврозоната, и за тези, които вече са се присъединили към нея. Тъй като единната парична политика на Съюза се отнася само за държавите от еврозоната, то следва да се припомни, че те трябва да се стремят да поддържат равнище на инфлация „под, но близо до 2% в средносрочен план“. Според самата ЕЦБ това равнище е достатъчно ниско, позволява „на икономиката да извлече полза от ценовата стабилност“, а на нея самата – „да осигури и подходящ марж, чрез който да се избегне рискът от дефлация.“[13]

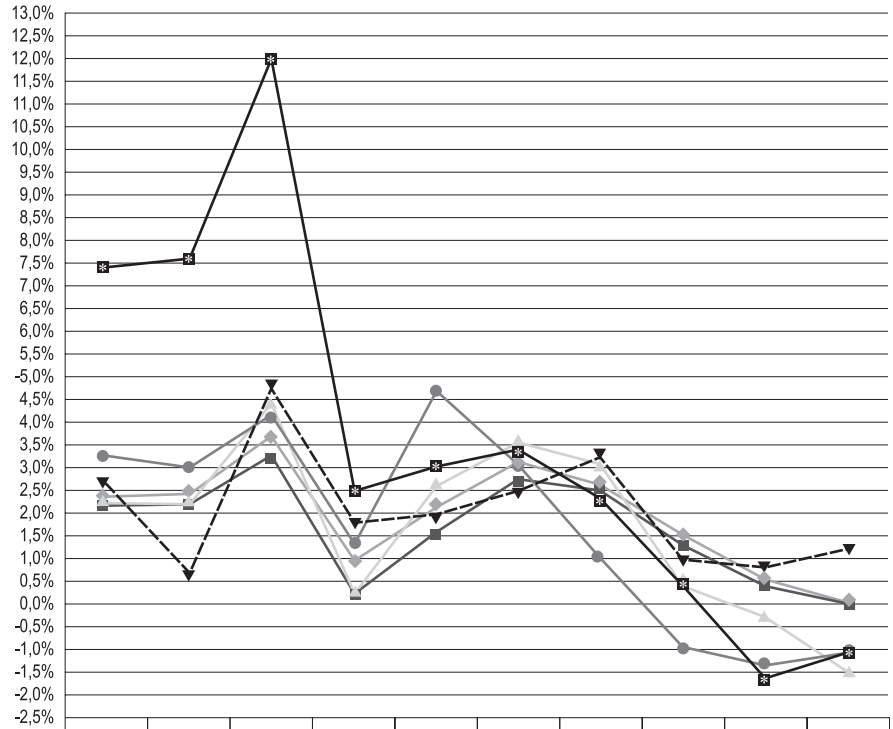
---

[12] Вж. по-подробно: Завършване на европейския икономически и паричен съюз. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц от 22.06.2015 г.: http://ec.europa.eu/priorities/sites/betapolitical/files/5-presidents-report_bg.pdf, с.18.

[13] Сред икономистите не съществува единомислие за целевата инфлация, която следва да се поддържа от държавите - членки на еврозоната. Не са малко привържениците на тезата, че референтната стойност от 2% следва да бъде завишена, а МВФ направо призовава за повишаване на нивото на инфлационната цел до цели 4%, тъй като това ще даде повече възможности на централните банки да маневрират в условията на криза.

Опитът от последните години показва, че дори и сегашните целеви нива от 2% се оказват недостижими за развитите икономики от еврозоната, за самата еврозона и за целия Евросъюз. Графика 2 показва, че за периода 2006 - 2015 г. ЕС-28 има само през 3 години (2009, 2013 и 2014 г.) инфлация под изискуемото 2-процентно равнище, но тя не само е далеч от него, но и устойчиво продължава да „изчезва". Същото може да се каже и за еврозоната, където нещата стоят още по-драматично, включително през първите месеци на 2016 г., когато беше наблюдавана дефлация от съответно 0,2% за месец февруари и месец април, както и нулева инфлация за месец март.[14]

Графика 2. Равнище на инфлация/дефлация в ЕС, еврозоната и избрани държави членки за периода 2006 - 2015 г.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС-28	2,3%	2,4%	3,7%	1,0%	2,1%	3,1%	2,6%	1,5%	0,5%	0,0%
ЕЗ-19	2,2%	2,2%	3,3%	0,3%	1,6%	2,7%	2,5%	1,3%	0,4%	0,0%
Кипър	2,2%	2,2%	4,4%	0,2%	2,6%	3,5%	3,1%	0,4%	-0,3%	-1,5%
Гърция	3,3%	3,0%	4,2%	1,3%	4,7%	3,1%	1,0%	-0,9%	-1,4%	-1,1%
България	7,4%	7,6%	12,0%	2,5%	3,0%	3,4%	2,4%	0,4%	-1,6%	-1,1%
Малта	2,6%	0,7%	4,7%	1,8%	2,0%	2,5%	3,2%	1,0%	0,8%	1,2%

Източник на данните: Евростат

[14] Вж. http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html.

Извън ЕС-28 и ЕЗ-19, графика 2 показва и състоянието на анализирания макропоказател за няколко държави, които се намират от двете страни на инфлационното ниво, което се възприема като най-добре балансирано и приемливо за развитието на икономиката на държавите от еврозоната. Като изключим България, която „присъства" на графиката и в анализа само за сравнителни цели, то другите 3 държави се разделят на две групи - от едната страна е Малта, при която няма регистрирана дефлация, а в преобладаващата част от годините инфлацията е в рамките до или близо до 2%, а от другата – Кипър и Гърция, където в последните 3 години (а при България през последните две) инфлацията става екзотика и като че ли неосъществима цел. А като към посоченото се прибавят ниските инфлационни очаквания и увеличеният дефлационен натиск в еврозоната, то съвсем естествено е да се очаква от ЕЦБ активно да се включи в борбата с продължаващите асиметрични сътресения в един паричен съюз от 19 държави, за немалко от които може да се попита дали изобщо са подходящи партньори и на мястото си в този съюз.

При условие, че се върнем около половин година назад, то несъмнено ще констатираме, че именно съществуващите неблагоприятни равнища и изгледи за инфлацията предизвикаха по-активната намеса на ЕЦБ. На своето заседание от началото на месец декември 2015 г. Управителният съвет на банката взе решение да подложи на преразглеждане степента на нерестриктивност на паричната политика във връзка с целта за ценова стабилност. От набелязаните нови мерки[15] се очаква да засилят допълнително значителния стимулиращ ефект на предприеманите от юни 2014 г. насам действия, както и да „засилят инерцията на икономическото възстановяване в еврозоната и да укрепят нейната устойчивост спрямо глобални икономически шокове".[16]

Вследствие мерките на ЕЦБ по паричната политика от месец юни 2014 г. насам се констатира, че е налице прехвърляне на техния ефект върху финансовите пазари и реалната икономика на еврозоната. Именно тези мерки бяха основният фактор, който допринесе за възстановяването на еврозоната, „за възпиране на дезинфлацията и за придържане към равнища на инфлация по-близо, но под 2%".[17] Изготвените в рамките на Евросистемата емпирични оценки показват, че ако визираните по-горе мерки не бяха осъществени, то инфлацията би била с 0,5 п.п. (процентни пункта) по-ниска през 2016 г. и с около 1/3 от п.п. по-ниска през 2017 г. Подобно е въздействието на тези мерки и върху БВП, а именно – увеличение с приблизително 1 п.п. през периода 2015-2017 г.[18]

Считано от 04.11.2014 г., когато започна да функционира Единният надзорен механизъм (ЕНМ), ЕЦБ пое осъществяването и на т.нар. правомощия по макропруденциалния надзор, т.е. започна да реализира и макропруденциална политика (насочена

---

[15] Вж. Годишен доклад на ЕЦБ, 2015 г. Европейска централна банка. Евросистема, 2016 г.: https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2015.bg.html, с.48.

[16] Пак там, с.49

[17] Пак там.

[18] Пак там, с.54-55.

е към предотвратяване на прекомерното натрупване на системни рискове във финансовата система, към засилване устойчивостта на финансовия сектор и към ограничаване на евентуална „зараза“). Във връзка с тази си нова функция ЕЦБ учреди Макропруденциален форум (състоящ се от членовете на Управителния съвет и Надзорния съвет на ЕЦБ), а през 2015 г. националните органи в държавите - членки на ЕЗ/ЕНМ официално уведомиха ЕЦБ за взетите от тях общо 48 макропруденциални мерки (в т.ч. 28, свързани с антицикличните капиталови буфери, 18 – с други системно значими и важни институции, и 2 – с въвеждането на специален буфер за системен риск).[19]

В съответствие със своите правомощия в областта на законодателната дейност (да приема регламенти и решения, да прави препоръки и дава становища) през 2015 г. Европейската централна банка даде своя принос за разработването и на регулаторна рамка на европейско и международно равнище. Тя постави акцента върху няколко главни законодателни въпроса, а именно: отслабване на порочната връзка между държавните финанси и банките; ограничаване поемането на риск и формиране на устойчивост; разрешаване на твърде важния от гледна точка на финансовата стабилност и на надзора проблем: „твърде голям, за да фалира“, и други.

IV. Заключение

Съвременните акценти на фискалната и паричната макроикономическа политика на ниво ЕС не се изчерпват с изложените в доклада, но при всички случаи се свързват както с утвърдени, така и с редица все още чакащи отговор теоретични тези и действия в един предразположен към шокове свят. Макар и алтернативни, тези две политики несъмнено трябва да бъдат обединени в „благоприятстващ растежа подход“, като не се забравя, че прилаганите мерки имат предел, зад границата на който доверието в тях започва да намалява, а резултатите стават непрестижни.

Използвана литература

1. Георгиева, Е., Тематичен справочник по европеистика. Икономически аспекти. Второ преработено и допълнено издание, Издателски комплекс - УНСС, София, 2016.
2. Годишен доклад на ЕЦБ, 2015 г. Европейска централна банка. Евросистема, 2016 г.: https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2015.bg.html
3. Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки: http://www.minfin.bg/ document/10279:1
4. Доклад за конвергенцията, юни 2014 г., Европейска централна банка, 2014 г.: https: //www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201406bg.pdf
5. Европейска комисия. Публични финанси в ЕС: http://ec.europa.eu/economy_finance/ eu/public_finances/index_bg.htm

[19] Вж. Годишен доклад на ЕЦБ, 2015 г., Европейска централна банка. Евросистема, 2016 г.: https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2015.bg.html, с.54-55.

6. Завършване на европейския икономически и паричен съюз. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц от 22.06.2015 г.: http://ec.europa.eu/priorities/sites/betapolitical/files/5-presidents-report_bg.pdf
7. Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз. Официален вестник на Европейския съюз, 26.10.2012 г.: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG
8. Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит: http://www.minfin.bg/document/10277:1
9. Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната: http://www.minfin.bg/document/10278:1
10. Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики: http://www.minfin.bg/document/10276:1
11. Речник на чуждите думи в българския език, изд. „Наука и изкуство“, София, 1978.
12. Шикова, И., Политики на Европейския съюз. Библиотека „Европейски изследвания“. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2011.
13. Angelini, E., F.Farina, Macroeconomia dell'unione europea, Caroci editore, Roma, 2007.
14. Edited by Mike Artis and Frederick Nixson, The Economics of the European Union, Forth edition, Oxford University press, 2007.
15. Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/
16. http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html
17. https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/html/index.en.html

ИКОНОМИЧЕСКИЯТ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ – ЕДНА ГОДИНА СЛЕД ДОКЛАДА НА ПЕТИМАТА ПРЕДСЕДАТЕЛИ

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

1. Увод

Изграждането на Икономическия и паричен съюз (ИПС) през 90-те години на XX век бе като повечето големи проекти на ЕС - компромис в рамките на постижимото към съответния момент. Единната парична политика, осъществявана от наднационалната Европейска централна банка, започна да се съчетава с координация на икономическите и фискалните политики на държавите - членки на еврозоната. В архитектурата на ИПС изначално бе създадено неравновесие – колкото и да е засилена една координация на икономическите и фискалните политики, тя трудно може да допълни успешно единната и наднационална парична политика в еврозоната. Държавите - членки на ЕС, продължиха да вземат различни по посока и сила решения във връзка със своето икономическо развитие, структурни реформи, бюджетна дисциплина и използването на държавния дълг като инструмент за въздействие или решаване на проблеми. В допълнение, въпреки единните правила в областта на финансовите услуги в ЕС, надзорът на финансовия сектор също остана фрагментиран в рамките на тесните национални граници, което допълнително създаде проблеми пред ефективността на Икономическия и паричен съюз.

Всичко това не може да омаловажи значението на създаването на единната валута и изграждането на Икономическия и паричен съюз, но построената вече „сграда“ и нейната конструкция се нуждаят от промяна и от завършване. Всичко това си пролича особено силно в рамките на разразилата се буря – последната глобална финансова и икономическа криза, която засегна чувствително и еврозоната.[1]

[1] Подобна метафора се съдържа и в доклада на петимата председатели на институции на ЕС: „Днес европейският Икономически и паричен съюз наподобява къща, която е била изграждана в продължение на десетилетия, но е само частично завършена. Когато се разрази бурята, нейните стени и покрив трябваше да бъдат спешно укрепени. Вече е крайно време да се засилят нейните основи. За да постигнем това, трябва да предприемем допълни стъпки за завършване на ИПС.“

И в този случай кризата се оказа не само проблем, но се превърна и в нова възможност - възможност за предприемане на по-решителни мерки за доизграждане на Икономическия и паричен съюз. Един от основните стратегически документи, които очертават рамката за доизграждане на Икономическия и паричен съюз е т.нар. доклад на петимата председатели на европейски институции от месец юни 2015 г. – докладът на председателя на Европейската комисия, изготвен в тясно сътрудничество с председателя на Европейския съвет, председателя на Еврогрупата, президента на Европейската централна банка и председателя на Европейския парламент (наричан по-долу докладът на петимата председатели).[2]

В настоящия анализ ще направим първо кратък преглед на някои от предходните стратегически документи за доизграждане на ИПС след началото на последната финансова и икономическа криза. След това ще представим основните идеи на доклада на петимата председатели, а накрая ще изследваме до каква степен е започнало реализирането на идеите на този доклад близо една година след неговото публикуване.

2. Стратегически документи за доизграждане на ИПС преди доклада на петимата председатели

Докладът на петимата председатели от юни 2015 г. има своята предистория. Това са най-вече предходните стратегически документи на институциите на ЕС или на техните председатели, които очертават плановете за доизграждане на Икономическия и паричен съюз в ЕС след последната финансова и икономическа криза, започнала през 2007 - 2008 г. Кризата подчерта още по-ясно нуждите от завършването на конструкцията на този приоритетен европейски проект, който доведе до приемането на единна европейска валута, използвана към средата на 2016 г. като законно платежно средство от 19 държави - членки на еврозоната. Акцентът в настоящия анализ ще бъде фокусиран върху подобни стратегически документи на ЕС, защото те по най-добрия начин обобщават основните идеи за реформиране на ИПС, а всички законодателни инициативи и други последващи действия съдържат конкретните детайли, по които тези реформи би следвало постепенно да се реализират.

Представянето на тези стратегически документи ще започнем с **докладите на четиримата председатели на институции на ЕС** от втората половина на 2012 г. Те много наподобяват като структура и логика доклада на петимата председатели от юни 2015 г., но между тях има и някои различия. Както показва и тяхното съкратено наименование, в докладите от 2012 г. участват четирима председатели на институции на ЕС, които са същите като тези през 2015 г., но без председателя на Европейския парламент. Друга разлика е, че докладите на четиримата председатели се ръководят от тогавашния пред-

---

[2] Вж.: Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.4. За доклада на петимата председатели, вж. също: European Commission (2015), „Five Presidents' Report sets out plan for strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015", Press Release, Brussels, 22 June 2015.

седател на Европейския съвет – Херман Ван Ромпой, докато в доклада на петимата председатели от юни 2015 г. водеща е ролята на новия председател на Европейската комисия – Жан-Клод Юнкер. През 2012 г. Жан-Клод Юнкер също участва в изработването на стратегическите документи за доизграждане на ИПС, но по това време като председател на Еврогрупата.

Първоначалният доклад на четиримата председатели бе публикуван през месец юни 2012 г. и обсъден на заседанието на Европейския съвет през същия месец. През октомври 2012 г. четиримата председатели публикуваха междинен, а през декември 2012 г. и окончателен доклад, като всички те имаха едно и също наименование: „Към истински Икономически и паричен съюз".[3] В настоящия текст ще обърнем повече внимание на окончателния доклад от декември 2012 г., тъй като именно той отразява виждания на лидерите на европейските институции след близо половин година обсъждане на първоначалния и междинния им доклад. Неговата структура е идентична с тази на първите два доклада.

Идеята на окончателния доклад на четиримата председатели е да начертае специфична и обвързана със срокове рамка от реформи, изпълнението на която да доведе до завършването и постигането на един истински Икономически и паричен съюз. Мерките следваше да се изпълнят в три последователни етапа.

Първият етап обхващаше периода от края на 2012 г. и по-голямата част на 2013 г., в който следваше да се реализират някои краткосрочни промени. Акцентът през този първи етап бе постигането на фискална стабилност и прекъсването на връзката между състоянието на банките и публичните финанси. Вторият етап обхващаше периода от края на 2013 г. до края на 2014 г. и следваше да завърши изграждането на интегрирана финансова рамка и стимулирането на стабилни структурни политики. Третият етап следваше да обхване периода след 2014 г. и да подобри устойчивостта на ИПС чрез създаването на финансов инструмент на централно ниво, чрез който да се поемат евентуални бъдещи шокове.

Четирите основни направления, към които бяха насочени мерките в доклада на четиримата председатели, бяха:

- Създаване на *интегрирана финансова рамка*, основен акцент в която бе изграждането на банковия съюз в еврозоната.
- Постигане на *интегрирана бюджетна рамка* чрез устойчиви национални бюджетни политики и постепенното изграждане на фискален капацитет за

[3] За повече информация, вж. първоначалния доклад от месец юни 2012 г.: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012, междинния доклад: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Interim Report, Brussels, 12 October 2012 и окончателния доклад:. European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

еврозоната, който да е отделен от настоящата многогодишна финансова рамка на ЕС.

- Изграждане на *интегрирана рамка на икономическите политики*, включително чрез предприемане на структурни реформи и тяхното финансиране чрез сключването на договорни споразумения с държавите членки с конкретни ангажименти.
- *Засилване на демократичната легитимност и отчетност*. Ускоряването на реформите в Икономическия и паричен съюз налага и засилване на демократичната легитимност и отчетност, в т.ч. и пред националните парламенти. Нарастването на правомощията на ЕЦБ, например, предполага нейното по-сериозно отчитане и пред Европейския парламент.

През следващите години като че ли най-сериозен напредък бе постигнат в рамките на първото направление, а именно по отношение на изграждането на банковия съюз, като на 4 ноември 2014 г. стартира Единният надзорен механизъм, който дава правомощия на ЕЦБ да извършва директен надзор над системните банки в еврозоната, както и да отговаря като цяло за банковия сектор в нея, в т.ч. и да има окончателната дума за най-важните надзорни решения и по отношение на по-малките банкови институции, като например издаване или отнемане на лиценз за извършване на банкова дейност, разрешения за придобиване на квалифицирани дялови участия в банка и други.

На 1 януари 2016 г. започна да функционира и вторият стълб на банковия съюз под формата на Единен механизъм за преструктуриране на банките, в рамките на който за осемгодишен преходен период до 2024 г. следва да се изгради постепенно и Единен фонд за преструктуриране със средства от самите банкови институции. Посредством Единния наръчник за банкови услуги, който е третият стълб на банковия съюз, се усъвършенстват регулаторните правила за банкова дейност в целия Европейски съюз. Въпреки това банковият съюз към средата на 2016 г. все още не е напълно завършен, за което ще стане дума и по-долу в настоящия анализ. Основният въпрос е, че изграждането на банков съюз не може да доведе до една завършена финансова рамка, защото той не обхваща важни сектори на финансовите услуги като капиталовите пазари, застраховането, управлението на пенсионните фондове и други.

Най-малък напредък при изпълнението на мерките от доклада на четиримата председатели бе постигнат във второто направление – по отношение на създаването на интегрирана бюджетна рамка. По-сериозен прогрес бе реализиран при създаването на интегрирана рамка на икономическите политики, където ролята и значението на Европейския семестър, процедурите за макроикономическите дисбаланси и други инициативи постепенно се засилва и укрепва. Наблюдава се също и плавно засилване на демократичната легитимност и отчетност при изпълнението на реформите и политиките в Икономическия и паричен съюз, като и в тази сфера има какво още да се желае.

Другият важен стратегически документ, който предхожда доклада на петимата председатели от юни 2015 г., е публикуваният в края на ноември 2012 г. **подробен план на Европейската комисия** за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз.[4] Този план е издаден само няколко дни преди разгледания вече окончателен доклад на четиримата председатели. Той е публикуван под формата на Съобщение на Комисията и няма обвързващ характер за останалите институции на ЕС и за държавите членки, а има за цел по-скоро да провокира дебата за необходимите мерки за доизграждането на Икономическия и паричен съюз.

Този план също обхваща три етапа, но те са много по-дългосрочни и съдържат по-амбициозни мерки и идеи, отколкото в доклада на четиримата председатели. Първият етап следваше да бъде с продължителност от 18 месеца, вторият да е до пет години след публикуването на плана, а третият да обхваща периода след този петгодишен преходен период. Документът на Европейската комисия е много по-подробен, като в началото той прави ретроспекция и на вече реализираните реформи в областта на Икономическия и паричен съюз.

Съществуват много важни различия между окончателния доклад на четиримата председатели и подробния план на Европейската комисия от края на 2012 г. От една страна, докладът на четиримата председатели е фокусиран в по-краткосрочен период и неговите мерки са много по-реалистични и възможни за осъществяване, като повечето от тях не изискват и промяна на договорите, на които се основава Европейският съюз. За разлика от него, мерките в подробния план на Европейската комисия са не само много по-амбициозни, свързани със сериозно отдаване на допълнителен национален суверенитет на наднационално ниво от държавите членки, но и повечето от тях изискват предварителна промяна на учредителните договори на ЕС, без която те не биха могли да се реализират. Такива мерки и планирани реформи са например идеите за създаване на краткосрочни евробондове за цялата еврозона, а впоследствие и на по-дългосрочни ценни книжа под формата на общ (споделен) дълг в рамките на еврозоната, въвеждането на механизъм и фонд за изкупуването на държавния дълг на държавите - членки на еврозоната, който надвишава прага от 60% спрямо БВП и други.

Едни от най-радикалните мерки, които се предвиждат в този план на Европейската комисия, са идеите за автономен бюджет за еврозоната и изграждане на специализирана служба - съкровище (министерство на финансите) за еврозоната в рамките на Европейската комисия, което да поеме само някои частични функции на националните институции. Всички тези мерки би следвало да доведат и до много по-тясна координация на данъчните политики, на политиките в областта на заетостта и други. Важен въпрос е дали Европейският съюз и в частност държавите от еврозоната са готови на този етап да предприемат толкова сериозни и радикални мерки.

---

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

3. Съдържание на доклада на петимата председатели

Докладът на петимата председатели от юни 2015 г. до голяма степен повтаря някои от основните елементи на предишните стратегически документи. Но той съдържа и някои много важни особености, които му придават допълнително значение. На първо място, както вече бе посочено, автори на този доклад са не само председателите на Европейската комисия, Европейския съвет, Европейската централна банка и Еврогрупата, но и председателят на Европейския парламент. Въпреки че в доклада изрично се посочва, че той отразява личните разсъждения и дискусии на петимата председатели, все пак не трябва да се забравя, че те по един или друг начин отразяват преобладаващото мнение в тях и ръководят тяхната работа, а Европейският парламент и към момента е единствената институция на ЕС, която се избира пряко от гражданите на Съюза.

На второ място, този доклад не само реферира към предишните стратегически документи, но и ги надгражда, като продължава вече започнатите реформи и се стреми да ги ускори. На трето място, допълнителен импулс за доклада е, че някои от неговите автори са нови, като например Доналд Туск като председател на Европейския съвет, като в същото време има и приемственост с предишния екип от председатели, в т.ч. и от страна на Марио Драги като председател на ЕЦБ. Не на последно място, за разлика от подробния план на Европейската комисия от 2012 г., докладът на петимата председатели от юни 2015 г., подобно на доклада на четиримата председатели, съдържа по-скоро реалистични мерки, за които би могло да се постигне съгласие през следващите няколко години. В него липсват прекалено амбициозни мерки, за които на този етап трудно би могло да се осигури подкрепа. Последното, обаче, означава и друго - въпреки силното заглавие на доклада: „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, дори и всички негови мерки да бъдат реализирани за планирания близо 10-годишен период, то едва ли бихме могли и към 2025 г. да говорим за един наистина завършен и истински Икономически и паричен съюз.

Както и при другите стратегически документи, свързани с развитието на Икономическия и паричен съюз, така и при доклада на петимата председатели се предвижда процесът на интеграция да продължи в рамките на три етапа. Първият етап се предвижда да бъде в периода 1 юли 2015 г. - 30 юни 2017 г., наречен условно „задълбочаване чрез действие“. Планира се мерките в рамките на този първи етап да не изискват промяна на учредителните договори, на които се основава ЕС. Преходът от първия към втория етап следва да се осъществи посредством публикуването от Европейската комисия през пролетта на 2017 г. на Бяла книга, която да очертае по-подробно мерките през втория етап. Този втори етап би следвало да е по-продължителен и да обхваща периода от средата на 2017 г. до 2025 г. и се нарича условно „завършване на ИПС“. Според доклада третият етап би следвало да започне най-късно до 2025 г. и в рамките на него вече да е налице един завършен ИПС.

Докладът на петимата председатели също очертава четири направления за развитие на реформите, като те се идентифицират с изграждането на четири отделни съюза.

Първото направление е необходимостта от създаването на един истински *икономически съюз*, който да гарантира, че всяка икономика на държава членка от еврозоната има капацитета и структурните характеристики да преуспява в рамките на паричния съюз и общата парична политика. Второто направление е нуждата от създаване на *финансов съюз*, който да не се ограничава само до завършване на банковия съюз, но да предвижда и други стратегически мерки като създаването на съюз на капиталовите пазари. Третото направление са мерките по посока на изграждане на *фискален съюз*, който следва да води до фискална устойчивост и фискална стабилизация. На последно място, Икономическият и паричен съюз следва да доведе и до създаването на *политически съюз*, който трябва да осигури основата за всички горепосочени съюзи чрез истинска демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване. Съгласно доклада на петимата председатели, тези четири съюза са взаимозависими и трябва да се развиват паралелно, като всички държави от еврозоната участват във всеки един от тях.[5]

Основните инициативи и мерки в тези четири направления в доклада на петимата председатели са:

Изграждане на истински икономически съюз

Първата водеща инициатива в тази посока се отнася до създаване на система от национални органи за конкурентоспособност в държавите членки от еврозоната. Идеята е това да бъдат независими органи, които да оценяват нивото на конкурентоспособност в съответната национална икономика, като правят сравнение и с други държави. Едни от основните променливи, които следва да бъдат анализирани са растежът на заплатите и на производителността на труда, както и дали ръстът на заплатите не изпреварва ръста на производителността на труда. Тези органи биха могли да оценяват и напредъка на икономическите реформи в страната и как те влияят на развитието на конкурентоспособността. Планира се Европейската комисия да координира дейността на тези национални органи. Остава обаче открит въпросът доколко чрез създаването на нови национални институции може да се гарантира постигането на по-голяма конкурентоспособност и дали не се постига обратният резултат, а именно увеличаване на административната тежест и необходимостта от координация в еврозоната.

Втората група от мерки за доизграждане на икономическия съюз се планира да бъде засилването на процедурата за макроикономически дисбаланси, като се усъвършенства нейната корективна функция за стимулиране на провеждането на необходимите реформи и като се осигури по-добър анализ на дисбалансите не само в отделните държави членки, но и в еврозоната като цяло.

Третата група от мерки има много широко приложение и следва да доведе до засилен фокус върху заетостта и социалните показатели в еврозоната. Някои от мерките в тази посока би следвало да се отнасят до осигуряване на работни места на повече

[5] Вж.: Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.5.

хора от всички възрасти, постигане на точния баланс между гъвкави и сигурни трудови договори, изместване на данъчната тежест от труда и други.

Последната засега по-ясно обособена група от мерки по посока на изграждане на икономически съюз би следвало да доведе до по-силна координация на икономическите политики. В тази група от мерки влизат действия като отправяне от Европейската комисия на по-ясни препоръки към държавите членки в рамките на Европейския семестър, засилване на търсенето на отговорност от държавите членки във връзка с изпълнението на техните ангажименти по процедурите на Европейския семестър, по-добро интегриране на общите за еврозоната предизвикателства при осъществяването на националните икономически политики, както и откриване на възможности за по-засилен многогодишен подход при определянето на съответните политики, тъй като понастоящем Европейският семестър се фокусира основно върху мерките и действията през настоящата и следващата година.

Всички тези мерки и действия определено са в правилната посока, за да може да се засили координацията и взаимодействието на икономическите политики на държавите - членки на еврозоната, с което да се подпомогне провеждането на единната парична политика в нея. Друг е въпросът, обаче, доколко със засилване на координацията, по-голяма отчетност и взаимодействие може да се постигне един истински завършен икономически съюз в еврозоната. Дори и при пълното изпълнение на тези мерки, единната парична политика на ЕЦБ в еврозоната няма да получи пълноправен партньор, който да извършва една напълно обединена и интегрирана икономическа политика между държавите - членки на еврозоната.

Създаване на финансов съюз

Второто направление за изграждане на завършен Икономически и паричен съюз е създаването на финансов съюз поне по отношение на държавите - членки на еврозоната. Както се посочва в доклада на петимата председатели, в един изграден паричен съюз е необходимо финансовата система да бъде действително единна, тъй като в противен случай импулсите и решенията на паричната политика няма да бъдат отразени по еднакъв начин в държавите членки. Освен това, както е отбелязано и в доклада, имайки предвид, че по-голямата част от парите представляват банкови депозити, паричната единица може да бъде действително единна само ако доверието в сигурността на банковите депозити е едно и също, независимо в коя държава членка дадена банка извършва дейността си.[6]

Именно в тази връзка и основните мерки за изграждането на финансов съюз са насочени към завършването на банковия съюз. Като най-краткосрочна и приоритетна мярка е посочена необходимостта от пълното въвеждане на директивата за възстановяване и преструктуриране на банки и инвестиционни посредници, за да може да

---

[6] Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.13.

бъде осъществено по-ефективно споделянето на риска в рамките на банковия сектор. На второ място, следва да бъде изграден механизъм за мостово финансиране за държавите от еврозоната, които да подкрепят Единния фонд за преструктуриране, ако в началото на неговото функциониране и поетапно запълване средствата за преструктуриране на банки в затруднение се окажат недостатъчни. На следващо място, най-късно до края на преходния период до 2024 г. трябва да бъде изграден и много по-завършен общ предпазен механизъм за Единния фонд за преструктуриране, който да осигурява средства при временен недостиг на ресурс за преструктуриране, като банките в еврозоната следва да връщат средствата от предпазния механизъм в средносрочен период.

Една от най-важните мерки за завършването на банковия съюз е изграждането на неговия четвърти стълб, а именно на Единната схема за гарантиране на влоговете в банките. Понастоящем са актуализирани съществено правилата за националните схеми за гарантиране на влоговете, но банковият съюз би бил незавършен без Единна схема за гарантиране на влоговете, подобно на Единния фонд за преструктуриране на банки. В процеса на тяхното завършване тези два финансови механизма ще могат и взаимно да се подпомагат при нужда.

Изграждането на Единна схема за гарантиране на влоговете следва да върви ръка за ръка с по-нататъшно намаляване на рисковете в банковия сектор, за да се избегне в максимална степен моралният хазарт при бъдещо използване на средствата от една подобна схема. Все по-засилено се говори и за извършване на детайлен преглед на третирането на банковите експозиции по отношение на държавния дълг.

Освен завършването на банковия съюз, изграждането на финансовия съюз си поставя за задача и създаването на съюз на капиталовите пазари. За разлика от банковия съюз, който е отворен предимно за държавите - членки на еврозоната, поне на този етап съюзът на капиталовите пазари се изгражда като проект, който се отнася до всички 28 държави - членки на ЕС. Целта на съюза на капиталовите пазари е да има повече и по-разнообразни форми на финансиране за предприятията, включително за малките и средни предприятия, за да може да се стимулира растежът и икономическото развитие в държавите членки. Една от най-крайните мерки, които се обсъждат в доклада на петимата председатели, е евентуалното създаване и на единен европейски надзорен орган за капиталовите пазари. Независимо че и към момента Европейският орган за ценни книжа и пазари има надзорни правомощия върху агенциите за кредитен рейтинг и регистрите за транзакции, както и редица други функции, ЕС все още е далеч от създаването на единен орган за надзор над капиталовите пазари.

Както при изграждането на икономическия съюз, така и при финансовия съюз, дори и да се изпълнят всички заложени мерки в доклада на петимата председатели, те едва ли ще доведат до един наистина завършен финансов съюз. Достатъчно е да спомена, че съюзът на капиталовите пазари все още не предвижда толкова интегрирана рамка, каквато е тя за банковия съюз, както и че извън този финансов съюз все още са такива ключови сектори на финансовите услуги като застраховането и пенсионните фондове, за които се прилагат единствено определени хармонизирани правила на

ниво ЕС. В допълнение, тези хармонизирани правила са много по-ясно очертани в областта на застраховането, докато при пенсионните фондове почти липсват единни изисквания на ниво ЕС, най-малкото защото подобни мерки ще имат отношение и към социалните политики на държавите членки, които към момента се реализират основно на национално ниво.

Постигане на фискален съюз

Както се посочва и в доклада на петимата председатели, една от основните поуки от кризата е, че фискалните политики са от жизненоважен интерес в рамките на един паричен съюз. В доклада се отбелязва също, че един силен икономически и финансов съюз и една ориентирана към ценовата стабилност парична политика не са гаранция за това ИПС да функционира винаги правилно, като неустойчивите фискални политики не само застрашават стабилността на цените в ЕС, но вредят също така на финансовата стабилност, тъй като водят до верижна дестабилизация между държавите членки и до финансово фрагментиране.[7]

Една от основните идеи в краткосрочен план е създаването на консултативен Европейски фискален съвет, който следва да допълва и координира вече изградените национални фискални съвети във връзка с директивата за бюджетните рамки. Съгласно одобрените в доклада на петимата председатели ръководни принципи за този нов Европейски фискален съвет, той следва единствено да предоставя съвети, а не да прилага политика, което остава като приоритетна задача за Европейската комисия. Комисията ще има възможност и да се отклонява от становището на Европейския фискален съвет, като ще следва да обяснява причините за това. В допълнение, Европейският фискален съвет ще следва да предоставя икономическа, а не юридическа преценка относно подходящата фискална позиция, както на национално равнище, така и на равнище еврозона.

В доклада на петимата председатели като по-дългосрочна мярка се предвижда създаването на фискална стабилизираща функция за еврозоната, или казано по друг начин, на допълнителен бюджет специално за еврозоната, с който да може да се реагира на възникването на шокове и да се създава възможност за справяне с други предизвикателства в нея. В доклада изрично се посочва, че съществуват много начини, по които един паричен съюз може да се развие към фискален съюз. Но в същото време се подчертава, че макар степента, до която паричните съюзи имат общи бюджетни инструменти да се различава, то всички завършени парични съюзи би следвало да имат и обща макроикономическа стабилизираща бюджетна функция за по-добро справяне със сътресения, които не могат да бъдат преодолени напълно само на национално равнище.

Петимата председатели на институции на ЕС са посочили и някои от ръководните принципи, на които следва да отговаря една подобна бъдеща стабилизираща бюджетна

---

[7] Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, стр. 17.

функция за еврозоната. На първо място, тя не трябва да води до постоянни трансфери между държавите, нито до трансфери само в една посока, както и не трябва да се разглежда като начин за изравняване на приходите между държавите членки. На второ място, тя не трябва да подкопава стимулите за стабилни фискални политики и за отстраняване на структурните слабости на национално равнище. Също така, стабилизиращата бюджетна функция не следва да се разглежда като инструмент за управление на кризи, тъй като изграденият Европейски стабилизационен механизъм вече изпълнява тази функция.

Постигането на фискален съюз в еврозоната е несъмнено едно от най-съществените предизвикателства пред завършването на Икономическия и паричен съюз. Създаването на стабилна фискална стабилизираща функция или на специален бюджет за еврозоната ще изисква не само отдаване на национален суверенитет, а преразпределяне на ресурси. Достатъчно е да припомним колко трудно се намира компромис по многогодишната финансова рамка и по годишните бюджети в рамките на ЕС, които представляват не повече от 1% от БВП на годишна база, за да си представим колко трудно би бил изграден един наистина стабилен бюджет за еврозоната, който да бъде способен да реагира на неравновесията в нея.

Изграждане на политически съюз

Изграждането на политически съюз следва да бъде кулминацията на усилията за постигане на един истински и завършен Икономически и паричен съюз. Пълното създаване на един истински политически съюз едва ли е възможно да се постигне за един десетгодишен период до 2025 г., но могат да бъдат положени поне основите за един подобен съюз. Частта в доклада на петимата председатели, която се отнася до мерките за създаване на политически съюз, носи наименованието „Демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване“.

Едни от водещите мерки за постигането на политически съюз би следвало да бъдат засилването на ролята не само на Европейския парламент, но и на националните парламенти при осъществяването на отчетност и на парламентарен контрол по осъществяването на ключови за ИПС политики, в т.ч. и в рамките на Европейския семестър. Други направления в работата по постигане на политически съюз би следвало да бъдат консолидирането на външното представителство на еврото, интегрирането на подписаните през последните години междуправителствени споразумения в правната рамка на ЕС, определянето на по-централна роля на Еврогрупата и други.

Едно от най-интересните направления за бъдещи мерки за постигане на политически съюз се очертава да бъде работата по създаването на фискална служба (treasury, „министерство на финансите“) за еврозоната, поради което ще му обърнем повече внимание. Както вече знаем, това не е нова идея и е била застъпвана и в предходни стратегически документи за завършването на Икономическия и паричен съюз. За съжаление, в доклада на петимата председатели тази идея е представена по един много скромен и предпазлив начин, и то не в частта за изграждането на фискален съюз. Независимо че в доклада се посочва, че един истински фискален

съюз ще изисква в по-голяма степен съвместно вземане на решения в областта на фискалната политика, в него изрично се подчертава също, че създаването на фискална служба за еврозоната няма да води до централизиране на всички аспекти на политиката на приходите и разходите. Още по-категорично за запазването в голяма степен на настоящото статукво звучи и изявлението, че държавите - членки на еврозоната, ще продължат да вземат решенията относно данъчното облагане и разпределението на бюджетните разходи в съответствие с националните си приоритети и политическия избор. В доклада накрая плахо се споменава, че с развитието на еврозоната към истински ИПС някои решения ще трябва все повече да бъдат вземани съвместно, като се гарантира демократична отчетност и легитимност, а една бъдеща финансова служба на еврозоната би могла да бъде мястото, където да се вземат тези съвместни решения. В доклада липсва, обаче, каквато и да е конкретика относно това кои биха могли да бъдат тези решения във фискалната област, които в бъдеще да се вземат съвместно на равнище еврозона.

4. Какво е постигнато една година след доклада на петимата председатели

Близо една година след публикуването на доклада на петимата председатели на институции на ЕС от юни 2015 г. е много трудно да се оцени дали постигнатото за завършване на Икономическия и паричен съюз е достатъчно с оглед на амбициозните цели на този проект. И това е напълно разбираемо. Не може за една година един стратегически и приоритетен проект да бъде разгърнат в неговата цялост, поради което и самият доклад определя един десетгодишен период до 2025 г. за реализирането на неговите мерки и действия. И все пак първата година е особено показателна, защото се предполага, че тогава импулсът за реформи е сравнително най-силен, а зададената посока и ритъм могат да определят крайния резултат и неговата завършеност и ефективност.

От тази гледна точка може да се оцени, че през първата година от публикуването на доклада бе извършено не малко, но въпреки това като че ли липсва необходимият ентусиазъм за по-силни и решителни действия за завършване на Икономическия и паричен съюз. На пръв поглед може лесно да бъдат намерени обяснения за този извод, и то извън полето на интеграцията в рамките на ИПС. Европейският съюз през последната година следваше да акцентира своето внимание върху не по-малко приоритетни въпроси като справянето с бежанската криза, запазването на Шенгенското пространство и други. Преодоляването на възможността Гърция да излезе от еврозоната (т.нар. Grexit), както и референдумът и дискусиите за евентуалното излизане на Великобритания от ЕС (т.нар. Brexit) са също не по-малко важни предизвикателства, които е логично в известна степен да изместят фокуса от завършването на Икономическия и паричен съюз.

Именно на този фон извършеното до момента изглежда немалко. Бяха направени промени и бе засилено значението на Европейския семестър за координирането на националните икономически и фискални политики. Утвърдена бе практиката препоръ-

ките на Европейската комисия за държавите членки да бъдат публикувани близо три месеца по-рано, през февруари на съответната година, за да може да има повече време за дискусии и разговори с държавите членки относно тези препоръки и необходимите бъдещи действия за тяхното адресиране. Все по-отчетливо започват да се дискутират не само специфични за държавите членки препоръки, но и такива, които са валидни за еврозоната като цяло.

В областта на завършване на финансовия съюз също бяха предприети редица мерки. Напредна, макар и със закъснение, процесът на пълно въвеждане в националните законодателства на директивата за възстановяване и преструктуриране на банки и инвестиционни посредници и директивата за гарантиране на влоговете в банките. В края на 2015 г. бе постигнато принципно споразумение относно изграждането на механизма за мостово финансиране от държавите от еврозоната, с което да бъде подкрепен при необходимост Единният фонд за преструктуриране. Започнаха дискусиите по изключително деликатната тема дали е необходимо и възможно на този етап да се промени третирането на държавните ценни книжа за надзорни цели във финансовия сектор. Предприети бяха и немалко мерки в изпълнение на Плана за действие за изграждането на съюз на капиталовите пазари, като продължиха дискусиите по някои важни законодателни предложения, а бяха инициирани и нови законодателни мерки, започна провеждането на анализи за по-нататъшното реализиране на този съюз и други.

В областта на мерките за доизграждането на последния стълб на банковия съюз - Единната схема за гарантиране на влоговете в банките, също бе постигнато немалко. На 24 ноември 2015 г. Европейската комисия публикува законодателното предложение за създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. То е под формата на изменителен регламент на регламента, с който се създава Единният механизъм за преструктуриране.[8] Идеята е Единната схема за гарантиране на влоговете да се изгради на три етапа до 2024 г., когато следва да бъде напълно запълнен и завършен и Единният фонд за преструктуриране в рамките на банковия съюз. Ако Единната схема бъде създадена съгласно предварителните планове на Европейската комисия и при условие че събраните средства се равняват на предложените 0.8% от гарантираните влогове на всички банки в банковия съюз, в абсолютно измерение тя би следвало да акумулира около 43 млрд. евро (по данни за банковите баланси в банковия съюз към 2011 г.).[9] Ако към тези средства се прибавят и очакваните около 55 млрд. евро в Единния фонд за преструктуриране, в банковия съюз през 2024 г. би следвало да се съберат значителни средства, което ще представлява една сравнително добра предпазна мрежа, към която да се добави и бъдещият фискален предпазващ механизъм. По този начин по-лесно ще бъде споделян рискът в рамките на банковия съюз, особено при възникването на евентуални бъдещи кризисни ситуации.

---

[8] Вж.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

[9] Вж.: European Commission (2015), 'A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) - Frequently Asked Questions', Strasbourg, 24 November 2015.

Не всички държави членки, обаче, са съгласни с необходимостта от бързо създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. Едно от най-съществените несъгласия на тази група държави се отнася до това, че преди да се споделя рискът в рамките на банковия съюз, той следва да бъде намален. Те смятат, че на настоящия етап рисковете в отделни държави в банковия съюз са твърдо високи, за да бъдат споделяни, което крие и сериозни опасения от възникване на морален хазарт, в случай че законодателното предложението за Единната схема бъде прието.

Други държави членки са на мнение, че постепенното намаляване на рисковете посредством допълнителни мерки следва да върви успоредно с постепенното споделяне на тези рискове, какъвто постепенен подход представлява законодателното предложение на Европейската комисия за Единната схема за гарантиране на влоговете в банките.[10] Именно в тази връзка заедно със законодателното предложение за създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките през ноември 2015 г. Европейската комисия публикува и съобщение, с което очертава стъпките, които следва да се предприемат, за да се завърши банковият съюз и съответно да могат да бъдат намалени рисковете в банковата система.[11]

Един месец преди публикуването на съобщението на Европейската комисия за завършването на банковия съюз и на законодателното предложение за Единната схема за гарантиране на влоговете в банките, тя публикува и друго съобщение, което има още по-важно значение за настоящия анализ. Това е съобщението от 21 октомври 2015 г., с което се обясняват следващите стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз.[12] Това съобщение, както и придружаващите го документи разработват в повече детайли ключовите елементи, които следва да се реализират по време на първия етап до средата на 2017 г. от процеса на задълбочаване на Икономическия и паричен съюз.[13] То на практика е придружено с пакет от други документи, които имат

---

[10] Същото мнение, като това на втората група държави - членки на ЕС, застъпва и комисарят, отговорен за финансовата стабилност, финансовите услуги и Съюза на капиталовите пазари. При представянето на законодателното предложение за единната схема Джонатан Хил заявява следното: *„Сега ние се нуждаем от предприемането на стъпки към Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. Правейки това, стъпка по стъпка, ние следва да сме уверени, че намаляването на риска върви ръка за ръка със споделянето на риска"*. За повече информация, вж.: European Commission (2015), 'A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks', Strasbourg, 24 November 2015.

[11] Вж.: European Commission (2015), 'Towards the completion of the Banking Union', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

[12] Вж.: Европейска комисия (2015), „Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз", Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка, COM (2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

[13] За повече информация, вж. също: European Commission (2015), 'Completing Europe's Economic and Monetary Union: Commission takes concrete steps to strengthen EMU', Press Release, Brussels, 21 October 2015.

пряко значение за осъществяване на най-краткосрочните мерки за предприемане на усилия за доизграждане на Икономическия и паричен съюз. Най-важните документи от пакета са:

- *Решение на Европейската комисия за създаването на независимия Европейски фискален съвет.*[14] В решението се определят съставът и задачите на Европейския фискален съвет, както и се дефинира правилото за неговата независимост. Съгласно разпоредбите на решението, при изпълнението на своите задачи членовете на Европейския фискален съвет следва да действат независимо и следва нито да търсят, нито да приемат инструкции от институциите или органите на ЕС, от което и да е правителство на държава - членка на ЕС, както и от който и да е друг публичен или частен орган.

- *Препоръка от Европейската комисия за Препоръка на Съвета за установяването на национални органи за конкурентоспособност в рамките на еврозоната.*[15] Както показва и самото заглавие на препоръката, тя се отнася най-вече за държавите членки от еврозоната, но държавите членки извън зоната на единната европейска валута също са насърчени да създадат подобни национални органи за конкурентоспособност. В проекта на препоръка се съдържа описание на задачите, които следва да изпълняват тези национални органи за конкурентоспособност; характеристиките, на които следва да отговарят те, както и взаимовръзката на тяхната дейност с процедурите в рамките на Европейския семестър.

- *План на Европейската комисия за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми.*[16] Планът на Европейската комисия е отразен в нейно съобщение до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка. Неговата основна цел е да се установи все по-единно външно представителство на Икономическия и паричен съюз, чрез което да се постигне също така и единомислие в Съвета и Европейския парламент. Европейската комисия признава, че този процес следва да се развива постепенно, както и че особено разпокъсано остава външното представителство на еврозоната в Международния валутен фонд, който е ключов институционален фактор в световното управление на икономиката благодарение на механизмите си за отпускане на заеми и осъществяваното наблюдение върху неговите членове.

---

[14] European Commission (2015), 'Commission Decision of 21.10.2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board', C(2015) 8000 final, Brussels, 21.10.2015.

[15] European Commission (2015), 'Recommendation for a Council Recommendation on the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area', COM(2015) 601 final, Brussels, 21.10.2015.

[16] Европейска комисия (2015), „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка относно План за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми", COM(2015) 602 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

- Планът за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми е придружен и с *предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд*.[17] В обяснителния меморандум към проекта на решение се обяснява, че еврозоната представлява голяма отворена икономика с международни политически отговорности и поради нейната финансово-икономическа тежест и съществуването на единна парична и валутнокурсова политика, решенията и икономическото развитие на еврозоната придобиват все по-голямо значение за световната икономика. Подчертава се също, че чрез въвеждането на Европейския семестър и други мерки бе постигнато и вътрешно обединяване, засилване и разширяване на наблюдението на равнище ЕС върху политиката на държавите членки във важни от макроикономическа и бюджетна гледна точка области.

В Съобщението на Европейската комисия от октомври 2015 г. за краткосрочните мерки за завършване на ИПС и другите документи, които бяха публикувани успоредно с него, се съдържа много конкретика за непосредствените мерки и действия, които осъществява ЕС по пътя на неговата стратегическа цел - изграждането на един истински Икономически и паричен съюз. До пълното изпълнение на тази цел остават обаче много усилия и компромиси, които трябва да бъдат постигнати през следващите години между държавите членки и институциите на ЕС.

5. Изводи

Когато се оценява първата година от изпълнението на една стратегическа цел, действията по която се очаква да бъдат в продължение на най-малко 10 години, следва да се има предвид, че това е един много кратък период, за да се направи пълен анализ на ефективността и успеха на тези мерки. В същото време, обаче, те задават темпото и показват политическата воля за осъществяването на въпросната стратегическа цел. От тази гледна точка може да се направи оценка, че през първата година след доклада на петимата председатели бе постигнато немалко и бяха поставени основите на редица други мерки и действия, които начертават една част от пътя, който следва да бъде извървян съвместно, за да може да се изгради един завършен Икономически и паричен съюз.

Следва да се припомни също, че въпреки амбициозното заглавие на доклада на петимата председатели „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, дори и всички негови мерки да бъдат реализирани за планирания 10-годишен период, то едва ли бихме могли и към 2025 г. да говорим за един наистина завършен и истински

---

[17] Европейска комисия (2015), „Предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“, COM(2015) 603 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

Икономически и паричен съюз. Засилването на координацията и по-голямата отчетност и взаимодействие в икономическите политики не може да доведе до един истински и завършен икономически съюз в еврозоната. Дори и с един завършен банков съюз, ако съюзът на капиталовите пазари не обхваща също някаква по-засилена форма на единен надзор, както и ако не бъдат по-пълноценно обхванати останалите сектори на финансовите услуги, също няма да имаме един завършен финансов съюз, който да се отнася преимуществено за еврозоната, но който да е отворен и за останалите държави - членки на ЕС. Особено плахи изглеждат мерките за постигане на един завършен фискален съюз, което е напълно разбираемо с оглед на това, че въпросите в тази област са тясно свързани с националния суверенитет, като държавите членки много трудно ще направят решителни стъпки в ограничаването на суверенитета си именно във фискалната област.

Съвсем друг е въпросът и дали във времена, когато се говори за отмяна на Шенгенското споразумение, за излизане на държави членки от Европейския съюз или от еврозоната, е възможно да се правят решителни реформи за европейското обединение и за допълнително намаляване на националния суверенитет на държавите членки.

Не трябва да се забравя също така, че дори и в настоящия си вид Икономическият и паричен съюз на ЕС е без прецедент в световната парична история като дълбочина и завършеност на интеграцията в него, особено като се има предвид, че това е един многонационален паричен съюз. Остава, обаче, предизвикателство за неговото реално и истинско завършване, което може да отнеме и няколко десетилетия. Ако припомним, че някои национални парични съюзи, като например този в САЩ, също са отнели няколко десетилетия, предизвикателството за постигане на завършен Икономически и паричен съюз в ЕС наистина не следва да се разглежда като проблем, а като възможност.

Използвана литература:

1. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015.
2. Европейска комисия (2015), „Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка, COM (2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.
3. Европейска комисия (2015), „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка относно План за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми“, COM (2015) 602 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.
4. Европейска комисия (2015), „Предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“, COM (2015) 603 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

5. Европейска комисия (2012), „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM (2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.
6. European Commission (2015), 'A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) - Frequently Asked Questions', Strasbourg, 24 November 2015.
7. European Commission (2015), 'A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks', Strasbourg, 24 November 2015.
8. European Commission (2015), 'Towards the completion of the Banking Union', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.
9. European Commission (2015), 'Completing Europe's Economic and Monetary Union: Commission takes concrete steps to strengthen EMU', Press Release, Brussels, 21 October 2015.
10. European Commission (2015), 'Commission Decision of 21.10.2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board', C(2015) 8000 final, Brussels, 21.10.2015.
11. European Commission (2015), 'Recommendation for a Council Recommendation on the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area', COM (2015) 601 final, Brussels, 21.10.2015.
12. European Commission (2015), 'Five Presidents' Report sets out plan for strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015', Press Release, Brussels, 22 June 2015.
13. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012
14. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Interim Report, Brussels, 12 October 2012
15. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012.
16. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM (2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

ПОРТУГАЛИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРИЧЕН СЪЮЗ – ПЪТЯТ ОТ СПАСИТЕЛНА ПРОГРАМА КЪМ ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ В СЪВРЕМЕННИЯ ПРОБЛЕМЕН ЗА СЪЮЗА ПЕРИОД

Проф. д-р Йорданка Статева,
гл. ас. д-р Силвия Кирова,
Университет за национално
и световно стопанство, гр. София

1. Увод

Португалия е една от малките държави в ЕС – с население от 10,4 млн. и БВП в размер на 179,4 млрд. евро за 2015 г. Това е третата държава от еврозоната, попаднала в дълговата спирала и получила спасителен пакет от Европейския съюз (ЕС) и Международния валутен фонд (МВФ). *Икономико-политическото развитие на Португалия, причините да се стигне до официална спасителна програма, както и последващото развитие съдържат насоки и уроци не само за по-малките държави в ЕС и еврозоната*. Анализът на икономическото развитие и съответно проблеми на Португалия може да бъде основа за поставяне на въпроса относно фундаменталния проблем на еврозоната, а именно - обединяването на разнородни икономики. *В нехомогенно икономическо пространство, формирано от държави, приели единна парична единица е по-скоро обичайно да възникват и да се възпроизвеждат различни по характер и интензитет напрежения*.

Пътят на Португалия към спасителната програма

Португалската икономика получава значителен тласък с приемането на страната в ЕС през 1986 г. и впоследствие в еврозоната през 1999 г. Икономическият подем

през 80-те и 90-те години на XX век е заменен със сериозни икономически проблеми след краха на социализма, когато икономиките на Централна и Източна Европа започват да привличат европейския бизнес с ниската цена на работната сила, а Португалия не съумява да реагира адекватно на тези промени. Страната навлиза в период на икономическа стагнация, който продължава години.

Португалската икономика е най-бавно развиващата се икономика в Европейския паричен съюз в годините преди началото на съвременните кризисни процеси – за периода 2001 - 2007 г. средният икономически растеж в Португалия е 1,1%. В кризисната 2009 г. БВП на страната намалява с 3%.

Проблемните зони на Португалия могат да се определят като стагнираща с години икономика, слаб икономически растеж, ниска производителност и съответно ниска конкурентоспособност, главно поради ниско технологично и техническо равнище. Португалия дълги години споделя високите заплати и цени на богатите държави от европейския север, но не и тяхната конкурентоспособност.

Важно е да се подчертае, че *фундаменталният проблем на еврозоната като хетерогенен съюз, обединяващ разнородни икономики, може да се види добре от примера на Португалия*. Израз на това са постоянните търговски дисбаланси между Германия и т.нар. периферни икономики. В случая с Португалия ниската производителност е в основата на ниска външна конкурентоспособност и съответно редовно регистрирани дефицити по текущата сметка. Така например за периода 1980 - 2012 г. дефицитът по текущата сметка възлиза средно на 5,5% от БВП. За първи път от много години за 2013 г. е регистриран излишък по текущата сметка - в резултат на благоприятни и неблагоприятни фактори.

Как се стигна до включването на Португалия в дълговата спирала на еврозоната и съответно до договаряне на спасителен пакет през първата половина на 2011 г.? Слабият икономически растеж и ниската производителност на труда се превръщат в основните проблеми на тази държава, които я довеждат в групата на спасяваните. До искане за спасителен пакет обаче се стига след като към финансовата криза се прибавя и политическа.

Макроикономическите показатели на Португалия за 2010 г. включват публичен дълг в размер на 96,2% от БВП и бюджетен дефицит от 11,2% спрямо БВП – далеч надхвърлящи изискуемите нива. За периода 2000 - 2010 г. текущата сметка на платежния баланс всяка година приключва с дефицит, който е средно около 10% спрямо БВП. При тези макроикономически показатели за португалската икономика в края на 2010 г. цената за финансиране на държавния дълг на капиталовите пазари започва бързо да се увеличава, но до искане на спасителен пакет се стига непосредствено след правителствена криза. През март 2011 г. опитът на португалския премиер да прокара в парламента четвърти пореден пакет от мерки за съкращаване на бюджетните разходи и съответно намаляване на бюджетния дефицит, се оказва неуспешен и правителството е принудено да подаде оставка. На практика към финансовата криза в Португалия се прибавя и политическа и кредитният рейтинг на португалските дългови

държавни ценни книжа започва да се понижава. Цената за пазарно финансиране на португалския държавен дълг става неприемливо висока. За едногодишни държавни облигации на Португалия през март 2011 г. доходността достига 5,9%. За 10-годишните държавни облигации доходността е 9% през месец март, а впоследствие в средата на юли 2011 г. достига 13,38%. Приема се, че 7% е максималният лихвен процент, над който една държава не може да си позволи да се финансира на капиталовите пазари и по-конкретно това е доходността върху 10-годишните държавни ценни книжа, при достигането на която Гърция, Ирландия и Португалия потърсиха официална помощ. Така на практика в началото на 2011 г. е прекъснат нормалният достъп на Португалия до пазарно финансиране, а същевременно настъпват падежи по облигационни емисии в значителни размери.

Специфични характеристики на спасителната програма на Португалия от 2011 г. и оценки за нейната ефективност

В тези условия през април 2011 г. португалското правителство отправя официална молба към европейските институции и МВФ за финансова подкрепа. Програмата за финансова помощ между Португалия и Тройката е договорена през май 2011 г. и предвижда предоставянето на 78 млрд. EUR при 3,2% лихва, обвързано с провеждането на икономически реформи. Подобно на спасителните пакети за Гърция и Ирландия, този за Португалия предвижда близо една трета (26 млрд. EUR) от средствата да бъдат предоставени от МВФ, а останалите две трети (52 млрд. EUR) - от европейските спасителни механизми. По-важни от размера са условията, с които е обвързана финансовата помощ. Програмата за реформи обхваща четири сфери: фискална политика, структурни фискални реформи, реформи на финансовия и корпоративния сектор, реформи за повишаване на конкурентоспособността.

Мерките за фискална консолидация стоят в основата на програмата за макроикономически реформи. По-важните от мерките в тази насока са: прекратяване на практиката за индексация на пенсиите и замразяване на пенсиите от 2012 г. (с изключение на най-ниските); орязване на пенсиите над 1500 EUR; намаляване на назначенията в публичния сектор с цел реализиране на годишно намаление от 1% за централната администрация и 2% за местната администрация в периода 2012 - 2014 г.; замразяване на възнагражденията в правителствения сектор през 2012 г. и 2013 г. и ограничаване на повишенията в ранг; намаляване на управленските позиции и на административните единици в централната администрация с най-малко 15%; намаляване на облекченията при корпоративното облагане и ограничаване на специалните режими; намаляване на данъчните облекчения при облагането на доходите на физически лица; увеличаване на постъпленията от данък добавена стойност чрез премахване на преференциите и преместване на групи стоки към по-високи ставки за облагане; повишаване на постъпленията от акцизи чрез повишаване на акцизните ставки за автомобили и цигари и въвеждане на акциз за електричеството; ускоряване на приватизационната програма; провеждане на административна реформа, която да намали броя на общините и мест-

ните единици с около 25%; подобряване на ефективността на системата за здравеопазване и други.

На второ място по брой и по значение са мерките, целящи повишаване на конкурентоспособността на португалската икономика. В програмата са включени следните мерки: премахване на т.нар. „златни акции“ и всички други специални права, предвидени със закон, които осигуряват преференциално третиране на държавата и държавните предприятия; приемане на нов закон, който да предвижда намаляване на обезщетенията при прекратяване на трудови правоотношения по нови договори; ограничаване на ръста на заплатите чрез използване на предвидената в законодателството възможност за неприлагане на колективни трудови договори при определени условия; подготовка за проект на нов граждански процесуален кодекс и ускоряване на съдебния процес.

Реформите на финансовия сектор предвиждат задължение за банковите групи в Португалия да постигнат и поддържат ниво на капитала от първи ред от 9% към края на 2011 г. и 10% към 2012 г.

Структурните реформи, заложени в програмата, са следните: промяна в методиката за оценяване на недвижимите имоти за данъчни цели с цел приближаване на данъчната оценка до пазарната стойност и регулярното ѝ осъвременяване; намаляване на максималната продължителност на обезщетенията при безработица до 18 месеца; определяне на таван на обезщетенията при безработица и въвеждане на намаляващи обезщетения след 6 месеца безработица; премахване на регулираните цени на газта и електричеството; намаляване на броя на регулираните професии и либерализиране на достъпа до тях.

Пет години след началото на кризата в Португалия и две години след излизане на страната от спасителната програма е интересно да се види доколко тази програма е била ефективна. Важно е да се знае, че няма единна методика за оценка на ефективността на програмите за финансова помощ. Самите европейски институции и аналитичните звена към тях не разполагат с достатъчно богат опит в тази насока.

Интересен в това отношение е анализ на института Брюгел[1] от 2014 г. за ефективността на спасителните програми на Тройката в Гърция, Ирландия, Португалия и Кипър. Според авторите са възможни различни подходи към оценката на ефективността на една програма за финансова помощ, а именно – от гледна точка на адекватността на предвидените мерки, от гледна точка на това дали тя успява да изведе страната към достъп до финансовите пазари и не на последно място, доколко предвидените мерки успяват да доведат до подобряване на макроикономическите показатели.

Изводите по отношение на Португалия са противоречиви. Страната е изпълнила в голяма степен договорените в програмата мерки, освен някои забавяния при

[1] Sapir, A. et al. (2014), ‘The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures’, Bruegel.

структурните реформи, които изискват повече работа и по-дълъг период от време. В този смисъл програмата за Португалия може да се счита за успешна, доколкото условията в нея са били изпълними и правилно заложени от гледна точка на времевата рамка.

Оценката на анализаторите е, че програмата е сравнително добре конструирана, но се базира на някои твърде оптимистични допускания. Налице са две съществени разминавания с първоначалните допускания. На първо място, рецесията през 2012 г. и 2013 г. е много по-дълбока, отколкото показват прогнозите в началото на програмата. В резултат на това безработицата се увеличава значително през 2013 г., вместо да започне да намалява, както е предвидено. Също така, в резултат на слабите данни за растежа, постигането на целите за дефицита и държавния дълг се оказват непостижими. Първоначално предвижданията са държавният дълг да достигне максимум от 115% спрямо БВП през 2013 г. и след това да започне да намалява. Вместо това през 2013 г. и 2014 г. той достига съответно 129% и 130,2% от БВП. От друга страна, е налице положително развитие по отношение на външното приспособяване. Единствено корекцията на дефицита по текущата сметка е по-бърза от очакваното.

От гледна точка на това доколко програмата за финансова подкрепа е създала необходимите условия за възстановяване на достъпа на страната до пазарно финансиране, може да се каже, че програмата на Португалия е успешна. Още в рамките на действие на спасителната програма Португалия съумява да емитира държавни ценни книжа: през януари 2013 г. – 5-годишни и през май 2013 г. – 10-годишни.

През януари 2014 г. Португалия осъществява емисия на 5-годишни държавни облигации в размер на 3,25 млрд. EUR при заявен многократно по-голям инвеститорски интерес, като за първи път от август 2010 г. лихвената доходност е под 5% (4,465%). На практика този факт информира за оценката на инвеститорите. Следва да се отбележи обаче, че връщането на страната към капиталовите пазари и положителното отношение на инвеститорите не се дължи на икономически успехи към онзи момент – дефицитът и публичният дълг продължават да са високи, а растежът – много слаб. Позитивните нагласи идват по-скоро от самия пазар, доколкото към началото на 2014 г. е налице повишено пазарно доверие към еврозоната и в частност – към страните с програми за финансова подкрепа, както заради излизането на Ирландия от програмата, така и заради увереността, че европейските институции ще направят всичко възможно за успешния изход и на Португалия. Не бива да се подценява също и ролята на португалските власти, които през цялото време на действие на програмата показват високо ниво на взаимно разбирателство и сътрудничество с Тройката и институционалните инвеститори.

Възстановяването на достъпа до капиталовите пазари е ключов фактор за успешното излизане на португалската икономика от спасителната програма. Подобно на Ирландия, която през декември 2013 г. прави т.нар. „чист изход“ от програмата си за финансова подкрепа, през май 2014 г. Португалия също излиза от програмата. Въпреки съветите от някои влиятелни среди в ЕС страната да излезе от програмата,

но при осигуряване на предпазна линия от Европейския механизъм за стабилност, правителството на Португалия взема решение за „чист изход“ без предпазна финансова линия.

Най-адекватната оценка за ефективността на една програма за финансова подкрепа би могла да се даде чрез сравняване на макроикономическите показатели към настоящия момент с тези преди кризата. В това отношение резултатите засега са по-скоро негативни.

Ако се сравнят средните показатели за периода 2004 - 2008 г. с тези за 2014 - 2015 г. може да се отбележи, че е налице напредък само по отношение на баланса по текущата сметка. Същевременно безработицата и държавният дълг (като процент от БВП) почти са се удвоили спрямо средното равнище за периода 2004 - 2008 г. Средните показатели за темп на растеж и бюджетен баланс също са се влошили, но не драстично. Данните са представени в таблицата, която следва.

Таблица 1. Основни икономически показатели на Португалия за периода 2004 - 2015 г.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Средна 2004-2008	Средна 2014-2015
Икономически растеж (%)	1,8	0,8	1,6	2,5	0,2	-3	1,9	-1,8	-4	-1,1	0,9	1,5	1,38	1,2
Дефицит/ излишък към БВП (%)	-6,2	-6,2	-4,3	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-4,7	-5,8
Държавен дълг/ БВП	62	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129	130,2	129	67,7	129,6
Баланс по текущата сметка / БВП (%)	-8,3	-9,9	-10,7	-9,7	-12,1	-10,4	-10,1	-6	-1,9	1,4	0,1	0,5	-10,4	0,3
Безработица (%)	7,8	8,8	8,9	9,1	8,8	10,7	12	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	8,68	13,35

Източник: Евростат и собствени изчисления.

Португалия след програмата за финансова подкрепа

Въпреки че Португалия излиза от програмата за финансова подкрепа през 2014 г., все още е рано да се каже доколко проблемите в икономически план са разрешени. От представения анализ става ясно, че и спрямо Португалия е приложен моделът на драстична вътрешна девалвация със значителни фискални рестрикции. Засега Ирландия е единственото доказателство за ефективност на този модел, но между португалската и ирландската икономика има редица разлики. Подобни мерки на крайни ограничения трудно биха допринесли за излизане от кризата, ако не са съчетани с мерки за икономическо оживление и такива, които третират структурните проблеми на икономиката. Затова въпросът е по какъв начин и дали въобще португалската икономика преодолява тежките проблеми, довели я до спасителна програма, както и доколко икономическото възстановяване е устойчиво?

След три поредни години на намаляване на БВП (2011 - 2013 г.), от средата на 2013 г. португалската икономика започва да излиза от най-дълбоката рецесия, считано за повече от 40 години. По данни на Евростат икономическият растеж за 2014 г. е 0,9% и 1,5% за 2015 г., като прогнозата е за увеличаване до 1,6% и 1,8% съответно за 2016 г. и 2017 г. Реализирането на икономически ръст е позитивна новина, но той е все още твърде слаб, за да изведе страната от проблемите. За сравнение, икономическият растеж в Ирландия през 2014 г. и 2015 г. е съответно 5,2% и 7,8%.

Икономическото оживление в португалската икономика, започнало от средата на 2013 г., първоначално е движено от износа, но впоследствие се включва и друг фактор, и по-конкретно – увеличено вътрешно търсене. За растежа допринасят ниските лихвени проценти, слабото евро и ниските цени на петрола. *Най-общо потенциалът за икономически растеж в Португалия се определя като слаб главно поради високи дългове. Много високата задлъжнялост на частния сектор понастоящем се определя като главна проблемна зона на португалската икономика.* Само корпоративният дълг възлиза на 108% от БВП за 2014 г. Публичният дълг е също висок – 129% от БВП за 2015 г. По този показател Португалия е водена само от Гърция и Италия, но в Италия този дълг е предимно към местни лица, докато в Португалия голямата част от дълга е към външни кредитори. Що се отнася до *кумулативния дълг, включващ публичния, корпоративния и този на домакинствата, равнището му е най-високото в еврозоната. Бизнес условията в португалската икономика включват функциониране на предимно по-малки (отколкото в ЕС) компании, което е фактор за по-ниска производителност на труда. Производителността на труда в португалската икономика остава ниска и за периода 2013 - 2014 г. е около 60% от средната за еврозоната - главно поради големи различия в равнището на разходи за научни изследвания и развитие и иновации.*

Друга проблемна зона за Португалия е банковата система, поради високите равнища на лоши кредити и ниската норма на печалба. Налице са и случаи на изразходване на публични средства за спасяване на банки. През август 2014 г. се

стига до спасяването на Banco Espirito Santo, която е втората по-големина банка в Португалия. Тя е преструктурирана, като добрите активи са прехвърлени в новосъздадената Novo Banco, за която се търси купувач, а лошите активи са прехвърлени към така наречената „лоша банка“. Операцията струва на португалския фонд за банково преструктуриране 4,9 млрд. EUR. През декември 2014 г. се стига до спасяването, вкл. с публични средства на още една португалска банка – Banco International de Funchal (Banif).

Възстановяването на икономическия растеж в португалската икономика е първоначално водено предимно от износа и затова е важно да се идентифицират основните търговски партньори. За 2013 година износът на Португалия към четири държави от Европейския съюз – Испания, Франция, Германия и Великобритания, възлиза общо на повече от 20% от БВП и е около 50% от общия износ на страната. Извън ЕС в най-голяма степен търговските и инвестиционни връзки на Португалия са развити с Ангола, Бразилия и Китай. Най-големите търговски и инвестиционни партньори определят важни зависимости за националната икономика, в случая възможностите за увеличаване на износа като фактор за икономически растеж. Като благоприятен фактор за португалската икономика през последните години се приема и разрастването на аутсорсинг индустрията в резултат на интереса на редица мултинационални компании.

В най-тежките години на кризата инфлацията в португалската икономика не само намалява, а придобива отрицателни стойности (примерно -0,2% за 2014 г.). Основните фактори за отрицателен инфлационен темп са намалено потребителско търсене, задържане на заплатите в частния сектор, както и песимистичните потребителски очаквания. Инфлацията става положителна през 2015 г. и е 0,5% с очаквания за увеличаване до 0,7% и 1,1% съответно за 2016 г. и 2017 г. Увеличаването на инфлационния темп в случая е показател за промяна в очакванията на потребителите и съответно увеличено потребителско търсене. В тази връзка са важни показателите за безработица в португалската икономика. Тенденцията в това отношение е благоприятна – безработицата намалява от 16,4% за 2013 г. на 14,1% за 2014 г. и 12,6% за 2015 г., но все още остава висока.

Най-актуалните развития в Португалия също говорят за наличието на нерешени проблеми.

В края на 2015 г. в Португалия е формирано ново ляво правителство, което идва на власт с обещания да „обърне страницата на фискалните ограничения“. В този дух е и предложеният от това правителство проект за бюджет за 2016 г., който бива отхвърлен от Европейската комисия. След тежки преговори и отстъпки от страна на Португалия, бюджетът е приет през февруари 2016 г., но поради разклатеното доверие на инвеститорите, доходността върху португалските държавни облигации отново се повиши. Този епизод даде основания за притеснения дали канадската агенция за кредитен рейтинг DBRS ще потвърди кредитния рейтинг на Португалия през април 2016 г. Тази кредитна агенция е единствената от водещите кредитни

агенции[2], която дава инвестиционен рейтинг на дългосрочните ценни книжа на Португалия след 2011 г. и по този начин се осигурява достъп на португалските банки до програмата за количествени улеснения на Европейската централна банка и до операциите ѝ по рефинансиране. Въпреки положителния изход и потвърдения кредитен рейтинг от DBRS в края на април 2016 г., епизодът насочва към рисковете за страната. Под въпрос е в каква степен новото правителство ще съумее да намери баланс между следването на обещанията към избирателите и продължаването на предписаните от кредиторите реформи. Според заключението от мониторинга на МВФ от април 2016 г.[3] налице е тенденция към частичен обрат по отношение на вече приложените по време на спасителната програма структурни реформи.

Заключение

Португалия е **уникален пример за проблемите, произтичащи от паричното обединение на държави, намиращи се в различен етап на развитие и с различни икономически структури.** Тя е единствената от държавите, получили спасителни пакети, която и в периода преди 2008 г. не регистрира значим икономически растеж. Напротив, икономиката на страната и тогава се характеризира със слаби темпове на растеж, ниска производителност на труда, високо равнище на държавен дълг, бюджетен дефицит и дефицит по текущата сметка. Явно **макроикономическите проблеми са вкоренени в икономическия модел на развитие, характерен за страната и след присъединяването към еврозоната и това не е само в резултат на финансовата криза. За Португалия е характерно преплитане на структурни, финансови и политически проблеми, респ. фактори за развитието.**

Процесът на възстановяване на португалската икономика, започнал от лятото на 2013 г. и успешното излизане от спасителната програма към средата на 2014 г. са положителни знаци, но с тях по-скоро не са преодолени дълбоките икономически проблеми. Успехът на Португалия и постигането на устойчив икономически растеж в бъдеще зависят от **последователността на икономическата политика и реформи,** поддържането на доверието в инвеститорите и **прилагането на мерки, целящи преодоляване на дълбоките фундаментални проблеми, а това изисква главно време и неотклонна политическа воля.**

Библиография

1. European Commission (2011), The Economic Adjustment Program for Portugal, Occasional Papers 79/2011.

---

[2] Останалите водещи кредитни агенции - Moody's, Standard and Poor's и Fitch, поставят дългосрочните ценни книжа на Португалия в спекулативния клас от 2011 г. насам и досега няма промяна в това отношение.

[3] IMF Press Release No. 16/146, April 1, 2016, IMF Executive Board concludes Third Post-Program Monitoring with Portugal.

2. European Commission (2016), Country Report Portugal 2016, Commission Staff Working Document.
3. International Monetary Fund, (2016), IMF Executive Board concludes Third Post-Program Monitoring with Portugal, Press Release No. 16/146.
4. Sapir, A. et al. (2014), The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures, Bruegel.
5. www.ft.com
6. www.matketwatch.com
7. www.wsj.com

ПЛАНЪТ „ЮНКЕР“ – ОТ ГРАНТОВЕ КЪМ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОДКРЕПА РАЗВИТИЕТО НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Д-р Кирил Величков

„Това е най-голямото усилие в европейската история да се мобилизира бюджетът на ЕС с цел да отключи допълнителни инвестиции - и това без да се променят правилата... Всяко евро публични средства, мобилизирано във фонда, може да генерира около 15 евро инвестиции... Това е европейска солидарност. Така изглежда работата заедно за по-добро благо... Всички сме заедно в това. Бъдещето ни е свързано. Трябва да стоим рамо до рамо...“[1]

От грантови схеми към финансови инструменти

Исторически европейската политика за сближаване се е подкрепяла приоритетно чрез финансирането на **грантови проекти** по Европейските структурни фондове, Кохезионния фонд, Европейския аграрен фонд, редица централизирани програми, управлявани директно от Европейската комисия в Брюксел и др.

За периода 2014 - 2020 г. се наблюдава тенденция за все по-активно използване на **финансови инструменти**, подпомагащи финансирането на предприятията при облекчени изисквания за обезпеченост и преференциална цена. Финансовите инструменти могат да се разделят на няколко основни групи:

[1] Investing in Europe: speech by President Juncker in the European Parliament plenary session on the € 315 billion Investment Plan; Strasbourg, 26 November 2014; Jean-Claude Juncker, President of the European Commission

- **управлявани директно** от Европейската инвестиционна банка или Европейския инвестиционен фонд – например **План „Юнкер“**, програмите КОСМЕ, ИНОВФИН и Еразъм+;
- **управлявани на национално ниво** – като финансовите инструменти, финансирани от европейските фондове чрез оперативните програми.

Условия при разработването на Плана за инвестиции за Европа

След финансовата и икономическа криза Европа все още се бори с нисък икономически растеж, с висока безработица в много от страните членки и със значителен недостиг на инвестиции, особено що се отнася до иновации.

Европа изостава все повече в последните години от други големи икономики, особено що се отнася до поставените цели за разходване на 3% от БВП за иновации и развойни дейности.

Основна причина ЕК вижда в ниското доверие на инвеститорите, коренящо се в ниски очаквания за потребление на стоки и услуги, фрагментираните финансови пазари и липсата на достатъчен капацитет за покриване на риска, необходим да катализира инвестиции. Влиянието на икономическата и политическата несигурност и високата задлъжнялост в някои части на ЕС се отразяват в кредитния риск и достъпът до средства, особено на по-рискови дългосрочни проекти, междинни предприятия и МСП е труден.

Именно в този период и на исторически ниски лихвени равнища и ниска инфлация, висока ликвидност, ограничения на публичния бюджет, Европа се намира в среда, подходяща за инвестиции чрез колективни и координирани действия, за да поеме към икономическо възстановяване, към растеж и повишаване на конкурентоспособността, към повече работни места, което е основен приоритет на Комисията „Юнкер“.

В този контекст най-добрият начин за използване на публичните средства е да се подсили капацитетът за покриване на риска с цел рестарт на частните инвестиции.

Решението – Планът „Юнкер“

„... средствата, които извеждаме днес, са допълнително към тези, които вече съществуват. Допълнително са към 630 млрд. евро, които ще бъдат отключени от структурните и инвестиционни фондове на национално и регионално ниво... Може би най-важното е, че са допълнително към каквото страните членки могат да направят, за да си помогнат сами.“[2]

---

[2] Investing in Europe: speech by President Juncker in the European Parliament plenary session on the € 315 billion Investment Plan; Strasbourg, 26 November 2014; Jean-Claude Juncker, President of the European Commission

Планът „Юнкер“ е приет през месец ноември 2014 г. като първата голяма инициатива на Комисията „Юнкер“ с потенциал да възвърне инвестициите към техните исторически нива. В сърцето на плана стои целта за споделяне на риска с тези, които го поемат – инвеститорите, чрез:

1) политически действия на ЕС и на държавите членки;
2) гаранция от бюджета на ЕС;
3) капацитет на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за мобилизиране на допълнителни инвестиции.

Трите стълба на Плана „Юнкер“

Планът за инвестиции за Европа е основан на три стълба, които се подсилват взаимно.

Стълб 1:
Мобилизиране на средства за инвестиции с цел привличане на най-малко 315 млрд. евро допълнителни инвестиции през следващите три години и по-добро използване на публичните средства за привличане на инвеститори чрез:

- **Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ);**
- **сътрудничество с националните насърчителни банки.**

Всяко едно инвестирано евро по Плана „Юнкер“ следва да генерира частни инвестиции, без да създава допълнителен държавен дълг.

Стълб 2:
Подкрепа за инвестициите в реалната икономика, подсигуряване, че тези допълнителни средства допринасят за растеж, адаптирано към всеки сектор и географско разположение, чрез:

- **европейски консултантски център по инвестиционни въпроси;**
- **европейски портал за инвестиционни проекти.**

Съгласно заложените цели ще се създаде прозрачна среда за всички проекти от страните членки с цел идентифицирането на жизнеспособни и изпълними такива. Същевременно се предоставя възможност за техническа помощ при структурирането на тези проекти и използването на повече иновативни финансови инструменти.

Стълб 3:
Създаване на благоприятна за инвестиции среда и по този начин отключване на верижни ефекти чрез:

- по-добра нормативна среда;
- структурни реформи.

Структурните реформи, фискалната отговорност и инвестициите на национално и европейско равнище следва да вървят ръка за ръка, а отговорен за неговото изпълнение е комисар Юрки Катайнен, заместник-председател на Европейската комисия.

Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)

Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) е в основата на Плана „Юнкер“. Фондът е създаден в рамките на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) с цел да повиши доверието на инвеститорите и да използва ликвидността в системата, като мобилизира така необходимите допълнителни инвестиции в реалната икономика в ключови сфери като транспортна инфраструктура, енергетика, информационни и комуникационни технологии, околна среда и ефективно използване на ресурси, човешки капитал, култура и здраве, научни изследвания и иновации. В неговия фокус попада и рисковото финансиране за малките и средни предприятия (МСП) и дружествата със средна пазарна капитализация, т.нар. междинни предприятия (с до 3000 служители). На практика ЕФСИ поема допълнителния риск за групата на ЕИБ, позволявайки ѝ да разшири мащаба на операциите си. По този начин ЕФСИ допринася за вливането на нови финансови ресурси и инвеститори и ускоряването на решенията за финансиране на проекти, които иначе не биха получили финансиране поради повисокия риск, който носят. Допълнително ЕФСИ ще работи с проекти, които ще създават работни места, дългосрочен растеж и повишаване на конкурентоспособността.

Оперативно ЕФСИ е създаден през пролетта на 2015 г. за срок от три години (2015 - 2017 г.) и започва работа от есента на същата година. Финансовите гаранции, които изграждат капацитета на ЕФСИ за поемането на риска, представляват фонд от 21 млрд. евро: 16 млрд. евро от бюджета на ЕС и 5 млрд. евро – на ЕИБ. По изчисления на ЕК, всяко 1 евро защита от фонда ще генерира частни инвестиции в реалната икономика в размер на 15 евро, които в противен случай не биха били направени[3]. Положителен аспект при структурирането на ЕФСИ е, че е създадена възможност за участие на държавите членки чрез вноски във фонда чрез националните си насърчителни банки (в допълнение към вноските от бюджета на ЕС и ЕИБ), чрез инвестиционна платформа[4] или пряко чрез съфинансиране на определени проекти и дейности.

Към м. април 2016 г. ЕФСИ е одобрил за 22 страни членки общо 222 проекта (57 инфраструктурни и 165, които се отнасят до последващо финансиране на 136 хил. МСП и междинни предприятия) с общо финансиране от фонда от 11,2 млрд. евро и очаквани допълнително привлечени 82,1 млрд. евро частни инвестиции (или 26,2% от

---

[3] Интернет страница на Европейската комисия, http://europa.eu

[4] С цел постигане на по-голям мащаб могат да се създадат тематични инвестиционни платформи (които са подобни на предприятията със специално предназначение), така че няколко проекта да бъдат групирани по сфери на дейност. Това би дало възможност на ЕФСИ и на други страни да финансират съвместно проекти. От техническа гледна точка за ЕФСИ е по-лесно и ефективно да инвестира в предприятие със специално предназначение, което работи с голям мащаб на национално или многонационално равнище, отколкото да сключва по-малки договори с отделни инвеститори. Инвестиционните платформи може също така да са с географски характер.

очакваните 315 млрд. евро за тригодишния период на Плана „Юнкер"). 34% от това финансиране е за малкия бизнес[5], следвайки една от заложените в Плана „Юнкер" цели: *„...подкрепа за МСП – създателите на работни места в Европа, за да ускорят реалната икономика."*[6]

Три от тези проекти са с български банки, които се очаква да отключат 199 млн. евро инвестиции и ползи за 1265 МСП[7]. Първият договор по Плана „Юнкер" в България е сключен през м. октомври 2015 г. със СИБАНК по програма КОСМЕ за 100 млн.евро[8].

Прозорец за малки и средни предприятия на Европейския фонд за стратегически инвестиции

ЕФСИ се състои от два компонента за подкрепа на проекти от широк спектър на сектори: МСП прозорец, прилаган от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), и Прозорец за инфраструктура и иновации, прилаган чрез ЕИБ. От първоначалния фонд на ЕФСИ, възлизащ на 21 млрд. евро (16 млрд. евро от бюджета на ЕС и 5 млрд. евро от ЕИБ), 5 млрд. евро са предвидени за малки и средни предприятия и междинни предприятия, като очакваните мобилизирани инвестиции до лятото на 2018 г. са общо 75 млрд. евро. С едно евро се очаква да се реализира подкрепа за 15 евро проекти в реалната икономика. Ключовите финансови инструменти в ЕФСИ са програмите КОСМЕ и ИНОВФИН.

КОСМЕ - Програмата на Европа за МСП

КОСМЕ функционира за периода 2014 - 2020 г. и разполага с бюджет от 2,3 млрд. евро. С КОСМЕ се осигурява подкрепа за МСП през различните етапи на техния жизнен цикъл: създаване, разширяване или трансфер на дейността при: 1) улесняване на достъпа до финансиране; 2) подпомагане на интернационализацията и достъпа до пазари; 3) създаване на среда, която благоприятства конкурентоспособността; 4) насърчаване на предприемаческата култура. Под шапката на тази програма се създава инструмент за гарантиране на заеми, който чрез прехвърляне на кредитния риск на портфейл от кредити има за цел да стимулира банките и другите финансови посредници да дават кредити на МСП, нуждаещи се от финансиране. Чрез споделянето на риска, гаранциите на КОСМЕ позволяват да се разшири обхватът на финансиране на МСП, като схемата е безплатна и се прилага за нови инвестиционни или оборотни кредити във всички области на икономическа дейност с изключение на производство и търговия с тютюн и дестилирани алкохолни напитки, производство и търговия с оръжие и аму-

---

[5] Доклад на ЕК за състоянието на Инвестиционния план за Европа към април 2016 г.: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/ip-stateofplay-april2016_en_0.pdf

[6] Investing in Europe: speech by President Juncker in the European Parliament plenary session on the € 315 billion Investment Plan; Strasbourg, 26 November 2014; Jean-Claude Juncker, President of the European Commission

[7] Доклад на ЕК за състоянието на Инвестиционния план за Европа към април 2016 г.

[8] https://www.cibank.bg/bg/news_details/view/1/241

ниции, хазартни дейности, генномодифицирани организми и клониране на хора. С КОСМЕ се предоставя подкрепа на европейските предприятия да могат да извлекат ползи от единния пазар на ЕС и да се възползват максимално от възможностите, предлагани на пазарите извън ЕС.

ИНОВФИН гаранционна схема

Чрез гаранцията за МСП – ИНОВФИН, ЕИФ предлага подкрепени от ЕС гаранции и контрагаранции за покриване на потенциалните загуби на портфейл от МСП кредити на избрани финансови посредници. Гаранцията покрива до 50% от загубите на всеки нов допустим кредит. Така ЕИФ насърчава финансовите посредници да разширят обхвата си на кредитиране на иновативни предприятия с по-привлекателни условия. Тъй като гаранцията се предлага с благоприятни условия на финансовите посредници, то те са задължени да прехвърлят/споделят част от финансовата полза с техните клиенти (намаление на лихвата по заема чрез намаление на надбавката за кредитен риск).

Гаранционната схема е платена – 0,5% за МСП и 0,8% за междинни предприятия на годишна база върху гарантираната част по кредита. Гаранцията цели да подкрепи:

- предприятия, които инвестират в производството или разработването на иновативни продукти, процеси и/или услуги, при които има риск от технологичен или индустриален неуспех;
- МСП и междинни предприятия (до 499 души персонал), които са увеличили броя на служителите си или оборота си с поне 20% на годишна база за последните три години;
- МСП и междинни предприятия, които имат значителен потенциал за иновации или са с повишен интензитет на проучвания и иновации съгласно предварително определени критерии за иновативност.

Финансовите инструменти в България

България е сред страните, в които за периода 2007 - 2013 г. се натрупа сериозен опит и се изгради капацитет за използването на европейски финансови инструменти и в частност чрез различните инструменти на програма ДЖЕРЕМИ. По програмата към 31.12.2014 г. са подкрепени 6274 МСП, стойността на инвестираните средства в МСП е 1,23 млрд. лв.; подкрепени са 320 стартиращи компании; подкрепени са 151 704 работни места в МСП.

Примерът на СИБАНК

СИБАНК е част от белгийската КВС Груп и предлага цялостни финансови решения за работа по европейските фондове. От една страна, това включва предоставянето на кредити за префинансиране и съфинансиране на европроекти – над 2000 еврокредита от 2007 г. до момента. От друга страна, СИБАНК работи много активно в партньорство с национални и наднационални финансови институции, чрез което отпуска финансиране

при облекчени изисквания за обезпечението и преференциални цени. Общо се прилагат 21 финансови инструмента, в т.ч. с Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд - КОСМЕ (по Плана „Юнкер“) и ДЖЕРЕМИ, Банката за развитие на Съвета на Европа, Европейската банка за възстановяване и развитие, Фонда за устойчиво градско развитие на София „ДЖЕСИКА“, Държавен фонд „Земеделие“. Банката работи и с гаранционни финансови инструменти като Националния гаранционен фонд, Българската банка за развитие, Общинския гаранционен фонд, Българската агенция за експортно застраховане.

СИБАНК е първият участник по Програмата за инвестиции за Европа чрез прилагането на програма КОСМЕ, считано от м. октомври 2015 г. По програмата КОСМЕ банката може да финансира с 200 млн. лв. проекти за МСП до края на м. юли 2017 г. – в размер до 3 млн. евро с 50% безплатна гаранция. Основно предимство за фирмите е намаленото обезпечение, което се изисква по сделките.

Към края на март 2016 г. СИБАНК е подписала близо 200 договора с малки и средни предприятия в 57 града в България за над 36 млн. евро.

Финансовите инструменти и в частност Планът „Юнкер“ започнаха да играят все по-голяма роля за развитието на МСП. Те не се конкурират, а допълват грантовите проекти по европейските структурни и инвестиционни фондове. България е сред страните с доказан опит по използването на финансови инструменти за подкрепа развитието на МСП, което е предпоставка за ефективното ѝ участие и в Плана „Юнкер“.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ЕНЕРГИЕН СЪЮЗ: ПРЕДПОСТАВКА ЗА ЗАПАЗВАНЕТО НА СЪЮЗА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Светла Бонева

„Днес стартираме най-амбициозния европейски енергиен проект, откакто беше създадена Европейската общност за въглища и стомана. Проект, който ще обедини нашите 28 европейски енергийни пазара в енергиен съюз, ще направи Европа по-малко енергийно зависима и ще даде на инвеститорите предвидимостта, от която те толкова се нуждаят, за да създават работни места и растеж.“

25.02.2015 г.
Марош Шефчович
Зам.-председател и еврокомисар на енергийния съюз

1. Въведение

Въпросът за „енергийната изолираност“[1] на някои държави - членки на ЕС, ги поставя в неизгодно положение в икономически, геополитически, социален и екологичен план, поради тяхната силна зависимост от вноса на енергия, получавана от изкопаеми горива. Причината за подобна енергийна изолираност (често наричана „енергиен остров“) е, че техните енергийни пазари не са добре свързани със съседните страни. Това увеличава разходите за потребителите и представлява риск за енергийната сигурност. Различната степен на енергийна изолираност води до разлика в цената на енергията в различните държави, което на свой ред подкопава солидарността и еднородното развитие на

[1] Понятието „енергийна изолираност“ е дефинирано за пръв път в Становището на Европейския икономически и социален комитет („Транспорт, енергийна инфраструктура информационно общество“), озаглавено „Свързване на енергийните острови в ЕС: растеж, конкурентоспособност, солидарност и устойчиво развитие на европейския вътрешен енергиен пазар“ (2013/C44/02) 13.12.2012 г., Официален вестник на Европейския съвет.

европейските територии. В същото време не всички държави - членки на ЕС, които се намират в ситуация на „енергийна изолираност“, имат сходно енергийно производство или възможности за внос на енергия. Ето защо връзките между държавите в енергийна изолираност и енергийните мрежи на техните съседни страни са от изключителна важност и могат да бъдат изведени като приоритет. Добрите енергийни връзки допринасят за повишаване на енергийната сигурност и диверсифициране на енергийните доставки. Освен добрите енергийни връзки, които са необходими не само за енергийно изолираните държави, но и за всички страни от ЕС, са важни и решенията за използване на местните енергийни източници на всяка страна.

Процесите на задълбочаване на европейската интеграция в последните години се характеризират с тенденцията на лансиране на редица идеи за създаване на т.нар. „съюзи“ в ЕС. В този контекст създаването на европейски енергиен съюз (ЕЕС)[2] е логична инициатива (дори позакъсняла). Мненията относно този съюз са разнопосочни, затова трябва да се имат предвид всички гледни точки относно необходимостта от съществуването му.

Целта на настоящата публикация е да покаже необходимостта от премахване на явлението „енергийна изолираност“, което би могло да се постигне чрез подобряване на енергийните връзки, както между страните членки, така и с други страни извън ЕС.

За постигане на така формулираната цел са изпълнени следните **задачи**:

- изготвяне на анализ на състоянието на изследванията по темата „Европейски енергиен съюз“;
- изясняване на противоречията и различните гледни точки по темата за създаването на европейския енергиен съюз;
- сравнение между „визионерите“ и „прагматиците“ за бъдещето на енергийния съюз;
- изясняване на значението на енергийния съюз за България.

2. Анализ на състоянието на изследванията относно европейския енергиен съюз

Процесите на задълбочаване на европейската интеграция в последните години се характеризират с една интересна тенденция – лансирането на редица идеи за създаване на т.нар. „съюзи“ в Европейския съюз. Като примери за тази тенденция могат да се посочат процесите на изграждането на банковия съюз в ЕС, европейския фискален съюз, съюза на капиталовите пазари и др. Безспорно, успехът на изградения преди десетилетия митнически съюз и по-новият европейски паричен съюз стои в основата на очакванията за успеха на бъдещите съюзи.

В този контекст, Европейският енергиен съюз е логична инициатива, чиято поява е еволюционна, дори позакъсняла. Терминът „енергиен съюз“ се използва за пръв път

[2] Според Марош Шевчович енергийният съюз е „най-амбициозният енергиен проект“ от подписването на договора за Европейската общност за въглища и стомана до днес.

от председателя на Европейския съвет Доналд Туск, все още в качеството му на министър-председател на Полша[3]. Според първоначалната идея на Туск, обявена през март 2014 г., европейският енергиен съюз трябва да демонстрира повече солидарност между страните членки в областта на енергетиката в шест измерения:

1. създаване на ефективен механизъм за газова солидарност в случай на криза с доставките;
2. финансиране от фондовете за инфраструктура на ЕС до 75% от стойността на проектите, която осигурява енергийна солидарност (особено в източната част на ЕС);
3. колективно закупуване на енергийни ресурси;
4. реабилитация на въглищата като енергиен ресурс;
5. добив на шистов газ;
6. радикална диверсификация на газовите доставки за ЕС.

Идеята за повече „общност" в енергийния отрасъл не е заявена за първи път от полския премиер, но той пръв я дефинира като енергиен съюз. Три основни аналитични разработки, публикувани в последните години от френския изследователски институт Notre Europe (в който работи и бившият председател на ЕК Жак Делор), предшестват появата на термина „енергиен съюз", лансирайки в европейското общество дебат за „европейска енергийна общност":

- „Към Европейска енергийна общност: предложение за политика" (публикувана през 2010 г.)[4];
- „Енергийната солидарност в Европа: от независимост към взаимозависимост" (публикувана през 2013 г.)[5];
- „От Европейска енергийна общност към енергиен съюз – предложение за нова политика" (публикувана през 2015 г.)[6]

Екипът, подготвил трите документа под ръководството на Жак Делор, задава бъдещата визия за задълбочаване на интеграционните процеси в енергийния отрасъл на ЕС. Именно в неговия мандат, през периода 1986 - 1992 г., е даден първият тласък за либерализацията на единния европейски енергиен пазар чрез т.нар. „Първи либерализационен пакет от законодателни инициативи" в областта на енергетиката. Последовател на идеите на Делор е и настоящият председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер.

---

[3] Premier. Gov. Pl (официален сайт на полския министър-председател, Donald Tusk on the Polish project of the European Energy Union), 2014 г.: https://www.premier.gov.pl/en/news/news/donald-tusk-on-the-polishproject-of-the-european-energy-union.html, проверен на 14.04.2015 г.

[4] Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc van der Woude, 'Towards a European Energy Community: A Policy Proposal', Notre Europe, 2010 г.: www.institutdelors.eu/media/etud76-energy-en.pdf, проверен на 14.04.2015

[5] Sami Andoura, Notre Europe, Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence: www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

[6] Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois, Jacques Delors, 'From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal', Notre Europe, 2015 г.: www.delorsinstitute.eu/media/energyunionandouravinois-jdi-jan15.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

Част от изводите на първия доклад, подготвен от екипа на Делор през 2010 г., са, че енергетиката е един от малкото сектори, в които интеграцията между страните членки е намаляла за последните 60 години, поне на ниво визия. От подписването на Договора за въглища и стомана[7] и Евратом[8] националните приоритети по отношение на енергиен микс, структура на националните пазари и тяхната интеграция стават все по-разностранни. Опитът на Лисабонския договор[9] да тушира този процес също е неуспешен. Анализ на този първи доклад е представен и в България от Атанас Георгиев[10] (2013 г.), който формулира извода, че от интегриран континент, в енергиен план Европа започва да прилича на архипелаг от острови, които имат ниска степен на свързаност със съседните страни. Интересно е, че подобно твърдение се появява в труд на български автор преди появата му в европейски документ, а именно – в изводите на документа Стратегия за енергиен съюз (февруари 2015 г.), където е посочено, че в Европа все още съществуват „енергийни острови", които имат ниска степен на свързаност със съседните страни. Следователно водещите български разработки в посочената област са напълно в унисон с европейските разработки.

Основните препоръки на първия доклад „Towards a European Energy Community: A Policy Proposal" са да не се принуждават всички страни - членки от ЕС, да работят с

---

[7] Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) е международна организация, създадена по времето на Студената война. Тя е следствие на декларацията от 9 май 1950 г., представена от Робер Шуман, тогавашния външен министър на Франция, която цели обединението на Европа главно чрез силно френско-немско сътрудничество в областта на добиването на въглища и производството на стомана. По този начин според него „войната би била не само немислима, но и материално невъзможна". Въпреки силната вътрешна опозиция, която настоява за френски контрол над Рур и Заар, декларацията е ратифицирана от Френската асамблея. През следващата 1951 г. в Париж е подписан договор не само между Франция и Западна Германия, но също и от Италия, Люксембург, Нидерландия и Белгия. Тази общност развива общ пазар на въглища и стомана, който се контролира от общ орган, включващ институции на национално ниво. Това сваля цените на тези ресурси, тъй като междудържавните мита отпадат, облекчава финансирането на големи общи проекти, осигурява въздействие върху националните кризи на тези пазари, като препокрива несъответствията. Основна задача е и борбата с монополизирането на сектора на въгледобива, което е голям проблем за бранша. Този частичен общ енергиен пазар показва много свои преимущества, но голяма част от работата му е препятствана от самата му структура, неговите легални форми и начини на вземане и прилагане на решения. Те са използвани и до днес от крайно леви и крайно десни фракции, които оспорват неговите качества.

[8] Шест години след създаването на ЕОВС с така наречените Римски договори, шестте държави - членки на Общността, създават две нови паралелни общности, които могат да споделят функциите си. Едната е Европейската икономическа общност, другата е Европейската общност за атомна енергия - наричана често ЕВРАТОМ. Тя е създадена по три причини: присъединяването на ядрената енергия към общата въглищна енергетика; намаляване на зависимостта от вноса на петрол; спада на употребата на въглища. Тази общност се бори за създаването на общи ядрени проекти, общи усилия в износа на такава енергия и общи научни разработки и проекти.

[9] http://direct.europe.bg/?id=14292&category=243

[10] Атанас Георгиев, „Регулаторни аспекти на европейската енергийна общност", Енергийна дипломация. Външнополитически изследвания, Дипломатически институт. Министерство на външните работи, 2013 г., с.67-75.

еднакво темпо при определянето на националните им енергийни приоритети поне в началото на процеса по формиране на единна европейска политика. Авторите предлагат работа с еднакво темпо само между тези държави от ЕС, които са готови да работят в екип и „под напрежение“, защото в противен случай енергийните реформи ще продължат да се движат със скоростта на най-изоставащите страни. Същевременно са необходими бързи действия за справяне с основните проблеми пред ЕС и най-вече с увеличаващата се енергийна зависимост от външни за Съюза страни.

Във **вторият доклад** на Notre Europe „Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence“ възможността за разделяне на Съюза вече не стои на дневен ред, а се предлагат нови мерки за засилване на интеграцията между отделните страни членки. Авторите осъзнават, че трудният път към подобряването на енергийната сигурност трябва да бъде извървян заедно от всички членки на ЕС, като посочват пет приоритетни области, в които трябва да се работи за тази цел:

- завършване на общностните пазари на електроенергия и природен газ и солидарност чрез свободно движение на енергийни ресурси;
- сигурност на доставките чрез изграждане на инфраструктура и ефикасни механизми за взаимопомощ;
- оптимизиране на енергийното потребление в ЕС в условията на растящ дял на ВЕИ и по-добра енергийна ефективност;
- силна политическа воля и лидерство на страните членки за колективен подход и сътрудничество в енергийната сфера на европейско равнище и извън ЕС;
- отразяване на различията в икономическото и социалното развитие при изпълнение на целите за устойчиво развитие (20/20/20 до 2020 г.).

Третият доклад на френския изследователски институт Notre Europe изследва европейската енергийна политика в периода 2007 - 2014 г. в контекста на приемането на новия пакет енергетика/климат до 2030 г. [11] и посочва 30 оценки на силните и слаби страни на тази политика. Основните заключения се отнасят до:

- **Фрагментация на системата** – „Въпреки многото действия през последното десетилетие фрагментацията не е преодоляна... Националните решения са доказали своята неадекватност и са увеличили риска от разнопосочни и противоречащи си отговори на общите предизвикателства... Липсва адекватна управленска рамка в ЕС за справяне с липсата на координация и сътрудничество между страните членки и всички заинтересовани страни в този процес...“;

- **Риск от безцелното продължаване напред** – „...Остава да видим доколко страните - членки на ЕС, и заинтересованите страни са готови да продължат напред с качествен скок отвъд понятието за национална енергийна независимост и да възприемат своята де факто независимост чрез общата Европейска енергийна политика.“;

---

[11] Парижкото споразумение за климата: ЕК застава начело на усилията в световен мащаб, 12.02. 2015 г., уебсайт на ЕК.

- **Историческа европейска конвергенция на националните енергийни профили и системи** – „Енергийната политика на ЕС сега е на средата на пътя между националните политики, определени от национални съображения, и общата енергийна политика, базирана на интегрираните енергийни пазари. Тази „страна на монетата“ трябва да получи внимание...“.

Новата визия за европейска енергийна общност – „Европейският енергиен съюз“[12], е предложена през 2015 г. от Доналд Туск и **не допуска Европа „на две скорости“ в енергетиката.**

Според Марош Шефчович и Жан-Клод Юнкер достъпът до енергия е въпрос на свобода. Необходимо е изолираните национални енергийни системи да бъдат свързани, държавите от ЕС да ограничат всички свои действия, които водят до сътресения на общия европейски енергиен пазар, а самият енергиен пазар да бъде напълно прозрачен.

Важността на бъдещия европейски енергиен съюз за развитието на икономиката на ЕС едва ли има нужда от обосновка. Важно е да се отбележи, че очакваните ефекти от него, макар и все още недоизграден, се радват на широк изследователски интерес не само от страна на европейската, но и на световната научна общност. При това най-много разработки, посветени на европейския енергиен съюз, са публикувани през 2015 г. и 2016 г., след като бе обявена идеята за създаването на европейския енергиен съюз.

На 04.02.2016 г. Оксфорд Юнивърсити прес публикува книгата „Дългото пътуване на Европа към Европейски енергиен съюз“[13] (Buchan, Keay, 2016). Американските автори анализират различните предизвикателства, пред които е изправен енергийният сектор в ЕС, сред които изкривяванията на енергийните пазари, до които са довели прекалено щедрите европейски субсидии за въвеждане в експлоатация на мощности за добив на електрическа енергия от ВЕИ, съпротивата[14] на страните - членки на ЕС, срещу идеите на Европейската комисия да либерализира и интегрира енергийните пазари чрез насърчаването на трансграничната търговия, анализират доколко европейската индустрия може да бъде конкурентоспособна при сегашното състояние на енергийния микс в ЕС.

Европейският енергиен съюз е основна тема и в разработката „Енергийната политика на Европейския съюз“[15] (Schubert, Pollak, Kreutler, 2016), публикувана също в

---

[12] ЕК обяви раждането на Европейския енергиен съюз, 25.02.2015 г., Брюксел, БГНЕС.

[13] David Buchan, Malcolm Keay, ‘Europe’s Long Energy Journey: Towards an Energy Union?’, Oxford University Press, USA, 2016, 256 страници.

[14] Много от страните членки все още не са изпълнили докрай изискванията на досегашните европейски политики - например по отношение на Третия енергиен пакет и пакета „Енергетика/климат“. Възможно ли е преминаването на второ ниво на енергийно сътрудничество в ЕС, без да са изпълнени всички досегашни изисквания? Доклад на Генерална дирекция „Енергетика“ за състоянието на енергийните пазари в ЕС показва, че състоянието на енергийните пазари в някои държави членки е незадоволително и забавянията са значителни.

[15] Samuel R. Schubert, Johannes Pollak, Maren Kreutler, Energy Policy of the European Union, The European Union Series, Palgrave Macmillan, 2016, 336 страници.

началото на 2016 г. Наред с конструкцията на европейския енергиен съюз, авторите обръщат внимание и на заплануваните до 2030 г. реформи в областта на търговията с емисии и финансирането на добива на енергия от различни енергийни източници, очакваното ново законодателство по отношение на екологичните аспекти на енергийната политика и др.

Редица публикации съдържат международни сравнения между опитите на ЕС да изгради европейски енергиен съюз и различни подобни инициативи в други региони по света (макар и не винаги носещи претенциозното наименование „енергиен съюз"), по отношение на отделни енергийни пазари и др. Пример в това отношение е статията „Енергийният съюз – може ли Европа да почерпи от опита на Япония в областта на съвместните доставки на газ?"[16] (Genoese, Dimitrova, Egenhofer, 2014) и др.

3. Сравнение между „визионерите" и „прагматиците" за бъдещето на енергийния съюз

3.1. Оценка на „визионерите"

В своя доклад „Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence" Жан-Арнолд Виноа (бивш ръководител на Генерална дирекция „Енергетика" в Комисията „Барозу") прави оценка за досегашната енергийна политика на ЕС и необходимите и най-значими промени в енергийния сектор. През февруари 2015 г. Жан-Арнолд Виноа посочва пред енергийния портал Energy Post[17] двете най-важни промени, които трябва да се извършат, за да функционира европейският енергиен пазар по-добре:

- създаването на регионални[18] и впоследствие на европейски[19] мрежови оператори и регулаторни агенции[20];

---

[16] Fabio Genoese, Anna Dimitrova, Christian Egenhofer, 'Energy Union: Can Europe Learn from Japan's Joint Gas Purchasing?', CEPS commentary, 2014.

[17] Sonja van Renssen, 'A 'J'Accuse' from an ex-EU official: only a real Energy Union can save the EU energy market", Energy Post, 2015 г.: www.energypost.eu/jaccuse-ex-eu-official-real-energy-union-can-save-euenergy-market/, проверен на 14.04.2015 г.

[18] ECO (електроенергиен системен оператор), оператор на електропреносна мрежа (ЕнСО) България; EMS - ЕпСО Сърбия; TEL - ЕпСО Румъния; HTSO - ЕпСО Гърция; MEPSO - ЕпСО Македония; TEIAS - ЕпСО Турция.

[19] ENTSO - Европейски преносни оператори на електроенергия.

[20] Третият енергиен пакет създава и Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори, (ACEP). Агенцията заема централно място в процеса на изграждане на единния енергиен пазар. Общата мисия на ACEP е да допълва и координира работата на националните енергийни регулатори на ниво ЕС и да работи за завършването на единния енергиен пазар на електроенергия и природен газ. Основни дейности на агенцията са: разработване на мрежови и пазарни правила; координиране на регионални и трансрегионални инициативи, насочени към пазарна интеграция; наблюдение на ENTSO-е и техните планове за развитие на мрежата; наблюдава функционирането на електроенергийните пазари, и по специално на търговията на едро. Концепцията за европейски енергиен съюз предвижда засилване на независимостта и отговорностите на ACEP и дори за превръщането ѝ в единен европейски енергиен регулатор. Според директора на ACEP, последното е възможно в дългосрочен план, но само по отношение на пазарите на едро и за хоризонталните мрежи.

- оптимизирането на енергийния микс на европейско, а не на национално равнище.

Основното послание на Жан-Арнолд Виноа е, че европейската енергийна политика трябва да насочи вниманието си към потреблението на енергия, а не към предлагането. Сегашната ситуация за формиране на енергиен микс (най-вече на национално ниво) трябва да отстъпи пред задоволяването на потреблението на енергия в ЕС с най-оптималния енергиен микс на общностно равнище. Една от допуснатите грешки преди 6 години, които Виноа отчита, е оставянето на разпределителните мрежи за електроенергия и газ извън Третия енергиен пакет[21,22]. Тази „черна кутия" според него е грешка, която трябва да бъде поправена при сегашното формиране на новата енергийна политика. Той посочва още, че въпреки изтичането на сроковете за пълна либерализация на енергийния пазар, свързани с прилагането на Третия енергиен пакет, много страни членки все още не са завършили този преход[23].

Друг „визионер" на европейската енергийна политика е Жан-Мишел Глашан, който публикува доклада „Новата енергийна политика на новата Европейска комисия?"[24]. Според него няколко от стълбовете на енергийната политика на Комисията „Барозу" са колабирали и ЕС се нуждае от сериозно усилие за връщане към правилния път за изпълнението на целите 20/20/20 и на бъдещите цели до 2030 г. Той поставя 5 основни въпроса, на които новата Европейска комисия трябва да намери отговор. Тези въпроси са свързани с:

- **вътрешния електроенергиен пазар** – този пазар е в криза: общото търсене е ниско заради забавянето в икономиката, а търсенето на електроенергия от конвенционални източници е още по-ниско заради нарастващия дял на ВЕИ;
- **вътрешния газов пазар** – този пазар е изправен пред шокове в ценово и количествено отношение от Запад и Изток и не се знае какво е решението на тези проблеми;
- **съществуващите 28 национални пътя за изпълнение на целите 20/20/20 и 2030** – Комисията „Барозу-2" е предложила екстраполиране на политиките 20/20/20 до 2030 г., а Европейският съвет е предупредил, че е против такава екстраполация;
- **управление на енергийния сектор** – при липсата на задължителни цели за ВЕИ и енергийна ефективност, страните членки ще изберат много различни подходи за формиране на националните си енергийни политики;
- **енергийна сигурност и външна политика** – дали новите предизвикателства пред енергийната сигурност са на ниво отделни страни членки, или общи за ЕС.

---

[21] Бонева, С., „Третият енергиен пакет на ЕС - гаранция за либерализацията на пазара на електроенергия и газ в общността", on-line списание „Наука и технологии", том 4, 2014, с.129-132.

[22] Директива 2009/72/ЕС, член 36 и 37.

[23] Към тази група страни се включва и България, където нито електроенергийният, нито газовият пазар са напълно либерализирани.

[24] Jean-Michel Glachant, 'A New Energy Policy for the New European Commission?', Florence School of Regulation, 2014: http://fsrpolicybriefs.eu/, проверен на 01.04.2016 г.

След като Европейската комисия одобрява (на 15.02.2015 г.) **Стратегията за създаването на енергийния съюз**, Жан-Мишел Глашан допълва пред Energy Post своите забележки към сегашната европейска енергийна политика, определяйки предложения формат на енергиен съюз като „празна кутия“, израз, който все още няма точно съдържание – нито институция, нито организация, „нещо, което все още не съществува“[25]. Според него, за да се превърне в истински съюз, новата концепция трябва да се институционализира – по начина, по който банковият съюз се създава и се крепи чрез своите общи европейски институции. Глашан предлага три възможни интерпретации на енергийния съюз според различните визии на ключовите фактори в Европейския съюз:

- **първата визия** – **„Eurelectric-Eurogas“**, по примера на двете големи асоциации на електроенергийните и газовите компании в ЕС включва завършването на вътрешния енергиен пазар и създаване на общ европейски регулатор за електроенергийния и газовия пазар;
- **втората визия** – **„Туск-Йотингер“** се фокусира върху приемането на външната енергийна сигурност като ключов приоритет;
- **третата визия** е свързана с иновациите, активното включване на потребителите в пазара и пълното интегриране на политиките за устойчиво развитие.

Макар и да звучат по-остро, обаче, оценките на Глашан не са революционни – например, по отношение на необходимостта от институционализация на енергийния съюз неговата позиция кореспондира напълно с текста на Стратегията за енергиен съюз, подготвена от Европейската комисия, според която енергийният съюз „се нуждае от интегрирани процеси за управление и надзор, за да се гарантира, че свързаните с енергетиката действия на европейско, регионално, национално и местно равнище допринасят за целите на енергийния съюз“.

3.2. Оценка на „прагматиците“

Интересно е, че най-прагматичната оценка на идеята за създаването на европейски енергиен съюз идва от Европейския съвет[26]. Неговите заключения (от 19.03.2015 г.) представят оценката на политиците за приложимостта на предложената стратегия за енергиен съюз, която отчасти охлажда първоначалния ентусиазъм за ключови реформи, но и посочва конкретните области, по които ще се работи:

- в областта на електроенергийния и газовия сектор – ускоряване на инфраструктурните проекти и междусистемните връзки към периферните региони, за да се

---

[25] Sonja van Renssen, Interview Jean-Michel Glachant: ‘To get an Energy Union, you need new institutions’, Energy Post, 2015 г.: www.energypost.eu/interview-jean-michel-glachant-get-energy-union-need-newinstitutions/, проверен на 14.04.2015 г.

[26] Европейски съвет, „Заключения на Европейския съвет относно енергийния съюз“, 19 март 2015 г.: www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/, проверен на 14.04.2015 г.

гарантират енергийната сигурност и доброто функциониране на вътрешния енергиен пазар;

- цялостно въвеждане и стриктно прилагане на съществуващото енергийно законодателство от всички държави членки;
- подобряване на законодателната рамка с цел постигане на сигурност на доставките на електроенергия и газ. Енергийната сигурност може да бъде повишена и чрез подобряване на енергийните и газови мрежи, повишаване на енергийната ефективност, използване на местни ресурси за добив на енергия и безопасни и устойчиви технологии за постигане ниски нива на въглеродни емисии;
- гарантиране на пълно съответствие на всички споразумения, свързани със закупуването на газ от външни доставчици с правото на ЕС чрез увеличаване на прозрачността на тези споразумения и съвместимост с разпоредбите на ЕС за енергийна сигурност. При търговските договори за доставка на газ е необходимо да се гарантира поверителността на чувствителната в търговско отношение информация;
- оценка на вариантите за механизми за доброволно обединяване на търсенето, в пълно съответствие с правилата на СТО и ЕС относно конкуренцията;
- разработване на по-ефективна и гъвкава пазарна структура, успоредно с подобряване на регионалното сътрудничество между съседни страни, водещо до интегриране на възобновяемите енергийни източници, като същевременно се гарантира, че намесата на публичния сектор е съвместима с вътрешния пазар и че правото на държавите членки да определят сами своя енергиен микс е зачетено. Това ще осигури на домакинствата и промишлеността енергия на достъпни цени;
- преразглеждане и развитие на законодателството във връзка с намаляването на въглеродните емисии, повишаване на енергийната ефективност и използване на възобновяемите енергийни източници (така че да бъдат подкрепени договорените цели за 2030 г.), разработване на надеждна и прозрачна система за управление;
- разработване на стратегия за технологии и иновации в областта на енергетиката и климата, включително относно следващото поколение възобновяеми енергийни източници, съхраняването на електроенергия и улавянето и съхранението на въглероден диоксид, повишаването на енергийната ефективност в жилищния сектор, както и относно устойчивия транспорт;
- използване на всички инструменти на външната политика с цел установяване на стратегически енергийни партньорства с придобиващи все по-голяма важност страни производителки и страни на транзитен пренос, с цел насърчаването на енергийната сигурност, като същевременно се гарантира правото на държавите членки сами да проучват и разработват своите природни ресурси.

Така първоначално обявените приоритети в стратегията за енергиен съюз придобиват по-прагматични измерения и срещат желаното с реално постижимото в настоящата политическа ситуация в ЕС. Критичният анализ може да изведе следните разлики между стратегията и решението на Европейския съвет:

- първоначалната идея за общо закупуване на природен газ (промотирана за първи път от Доналд Туск) придобива по-ясни измерения, но ще бъде валидна само на доброволен принцип, а няма да включва всички страни членки;
- вътрешният енергиен пазар и неговото развитие ще бъдат осъществени основно чрез мерки за инвестиции в инфраструктура, а не чрез общ европейски енергиен регулатор;
- определянето на енергийния микс остава национален, а не общоевропейски прерогатив;
- енергийният съюз ще бъде постигнат чрез еволюционни, а не чрез революционни мерки, с всички предимства и недостатъци на този подход.

Следователно, позицията на Европейския съвет по отношение на стратегията за европейския енергиен съюз на практика ограничава обхвата на първоначално предложените промени. Връщайки се към анализите от преди няколко години, трябва да отбележим, че оценката за Европа „на две скорости" в енергетиката все още е валидна. Част от страните - членки на ЕС, имат по-добра свързаност с енергийните мрежи на своите съседи. Степента на използване на нисковъглеродна енергия в дадена страна членка продължава да зависи от дела (и наличието) на ядрена енергия и от използването на ВЕИ. Връзките и договорите с трети страни продължават да варират значително по оста Запад-Изток. Същото се отнася и за цените на природния газ. В тези условия надделява (не)желанието на отделните страни членки да предизвикат съществени промени, свързани с някои аспекти на енергийния съюз. Осъзнатите ползи от създаването на европейския енергиен съюз все още са по-малко от осъзнатите разходи.

4. Ефекти за енергетиката на България от приемането на визията за енергиен съюз

Основните въпроси за националната енергетика на България в контекста на приемането на визията за създаване на енергиен съюз в ЕС са: какви ще бъдат непосредствените и по-дългосрочните ефекти за страната ни от приемането на визията за енергиен съюз; какви действия трябва да предприеме страната ни, за да може да подобри както състоянието на икономиката си, така и позиционирането си в Европейския съюз. За разрешаването на тези проблеми трябва да бъдат избягвани краткосрочни решения, които биха могли да застрашат дългосрочната интеграция на българския енергиен пазар в европейския.

Намирането на решения на тези въпроси е трудно, защото е породено от натрупването на множество дисбаланси в енергийния сектор през последните години, като:

- ниска енергийна ефективност при потреблението на енергия в секторите индустрия, домакинства, транспорт;
- почти 100% зависимост от внос на природен газ от един източник, чрез един доставчик и по единствено трасе;
- постоянни текущи дефицити в регулирания електроенергиен пазар;

- натиск върху либерализирания сектор на пазара с цел избягване на допълнителни плащания, обусловени от исторически натрупани задължения;
- поддържане на по-ниски цени на електроенергията в електроенергийния пазар на България от регионалните;
- опит за „споделяне“ на разходите за „задължения на обществото“ с външния електроенергиен пазар;
- нежелание за извеждане от експлоатация на стари, замърсяващи електропроизводствени мощности;
- запазване на голям дял в пазара за държавната енергетика;
- инвестиции в нови големи електропроизводствени мощности с държавен ресурс;
- управление на енергийната бедност единствено чрез цените на енергийните ресурси;
- натиск върху енергийния регулатор (КЕВР) за приемането на политически коректни решения за цени, лицензии и правила на търговия.

Свръхрегулирането на сектора в България и разрешаването на посочените дисбаланси в системата случай по случай, водят до генерирането на нови дисбаланси. От друга страна е ясно, че няма регулатор в света, който да може да регулира „в реално време“ всички аспекти на сложните отношения в електроенергийната среда. Това е и една от основните причини за либерализацията на пазарите на едро, освобождавайки по този начин регулаторите на електроенергийните пазари от задълженията им да регулират цените на енергията от различни източници и оставяйки ги да регулират единствено цените на естествено монополните услуги – пренос и достъп до преносните и разпределителните енергийни мрежи. Досегашната промяна на енергийното законодателство в България „на парче“ с цел решаване на конюнктурните проблеми в сектора е за сметка на неговата дългосрочна устойчивост.

Предизвикателствата пред българския енергиен пазар не трябва да се пренебрегват, а да се разрешават, като се очертават възможните средносрочни и дългосрочни ефекти за страната ни от вземаните решения. Решенията трябва да обхванат въпросите, свързани с енергийната бедност, енергийната ефективност, развитието на регионалната енергийна инфраструктура, институционализирането на енергийния сектор, осигуряването на добри условия за функционирането на българската електроенергийна борса, както и проучването и разработването на местен добив на енергийни ресурси (най-вече на природен газ в дълбоко Черно море) с оглед понижаване на енергийната зависимост от внос на природен газ.

4.1. Енергийна бедност

През последните 10 години нито едно българско правителство не позволи на националния енергиен регулатор да определи цени на енергията, отговарящи на разходите за нейното добиване. Енергията трябва да струва на крайния потребител

поне толкова, колкото е нейната себестойност, а на енергийно бедните домакинства да се помага чрез различни социални програми[27]. Цената на енергията в България днес изпълнява едновременно две функции – тя е измерител на стойността и социален инструмент. Логично е да остане само първата функция. Навсякъде по света цените на енергията растат и ще продължават да растат поради много и различни причини. Страната ни няма как да остане незасегната от този процес, който не може да се преустанови, но може и трябва да бъде управляван от държавата и смекчен. Засега цените на енергията са относително стабилни поради дефлацията в България и в Европа, но това ще бъде временно явление.

Над две трети от българските домакинства изпитват затруднения при плащането на сметките си за отопление през зимата, което поставя България на първо място по енергийна бедност в ЕС. В тази категория към 2015 г. попадат около 70% от българите. Енергийните помощи (чрез активно подпомагане на енергийно бедните със специални социални програми) за ползващите централно отопление, течни и твърди горива и дърва трябва да осигуряват достойно преживяване на тези хора. С повишаването на доходите през годините процентът на енергийно бедните постепенно ще намалява.

В рамките на стратегията за енергийния съюз, България трябва да потърси възможности за решаване на проблема с енергийната бедност чрез следните инструменти:

- увеличаване на бюджетните разходи за енергийно бедни домакинства, но не само чрез помощи за потребление, а и чрез помощи за енергоспестяващи инвестиции;
- инвестиции чрез стратегическите енергийни фондове на ЕС в енергийни услуги, които ще осигурят нови работни места в най-бедните региони на България;
- премахване на кръстосаното субсидиране в енергийното ценообразуване;
- промяна в политиката на доходите[28] – по-високите доходи ще направят енергията по-достъпна за хората от гледна точка на цените.

---

[27] Ангелов И., „Настояще и бъдеще на нашата енергетика“: http://www.duma.bg/node/87019, 22.04.2015 г.

[28] Според проф. Иван Ангелов е необходима незабавна радикална промяна на политиката по доходите. По БВП на човек от населението имаме 47% от средното равнище в ЕС, а по средните доходи 23-25%. Средното относително равнище на нашата производителност на труда изпреварва два пъти средното относително равнище на доходите ни. С такива доходи енергията винаги ще бъде скъпа и недостъпна за милиони българи, независимо от вземаните мерки. То може да се преодолее само чрез повишение на средните доходи (заплати и пенсии) през следващите десет години до сближаването им със средното ни равнище по БВП на човек от населението в сравнение с ЕС. По-високите доходи ще направят енергията по-достъпна за хората от гледна точка на цените. Бизнесът вероятно ще се съпротивлява на такава политика, заплашвайки с влошаване на конкурентоспособността ни, но тази политика трябва да бъде наложена от държавата. Ниската конкурентоспособност на нашата икономика зависи не толкова от високите разходи за труд, а от големите енергийни, материални, транспортни и други разходи за единица продукция; от лошо управление на национално и фирмено равнище, кражби и корупция.

4.2. Енергийна ефективност

В резултат на различията в запасите на природни ресурси ЕС няма да бъде в състояние в краткосрочен до средносрочен план да се конкурира с най-големия си търговски партньор (САЩ) по цени на енергията. Тъй като Европа е нетен вносител на енергия, от решаващо значение за сигурността, конкурентоспособността и устойчивостта на нейната енергийна система е тя да прилага широк подход, основан на енергийната ефективност, създаването на конкурентни пазари на базата на интелигентни инфраструктури, диверсификацията на горивата и на пътищата за тяхната доставка и експлоатацията на конвенционални и неконвенционални енергийни източници, както и на иновациите.

Всяко съвременно общество разчита на два източника на енергия: от нови енергийни мощности и от повишаване на енергийната ефективност. Новите мощности могат да бъдат класически и от възобновяеми ресурси; базови и върхови, при рационално съчетание между тях. Структурата на нашите енергийни мощности, за съжаление, не е такава. Разполагаме с недостатъчни базови мощности (АЕЦ, ТЕЦ), които могат да се използват 7000 часа в годината.

В същото време в България са изградени прекалено много енергийни мощности за добив на електрическа енергия от възобновяеми ресурси (главно слънчеви и вятърни), които по очевидни причини се използват 1700-2200 часа годишно и тяхната енергия е многократно по-скъпа от тази на АЕЦ, ТЕЦ и ВЕЦ.

Предпочитан ресурс трябва да бъде спестената енергия, в резултат от по-рационалното използване на енергията. Не случайно се казва, че най-евтината енергия е спестената енергия. В развитите страни темповете на растежа на производството превишават трайно темповете на увеличение на изразходваната за него енергия. В някои страни се поддържа растеж на производството със същото количество енергия. Други постигат растеж на производството с по-малко енергия. Ние сме далече от тези три групи страни. Енергоемкостта на нашето производство е няколко пъти по-висока дори от тази в сравними с България по равнище на развитие държави.

Бъдещето е в повишаването на енергийната ефективност. То обаче изисква тотална структурна и технологична модернизация на икономиката и домакинствата ни, за което ще бъдат необходими милиарди левове инвестиции във физически и човешки капитал и поне 15-20 години.

През близките години България не може да разчита на рязко повишаване на енергийната ефективност като основен източник на допълнителна енергия. Необходимо е да продължим да изграждаме нови енергийни мощности и умни преносни мрежи при постепенно нарастване на енергийната ефективност. Пред страната ни няма друга алтернатива.

По данни на Евростат (табл.1, фиг.1) българската икономика е над 4 пъти по-енергоинтензивна по показателя „тон нефтен еквивалент от брутното енергийно потребление за 1000 евро от БВП“.

Новата стратегия за енергийния съюз предлага възможности за решаване на това предизвикателство чрез инвестиции в иновации[29], технологии[30] и решения[31]. Енергийната ефективност в България може да бъде подобрена и чрез:

- увеличаване на дела на природния газ в потреблението на домакинствата, бизнеса и публичния сектор след диверсификация на газовите доставки и осигуряване на по-конкурентни цени;
- осигуряване на част от крайното енергийно потребление в домакинствата, бизнеса и публичния сектор чрез директно използване на енергия от малки ВЕИ инсталации за отопление и охлаждане;
- инвестиции в частни и обществени сгради за подобряване на тяхната енергийна ефективност чрез фондове на ЕС и заемно финансиране.

Таблица 1. Индикатори за енергийна ефективност

Енергийна интензивност / години	2009	2010	2011	2012	2013
Енергийна интензивност на икономиката - ЕС-28	149	151,7	143,9	143,4	141,6
Енергийна интензивност на икономиката - България	661,4	668,8	705,5	669,9	610,6

Източник: Евростат

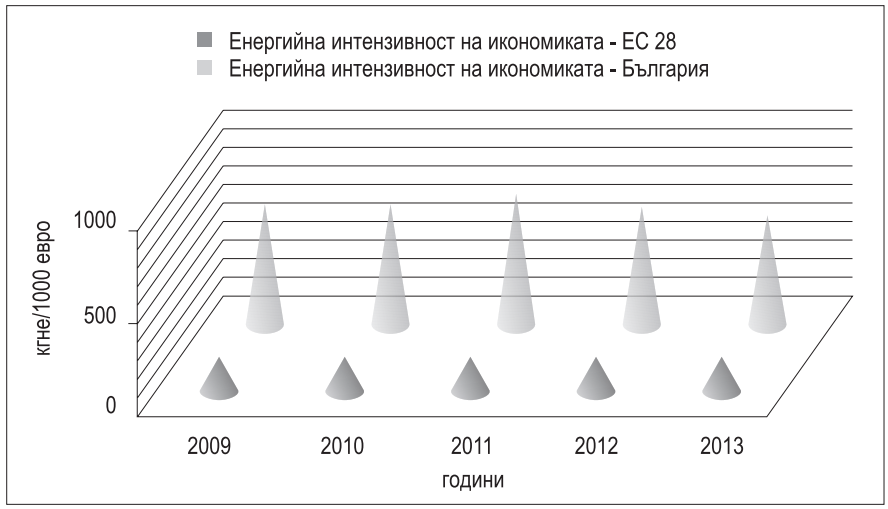
---

[29] Въпреки кризата, разходите на ЕС за НИРД настигат тези на САЩ и Япония. Публичните и частните инвестиции за технологично развитие в секторите, обхванати от Европейския стратегически план за енергийните технологии (плана СЕТ), са се увеличили от 3,2 милиарда евро през 2007 г. на 5,4 милиарда евро през 2010 г. Днес промишлеността осигурява и консумира около 70% от общите инвестиции за научни изследвания и нововъведения по приоритетите на плана SET, държавите членки финансират около 20%, а Европейската комисия - 10%. Научноизследователските усилия, обаче, остават разпокъсани сред държавите членки. Чрез по-добра координация между държавите членки и обединяване на ресурсите им потенциално би се повишила ефективността на научните изследвания, би се избегнало дублирането и би се натрупала критичната маса, необходима за важни технологични пробиви.

[30] През последните две десетилетия научноизследователските усилия в ЕС допринесоха значително за намаляване на цените и за технологичното развитие в ключови енергийни сектори като вятърната енергия и фотоволтичните системи. Благодарение на тези и на други фактори цената на фотоволтичните модули рязко спадна (3 пъти за няколко години). Целта на плана СЕТ за постигане на цена от 1 EUR/kW към 2030 г. може да се превърне в реалност още през 2020 г. В сферата на транспорта, благодарение на усилията на ЕС, успешно стартира използването на биогорива от второ поколение. За периода 2007 - 2013 г. програмата „Интелигентна енергия за Европа“ (ИЕЕ) е финансирала над 300 проекта за пазарно внедряване на технологии и преодоляване на нетехнологични пречки и е привлякла над 4 милиарда евро съпътстващи инвестиции. Програмата ИЕЕ II осигурява сътрудничество и с финансови институции с цел мобилизиране на инвестиции за устойчиво развитие на енергетиката за около 2 милиарда евро (при 38 милиона евро финансиране от ЕС) чрез нейните финансови инструменти ELENA (за подпомагане разработването на проекти) и MLEI (за мобилизиране на инвестиции в енергетиката на местно равнище). Очаква се тези инвестиции да генерират икономии на енергия, възлизащи на 2000 GWh годишно.

[31] Технологичният преход, необходим за постигането на енергийните цели на ЕС, е възможен само при съществено модернизиране на съществуващите енергийни инфраструктури.

Фиг.1. Енергийната интензивност на икономиката на България и ЕС за периода 2009 -2013 г.



Източник: Евростат

4.3. Регионална енергийна инфраструктура

Свързаността на българските енергийни мрежи с регионалната енергийна инфраструктура е изключително важна за развитието на енергийния отрасъл и електроенергийния пазар в България. Газовите връзки ще подобрят сигурността на доставките и ще осигурят повече ликвидност на местния пазар чрез достъп до нови източници, доставчици и трасета. Подобряването на електроенергийните връзки ще помогне за балансирането на свръхпроизводството на електроенергия в България с търсенето на електроенергия от съседните страни в региона. Някои от възможностите, които предлага европейският енергиен съюз, са:

- финансова подкрепа за газовите връзки към съседни страни (интерконектора Гърция - България и проектите с регионално и общоевропейско значение: TANAP[32], TAP[33], Южен/Турски поток, бъдещия LNG-терминал до Кавала и др);
- финансова подкрепа за електроенергийните мрежи, позволяващи износа на по-големи количества електроенергия към турския, гръцкия пазар и към Западните Балкани (а оттам и към Италия и Централна Европа).

4.4. Институционализация

За да функционира реално европейският енергиен съюз, най-вероятно ще бъдат създадени нови институции. По примера на Словения, където е базирана Агенцията за

[32] Trans Anatolian NAtural gas Pipeline Project: http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/

[33] Trans Adriatic Pipeline: http://www.tap-ag.com/the-pipeline

сътрудничество на енергийните регулатори (ACER), България може да предложи институционалният център на бъдещия енергиен съюз да бъде на нейна територия. Освен географска близост с основни настоящи и бъдещи доставчици на енергия от трети страни (Русия, Каспийския регион, Близкия Изток, Източното Средиземноморие и др.), България може да предложи и възможност енергийният съюз да се развива от мястото, където резултатите към настоящия момент по отношение на газова свързаност, енергийна бедност, енергийна ефективност и регулаторна независимост са най-незадоволителни.

Решението на Европейската комисия да намери устойчив модел за развитие на енергийния съюз именно от мястото, където той е най-необходим, е сериозно предизвикателство. Конкретни стъпки в тази насока са:

- създаването на институционален център на енергийния съюз в България (в райони, където има голям брой енергийни предприятия и проекти);
- основаване на местен научноизследователски център с обучителни програми за регулиране и управление в енергетиката;
- създаване на ново сътрудничество между страните от ЕС, страните от енергийната общност на Югоизточна Европа и страните от съседни региони (Черноморски, Каспийски, Източносредиземноморски, Близкоизточен и др.).

Изпълнението само на част от тези предложения би осигурило на България безспорни предимства при бъдещото развитие на енергийния съюз. Въпреки изоставането по отношение на целите „20/20/20" и Третия енергиен пакет, страната ни може да демонстрира желание за изпълнение на досегашните цели и амбиция да бъде регионален и европейски лидер в осъществяването на визията за европейския енергиен съюз.

Пропускането на възможността за заявяване на регионална лидерска позиция ще доведе до запълване на този институционален „вакуум“ от други страни - членки на ЕС, и до по-малко възможности за кооперирane (в следващите десетилетия, „островните“ стратегии трябва да бъдат заменени от стратегии за кооперирane) на България в рамките на енергийния съюз.

Изводи

1. Създаването на европейски енергиен съюз би довело до задълбочаване на интеграционните процеси не само в сектор „Енергетика“, но и в ЕС като цяло. В условия на енергиен съюз явлението „енергийна изолираност“ не би съществувало, а евентуални бъдещи енергийни кризи биха били предотвратени.

2. Съществуването на европейски енергиен съюз е гаранция за свързан, интегриран и сигурен енергиен пазар в ЕС.

3. Свободното движение на енергия трябва да бъде следващата основна свобода в ЕС. Енергията, която е в основата на нашата икономика, трябва да бъде устойчива,

надеждна и сигурна. Това ще бъде постигнато чрез нейното свободно движение през държавните граници на страните - членки на ЕС.

4. Солидарността между страните - членки на ЕС, в областта на енергетиката е възможна при наличието на стабилна електроенергийна и газова инфраструктура между всички държави - членки на ЕС. Съществуването на „Европа на две скорости“ в областта на енергетиката е абсолютно недопустимо.

5. Мненията на различни учени, анализатори и политици за това как ще функционира бъдещият европейски енергиен съюз са различни и противоречиви. Според част от анализаторите от интегриран континент в енергиен план Европа започва да прилича на архипелаг от острови, които имат ниска степен на свързаност със съседните страни. Предложенията варират от идеи за това да не се принуждават всички държави членки да работят с еднакво темпо при определяне на националните им енергийни приоритети, до идеи за приемане на нови мерки за засилване на интеграцията между отделните страни членки в енергийния сектор и определяне на приоритетните области за постигане на по-добри резултати в енергетиката.

6. Бъдещето на енергийния съюз през погледа на „визионерите“ и „прагматиците“ е различно. „Визионерите“ правят оценка на досегашната енергийна политика на ЕС и посочват допуснатите грешки (като например оставянето на разпределителните мрежи за електроенергия и газ извън Третия енергиен пакет и неспазването на сроковете за пълна либерализация на енергийния пазар от всички страни членки), предлагат две значими промени в енергийния пазар, свързани със създаването на регионални, а впоследствие и на европейски мрежови оператори и регионални агенции и оптимизиране на енергийния микс на европейско, а не на национално равнище. Според „визионерите“ към настоящия момент енергийният съюз е само израз без съдържание, той не е институция или организация, той е нещо, което все още не съществува. За да се превърне в истински съюз, той трябва да се институционализира в общи европейски институции.

7. Според „прагматиците“ (политиците от Европейския съвет) не са необходими ключови реформи в енергийния сектор, а конкретни области, в които да се работи приоритетно, а именно: подобряване на инфраструктурата и междусистемните връзки към периферните региони в ЕС в електроенергийния и газовия сектор; спазване на енергийното законодателство; повишаване на енергийната ефективност; използване на местни енергийни ресурси; намаление на въглеродните емисии; съответствие на всички споразумения с външни за ЕС страни с правото на Съюза; прозрачност в споразуменията при гарантиране поверителността на договорената информация; зачитане на правата на държавите членки сами да определят своя енергиен микс и да разработват своите природни ресурси; установяване на стратегически енергийни партньорства; разработване на стратегия за технологии и иновации в областта на енергетиката и климата.

8. Решението на Европейския съвет относно стратегията за създаването на европейския енергиен съюз ограничава обхвата на първоначално предложените промени

(лансирайки идеите енергийният съюз да бъде постигнат чрез еволюционни, а не чрез революционни мерки; определянето на енергийния микс да остане национален, а не общоевропейски приоритет; вътрешният енергиен пазар да се осъществи чрез мерки за инвестиции в инфраструктура, а не чрез общ енергиен регулатор; предложението общото закупуване на природен газ да не включва всички страни) ръстът на производството на нисковъглеродна енергия да се постигне чрез използване на ВЕИ и ядрени енергийни източници. Липсва равнопоставеност при свързаността с енергийните мрежи на съседните държави, налице е различие в цените на енергийните източници при отделните страни членки.

9. Ефектите за българската енергетика в резултат от приемането на визията за енергиен съюз могат да бъдат краткосрочни и дългосрочни. Страната обаче трябва да избягва краткосрочните решения на проблемите, които може да застрашат дългосрочната интеграция на българския енергиен пазар в европейския. Трябва да се премахне енергийното законодателство „на парче“, което решава конюнктурни проблеми за сметка на дългосрочната устойчивост в енергийния сектор. Не трябва да се предлагат краткосрочни решения на предизвикателствата пред българския електроенергиен пазар, а да се очертаят възможностите за средносрочни и дългосрочни решения за България, които да засегнат най-вече въпросите за енергийната бедност, енергийната ефективност, регионалната инфраструктура, необходимата институционализация. България трябва да предложи институционалния център на бъдещия енергиен съюз да бъде на нейна територия, поради географската си близост с настоящите и бъдещи доставчици на енергия от трети страни за ЕС. Така България ще се превърне в регионален и европейски лидер в осъществяването на визията за енергиен съюз. Така страната ни ще бъде част от промяната, вместо да я следва. Така възможностите на България за коопериране в рамките на енергийния съюз ще са по-големи и страната ни ще допринесе реално за подобряване на интеграционните процеси в ЕС, от което днес Европа има изключителна необходимост.

Използвана литература

1. Andoura S., ‘Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence’: www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf, проверен на 14.04.2015 г.
2. Andoura S., J. Vinois, J. Delors (2015), ‘From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal’: www.delorsinstitute.eu/media/energyunionandouravinois-jdi-jan15.pdf, проверен на 14.04.2015 г.
3. Andoura S., L. Hancher, M. Woude (2010), ‘Towards a European Energy Community: A Policy Proposal’: www.institutdelors.eu/media/etud76-energy-en.pdf, проверен на 14.04.2016 г.
4. Buchan D., M. Keay (2016), ‘Europe’s Long Energy Journey: Towards an Energy Union?’, Oxford University Press, USA, p. 256.
5. Genoese F., A. Dimitrova, C. Egenhofer, (2014), ‘Energy Union: Can Europe Learn from Japan’s Joint Gas Purchasing?’, CEPS commentary.

6. Glachant J., (2014), 'A New Energy Policy for the New European Commission?': http://fsrpolicybriefs.eu/, проверен на 1.04.2016 г.
7. http://direct.europe.bg/?id=14292&category=243
8. https://www.premier.gov.pl/en/news/news/donald-tusk-on-the-polishproject-of-the-european-energy-union.html, проверен на 14.04.2016 г.
9. Renssen S., (2015), 'A „J'Accuse" from an ex-EU official: only a real Energy Union can save the EU energy market': www.energypost.eu/jaccuse-ex-eu-official-real-energy-union-can-save-euenergy-market/, проверен на 14.04.2016 г.
10. Schubert S., J. Pollak, M. Kreutler, 'Energy Policy of the European Union', The European Union Series, Palgrave Macmillan, 2016, 336 страници
11. www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/, проверен на 14.04.2016 г.
12. www.energypost.eu/interview-jean-michel-glachant-get-energy-union-need-newinstitutions/, проверен на 14.04.2016 г.
13. Ангелов И., „Настояще и бъдеще на нашата енергетика": http://www.duma.bg/node/87019, 22.04.2015 г.
14. Бонева, С. (2014), „Третият енергиен пакет на ЕС - гаранция за либерализацията на пазара на електроенергия и газ в общността", on-line списание „Наука и технологии", том 4, с. 129-132.
15. Георгиев, Ат. (2013), „Регулаторни аспекти на европейската енергийна общност", Енергийна дипломация. Външнополитически изследвания, Дипломатически институт. Министерство на външните работи, с.67-75.
16. Директива 2009/72/ЕС член 36 и 37.

КРИЗАТА НА МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА КАТО ПРИМЕР ЗА КОНСТРУИРАНЕ НА ПРОВАЛ В ПАРТНЬОРСТВОТО С ЕС

Проф. дсн Георги Димитров,
катедра „Европеистика“,
СУ „Св. Климент Охридски“

1. Кой е проблемът, който ни занимава?

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е ключов елемент в структурата на партньорството между правителствата на България и Европейската комисия, чрез който се реализират политиките на Европейския съюз и се придава смисъл на самото членство на страната ни в този съюз. Той не е само пореден детайл в партньорството, отделен случай на специфични секторни политики в областта на правосъдие и вътрешни работи. Обратното, той е откроващо се емблематичен, доколкото снема в себе си цялостния характер на взаимоотношенията между ЕС и българското общество и, в този смисъл, е демонстративен за естеството на тези отношения. Кризата на МСП следва да бъде разбрана в дълбочина, защото тя дава отговор на въпроса, на който е посветена третата международна конференция на специалност „Европеистика“: „Има ли достатъчно Европа и достатъчно съюз в Европейския съюз?“. Въпросът е изключително основателен, много актуален и ни отпраща към първопричините за всички проблеми, които преживяваме напоследък като граждани на ЕС – независимо дали ще става дума за спасяването на гръцката финансова система, бежанската криза, желанието на поне половината британци за излизане от Съюза или отлагането на разширяването на Съюза за неопределено бъдеще.

Като във всеки друг дълбок и съществен въпрос, в този също има скрита уловка - питането има ли достатъчно Европа и съюз в ЕС, неявно допуска, че ние вече знаем какво е Европа и какво е ЕС, за да можем да преценяваме дали наличното е „достатъчно“. Добре известно е обаче, поне на онези, които сериозно са се занимавали с тази проблематика,

че същностна специфика на Европа е нейната неопределеност[1]. През хилядолетната си история Европа е променяла не само географията, но и същината си. Ако си дадем сметка, че най-важното за Европа е нейната цивилизационна отлика - способността да се развива постоянно, то тогава ще ни е важно напомнянето от Норберт Елиас, че „цивилизоването на народите не е завършило“ (Холбах)[2]. А това вече ни подготвя за сблъсъка със същинския проблем – защото дори да приемем за достатъчно самоопределянето на ЕС като институционално-правна система за развитие на обществата, които го изграждат, то това в никакъв случай не ни казва какво точно е Европейски съюз.

Добре известно е, че въпросът за същността ни се явява особено отчетливо като въпрос за границата - къде започва (или престава да е налично) онова, което ни интересува? В този смисъл позоваването на Копенхагенските критерии за членство сякаш съдържат отговор на въпроса за същността на ЕС и тази препратка е доста често срещана. Но очакването на отговор се оказва илюзорно и се разсейва веднага щом прочетем конкретния текст, в който тези критерии са посочени. Най-преднамерено използвам глагола „посочвам“, а не „дефинирам“, защото поне за изследователите на процеса „европеизация“ е несъмнено, че съдържанието на Копенхагенските критерии е в изключително висока степен неопределено, неясно и подлежащо на интерпретации.[3]

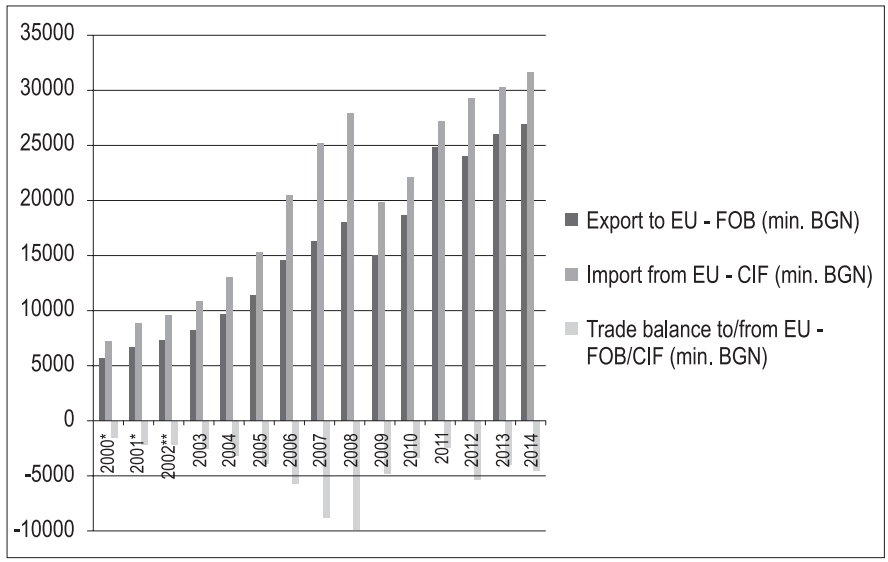
---

[1] Тук ще е достатъчно да дадем само два от множеството характерни примера. Един от най-влиятелните съвременни британски социолози Джерърд Деланти твърди: „[...] *дефинирането на Европа е изпълнено с проблеми, тъй като Европа е изменчива идея, а не нещо очевидно. Погрешно е Европа да се разглежда като регион по простата причина, че тя означава различни неща за различни хора в различни контексти.*“ *„Европа не може да бъде сведена до идея, идентичност или реалност, защото самата тя е структурираща сила. Реалност е дискурсът, в който се форматират идеите и идентичностите и се учредяват историческите реалности*“. (Деланти 2004: 16). По друг начин и с различни смислови акценти, най-големият български културолог Богдан Богданов заявява по същество същото: „*По-пълното представяне на Европа се налага от сложността на продължаващия да се променя феномен, от сложните му отношения с подвижното несъвпадащо с него понятие за Европа, но и от бъдещите ползвания на много и разнообразни субекти с разнообразни цели. Поради това и поради продължаващото ставане, което е и продължаващо разбиране, колкото и пълно да представим предмета Европа, той ще си остава незавършен и неидентичен на себе си.*“ (Богданов 2001:20). Повече по въпроса вж. в Димитров (Димитров 2012).

[2] Елиас избира мисълта на Холбах за мото на своя двутомник, смятан основателно за класика на социалните науки, който тромаво е преведен на български като „Относно процеса на цивилизация“ (Елиас 2000).

[3] ‘Membership requires that candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate’s ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.’ (Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993, 7.A.iii - http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf, посетена на 06.06.2016). Дали изброеното в първото изречение е изчерпателно, или само ориентировъчно; дали са еднопорядкови по тежест всички изброени елементи на обществения живот и каква е връзката между тях; дали второто изречение само резюмира общия смисъл на подразбиращата се системна връзка между изброените индикативни елементи в първото, всеки от който няма еднозначна или общоприета научна или правна дефиниция, или се въвежда нов, различен критерий - всичко това е предмет на взаимно оспорващи се интерпретации. Достатъчно е да спомена, че въвеждането на нови критерии още на Съвета в Мадрид през 1995 г. показва, че посоченото в Копенхагенските критерии е повече ад хок конструкция, а не „необходими и достатъчни условия“; може и да са необходими, но явно не са достатъчни. Дори и да допуснем, че постигането на паричен съюз е относително ясно като цел, въпреки продължаващото и в момента негово развитие (Симеонов 2015), то в никакъв случай не можем да кажем същото по отношение на „политическия съюз“.

Днешният ЕС е наследник на Европейските общности и не е случайно, че „четирите свободи на движение“ (на стоки, услуги, капитали и работна сила[4]) са основно постижение и съдържание на съюзния живот. Още по-малко е случайно, че в укрепването и развитието на общия пазар между страните членки са постигнати реални и големи успехи. Например, за последните 10 години стокообменът даже на България, която не е пример за успешно икономическо развитие, с останалите страни - членки на ЕС, е нараснал около пет пъти:



Източник: НСИ, 2016.

Ръст от такъв порядък (когато се измерва не с процентни пунктове, а с пъти) безусловно може да се определи като развитие.

Проблемът обаче започва, когато се запитаме с какво е повече ЕС от просто общ пазар. В частност – в какво точно се състои съюзът? Бедата е, че пазар и съюз са твърде категориално различни социални светове: пазарът е взаимноизгоден обмен на дейности в защита на частния ни интерес, но съюзът предполага много повече - единство на ценности, цели, инструментариум; предполага съвместност на постигането на тези цели и споделена отговорност както за успехите, така и за провалите. Заради този комплекс на съвместно действие говорим именно за ***партньорство*** в съюза, а не просто за взаимноизгоден обмен на дейности и продукти. По отношение именно на партньорството в ЕС нещата не са така еднозначно в полето на устойчивия успех, както е в случая с пазара. Тази изначална разкраченост на ЕС между пазар и съюз е

[4] Според ДФЕС четвъртата свобода се отнася до движението на хора, но фундаменталната разлика между хора и работна сила стана ясна за старите страни членки едва след масовото нахлуване на роми от Румъния и България с претенции към местните осигурителни системи, които обаче не искат да са работна сила, като поставиха в безизходна ситуация дори властите на иначе толерантната и защитаваща правата на личността Франция.

причината, която е в основата на кризата на взаимоотношенията между България и ЕС[5], а приложението на МСП е само нейна много добра илюстрация.

2. Какви са основанията да говорим за криза на МСП

2.1. Какво е и какво не е Механизмът за сътрудничество и проверка

Тази година се навършва цяло десетилетие, откакто МСП е въведен в действие, и поне веднъж годишно, около поредното публикуване на политическите доклади с наблюденията, изводите и препоръките на Европейската комисия, в публичното пространство се шуми интензивно около тях. При все това, не само значителна част – около половината – от гражданството на България и Румъния честно признава, че не познава механизма[6], но и в бързо разрастващата се специализирана научна литература, която пряко се занимава с МСП и неговите социални ефекти, далече няма единодушие относно смисъла - замисъла, целите и начина на реализация на този механизъм, а съответно и много съществено варират аналитичните оценки за ефекта от приложението му[7].

Без да навлизаме в дълбочината на тези спорове, ще отбележим само, че има фундаментална разлика, достигаща до несъизмеримост, между разбирането на МСП като „регулярен мониторинг над прогреса в борбата с корупцията в България и Румъния“ или като „политически инструментариум за съвместно провеждане на политики за реформи, целящи утвърждаване върховенство на правото, за да бъдат защитени правата и интересите на гражданите и бизнеса, така че пълноценно да се носят отговорностите и да се ползват благата от членството в ЕС.“[8]

Много удобно би било да заклеймим първата интерпретация като повърхностна и ограничена, а втората да обявим за същинска, автентична към замисъла на следприсъединителната условност на ЕС. Това би означавало сериозно да подценим собствено политическия проблем, че по начина на приложението си МСП бе сведен до мониторинг и преобладаващия в пресата и академичната литература образ на механизма *възпро-*

---

[5] Със сигурност към днешна дата ЕС е в криза на взаимотношенията с Унгария заради политиката на нелиберална демокрация на радващия се на висока електорална подкрепа министър-председател; с Полша - заради посегателството срещу върховенството на правото от правителството на дясно-националистическата партия, каквито обвинения имаше преди това и срещу първото правителство на Виктор Понта в Румъния. С други думи, проблемът е сходен за обществата, получили достъп до ЕС при Петото разширяване, а в националните случаи варират формите и силата на проявлението му (Ágh 2015).

[6] Flash Eurobarometer 406: The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania - second wave, (https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2035_406https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2035_406, посетена на 06.06.2016). На въпроса „Знаете ли, че Европейският съюз чрез Механизма за сътрудничество и проверка вече оценява прогреса на страната към постигане на стандартите за справяне с корупцията, (за България - организираната престъпност) и недостатъците на съдебната система?“ утвърдителен отговор дават 56 на сто от румънските граждани и 44 на сто от българските.

[7] Вж. обзорния материал на Димитрова (Dimitrova 2015) и на Димитров и колектив (Dimitrov et al 2016) в работните документи на проекта MAXCAP.

[8] Вж. преамбюла към първия доклад на ЕК от 2007, в който самият механизъм се представя пред европейската общественост чрез целите и задачите си. Сравни с анализа на Алегре и колектив (Alegre et al.2009).

извежда едностранчивата му употреба, наложена от практиката. Но това би попречило на анализа на причините за разминаването между замисъл и реализация на МСП, а тези причини са не по-малко важни от съдържателните констатации на мониторинга. По-точно е да се каже, че находките в хода на наблюдението са в същностна зависимост с причините за едностранчивата реализация на МСП.

На второ място вече идва още по-съществената разлика, че от минималистичната и от разширената интерпретация на механизма произтичат диаметрално противоположни оценки за неговата резултатност. Ако МСП се сведе до редовно наблюдение над изпълнението на поредица от мерки за борба с корупцията в България и Румъния, препоръчани от Комисията, то тази задача е изпълнявана изключително успешно и не ни остава нищо друго освен да поздравим ЕК за отлично свършената работа. Ако МСП се мисли обаче като инструмент за постигане на политическия резултат по спазване на европейските стандарти в областта на върховенството на правото в ЕС в двете наблюдавани страни, то тази цел си остава толкова далечна, колкото и преди 10 години. Тогава ще следва императивно да се признае твърде слабата резултатност от приложението на механизма; ще стане необходимо да се разберат причините за ограничената ефективност и, най-важното, ще трябва да се потърсят политически варианти за рязко увеличаване на тази ефективност.

Накратко, ако двете различни тълкувания на МСП отвеждат към различни оценки за работата на ЕК, то, меко казано, не е изключено изборът на интерпретация да е повлиян от предпочитания към иначе логичните изводи от нея. Тъй като при диаметрално противоположни становища, в които се дава оценка за резултата от приложението на един социално-политически инструмент, е твърде вероятно самите оценки да са повече проява на предвзета ценностна позиция, а не на аналитична обосновка, то в случая е изключително важно да бъдем пределно прецизни в изясняване на позицията и аргументите си.

2.2. Какво означава „провал на МСП“: не постига собствените си цели в предвидените срокове

Както вече стана ясно, включително в научната литература се срещат възгледи, според които МСП е едва ли не триумф на спедприсъединителната условност на ЕС (Sedelmeier/Lacatus 2016; Gateva 2015; Vachudova/Spendzharova 2012). Тези оценки са в унисон с високата, безусловно положителна оценка, която самата ЕК си дава – както през 2012 г., така и през 2015 г.[9]

---

[9] В тази връзка са симптоматични както докладите на ЕК за България и Румъния от 2012 по МСП, съдържащи цялостна оценка на случилото се до онзи момент, така и съобщението за пресата по повод на обявяването на резултатите от Flash Eurobarometer 406, в което се акцентира единствено върху категорично преобладаващото желание на гражданите на двете съседни и социално еднотипни страни приложението на механизма да бъде продължено. Но се пропуска акцентът, че също така преобладаващата оценка, по-силно изразена в България, че през последните пет години на приложението на механизма ситуациите с корупцията и проблемите в съдебната система са се влошили. Както и фактът, че колкото е по-социално незрял респондентът, толкова по-висока е оценката за приложението на МСП, също така по-висока оценка за механизма дават онези, които не са запознати с него, а при познаващите го оценката е обратната.

Едва ли читателят би могъл да си представи каква ожесточена битка се наложи да проведе ръководеният от мен екип в началото на 2016 г. с професионалната общност на изследователите на разширяванията на ЕС в рамките на проект MAXCAP[10], за да докажем, че е не по-малко валидна и алтернативна гледна точка. Тя твърди буквално следното:

„...приложението на МСП за последните 10 години е по същество „смесена картина". Същностната неоднозначност се дължи на несъмнения положителен натиск върху местните власти да прокарват систематично реформи в подкрепа на върховенство на правото и да постигат стандартите на членството в ЕС, от една страна, но от друга - на постигане на твърде ограничен напредък към тази главна цел. Последното може да се оцени като съществено, ако го съотнесем към момента на влизането на двете страни в ЕС, но то е все още недостатъчно, за да ги направи съизмерими с останалите страни - членки на Съюза." (Dimitrov et al. 2016).

Изрично подчертавам, че нашата аналитична оценка не е еднопланова. Ние не отричаме момента на съществен принос на МСП към провеждането на политики за противодействие на корупцията и за утвърждаване на върховенството на правото както у нас, така и в Румъния, нито пък омаловажаваме относителната преднина на румънската ситуация в сравнение с българската. Твърдим обаче, че този досегашен принос е крайно недостатъчен, защото не променя трайно и в качество която и да е от двете ситуации. С други думи, приложението на МСП:

- Не постига ***необратим успех*** в двете общества, в които е прилаган. Тук имаме предвид не толкова важното наблюдение на румънската изследователка Михаела Раковита (Racoviță 2011), че над 80 на сто от приетите мерки за борба с корупцията в Румъния са обезсилени впоследствие с решения на тамошния парламент, колкото констатациите на самата ЕК, която в обобщаващите си доклади за двете наблюдавани страни през 2012 г. изведе обратимостта на постиженията в борбата с корупцията като основен момент на заявената сериозна загриженост.
- Не постига развитие, а само ***условен напредък*** (с много уговорки и висока доза доброжелателно, но пожелателно мислене), вариращ от година на година във всяка от двете страни и отдаващ моментно първенство ту на едната, ту на другата страна (Димитров и колектив 2014; Димитров и колектив 2015; Dimitrov et al. 2016).
- Не постига ***целите, за които е създаден и в периода за приложение, който е бил иман първоначално предвид***.[11]

---

[10] Повече за този голям международен проект по 7РП и неговите резултати може да се научи от неговия официален уеб сайт: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/home.html.

[11] Този въпрос също е предмет на яростни оспорвания. Поради това е важно да се знае, че всички участници в процеса на създаването на МСП, до които сме имали достъп - а това са четирима високопоставени служители в администрацията на ЕК, с пряко отношение към МСП, са единодушни в спомена си, че при въвеждането на механизма ЕК е очаквала приложението му да доведе до постигане на заложените цели в рамките на няколко години. (Неопределеността в „няколко" обаче изключва продължителност от порядък на цяло десетилетие.) Същото каза и бившият говорител на ЕК, г-н Марк Грей в интервю за Българското национално радио през есента на 2015 г., а и бившият министър на правосъдието г-н Христо Иванов в изказване на публичната дискусия „Юнкер, България и защитата на върховенството на правото", 9 март 2016, Информационен център към Представителството на ЕК в София.

Нещо повече, въз основа на проучванията, които сме провели и чиито резултати вече сме направили достояние на европейската общественост (Димитров и колектив 2014; Димитров и колектив 2015; Dimitrov et al. 2016), твърдим, че МСП - в сегашния му вид - не би и могъл да постигне друга, по-висока резултатност. Причината за това е в самия изходен дизайн на механизма, който е обречен в процеса на приложението му да се съсредоточи върху мониторинга за сметка на партньорството, иначе присъстващо като декларация дори в названието на самия инструмент за следприсъединителна условност на ЕС. Тъкмо това е политическото предизвикателство, което искаме да изясним в по-големи детайли. Защото, както ще видим, то не се отнася само до частния случай на отношенията между ЕС и България и Румъния, а се разпростира върху принципите на взаимоотношения на ЕС с новоприсъединяващи се страни, които имат и ще продължават да имат фундаментални последици върху устойчивостта на самия Съюз.

2.3. Какво имаме предвид, когато говорим за „конструиране" на провалено партньорство?

Преди да премина към конкретната аргументация на основната теза, ще си позволя една последна ключова уговорка за прецизиране на отстояваната позиция. Тя се свежда до единството на следните три акцента:

- провалът на МСП не е „случил се", той е съграден;
- социалният конструктивизъм е нещо съвършено различно от „рационална конструкция";
- партньорството е същностно условие за успех на МСП, поради което провалът на МСП произтича от провала на партньорството (Димитров и колектив 2014).

На първо място е изключително важно да се подчертае, че настоящата кризисна ситуация в отношенията между България и ЕС[12] не е просто случаен резултат от стечение на произволни обстоятелства в хода на приложението на МСП. Обратното, начинът на приложение на механизма пряко произтича от качеството на неговия изходен дизайн като инструмент за следприсъединителна условност на ЕС и поради това той носи характера на условността. МСП нито е природно-естествен, нито универсален, нито пък е единствено възможният. Той е бил създаден от определен субект за постигане на строго определени цели в специфична среда и задължително следва да е отговорност на създателя на инструмента да го направи пригоден към спецификата на средата. Изборът и направата на механизма са терен за носене на отговорност и част от съпротивата, която нашата теза предизвика, произтича тъкмо от това, че в пряк текст поставя този въпрос.

Второ, голяма част от „основния поток" на академичната литература при изследванията на разширяването на ЕС се разгръща в парадигмата на рационалния избор и рационалния институционализъм.[13] Ключова предпоставка на тази парадигма е допус-

---

[12] Височайшото посещение на магистратския елит в Брюксел на 18 май 2016 г. за обсъждане съдбата на МСП и мониторингът над прокуратурата от екип на ЕС, който трябва да започне още през първата половина на настоящата година, са само видимите симптоми на тази криза.

[13] Вж. работите, например, на Улрих Седелмайер, Франк Шимелфенинг, Таня Бьорзел. Рационалният институционализъм е заявената парадигмална ориентация и на проект MAXCAP (http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/home.html, посетена на 06.06.2016 г.)

кането, че процесът на разширяване на ЕС се осъществява от рационални субекти с пълен контрол върху факторите на своето взаимодействие, които се планират и реализират съобразно ясно определени цели чрез привличане на прозрачно ясен инструментариум. Когато тук говоря за конструираност на кризата във взаимоотношенията между България и ЕС, нямам предвид нищо такова. В традициите на социалния конструктивизъм[14] се има предвид тъкмо обратното – разпознаване на социални „сили“ и механизми, които изграждат субектността на социалното действие, т.е. произвеждането на социалното действие е чрез конкретните му дейци, но не поради техните рационални планове, които са само един от конституентите на ситуациите. В този смисъл да се изследва конструираността на кризата във взаимоотношенията на България и ЕС означава да се отиде отвъд рационалния план и да се стигне до онези, оставащи често неосъзнавани от дейците, фактори, които действат през тях и структурно форматират хода на социалния живот.

Трето, наименованието на инструмента за предприсъединителна условност „Механизъм за сътрудничество и проверка“, колкото и да е енигматично към съдържанието на този механизъм, е недвусмислена заявка за политическия характер на инструмента. Поне на декларативно равнище ЕК заявява своята ***партньорска нагласа*** за постигането на целите, за които този инструмент е предназначен. Което е напълно в духа на ценностите, които стоят в основата на изграждането на ЕС и които се предполага, че отвеждат към реализация именно на съюзността в тази безпрецедентна институционално-правна социално-политическа реалност, целяща интеграцията на европейските общества. Изрично подчертаваме обаче, че партньорството безусловно предполага споделена субектност, което влече след себе си ***и ангажимент към споделяне на отговорността към резултата от кооперираното действие***. Кооперация без отговорност е ТКЗС и поне в България знаем какво значи това.

След тези концептуално-методологически уговорки ще аргументирам основната теза.

3. МСП като форматиран от изминатия път на предприсъединителната условност

Налага се накратко да припомним историята на Източното/Петото разширяване на ЕС, защото МСП е продължение и въплъщение на политическия подход, чрез който то бе реализирано. За разлика от „политически коректната“ версия за този процес, която го представя като „най-големия успех на външната политика на ЕС“, изследователите, познаващи детайлите, отдавна са изяснили една твърде различна истина за хода на събитията (Maresceau 1997; Cemona 2003; Dimitrova 2004). ЕС възниква в началото на 90-те години на XX век не на последно място като отговор на необходимостта западноевропейските общества да бъдат предпазени от многомилионни миграционни вълни от страните, в които рухна военно-политически и икономически поддържаният „социа-

[14] До към средата на 80-те години на XX век най-цитираната книга в социалните науки е „Социалното конструиране на реалността“ на Питър Бъргър и Томас Лукман (Бъргър/Лукман 1996) и влиянието на тази парадигмална ориентация в редица хуманитарни и социални науки и до днес остава значително.

листически строй“. За да не дойдат милионите източноевропейци в обществата с развита пазарна икономика, плуралистична представителна демокрация и върховенство на правото, от синтеза на които произтича устойчивото социално-икономическо развитие и високото качество на живота, този модел на обществен живот трябваше да бъде изнесен в техните национални общества. Проблемът е, че до този момент развитието на европейската интеграцията се осъществява предимно в полето на икономиката. Декларациите за важността на политическите и правни аспекти на ЕС никога не получават практическа реализация чрез финансово подкрепени съюзни политики (Maresceau 1997). На това отгоре току-що възникналият ЕС няма никакъв опит в решаването на безпрецедентната задача по цивилизационна трансформация на цели общества, колкото и иначе неговите елити да са наясно, че изпълнението на тази задача е условие за запазване на мира, стабилността и просперитета в Европа. Тъкмо и поради това, както е изяснено в литературата, въвеждането на Копенхагенските критерии не е прицелено в започване на Източното разширяване, а в неговото отлагане. Високата степен на неопределеност, както и изключителната рисковост на решаваната с разширяването задача обуславят напълно разбираема изключителна предпазливост на страните членки.

Тази предистория обуславя характера на политиката за Източното разширяване. Той е форматиран от две ключови обстоятелства. Първо, процесът е оставен да се развива под натиска от стремежа на страните от Централна и Източна Европа да се откъснат от комунистическото си минало и гравитационните сили на Русия. Това означава, че на разширяването на ЕС се гледа като на носещ преобладаваща изгода за страните кандидатки, към която западните партньори проявяват разбиране, макар и без ентусиазъм. Което оправдава процеса на разширяване да преминава в парадигмата на „властова асиметрия“ и „тояга и морков“ по посока на икономическа интеграция, даже по-тясно: на пазарна интеграция, основно чрез прехвърляне на aquis communautaire в националните законодателства. Какво се случва отвъд тесните рамки на този правен пренос, не изглежда да има значение. Второ, поради нежеланието на повечето страни членки да се ангажират активно с рисковете на разширяването (с изключение на интензивния патронаж на Скандинавските страни над Прибалтийските републики и на постоянния ангажимент на Германия към Вишеградската група), политиката на разширяване се оказва доброволно отдаден приоритет на ЕК, която активно търси сфери на компетентност, чрез които да увеличава тежестта си в институционалната геометрия на ЕС (Grabbe 2006). Това означава обаче, че характерът на разширяването е форматиран от специфичната компетентност и начин на работа на ЕК, в резултат от което и целият процес получава процедурно-бюрократичен уклон (Hughes et al. 2005).

3.1. Задачите на Източното разширяване и условността като enlargement policy инструмент: Фазите на трансформация на предприсъединителния инструментариум – ескалираща важност на бюрократизирания инструмент

Литературната традиция в изследването върху Източното разширяване на ЕС изрично подчертава ключовата особеност, че процесът протича без правна рамка и няма характер на договорни отношения, което означава регламент на взаимните задължения

(Maniokas 2004; Kochenov 2014; Müller-Graff 1997). На страните кандидатки им се вменяват задължения като страни членки, но по отношение на правата те са третирани като външни за ЕС, т.е. като безправен субект. Всъщност и самият израз „субект“ не е особено подходящ, защото чрез поредицата административни документи с все по-нисък ранг на правна тежест и сила (План 2000, а след това партньорствата за асоцииране и годишните мониторингови доклади на ЕК за всяка от страните) ЕС се ангажира единствено с предоставяне на *ад хок* ръководства за действия на националните правителства - без концептуална обосновка, строга и проверима методология и еднозначна определеност на конкретните цели. Нещо повече, никой не подлага на съмнение изначалната задача на процеса на разширяване да бъде достатъчно гъвкав, за да съдържа в себе си възможност за политически мотивирано маневриране, т.е. вземане на решение с оглед чисто политически интереси в променящ се конкретен контекст (Cremona 2003; Grabbe 2006; Hughes et al. 2005; Gateva 2015). Тази особеност на Източното разширяване обуславя изключителната важност, която инструментариумът на условността получава в процеса – до степен, че самата предприсъединителна условност (изпълнение на поставени пред националните общества задачи като условие за напредък по преговорите и техния евентуален завършек) започва да бъде възприемана като същина на предприсъединителния процес. Това обаче не означава, че собствено политическите процеси с техните национални и партийни интриги и византийски отношения отпадат от хода на разширяването. Обратното, макар и маргинализирани по значение, те запазват активно присъствие, но вече скрити вътре в начина на реализацията на предприсъединителна условност, изглеждаща универсална и напълно надпартийна.

Както е добре известно (Grabbe 2006; Chiva/Phinemore 2012; Gateva 2015), предприсъединителната условност на ЕС всъщност е много комплексна. Тя включва цял арсенал от твърде различни инструменти – модели, пари, мониторинг[15], институционални партньорства (туининг), „опазване на достъпа“. Няма съмнение, че в хода на предприсъединителния процес целият този комплекс от инструменти за реализация на условността е приложен в действие. Въпросът е обаче, че измежду всички останали тъкмо мониторингът придобива приоритетна важност.

Причината за диспропорционалната, спрямо всичко останало, значимост на мониторинга е същата, която превърна условността в почти синоним за цялата политика на разширяване на ЕС. Понеже от ЕК се очаква да действа по надпартиен начин, от нея не може да се иска друго освен да въвежда и да следи за спазването на съюзната нормативна рамка.[16] Освен това при необходимостта да следи за напредъка на всяка от страните „по обективен начин“, но при свръхвисока неопределеност на целите по

[15] Преднамерено не превеждам мониторинг като наблюдение, защото това би породило голяма опасност да се подведем по всекидневната словоупотреба, която свързва наблюдението с гледане. Тук всъщност става дума за специфичен инструмент в методологията за управление на обществени процеси, в основата на който е сложното умение да се премине от конкретни регистрирани факти към общия им смисъл и степен на реализация на целите, съобразно които управляваме.

[16] Сравни с твърдението на Саймън Хикс, че ЕС - по силата на минималния си бюджет, за разлика от националните правителства, които могат да ползват между една и две трети от брутния национален продукт за постигане на собствените си политически приоритети - е обречен на провеждане на политика основно чрез регулации, а не чрез (преразпределителни) политики (Hix 2008).

цивилизационната трансформация на посткомунистическите страни, ЕК е почти обречена да приоретизира прехвърлянето на европейското в националното законодателство, защото то е относително лесно за наблюдение, както и за измерване в количествени оценки. Напредъкът по посока на покриването на съдържателните социални стандарти за членство в ЕС (институционален капацитет, качество на демокрацията, върховенство на правото) е практически неустановим в категориите на „обективното измерване“, което обаче трябва поне да легитимира политическите решения за приемането или отлагането на една страна за членка на ЕС. Мониторингът, от една страна, е запазен периметър на компетентност за ЕК и, от друга страна, е най-лесно постижимото с оглед необходимостта да се оценява ходът на подготовката за членство в ЕС, при непрекъснатия натиск на страните от ЦЕИ за максимално бързо приключване на процеса по присъединяване (Maresceau 1997) – при тези предпоставки е повече от логично, че именно той става приоритетен инструмент на предприсъединителната условност, чрез който се реализира взаимодействието между ЕС и страните кандидатки. ***Поглъщането на политическия процес от инструмента за неговата реализация, при това в едностранчива трактовка, има обаче висока цена***.

3.2. Мониторингът снема в себе си характера на политическия процес – неизбежност на кризата

Цената, за която става дума по-горе, има поне две страни. Първо, начинът на провеждане на тази практика носи в себе си отличителните белези на начина на работа на ЕК по принцип – бюрократични действия, основани на прецедент, а не от промислена стратегия, рационално обоснован план и стриктна методология, отвеждаща към еднозначен резултат. Но това няма как и да не бъде така, защото, второ, политическият процес, който е обслужван от работата на Комисията, се характеризира с висока степен на неопределеност – няма как да има еднозначно определяне на стандартите за членство в непрекъснато променящия се ЕС, още повече че претенциите към страните от ЦИЕ са такива, че дори старите членки на ЕС не биха отговорили на тях в пълна степен (Cremona 2003; Grabbe 2006).

Трето, високорисковият характер на Източното разширяване налага необходимостта едновременно ЕС да задава целите, приоритетите и разполагането на задачите във времето, но същевременно разбираемото нежелание за носене на отговорност за *съдържанието* на целите, за *ранжирането* на приоритетите и конкретното разпределение, *логиката* на изпълняваните задачи, от които в решаваща степен зависи качеството на крайния резултат от процеса. Липсата на правна обвързаност позволява евентуалният успех да бъде споделен между двете страни във взаимодействието, но евентуалният неуспех да бъде само за страната кандидатка, а не за ЕС. А освен това стои и постоянният императив за свобода на политическата дискреция при вземането на решенията за разширяването на ЕС. Накратко, от една страна имаме причини политическият процес „да се крие“ зад начина на приложение на присъединителната условност, но пък от друга страна – точно този начин трябва да обслужва неопределените,

променящи се и неизмерими цели на Източното разширяване в бързи срокове и с възможност за вземане на политически мотивирани решения.

В този смисъл вече е разбираемо защо процесът на приложение на условността се характеризира с неяснота, непоследователност, непрозрачност, противоречивост и липса на систематика, които характерни особености са многократно откроявани в аналитичните публикации върху подхода при разширяването чрез условност (Grabbe 2006; Hghes et al. 2005; Maniokas 2004; Kochenov 2014; Gateva 2015). Но по-важното е, че този характер на политическия подход е възпроизведен вътре в начина на приложение на условността, включително в начина на използване на мониторинга като основен инструмент на следприсъединителната условност (Racoviță 2011; Tanasoiu/ Racoviță 2012; Papakostas 2012; Dimitrov et al. 2014).

Но важното за нашия анализ е, че към момента на вземане на политическото решение за приемането на България и Румъния в ЕС Комисията има най-голям практически опит в провеждане само на мониторинг съобразно ключови стандарти (benchmarks), но пък с много висока степен на неопределеност. Така вече разбираме защо в ситуация, при която Петото разширяване на ЕС изпада в криза, най-логично изглежда нейното решение да бъде търсено именно чрез приложение на най-добре овладения инструмент на присъединителната условност.

Проблемът обаче е, на първо място, в самата историческа неизбежност на кризата. По начина, по който е подготвяно Източното разширяване, то може – в най-добрия случай – да постигне успех в подготовката на новоприсъединилите се страни към правилата на пазарната икономика и удържане на конкурентния натиск на единния пазар в ЕС. Но то по никакъв начин не би могло да навлезе в дълбочината на цивилизационната трансформация, която се предполага от пълноценното членство в ЕС – носене на отговорностите и възползване от благата, произтичащи от него. Колкото по-назад в своето модернизационно развитие е едно общество, толкова по-всеобхватни и сложни ще са задачите (Balazs 1997), а съответно - по-ясно ще е видима на повърхността тази „несвършена работа“[17]. Ето защо е логично, че България и Румъния отпадат от пакета на присъединилите се през 2004 г. към ЕС нови членове (Vachudova 2012; Chiva/Phinemore 2012; Gateva 2015). Логично е, че и към тези две страни ЕС прилага много по-усложнена условност – към предпазните клаузи за първите три години от членството се добавя и възможността самото членството да се отложи за една година и се въвежда безпрецедентният Механизъм за сътрудничество и проверка (Chiva/ Phinemore 2012; Gateva 2015).

Кризата е произведена от сблъсъка на две противоположни логики: от една страна, стои ангажиментът на ЕС към двете Балкански страни във връзка с позицията им към действията на НАТО по войната в Косово (Grabbe 2006, Smith 2003, Gateva 2015), а от друга страна – тяхната доказуема неготовност да бъдат пълноправни членове на ЕС, която и поражда съпротивата на общественото мнение в ключови страни като например

[17] По този въпрос вж. сборника под редакцията на Кавръкова (Кавръкова 2009), осъществяващ преглед на несвършеното и в други посткомунистически страни, а не само в България и Румъния.

Нидерландия и Германия (Gateva 2015). Така решението на ЕС за приемане на последните две страни от Петото разширяване преследва двупосочната цел: а) да убеди западноевропейското обществено мнение, че ЕК разбира тежестта на проблема и взема мерки за неговото решение[18] и б) да предложи на местните правителства пакет от мерки, които биха подпомогнали техните усилия да се справят с проблема на отпадането си от условния блок от останалите посткомунистически страни. Ако усложняването и утежняването на условността на ЕС успешно се правя със задача А, то по отношение на задача Б нещата стоят коренно различно.

4. Кризата на взаимното неразбиране в приложението на МСП чрез насрещните обвинения

Криза не е просто някакво голямо препятствие пред протичането на някакъв процес, преодоляването на което е условие за възстановяване на нормалния ход на нещата. Криза е такава фаза в разгръщането на един процес, при която запазването на съществуващите отношения би довело до разпад или смърт, но от друга страна естественият ход на нещата не отвежда към друго качество на процеса. Тъкмо поради това е необходимо да се вземе решение[19] ***за промяна, която да разреши кризата и да отведе към нова, качествено различна фаза***. Тази уговорка е необходима, за да разберем защо проблемите при приложението на МСП са симптом именно за криза. Неговата неспособност да постигне собствените си цели, както и необходимостта от продължаването на приложението му далече отвъд първоначално предвидения срок не са просто забавяне, мудност или просто количествено по-ниска резултатност от очакваната. Напротив, наличната ситуация е проява на значително подълбоката криза на условността на ЕС, чрез която е реализирана политиката на Източното разширяване.

Всъщност начинът, по който е провеждана подготовката за членството на България (и Румъния) в ЕС[20], практически изключва двете национални общества да осъществят цивилизационния преход, който се предполага по силата на критериите от Копенхаген. В случая обаче имаме просто значително по-висока степен на отчетливост на този проблем, който е присъщ и на останалите бивши комунистически страни в различна степен.

Бедата е обаче в това, че на повърхността изглежда, че България и Румъния просто не са успели да изпълнят поетите ангажименти към ЕС *в предвидените срокове*. Поради това дизайнът на МСП е направен, за да реши точно тази, грешно диагностицирана

---

[18] По този въпрос има пълно единодушие между всички български и чуждестранни експерти, участници в тогавашните събития, с които проведохме интервюта в рамките на петия работен пакет на проект MAXCAP за целите на проучването в дълбочина на стратегията за присъединяване на България към ЕС.

[19] Криза е положението, в което е необходимо да се вземе решение, да се отсъди - етимологичният произход на думата идва от глагола „съдя“, вземам решение в старогръцки. Кризата е ситуация, изискваща императивно вземане на решение за изход от нея.

[20] Повече по този въпрос вж. в Димитров (Dimitrov 2016).

задача.[21] Въведената следприсъединителна условност е предназначена да помогне на местните правителства да наваксат с изоставането, а същинският проблем е тъкмо в неизпълнимостта на така поставената задача.

Тук обаче е необходимо да разграничим поредица от важни детайли.

Първо, както се вижда, МСП е първоначално само един от елементите на следприсъединителната условност на ЕС. Той неочаквано, изненадващо за ЕК, се оказва централен, едва след като предвиденият срок за приложение на останалите елементи от инструментариума на следприсъединителната условност изтича, а тъкмо те са пък онези, които имат известна наказателна сила. Това е изключително важно, защото, по точното обобщение на Грабе, условността би могла да подпомогне желаещи правителства, а не да принуди неохотни режими. ЕС се оказва напълно безпомощен, когато установява, че поредицата правителства на България и Румъния всъщност нямат намерение да изпълняват задачите, отвеждащи към постигане на целите на МСП. Но е безпомощен не на последно място и поради това, че с ресурсите на мониторинг от страна на ЕК не би и могло да се установят, камо ли да се отстранят, причините за тази устойчива съпротива срещу целите на МСП.

Второ, кризата на приложението на МСП е предзададена, защото той възпроизвежда в себе си *политическия подход на предприсъединителната условност*, а причината да е необходим изобщо такъв механизъм произтича именно от провала на предприсъединителната условност. На това отгоре, тъкмо защото е елемент на ***след***присъединителна условност, механизмът вече не може да следва механично инерцията на предприсъединителния процес и да изхожда от презумпцията на „властовата асиметрия"; не може и да разчита на извънредната притегателност на целта, каквато е била тя, когато е ставало дума за самото членство в ЕС (Gateva 2013; Toneva-Metodieva 2014).

Оттук следва и необходимостта още в заглавието на механизма да се заяви равноценност на двете страни в процеса и съвместност при постигане на целите, т.е. заявено е партньорство, каквото е логично да се предполага по силата точно на съюзни отношения в ЕС.

---

[21] Проблемът е изключително сложен, защото за разлика от другите посткомунистически страни България и Румъния най-късно, най-трудно и най-непоследователно скъсват с миналото си, а поради това изходната позиция, от която започва подготовката за членство в ЕС е крайно неблагоприятна. В сравнение с мудността в средата на 90-те години на XX век, поеманите от правителствата в двете страни ангажименти след 2000 г. са действително свидетелство за реален напредък. Така се създава прецедент ЕК да приема за достатъчни постижения по подготовката за членство поетите правителствени ангажименти. По думите на тогавашния ръководител на преговорния екип и министър по европейските въпроси Меглена Кунева около шест месеца преди датата 01.01.2007 г. България е имала 766 неизпълнени обещания. Такъв мащаб на неизпълнените ангажименти означава просто, че става дума за реално неизпълними обещания. Това е основанието да приемем за меродавно твърдението на висш администратор в Дирекция „Разширяване на ЕК", пожелал анонимност, че решението за приемане на двете страни в ЕС „е свидетелство за провала на преговорния процес". Преговорите за членството в ЕС би следвало да приключат като резултат на успешната подготовка за членството. Поради това с утежнената и по същество безпрецедентна следприсъединителна условност ЕК всъщност действително признава провала на преговорите.

Трето, единственият опит на ЕК в работа със страните от Петото разширяване е форматиран от разгледания по-горе подход на предприсъединителната условност, при който мониторингът се оказва приоритизиран инструмент, но с цената на това, че той възпроизвежда в себе си характерните особености на политическия подход към разширяването – неопределеност, непоследователност, непрозрачност, противоречивост и липса на систематика, включително добронамерената „склонност да се виждат свидетелства за напредък дори където те липсват“, по сполучливото наблюдение на румънската изследователка Михаела Раковита. Последното е особено важно, ако имаме предвид, че разширяването е приоритетно поле за дейност на ЕК и тя е твърде свързана с *очакването за успех на нейната работа*. Признаване на провал в разширяването на ЕС е абсолютно немислима опция за ЕК.

Последно, както се вижда, кризата *на МСП* в настоящия момент е пряко следствие от това, че той е прилаган в опит *кризата на партньорството* между ЕС и новоприсъединилите се страни да не бъде нито призната, нито пък разрешавана. Тя просто се движи от инерцията на нейното създаване, отмествана е напред в неопределено време в очакване да се разреши от само себе си, но това не би могло да има друга последица освен нейното задълбочаване и разрастване.

Първоначално въведен в пакет от други мерки за успокояване на западноевропейското обществено мнение, МСП успява да постигне тази моментна цел. Но впоследствие, останал като единствен инструмент за следприсъединителна условност, механизмът започва все по-явно да изневерява на заявеното в названието му намерение за партньорство, защото се превръща единствено в продължаващ цяло десетилетие мониторинг, за приложението от който ЕК отказва да носи свой дял отговорност.[22] Дори и да бъдат изпълнени препоръките в ежегодните мониторингови доклади (които обаче се натъкват - не бива да забравяме! - на упорита и успешна политическа съпротива от елитите, представени в парламентите, правителствата и съдебните системи в двете съседни страни), те не биха могли да отведат към постигане на целите, които следприсъединителната условност си поставя - пълноценност на върховенството на правото в двете общества, чрез което да се носят ефективно отговорностите и да се ползват пълноценно благата, произтичащи от членството в ЕС. Оттам нататък вече 10 години наблюдаваме устойчивата употреба на мониторинговите доклади само за вътрешнополитически, междупартийни цели в борбите между управляващи и опозиция. Тази безрезултатност в приложението на МСП преминава напоследък във взаимни обвинения:

Условната обща теза, неизменно повтаряна по-остро или по-завоалирано от ЕК: „Вие не изпълнявате – достатъчно, последователно и необратимо – мерките за решаване на проблема“, скроявайки обаче препоръките си за действие така, сякаш България и Румъния са просто малко по-южни, но все пак по същество скандинавски страни с

[22] Вж. съобщението за пресата на ЕК по повод оповестяването на резултатите от поръчаното от самата Комисия извънредно изследване на европейското обществено мнение Евробарометър, в доклада от което безусловно и еднозначно на МСП се приписва положителна роля за успехите в борбата с корупцията в България и Румъния. За критика на тази интерпретация вж. Димитров и колектив (Dimitrov et al. 2016).

реална пазарна икономика, гарантираща отговорно управление, представителна демокрация и утвърдено върховенство на правото. Оттук и препоръките за дооправянето и взаимното напасване на тези фундаментални социални механизми, от чието „подобрение“ стъпка по стъпка ще възникне и успехът в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Условната обща теза на националните власти, отчетливо изразена най-малкото от страна на българския главен прокурор през 2016 г.: „Вие не разбирате естеството на проблема“. Но поради неговата фундаментална неразрешимост в рамките на досегашната политическа парадигма (както се вижда от опита на страни като Италия, Гърция и редица други, макар и в по-малка степен, Полша, Латвия, Испания, Португалия), сякаш статуквото трябва да се приеме за европейска норма. И ЕС трябва да продължи да бъде безотказен донор на помощи, защото ние така тълкуваме смисъла на европейската солидарност.

Тази налична ситуация, която вече поражда недоволство и сред експертите, и сред широката общественост, наричаме криза на партньорството между ЕС и България, чието продължаване не може да е друго освен вредно – и за България, и за ЕС.

5. Най-вероятни сценарии за изход от кризата

Както вече стана ясно, кризисната ситуация не може да продължава безкрайно. Тя или отвежда към окончателен разрушителен изход, или към вземане на решение, което качествено променя хода на нещата. Повече от вероятно е, че към приложението на МСП ще бъде взето политическо решение на равнище Европейски съвет и единственият интересен въпрос е какви са най-вероятните сценарии за развитие на ситуацията. Смятам, че си заслужава да се подложат на обсъждане само два сценария:

- много вероятен – отмиране поради износване, обявено обаче за „успех“ (за сметка на местните граждани);
  или
- малко, но все пак вероятен – промяна на начина на действие на механизма към пригодност да постигне целите му, но в интерес на европейските граждани!

Първият вариант е особено силно вероятен, защото в началото на 2016 г. Жан-Клод Юнкер заяви пред европейската общественост, че МСП може да отпадне от догодина за Румъния, макар да остава в сила за България, а се оказа, че месец по-късно Европейският съвет взе решение точно в този смисъл. То идва по-малко от 6 месеца след като 40 млади румънци изгоряха живи и десетки други пострадаха тежко поради неизкоренимата корупция в страната. Това нещастие стана повод десетки хиляди души да протестират по улиците на Букурещ и други големи градове, в резултат от което правителството на Виктор Понта падна. Но протестът на румънците не бе срещу управляващите социалисти, а срещу тоталната корупция на цялата политическа класа в страната им. В този смисъл, фактът, че в Румъния за последните 10 години има около 1250 осъдени за корупция висши политици и магистрати е твърде амбивалентен. Този резултат е за предпочитане пред българския случай, при който броят на корумпираните представители на „елита“ е поне пропорционален, ако се съди по типологическата еднаквост на двете страни във всички международни сравнителни изследвания за равнището на корупционните прак-

тики. Но същевременно точно този факт показва, че съдебното наказание по никакъв начин не влияе върху структурните предпоставки на систематичната корупция, в която и да е от двете страни. Така че евентуалното решение на Европейския съвет догодина за премахване на МСП за Румъния няма да е повече от „смокинов лист“ пред провала на механизма. Въпрос на време ще бъде отпадането му и за България, поради безпредметност на продължаването усилията за неговото поддържане.

Вторият вариант е възможен само в случай, че каскадата от фундаментални кризи на ЕС затихне и той има достатъчно ресурс да се занимава със стратегическите си проблеми. Както видяхме в началото на 2014 г., когато бе въведена уникалната Рамка за опазване на върховенството на правото в ЕС, такава политическа иновация е и възможна, и необходима (Kochenov/Peck 2015; Müller 2015; Poptcheva 2015; Closa et al. 2014)[23]. Промяната в начина, по който ЕК провежда предприсъединителната условност към страните от т.нар. Западни Балкани е допълнително свидетелство, че от приложението на МСП има научени уроци (Fagan/Sircar 2015; Gateva 2015). Но промяна в начина на приложение на този механизъм към България и Румъния ще има смисъл само при две предварителни условия, които са изключително малко вероятни към днешна дата:

- да се признае, че досегашният начин на приложение на следприсъединителната условност на ЕС е проблем поради липсата на (достатъчна) ефективност;
- да се повиши решително ангажираността на ЕК към резултатите от приложението на механизма, включително чрез поемане на дял от отговорността за крайния резултат от приложението му.

Хипотетично тези две условия са изпълними, но практически са твърде малко вероятни поради особения характер на „съюзността“, т.е. на начина, по който се конструира партньорството в ЕС, което е същинският проблем, осветлен от кризата на МСП.

Bibliography:

1. Богданов, Б. (2001), „Европа: Разбирана и правена“, София, издателство „Планета 3".
2. Бъргър, П., Т. Лукман (1996), „Социалното конструиране на реалността“, София, ИК „Критика и хуманизъм“.
3. Деланти, Дж. (2004), „Изобретявайки Европа. Идея, идентичност, Реалност.“, София, Издателство „Балкани“.
4. Димитров, Г. (2012), „Европейски цивилизационен процес“, Избрани студии, София, издателство на СУ „Св. Кл. Охридски“.
5. Симеонов, К. (2015), „Създаване на банковия съюз в ЕС“, София, издателство на СУ „Св. Кл. Охридски“.
6. Елиас, Н. (1999-2000), „Относно процеса на цивилизация“, София, Изд. „Атика“.
7. Ágh, A. (2015), ‘The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of NMS-8 in the Quarter-Century’, Southeastern Europe 39(3).

[23] Вж. също съобщението на ЕК при официализирането на тази инициатива (The Eurepean Commission 2014).

8. Alegre, S., Ivanova, I., Denis-Smith, D. (2009), 'Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania', CEPS Special Report, April 2009.
9. Chiva, C., Phinnemore, D. (2009), 'The European Union's 2007 Enlargement'. London: Routledge.
10. Closa, C., Kochenov, D. and Weiler, J. H. H. (2014), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, No. 2014/25, March 4, available at http://ssrn.com/abstract=2404260, accessed on 7 October 2015.
11. Dimitrov, G. (2016 forthcoming), The Bulgarian Route through the EU Integration Maze. The Specificity of Bulgaria's Integration Strategy and Its Implementation; in: (Dimitrova, A. and G. Dimitrov eds.) 'Has the EU's Eastern Enlargement Brought Europe Together? South Eastern Perspectives', Sofia, Sofia University Publishing House.
12. Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., Toneva-Metodieva, L. (2014), 'The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility', Sofia: St. Kliment Ohridsky University Press.
13. Dimitrov, G., K. Haralampiev, and St. Stoychev (2016), 'The Adventures of CVM in Bulgaria and Romania', Working Paper Series, No. 10, June 2015, 'Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond' (MAXCAP).
14. Dimitrova, A. (2015), 'The Effectiveness and Limitations of Political Integration in Central and Eastern European Member States: Lessons from Bulgaria and Romania', Working Paper Series, No. 10, June 2015, 'Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond' (MAXCAP).
15. Fagan, A., Sircar. I. (2015), 'Judicial independence in the Western Balkans: is the EU's 'new approach' changing practices?', Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons and prospects for enlargement and beyond (MAXCAP project), Working Paper No. 11.
16. Gateva, E. (2015), 'European Union Enlargement Conditionality', Palgrave Macmillan.
17. Gateva, E.(2013), 'Post-accession Conditionality - Translating Benchmarks into Political Pressure?', East European Politics, Volume 29, 4.
18. Grabbe, H. (2006), 'The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe', Basingstoke: Palgrave Macmillan.
19. Hix, S. (2008), 'What's Wrong with the EU and How to Fix It?', N.Y., Polity Press.
20. Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2005), Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
21. Kochenov, D., Pech, L. (2015), Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, EUI Working Paper, RSCAS, 2015/24
22. Kochenov, D. (2014), Overestimating Conditionality. The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau (Martinus Nijhoff, 2014).
23. Maniokas, K. (2004), Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal. In: Dimitrova, A. (ed.) Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester U. Press.

24. Müller-Graff, P. C. (1997), Legal framework for relations between the European Union and central and eastern Europe: General aspects. Enlarging the European Union. Relations Between the EU and Central and Eastern Europe, Longman, London.
25. Müller, J.W. (2015), 'Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?', European Law Journal 21. 2
26. 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 Fran3ois Bafoil, L'Europe en Formation 53, 2.
27. Poptcheva, E-M. (2015), 'Member States and the Rule of Law Dealing with a Breach of EU Values', European Parliamentary Research Service, March 2015.
28. Racoviță, M. (2011), 'Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria', Romanian Journal of Political Sciences, 1: 28-49.
29. Sadurski, W., Czarnota, A., Krygier, M. (eds.), (2006), 'Spreading Democracy and the Rule of Law?: The Impact of EU Enlargemente for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders', Springer Science & Business Media.
30. Schimmelfenning, F., Sedelmeier, U. (2004), 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', Journal of European Public Policy 11:4.
31. Sedelmeier, U. (2012),' Is Europeanisation through Conditionality Sustainable?' Lock-in of Institutional Change after EU Accession. West European Politics, 35 (1).
32. Sedelmeier, U. (2011), 'Europeanisation in New Member and Candidate States', Living Review of European Government 6 (1).
33. 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)
34. Tanasoiu, C., Racovita, M. (2012), 'Post-Accession (Anti-)Corruption Record in Romania and Bulgaria', L'Europe en Formation, 2 (No 364).
35. Tanasoiu, C. (2012), 'Europeanization Post-Accession: Rule Adoption and National Political Elites in Romania and Bulgaria', Southeast European and Black Sea Studies 12(1)
36. Toneva-Metodieva, L. (2014), 'Beyond the Carrots and Sticks Paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism Experience of Bulgaria and Romania', Perspectives on European Politics and Society 15(4)
37. Vachudova, M., Spendzharova, A. (2012), 'The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession', European Policy Analysis, 1.

Official Documents:

1. The European Commission (2014), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf (accessed on October 15, 2015).

2. The European Commission (2012), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf (accessed on October 15, 2015).
3. The European Commission (2012), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf (accessed on October 15, 2015).
4. The European Commission (2008), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0495 (accessed on October 15, 2015).
5. The European Commission (2007), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0377 (accessed on October 15, 2015).
6. Presidency Conclusions (1993), Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe. Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/cop_en.pdf (accessed on October 15, 2015).

EQUITY AND INEQUITIES ON THE LABOUR MARKET IN THE EUROPEAN UNION

Nlță Andreea-Mihaela, PhD
Faculty of social sciences,
University of Craiova

Since 1 January 2007 Romanians and Bulgarians benefit from a fundamental right covered in the European Union's legislation - occupational right to migrate in conditions of equal treatment on pay, social and tax advantages, without discrimination based on nationality between equal workers.

But, only in January 2014 the restrictions have been eliminated and complete freedom of movement of workers has been granted. Do these rights guarantee equal opportunities? Can we talk about fair retribution for the same job applicants regardless of their European nationality? What about eliminating prejudices and easy access to any occupation? Is there fair treatment at the place of work? Which are the areas that absorb with predilection workers from Romania and Bulgaria? What deficit covers these nationalities? These are the questions for which we seek answers, approaching the topic from the perspective of union on labour market in the European Union.

Introduction

Preparing the adherence of Romania and Bulgaria to the European Union on 1 January 2007 began more than ten years before, by starting legislative harmonisation in each negotiation chapter which focused on the free movement of goods, people, services and capital. The mobility of people in terms of employment was done with multiple amendments, from the efforts of recognition to temporary restrictions on the easy acquisition of the work permit.

And yet, starting with 2007, the Romanians and Bulgarians enjoy a fundamental right under Community law, the right to migrate for employment under equal treatment on pay, social and tax advantages, without discrimination based on nationality between legal workers.

When discussing the concept of the labour market, it reveals all the actions of labour purchase - sale that occur in an economic space, the possibilities existing for the „meeting"

of labour demand and supply, as well as to establish on this basis the employment conditions for employees, the negotiation and fixing of wages according to performance of workers, respectively to facilitate the internal and external mobility of labour.

Theoretical approaches of the distinguished American economist Robert Solow, Nobel Laureate in Economics in 1987, which come to support the *Theories in the 60s* that were based on relationship purchase / sale of the *work „service".*[1], confirm the configuration of the labour market as a „meeting place in space and time, totally and structurally, of the labour demand with supply"[2].

Thus, the *Structuralist theory* of labour market comes to support the concept that the market involves own transactions regarding the sale, respectively purchase or lease of work as both quantitative and structural -qualitative approach. In this sense, it is common knowledge that there are many recent supporting theories of some development processes, in the case of some national or global economic reshaping, of some patterns to stimulate economic growth as they support an occupational model.

One of these, published in the early 1970, according to which labour and labour market gradually came into an unprecedented crisis, is known in the academic literature as the *Club of Rome Theory*, proving over time that the labour market has put together the acts of sale, respective of purchase of „manpower", generating private relationships, influenced demographically, socio-economically and politically.

Occupational Migration in the European Union

According to Eurostat, to reduce deficits in the labour market, in 2013 there were approximately 3.4 million registered people who immigrated in the EU-28 space, and of these, more than 2.8 million migrants have been recognised as leaving the European Union.

„Of these 3.4 million immigrants registered during 2013, it is estimated that 1.4 million were citizens of third countries, 1.2 million were citizens of another EU member state than the destination one, and about 830 thousands were citizens of the EU Member State of destination (e.g. nationals „returning home" or nationals born abroad and about 6100 were stateless."[3]

Analysing the data reported in recent years, it appears that among the EU countries with the highest frequency of immigrants, Germany has occupied a top place, closely followed by the UK, France, Italy, Spain, etc. The motivation that led to this continuous migration is due mainly to the labour market liberalisation, globalisation, global poverty avoidance, international occupational stimulation, etc.

In this context, an impressive number of immigrants in the EU-28 is represented by the people of Romania and Bulgaria, considered to be the EU countries with the lowest standard

---

1 Informții preluate de pe https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Solow, accesat pe 1 iulie 2016.

2 Ion Ignat, Ion Pohoață, Gh. Luțac, Gabriela Pascariu, EconomiePolitică, ediția II-a, EdituraEconomică, București, 2002, p.255.

3 Eurostat, Statistics Explained, Statisticiprivindmigrațiașipopulațiamigrantă, Date extrase în mai 2015.

of living, with a very high rate of unemployment among working age people, actually supported by the fact that the population of Romania and Bulgaria respectively, has been among the leading providers of manpower for the European Single market.

Regarding the activity sectors and professions that Romanians and Bulgarians exercise in the UK or Germany banking, healthcare and IT covers the activities involving higher education or intermediate skills. Unlike in Spain or Italy, where Romanian and Bulgarian immigrants are employed in lower positions, in areas such as construction, agriculture, cleaning, restaurants, hotels, baby-sitting, transportation, etc.[4]

The removal of restrictions on the UK labour market generated numerous employment advertisements for about 8,000 jobs for Romanians and Bulgarians who, according to the January 2nd 2014 edition of the Daily Mail[5], in areas that require certain qualifications like doctors, nurses, taxi drivers, hotel staff, unlike other years when Romanians usually occupied unqualified or lower qualified jobs.

Regarding the impact of enlargement and increase of flows of workers for the countries of destination, Romanian and Bulgarian workers have brought a major contribution.[6] They have generally played a positive role for the economies of the destination countries, contributing to a mix in terms of qualification, and working in sectors and jobs where there is a shortage of qualified or available personnel to cover this need.

According to OECD-EC Migration Policy Brief September 2014, since 2000 Romania can be found among the leading providers of manpower in EU, together with Poland (Poland with 6% of the accumulated flows and Romania with 10%)[7].

In recent years, the European Commission and its agencies have regularly published reports on the labor market, by identifying skill gaps and forecasting their evolution in all Member States. In 2015, a study has been published, based on the responses from 25 Member States on the need for migration on the labour market, for 2011-2014. According to the report the highest number of unfilled jobs was reached in the personal care sector, with a peak of about 77,000 in the UK (2013), 19,000 in France (2012) and approximately 7,500 in Belgium (2013). Also, a large number of unfilled jobs was seen for the jobs of cook, waiter, cleaning personnel: about 43,000 in the UK (2013), about 34,000 in France (2012) and over 7000 in Belgium (2013).[8] In this situation, the European Agenda for Migration

---

[4] National Institute for Economic and Social Research UK, Potential impacts on the UK of future migration from Bulgaria and Romania, Heather Rolfe, Tatiana Fic, Mumtaz Lalani, Monica Roman, Maria Prohaska and Liliana Doudeva, p. 26.

[5] Preluat din http://www.dailymail.co.uk/news/article-2532384/UK-firms-place-8-000-job-adverts-Romania-taxi-drivers-hotel-staff-nurses-doctors.html, accesat pe 1 iulie 2016.

[6] Comisia Europeană, Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers from Bulgaria and Romania - Brussels, 11 November 2011.

[7] OECD-EC Migration Policy Brief, Matching economic migration with labour market needs in Europe, sept 2014, p. 10.

[8] Comisia Europeana Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU, parte a programului de lucru al EMN (European Migration Network) 2015-2016, p. 10.

explicitly recognises the importance of attracting workers from third countries, with the necessary skills to approach this challenge of the labor market.[9]

Once the restrictions for Romanians and Bulgarians have been raised in early 2014 by Britain, the flow of migration towards this country has increased considerably, especially under the reason mentioned above: a large number of unfilled available jobs. There are no official statistics to estimate the number of Romanian and Bulgarian immigrants who arrived in the UK since 2013, because according to a report issued by the UK National Institute for Economics and Sociological Research there are no accurate data regarding this phenomenon of migration.[10]

At EU level with the gradual economic recovery, it is noted that the employment rate is rising again, making the unemployment rate decline in almost all Member States. According to a European Commission report published in 2015 on employment, „in 2014, the annual rate of unemployment in the EU-28 was still over 10% and in the euro area was even greater, but these rates dropped further during 2015."[11] Considering this data and a survey carried out by Eurostat in 2015 on manpower in the EU, the phenomenon of migration for Romanians and Bulgarians towards certain Western countries can be explained. For example, in 2015 the unemployment rate was 5.6% in the UK and 4.8% in Germany compared to Bulgaria 10% and Romania 6.9%. Also, the rate of youth unemployment in the UK was of 15.5% and in Germany of 7.2% compared with 22.3% for Bulgaria and 22.8% for Romania.[12] Millions of Romanians and Bulgarians have adopted this practice of labour migration as a strategy of life, given the low capacity of the two countries to reduce unemployment as a result of a private weak system and deficient in terms investments, reforms and initiatives and a public system worn offby corruption scandals.

In Europe, the population between age 15-64 is estimated to fall by 2.2% (7.5 million) between 2013 and 2020. Given these data, the Migration Policy of the European Commission, published in September 2014, was announcing that it is necessary to approach this phenomenon in three directions, migration playing an important factor in the attempt to stabilise the demographic situation, of manpower aging:

- Better assignation of competencies by promoting mobility within the EU - the reduction or withdrawal of restrictions imposed by developed countries to immigrants with citizenship from a country developing;
- Better use of the migrant skills - most immigrants receive jobs for which qualification is not required, although some of them have completed higher education studies;
- Developing a competences portfolio.

---

[9] Organisation for Economic Co-operation and Development International migration Outlook - The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015, p. 23.

[10] Melanie Gower; Oliver Hawkins, Ending of transitional restrictions for Bulgarian and Romanian workers, 2013, p. 1.

[11] Comisia Europenă, Proiectul de raport comun al comisie şi al consiliului privind ocuparea forţei de muncă, Bruxelles, 2015, p. 2.

[12] Ibid, p. 58.

In terms of a 0% migration, demographic decline, given the aging of the population of the 28 member states, is expected to be higher, respectively -3.5%, which would represent a population of 11.7 million people.[13]

The Press Impact of the Labour Market Liberalisation

The principle of free movement of manpower is one of the most important principles of the EU, and motivating the importance of this principle is the European Community Regulation no. 1612/68, „labour mobility within the community must be one of the means by which the worker is guaranteed the opportunity to improve living and working conditions and to promote social progress"[14].

Given the effects produced by applying this principle, the international press has shown an increased interest in debating this topic. For Bulgaria and Romania which became member states of the EU in 2007, the l freedom of movement came into force only in 2014, meaning that for a period of 7 years, the two countries have gone through certain transitional measures, by means of which other member countries had possibility to impose restrictions on the labour market for Bulgarian and Romanian citizens.[15] Although legally there was no longer possible to maintain the restrictions, several states have made pressures to keep at least some of them, fearing an explosion of immigrants. This was not yet possible, so that 9 states were forced to lift their restrictions: Austria, Belgium, Great Britain, France, Germany, Luxembourg, Malta, the Netherlands and Spain.[16]

With the final lifting of employment restrictions for Romania and Bulgaria an endless series of speculations appeared in the international press. The European tabloids competed in discriminating and stereotypical titles such as: „Waves of immigrants from Eastern countries" (Derby Telegraph, Great Britain), „Swarms of migrants" who want to „steal jobs and live on social benefits" (Daily Star, Great Britain), „The high costs of migration" (The Telegraph, Great Britain), „Aggressive beggars" (Mail Online, Great Britain), an „aberration in times of crisis" (Le Parisien, FR)[17]. However, the biggest disputes were created by a mini-series of videos published by the British Channel 4, entitled „The Romanians are coming", that presented Romanian immigrants in an offensive and discriminating manner.[18]

---

[13] Comisia Europenă, Politică privind Migrația, Matching economic migration with labour market needs in Europe, 2014, p. 5.

[14] Departamentul pentru Muncă îStrăinătate, Oficiul pentru Migrația Forței de Muncă și Catedra de Științe Politice a Facultății de Științe Politice și Stiințele Comunicării din cadrul Universittății din Oradea, Liberalizarea piețe imuncii din România.Oportunități și riscuri, Oradea, 2006, pag. 8.

[15] Libertatea de mișcareîn UE, preluat de pe site-ul www.citizensinformation.ie, 2015, accesat la data de 1 iulie 2016

[16] Institutului de Studiu al Pieței muncii 'The Free Movement of Workers in an Enlarged European Union: Institutional Underpinnings of Economic Adjustment', Germania, 2014, pag. 5.

[17] Informații preluate de pe http://uk.lsrs.ro/romanians-are-coming-alternatives-of-a-patronising-view, accesat pe 1 iulie 2016.

[18] Informații preluate de pe http://uk.lsrs.ro/romanians-are-coming-alternatives-of-a-patronising-view, accesat pe 1 iulie 2016.

Hurriyet Daily News, a Turkish newspaper, published on January 1 2014, an article that spoke of a „fear of invasion" of Romanian and Bulgarian immigrants, feared by Germany and Great Britain. The British even tried to take measures to forbid the possibility of receiving unemployment for unemployed immigrants and the Germans members of Parliament debated about the possibility of a fraud in granting social benefits. In an attempt to settle down the situation, Laszlo Andor, European Commissioner for employment issues said: „There are already over 3 million Romanian and Bulgarian nationals residing in EU countries, so it is unlikely that their number will increase considerably after the restrictions are lifted".[19] Also, the media in the two countries had a considerable contribution on shaping a negative image of all immigrants that were to arrive in Germany and the UK, mostly from published articles focusing on low living standards which they had in their home countries and the possibility that Romanians and Bulgarians will exploit the welfare systems.[20]

One year after the freedom of movement on the labour market for Romanians and Bulgarians became full, a news site in Bulgaria (www.novinite.com) published an article entitled: „The Romanians and Bulgarians have produced „a small miracle" on the labour market in Germany". Professor Herbert Brücker, based on some data collected by the Research Institute in Nuremberg, said that approximately only 7.1% of Romanians arrived in Germany are not working and a percentage of 15.5% of Bulgarian immigrants are in the same situation. He also declared that the number of Romanians and Bulgarians who have found a job after the restrictions were lifted increased by 14%, which has positive effects on the German economy, given that all these people are paying the taxes.[21]

The Migration Observatory in Great Britain, published an article in December 2014, addressing the real effects concerned the lifting of restrictions. Thus, although the wave of immigrants continued to increase, the growth was consistent and not very high, showing that the largest number of Romanians and Bulgarians arrived in the UK in the period 2007-2014, when there were still existing restrictions on the labour market. In total, LFS (Labour Force Survey) estimated that at the end of 2014 in the UK there are around 250,000 Romanians and Bulgarians.[22]

Migration is an element of social and economic life in many countries, but the profile of migrant populations varies considerably. Immigrants play a significant role in the most dynamic sectors of the economy and they contribute more than they receive in individual benefits, although admittedly to a lesser extent than the native-born. Contrary to widespread public belief, most Romanian and Bulgarian immigrants, do not come for social benefits,

---

[19] Comisia Europenă, Press Realise Database - End of restrictions on free movement of workers from Bulgaria and Romania - statement by László Andor, European Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2014.

[20] Informaţii preluate de pe http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-01-08/citizens-bulgaria-and-romania-receive-full-rights-eu-labour-market, accesate la data de 1 iulie 2016.

[21] Informaţii preluate de la http://www.novinite.com/articles/166362/Bulgarians,+Romanians+Cause+'Small+Miracle'+on+Germany's+Labor+Market,+Expert+Says, accesate la data de 1 iulie 2016.

[22] Informaţii preluate de la http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/commentary/romanians-and-bulgarians-coming-uk-2014-influx-or-exaggeration, accesate la data de 1 iulie 2016.

but to find work and to improve their lives and those of their families. Efforts to better integrate immigrants should thus be considered an investment rather than a cost.[23]

The Brexit Effect on the Labour Market in the EU

On June 23, 2016, the citizens of the United Kingdom of Great Britain voted to leave the European Union, a historic and unprecedented decision so far. From the point of view of EU regulations, Brexit will to be a long process. The EU treaties will cease to apply to the country leaving two years after that state notifies its intention to leave the block, less if the EU member states unanimously decide to extend this deadline. These aspects will obviously concern the principle of free movement of manpower, which will again be affected by restrictions, given that it is a basic principle of the EU and not of the United Kingdom. All these changes will affect both the immigrants already established in the UK as well as the UK manpower consisting of British citizens. Migration has helped in the past to occupy short labour sectors and to diminish the index of demographic aging of working population. Also, statistic data from 2011 provided by the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), showed that immigrants contributed 34% more in terms of tax in Britain than have amounts taken out from the UK countries.[24]

The Prime Minister of Romania, Dacian Ciolos, said immediately after the results of the referendum in the UK, that „there will be no immediate impact on the rights that Romanian citizens who live and work in the UK have". The Vice-Governor of the National Bank of Romania, continuing the declaration of the Romanian Prime Minister said: „There are three levels regarding Romania when we refer to Brexit: short-term, which relates particularly to financial markets, medium-term, regarding economic aspects, and long-term that relates particularly to political and institutional aspects"[25].

Currently, given that the UK is the first country in the position to leave the EU, there are many speculations regarding the steps and consequences of this process. It is estimated that, on the labour market for two years ahead, nothing substantial would happen. Instead, it is likely that after these two years, when the UK will completely exit the Union, the employment contracts will be renegotiated, we will reapply for work permits and even visas. However George Osborne, the British Minister of Finance, says that there is a possibility that more than 400,000 jobs will be cut over the next two years.[26]

References

1. Călbează, A.D. (2014), The anti-migration discourse with regard to Romanian and Bulgarian citizens in France and Great Britain: between blame culture, negative stereotypes and prejudice, Policy Brief 32

---

[23] OECD, Migration Policy Dabates, May 2014, pag. 2

[24] Gregor Irwin, BREXIT: the impact on the UK and the EU - Raport publicat de Global Counsel,2015, pag. 18

[25] Informații preluate de pe http://stirileprotv.ro/stiri/financiar/cat-de-mult-va-fi-afectata-romania-de-brexit-bogdan-olteanu-bnr-vor-fi-consecinte-in-toata-lumea.html, accesate la data de 1 iulie 2016.

[26] Informații preluate de pe http://www.gandul.info/international/cum-va-distruge-brexit-ul-piata-muncii-in-marea-britanie-15421831, accesate la data de 1 iulie 2016

2. Ignat, I.; Pohoață, I.; Luțac, Gh.; Pascariu, G. (2002); EconomiePolitică, ediția a II-a, EdituraEconomică, București, p. 255

Articles and Reports:

1. Comisia Europeană (2011), Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers from Bulgaria and Romania, Brussels.
2. Comisia Europeană (2015-2016), Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU, parte a programului de lucru al EMN (European Migration Network), p. 10.
3. Comisia Europeană (2015), Proiectul de raportcomun al comisieși al consiliuluiprivindocupareaforței de muncă, Bruxelles, 2015, p. 2.
4. Comisia Europenă (2014), PoliticăprivindMigrația, Matching economic migration with labour market needs in Europe, p. 5.
5. Comisia Europenă (2014), Press Realise Database - End of restrictions on free movement of workers from Bulgaria and Romania - statement by LászlóAndor, European Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion.
6. DepartamentulpentruMuncăînStrăinătate, OficiulpentruMigrațiaForței de MuncășiCatedra de ȘtiințePolitice a Facultății de ȘtiințePoliticeșiȘtiințeleComunicării din cadrulUniversității din Oradea (2006), Liberalizareapieței muncii din România. Oportunitățișiriscuri, Oradea, p. 8.
7. Eurostat, Statistics Explained (2015), Statisticiprivindmigrațiașipopulațiamigrantă.
8. Gower, M.; Hawkins, O. (2013), Ending of transitional restrictions for Bulgarian and Romanian workers, p. 1.
9. Institutului de Studiu al PiețeiMuncii (2014), 'The Free Movement of Workers in an Enlarged European Union: Institutional Underpinnings of Economic Adjustment', Germania, p. 5.
10. National Institute for Economic and Social Research UK, Potential impacts on the UK of future migration from Bulgaria and Romania, Heather Rolfe, Tatiana Fic, MumtazLalani, Monica Roman, Maria Prohaska and Liliana Doudeva, p. 26.
11. Organisation for Economic Co-operation and Development International migration Outlook (2015) - The Organisation for Economic Co-operation and Development, p. 23.
12. Organisation for Economic Co-operation and Development International Migration Policy Brief (2014), Matching economic migration with labour market needs in Europe, p. 10.

Online resources:

1. https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Solow
2. http://www.dailymail.co.uk/news/article-2532384/UK-firms-place-8-000-job-adverts-Romania-taxi-drivers-hotel-staff-nurses-doctors.html
3. www.citizensinformation.ie
4. http://www.hurriyetdailynews.com/european-labour-market-opens-for-romanians bulgarians.aspx?pageID=238&nID=60408&NewsCatID=347
5. http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-01-08/citizens-bulgaria-and-romania-receive-full-rights-eu-labour-market

6. http://www.novinite.com/articles/166362/Bulgarians,+Romanians+Cause+'Small+Miracle'+on+Germany's+Labor+Market,+Expert+Says
7. http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/commentary/romanians-and-bulgarians-coming-uk-2014-influx-or-exaggeration
8. http://stirileprotv.ro/stiri/financiar/cat-de-mult-va-fi-afectata-romania-de-brexit-bogdan-olteanu-bnr-vor-fi-consecinte-in-toata-lumea.html
9. http://www.gandul.info/international/cum-va-distruge-brexit-ul-piata-muncii-in-marea-britanie-15421831
10. http://uk.lsrs.ro/romanians-are-coming-alternatives-of-a-patronising-view/,
11. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac10823
12. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.3.html
13. http://archiv.eurotopics.net/en/home/debatten/links-2013-12-freizuegigkeit/
14. http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/05/14/uk-romania-jobs_n_5321289.html
15. http://www.dailymail.co.uk/news/article-2532384/UK-firms-place-8-000-job-adverts-Romania-taxi-drivers-hotel-staff-nurses-doctors.html
16. https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2016
17. http://www.dailymail.co.uk/news/article-2532384/UK-firms-place-8-000-job-adverts-Romania-taxi-drivers-hotel-staff-nurses-doctors.html

EUROPEAN FOREIGN AFFAIRS BETWEEN STATES' SOVEREIGNTY AND UNION'S COMMON POLICY

Assist. prof. Alexandra Porumbescu, PhD.
University of Craiova,
Faculty of Social Sciences

Abstract: Starting with the adoption of the Treaty of Lisbon in 2009, the European Union has designed new institutions in charge with representing all the member states in matters of international relations with third parties. The aim of this paper is to analyse the relationship between the national foreign affairs strategies of the member states, as elements of state sovereignty, and the existence and implementation of the common security policy, as an expression of the union of states.

Key-words: security, international, strategy, European Union.

Introduction

Starting with the project of building an international organisation that would reunite and bring peace among the European states after the end of the Second World War, one of the main goals of the European Union was to define its position on the international arena as representative of the interests of its member states.

Continuing the earlier efforts to coordinate member states' foreign policies, the 1992 Treaty on European Union formally established the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP)[1]. CFSP deals with international issues, including issues with a security or military orientation - "high politics". Under the EU treaties, these types of political and security issues remain the prerogative of the member state governments - conceptually, in the case of CFSP, „common" means 28 sovereign governments choosing to work together to the extent that they can reach a consensus on any given policy issue[2]. The position of

[1] European Commission (2002), Common Foreign and Security Policy (CFSP) - Overview, retrieved 01.06.2016.

[2] Michael Smith (2004), Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy, Journal of European Public Policy Volume 11, Issue 4, 2004, p. 749.

the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy was finally established by the Treaty of Amsterdam (1997).

However, any European policy aiming to offer the Union an international role would have to provide answers to more issues than the ones regarding representation. Some authors argue that the current and future security and defence policy, plans and measures, will have to anticipate various threats, such as natural and man made disasters, pandemics, international organised crime or various types of terrorism, the military option of some states, particularly those failing to establish stable political and economic systems, the proliferation of weapons of mass destruction and hazardous materials, and more.[3]

As Europe entered the debacle of the Kosovo War, then-NATO secretary general Javier Solana became the first „Mr. Europe". The proverbial telephone number that former US secretary of state Henry Kissinger is said to have requested „if I want to call Europe" was finally connected in October 1999[4]. This may be considered a symbol of the tension between intergovernmentalism (traditional state-to-state relations) and supranationality (the sharing of national sovereignty), which has pervaded the EU since the beginning. Yet, as some theoreticians argue[5], intergovernmentalism and supranationality are not irreconcilable; they complement rather than conflict with each other in the day-to-day operations of the EU. Nor has the relationship between intergovernmentalism and supranationality remained static over time.

The first European Security Strategy (ESS), *A Secure Europe in a Better World*, was adopted in 2003 by then fifteen EU member states.[6] It represented above all a response to strife within Europe in the aftermath of the 2003 Iraq war. Javier Solana, then EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, was tasked in summer 2003 to formulate an ESS. The document would, for the first time, define shared foreign policy priorities, in order to promote coherent collective external action.

The geopolitical scope of this first ESS, which the European Council adopted on 12 December 2003, was ambitious: The European Union, it stated, was „inevitably a global player" and therefore had to be „ready to share in the responsibility for global security and in building a better world". Transnational terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, failing and failed states, and organised crime were identified as the main threats to Europe's security.[7]

The „Solana strategy", „*A Secure Europe in a Better World"*, was, in fact, a concept to be developed and translated into a mechanism that would indicate states when, where,

---

[3] Reinhard Hutter (2004), Contribution to 'Victory in Europe & the Road Ahead'. Challenges of the new Dimensions of Security, p. 15.

[4] Alexandra Porumbescu (2015), The evolution of the European Union as global actor in the light of the Lisbon Treaty, AnaleleUniversitrtii din Craiova. Istorie, Anul XX, Nr. 1(27)/2015, p. 171.

[5] Desmond Dinan (2005), Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. 3rd edition, Lynne Rienner Publishers, p.2.

[6] A secure Europe in a better world European security strategy, Brussels, adopted on 12 December 2003.

[7] Annegret Bendiek, Markus Kaim (2015), New European Security Strategy - The Transatlantic Factor, German Institute for International and Security Affairs, p. 1.

why and how the Union will act. The strategy defines the characteristics of the current security environment, the threats and challenges to the security of the European space, as well as the objectives and directions of action needed to enforce the European security.

The main threats identified by the Strategy are:

- Terrorism - Europe is both the target and the base for such threats;
- Proliferation of mass destruction weapons - the most severe potential risk to European security;
- Regional conflicts - those in the immediate vicinity: Middle East, Northern Africa, Caucasus, Transnistria - or in the remote areas;
- State instability - poor governance, corruption, abuse of power, weak institutions, lack of responsibility and civil conflicts, that corrode state authority from the inside, leading to the collapse of the states;
- Organised crime - Europe is a main target for organised crime; the international dimension of this threat include: cross-border trafficking of drugs, weapons, money, human beings, and illegal migration.

As a direct answer to these threats, the European Union defined a series of strategic objectives:

- Fighting these threats by moving the „first line of defence" outside the EU and by admitting the fact that „none of these threats is purely military, nor can it be fought only by military means". Consequently, the EU proposes a multidimensional approach of the answers to various security threats.
- Building vicinity security - major interest that the neighboring countries are well governed and administered. EU enlargement should not generate new separation lines; EU's task is to promote a circle of stable countries in the Eastern part of the Union (cooperation and dialogue with the countries in the Mediterranean area, Middle East and Caucasus; solving the Arabic-Israel conflict is also a strategic priority for the European Union).
- The international order based on efficient multilateralism - developing a strong international society, with functioning institutions, governed according to the principles of international law.

Therefore, the strategy is the institutional framework that allows the EU to have a common voice in the matters of foreign policy, reinforcing the international legitimacy of the organisation. In short, this is the mechanism and motivation that guides the evolution of the Common Defence and Security Policy (CDSP), the institutions that act in this field are already functional, offering the EU the negotiation mechanisms needed in the foreign and security policy. Applying the policy does not affect the member states' right to develop their own foreign and security policies, but provides them a supplementary way of action. Despite the functionalist theories existent so far, the governments did not seem very eager to delegate some of their attributions to supranational institutions. The main responsibility in formulating the CDSP belongs to the European Council, which defines the general principles and establishes common strategies. The institution reunites heads of states and governments of the member states. The president of the European Commission also takes part in its

meetings. The states have the possibility to follow „enforced cooperation“ in the field, if it does not affect the general principles and the consistence of the common actions.

Thus USA and the EU will be able to act much better together than in competition, in the aim of protecting the democratic values. From the American point of view, increasing the military effort of the European allies is an advantage, meaning that the USA would no longer be tasked with the most important contributions in fulfilling the missions that serve the common interest.

The European Union's foreign policy system is less straightforward, as the member states have committed themselves to pursuing certain objectives together in the framework of the Common Foreign and Security Policy, but at the same time continue to run their own national foreign policies.

The European Union as actor in the international relations

One of the key notions in understanding the scale of the EU-member states relationship in the matters of foreign action is its ability to represent all the 28 European states from the legal point of view. The term „actor“ defines the one who acts, whether individually, or collectively. Within the decision making process, it demands participation. Some authors argue that[8], first of all, *the actor needs to be capable of strategic action*, ability that defines the individual. In order to be considered an actor in the matter of public policies, the action needs to reflect upon a certain process of public policies.

As an international actor, the EU does not replace its 28 members - individual international actors, but rather completes their actions. The EU's status as an actor - its „actorness“[9] - is therefore not a given but an open question and indeed the subject of a lively theoretical debate. True actorness requires not only a clear identity and a self-contained decision making system, but also the competences to effect policy.[10]

Member states can look at the EU's foreign policy as a set of instruments to be used for the purposes of their own national foreign policy, but they can also perceive themselves as a constituent part of the EU as an international actor in its own right. Generally, their approach will comprehend a mix of both attitudes.[11]

Member states will look at the EU more in terms of a toolbox when priority issues of national foreign policy are concerned. Thus France, for many years - it is no longer so obvious today - used the mechanisms of the EU's foreign and development policies to assist and reinforce its own policies in West Africa; Portugal lobbied for action on its former colonies, East Timor, and the Baltic states warned their partners on Russia's bullying behavior. In these cases the member states use the EU as a diplomatic force multiplier.

---

[8] Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (coord.), Dictionar de politici publice, Polirom, Iasi, 2009, p. 36.

[9] Adam Hug, 'Europe in the world. Can EU foreign policy make an impact?', The Foreign Policy Centre, London, 2013, p. 16.

[10] Gunnar Sjostedt, 'The External Role of the European Community, Farnborough', Saxon House, 1977.

[11] Adam Hug, op. cit., p. 16.

By putting the weight of the EU behind their concerns and interests they improve their chances of getting their way. Even in the ideal case, when their national policy becomes an official EU position the national foreign policy perspective will always prevail.

In the current geopolitical context, reduced military capacity and the unwillingness of the member states to underpin foreign policy with the legitimate use of force undermine the Union as a foreign policy actor. This climate hollows out both the collective military capacity of the EU and that of member states, endangering the security of EU citizens.

It is uncontested that the European Union and its member states possess a stronger global presence than ever before, above all through trade ties and delegations. Nor is there any doubt that the European Union is fundamentally affected by global developments, be they climate change, uncontrolled migration or Islamist terrorism. What would appear questionable, however, is the conclusion that the European Union has drawn in the past from this, namely, to define itself explicitly as a global actor. The crises and conflicts of 2014, including the Ukraine crisis and the evolution of the „Islamic State", have revived the question of the European Union's security impact and geopolitical horizons. One of the few positive consequences to have emerged from these crises is the strategic premium placed upon EU external action, which should be harnessed to drive the ESS process.[12]

According to Article 22 (1) of the EU Treaty[13] „the European Council shall identify the strategic interests and objectives of the Union" in the realm of EU external action. In theory, the Council is the right institution for this, as the member states are the masters of EU foreign policy. In practice, however, this is precisely why the Council is unable to take a step back, free itself of the member states' perspectives, and define the interest of the Union as a whole.

During times of crisis, foreign policy remains the domain of the individual member states. The Common Foreign and Security Policy is based on unanimous consensus among the member states. CFSP is a mechanism for adopting common principles and guidelines on political and security issues, committing to common diplomatic approaches, and undertaking joint actions.

The Common Foreign and Security Policy is based on unanimous consensus among the member states. CFSP is a mechanism for adopting common principles and guidelines on political and security issues, committing to common diplomatic approaches, and undertaking joint actions.

The European Union's foreign and security policy is essentially based on decision making by unanimity. The smallest country, Malta, has legally the same ability to promote and block policy decisions as the largest, Germany. Without strong common institutions, EU foreign policy could be conducted according to the divergent interests of the member states. Of course, in reality, some member states are „more equal than others". The process

---

[12] Annegret Bendiek, Markus Kaim, op. cit., p. 4.

[13] Available at http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-1-general-provisions-on-the-unions-external-action/100-article-22.html, retrieved on May, 25th, 2016.

of making foreign policy in the EU is currently based on an unwritten bargain between the bigger countries and the rest. The bigger countries, which own the major share of the EU's assets in this area, play an informal leadership role in shaping EU foreign policy.[14]

Many analysts argue that Europe's relevance in world affairs increasingly depends on its ability to speak and act as one. The EU is currently conducting 16 operations under its Common Security and Defence Policy. To establish a more robust CSDP, EU member states have been exploring ways to increase their military capabilities and promote greater defence integration. So far, these efforts have only had limited success. Civilian missions and capabilities, however, are also central components of CSDP; the majority of CSDP missions have been civilian operations in areas such as police training and rule of law.[15]

Conclusions

The European External Action Service (EEAS) should promote a common position after carefully considering all the national, regional, and sub-regional interests which might exist in the EU, after looking at global expectations and demands, and after assessing, without illusions, the assets and instruments of the European arsenal for pursuing those interests. It should also not view general notions such as democracy, human rights, stability, and sustainability as ends but as starting points to help define strategic and operational goals that can directly lead to tangible outcomes.

A recurring theme in the debate on the European foreign policy is the legal nature of the obligations. Given its political nature and the absence of available legal procedures, the question is whether both CFSP decision making and output belong to the legal research agenda. The bottom line seems to be that the CFSP is based on obligations set by an international treaty, and that the decision-making process has to follow the rules laid down in the TEU. CFSP provisions are formulated in quite mandatory terms, setting their soft nature into perspective, regardless of the limited role the European Court of Justice is allowed to play.

References:

1. A secure Europe in a better world European security strategy, Brussels, adopted on 12 December 2003.
2. Bendiek, A., Kaim, M. (2015), New European Security Strategy - The Transatlantic Factor, German Institute for International and Security Affairs.
3. Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (coord.) (2009), Dictionar de politici publice, Polirom, Iasi.
4. Dinan, D. (2005), Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. 3rd edition, Lynne Rienner Publishers, p.2.

[14] Stefan Lehne (2012), The Big Three in EU foreign policy, Carnegie Europe, p. 3.

[15] Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy, Congressional Research Service, 2013, p. 2.

5. European Commission (2002), Common Foreign and Security Policy (CFSP) - Overview, retrieved 01.06.2016.
6. Hug, A. (2013), 'Europe in the world. Can EU foreign policy make an impact?', The Foreign Policy Centre, London.
7. Hutter, R. (2004), Contribution to 'Victory in Europe & the Road Ahead', Challenges of the new Dimensions of Security.
8. Lehne, S. (2012), 'The Big Three in EU foreign policy', Carnegie Europe
9. Mix, D. E. (2013), 'The European Union: Foreign and Security Policy', Congressional Research Service.
10. Porumbescu, A. (2015), 'The evolution of the European Union as global actor in the light of the Lisbon Treaty', Analele Universitrtii din Craiova. Istorie, Anul XX, Nr. 1(27)/2015, pp. 171-181.
11. Sjostedt, G. (1977), 'The External Role of the European Community', Farnborough, Saxon House.
12. Smith, M. (2004), 'Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy', Journal of European Public Policy Volume 11, Issue 4, 2004, pp. 740-758.

ЕВРОПА НАКЪДЕ?

Д-р Иван Начев,
ръководител на департамент
„Политически науки“,
Нов български университет, София

Европа е изправена пред промени. Затова, когато започнах да пиша този текст, предпочетох да сложа въпросителна в заглавието. Все по-често ми се случва да обяснявам Европейския съюз и това, което се случва или не се случва в него, през призмата на въпросителните.

Вече няколко години подред развитието на Съюза става под знака на различни видове кризи – икономическа, политическа, финансова, криза с бежанците, криза на идентичностите. Става ясно, че от една страна, всички искаме да се развиваме независимо от общите цели на Съюза, а от друга, че не можем сами да се правим с предизвикателствата, които чукат на нашата врата. Когато мислим и разбираме Европа, трябва да я мислим и разбираме по два начина. Единият като нещо общо и възможно, а другият като нашето място и роля в това общо и възможно пространство.

Така или иначе Европа е изправена пред няколко основни въпроса. Първият от тях е дали искаме интеграция или дезинтеграция. Ако се обърнем назад и погледнем историята, ще видим, че повечето проблеми са били решавани по два начина: чрез засилване на интеграцията и нови договори или чрез разширяване и създаване на нови политики. Всичко, обаче, върви ръка за ръка с консенсуса и компромиса. Това са двата принципа, на основата на които се развиват интеграционните процеси и които движат интеграцията.

Често ме питат защо това е така, а друго не е така? Защо едно е лошо, а друго - добро? Защо, особено българските граждани, не могат да се почувстват европейци? Отговорите са много и различни, но винаги съм задавал въпроса: Защо след като противниците на интеграцията посочват толкова много проблеми, все пак всички продължаваме напред. Нямаше ли да е по-лесно да решим проблемите, като една или друга държава напусне Съюза, пък и в крайна сметка го разтурим, както предлагат някои политици, а вместо това продължаваме да го развиваме и да търсим начини да вървим напред. Възможно ли е излизането на Гърция от еврозоната или излизането на Великобритания от ЕС да доведе до края на европейската идея, или ще я възроди по нов начин?

Има ли алтернатива Европейският съюз?

От какво се нуждаем? Дали от силно лидерство, както предлагат някои, или от нови договори? Ако се върнем назад през последните повече от двадесет години след подписването на Маастрихтския договор, ще видим, че средно на четири-пет години има нов договор, има нов тласък на процесите, има ново съгласие около политики, инструменти, институции, които да движат процесите напред. Ако се върнем още по-назад, ще видим, че средно на десетина години има по едно разширяване, което винаги е тласкало развитието напред, противно на очакванията, че ако към Съюза се присъединят държави с нови проблеми, това ще забави интеграцията.

След подписването на Договора от Лисабон обаче, като че ли усилията отиват другаде. Не да търсим съгласие, а обратното. Политическите елити на част от държавите членки предпочитат да не им се намесва никой в управлението, особено когато става дума за така наречените „европейски“ институции. Много често дори негативите от собственото си управление те обясняват с изисквания и политики на Европейския съюз, а всички позитиви на интеграцията – с доброто си управление.

Основното предизвикателство е дали ще продължим да се интегрираме и макар да не развием онази федерална Европа, за която са си мечтали бащите основатели, да развием Европа, в която да има единство, солидарност, доверие, лоялност и споделени ценности.

Можем ли да продължим напред заедно? Има два прости отговора. Да и не. Ако кажем „да“, трябва да отговорим на въпроса как? А отговорът на този въпрос става все по-труден. Все по-трудно намираме консенсус, разбирателство, общи цели и интереси. Все по-често робуваме на собствените си егоистични интереси да изкараме мандата си и толкова. Да разделим Европа на богати и бедни, център и периферия, една или две скорости, участници в еврозоната и държави членки извън нея. А нима скоростите са две? За да си отговорим на този въпрос, лесно можем да видим дали всички държави в еврозоната се развиват на една скорост? А тези отвън?

Вторият въпрос, който стои пред нас, е какви икономики ще развиваме в Европейския съюз? Много често забравяме, че в началото на 21-ви век вече се намираме в нов етап от икономическото развитие на Европа, където новите технологии заместиха не само икономиката, основана на въглища и стомана, или икономиката, основана на нефт или пък на електричество, но и продължават да заместват добре познатите ни форми на икономическа активност.

Казвам какви икономики, защото, ако имаме отговор на този въпрос, то ние лесно ще отговорим и на друг – какъв тип заетост предлагаме не само на младите хора, но и на тези, които вече се намират на пазара на труда. И докога ще могат да реализират тази заетост. Защото, очевидно, решението да се увеличи възрастта за пенсиониране не само че не реши проблема със заетостта, а напротив - създаде два нови проблема. Единият – на тези, които сега излизат на пазара на труда и не могат да си намерят работа, защото това, което се предлага, или не се харесва от тях, или нямат квалификация за него, или не създава никакви перспективи. И доведе до това, че млади хора

не могат да си намерят работа, нямат алтернатива, независимо дали се намират в България или в Обединеното кралство. И вторият проблем – хора в края на трудовия си път отпадат от пазара на труда и не могат да си доработят годините до пенсия, по същите причини: или защото това, което са работили, от него вече няма нужда, или няма желание да се наемат такива хора и на такава възраст. Причините са много и различни, но ефектът е един – масово отпадане на хора и в единия, и в другия случай.

В същото време трябва да си дадем сметка и за нещо друго. Европейският съюз по същество е един селскостопански съюз. Какво имам предвид? Цялото население на Съюза се храни по няколко пъти на ден, има предпочитания към все по-качествени храни. Научи се да изисква, да търси не само качество, но и добри цени, които да отговарят на стандарта му на живот и да му позволяват да се развива като потребител, защото потреблението стимулира производството, а конкуренцията между производителите развива икономиката.

От друга страна, ако се огледаме, ще видим, че все по-често млади хора не искат да се занимават със земеделие. Тогава кой ще се грижи за храната, която ни е нужна? Ако погледнем бюджета на Съюза, ще видим, че се отделят достатъчно средства за това, но дали те стигат до обикновения, дребния земеделски производител, или отиват в ръцете на големите корпорации и не успяват да постигнат заложения в бюджета ефект.

Няколко правителства наред в България обявяват, че стратегическите сектори, които те ще развиват в българската икономика, са селско стопанство, туризъм и нови технологии. Казвайки сектори, разбирам заетостта, която те смятат да предложат на нас като потребители на пазара на труда. Често мои колеги от западни университети ме питат как ще развивате селско стопанство, като казвате, че населението на страната е застаряващо, младите хора напускат селата, няма перспектива, няма растеж, няма нормален стандарт на живот, няма доходи, които да стигат за нормални неща от живота.

Колко от доходите си харчи западноевропеецът за храна, за наем или режийни разходи и колко харчи българският гражданин. Съотносими ли са цените на тока, на услугите, на храните спрямо заплатите на едните и другите. Нищо чудно при това съотношение да виждаме всекидневно все повече и повече евроскептици в страната ни.

Какъв тип селско стопанство ще развиваме? С какви пари и докога малките и средни производители ще бъдат поставяни под натиска на големите компании или производители?

Говорим за туризъм, а в същото време повечето български граждани предпочитат туристически дестинации извън страната, където получават понякога на по-ниски цени много повече услуги. Но не това е проблемът, а по-скоро това, че когато казваме, че ще развиваме туризъм, трябва да кажем и следващото, че трябва да имаме достатъчно подготвени кадри за този сектор. Да кажем на нашите деца, че независимо какво учат, ние ги готвим за ресторантьори, сервитьори, бармани, изобщо за обслужващ персонал по хотели и заведения, където им гарантираме сезонна заетост, и то без никаква перспектива.

Когато говорим за нови технологии, все си мисля какво може да развива България и къде? Няма ли това да доведе до повече обезлюдяване на малките населени места, няма ли това да преориентира образователната система, какво ще стане с хуманитарните науки, с производствените сектори, с възможностите да се развива цялостна икономическа система? А не както сега редица сектори изобщо да не съществуват, ако има търсене, да няма предлагане на квалифицирана работна ръка или обратното да има предлагане, а да няма търсене.

За жалост доходите от труд не са защитени, а работещият се намира в мъртва зона. В захвата на държавата като най-големия работодател и на големите корпорации, което не позволява нито растеж на доходите, нито алтернативност на заетостта, нито възможности за развитие.

И последният въпрос, който стои пред нас, е каква е отговорността на националните политически елити за това, което правят в наше или от наше име?

Несъмнено, когато говорим за елити, трябва да напомним, че един от основните принципи на демокрацията са принципите на прозрачност и отчетност.

Когато говорим за европейски институции, е добре да си помислим кое в тях е европейското, след като в тях участват национални представители? Ще дам пример. Всички знаем, че „законодателен“ орган в ЕС е Съветът на ЕС. За жалост, до днес, след десет години пълноправно членство на България в ЕС, нито веднъж не съм чул един министър да се върне от Съвет и да обясни на нас, българските избиратели и европейски граждани, какви решения са взети там, кои наши интереси са били защитени и как са били защитени, какво да очакваме в близкото и далечно бъдеще. По-често чувам обратното, а именно, че Европейската комисия иска едно или друго, а всеки от нас знае, че за да иска тези неща Комисията, то вече те са били одобрени от Съвета на ЕС. Разбира се, едно е да се правиш на европеец навън, а друго - в нашата страна. Оставам с убеждението, че нищо не се прави от правителствата; нищо, с което те биха се похвалили и затова е нужно да се хвалят само с достиженията на интеграцията. Да не говорим, че нито един министър не се е отчел пред парламента за свършената или несвършената от него работа в Съвета на ЕС.

Разбира се, по правило министрите не се отчитат пред Народното събрание, но по конституция Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз, а когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет трябва да информира предварително Народното събрание и да дава отчет за своите действия.

Лесно ще видим, че България няма проевропейска политика, а именно от нея се нуждаем сега. В парламента формално се приема програмата на правителството за участие в процеса на вземане на решение на Европейския съюз, но без никакво сериозно обсъждане.

България има също по 12 представители в Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет. Интересно ми става, как тези кметове и общински съветници

през последните 10 години са защитавали интересите на местните общности и на местните власти. Как са защитавали нашите интереси като граждани, които се нуждаем от развитието на градски политики, на градското управление, от нови стратегии за увеличаване на влиянието на провинциите и регионите, от защита на младите хора, от образование и култура. Как се противопоставят те на липсата на културни политики в България или опитите на правителствата да унищожат съществуващите културни институти и театри с непрекъснати реформи?

А представителите на профсъюзите и работодателските организации какви стратегии за развитие на пазара на труда предлагат и обсъждат? И какви възможности за повишаване на доходите и на жизнения стандарт предлагат? Ясно е, че България и българите няма да станат богати, колкото са богати германците или французите, но също така е ясно, че в държава със слаборазвита икономика и силно антиевропейска политика трудно може да се постигне растеж.

За евродепутатите не искам и да споменавам какво правят по време на мандатите си в Европейския парламент и как защитават нашите интереси. Не за друго, а защото ги избираме толкова пряко, колкото избираме българския президент. А в същото време няма по-голяма легитимност от това Европейският парламент да се избира пряко от европейските граждани.

Какво е нужно?

Нужна ни е политика, ясна, проевропейска, която да позволява интелигентното развитие на българското общество. Политика, която да ни позволи да се присъединим към Шенген и еврозоната, независимо дали сме достатъчно подготвени или не, защото всяко оставане отвън ни обрича на дълги години вегетиране и гравитиране в една мъртва зона, в която правилата не се спазват достатъчно и всеки един псевдополитик може да ни управлява само в интерес на собствените си или на неговата партия егоистични интереси.

Можем ли да продължим напред? Да, можем! Въпросът е: как? Като изградим заедно Европа на утрешния ден.

Библиография:

1. Захариева, Ю., Шикова, И., Николов, К. (2004), „Европейският съюз. История, институции, политики“, Институт по публична администрация и европейска интеграция, София.
2. Радойкова, Г. (2016), „Отчетност на институциите на Европейския съюз“, Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, София.
3. Симеонов, К. (2014), „Регулиране на финансовите пазари в Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
4. Симеонов, К. (2015), „Създаване на банков съюз в ЕС“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.

5. Шивергева, М. и Начев, И. (2010), „Ние в Европейския съюз“, Нов български университет, София.
6. Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, София.
7. Шикова, И. (2012), „Ротационното председателство в Европейския съюз“, Дипломатически институт, Министерство на външните работи на Република България.

TRADE AND ECONOMIC COOPERATION BETWEEN CHINA AND CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES UNDER THE BELT AND ROAD INITIATIVE[1]

ZHANG Jian
Doctoral candidate: Center for European Studies, Guangdong University of Foreign Studies, China.
Supervisor: Professor Sui Guangjun
Exchange student: European Studies Department, Faculty of Philosophy, Sofia University „St. Kliment Ohridksi", Bulgaria.
Supervisor: Associate Professor Kaloyan Simeonov

1. Introduction

Since 2012, China and 16 Central and Eastern European countries have signed a series of agreements on how to promote the cooperation between them. It includes „12 measures for promoting friendly cooperation in 2012", „Bucharest outline in 2013", „Belgrade outline in 2014" and „Medium-term project for both sides in 2015". These agreements represent both sides' will and determination to promote the cooperation between the parties. In these agreements trade and economic cooperation is one of the most important parts. As China's Belt and Road initiative is coming to the next level, it provides a great opportunity to speed up the development of trade and economic cooperation between both sides. It is significant to grab this opportunity and enhance the trade and economic cooperation between both sides, reaching to a win-win situation.

[1] Supported by the Major Project of National Social Science Fund in China 'The Belt and Road Initiative and Research on China's Participation in Global Economic Governance'(No.15ZDA018), the Research Team Project of Guangdong Province Natural Science Fund 2013 'Guangdong's Manufacturing Industry in Global Value Chain: International Competitiveness and Strategic Transformation'(No.S2013030015737).

China's Belt and Road Initiative has been raised by China's President Xi Jinping in 2013 when he visited Middle and Southeast Asia. The „belt" stands for „Silk Road Economic Belt". It includes three directions. The first one is from China to Central Asia, Russia and Europe.

The second one is from China to Central Asia, West Asia, the Persian Gulf and Mediterranean. The last one is from China to Southeast Asia, South Asia and Indian Ocean. The „road" means „21st Century Maritime Silk Road". It focuses on two directions. One is from harbors in China to Indian Ocean, stretching to Europe.

The other is from harbors in China to the South China Sea and South Pacific. In 2015, China presented the vision for the Belt and Road Initiative. Its main work is to cooperate with countries along the Belt and Road in five fields: policy coordination, facilities connectivity, trade, financial integration and people-to-people communication, reaching the goal of promoting economic cooperation and prosperity of countries along the Belt and Road.

Map (the three road lines: Silk Road Economic Belt and the two maritime lines: 21st Century Maritime Silk Road)

Europe plays a significant role in the initiative, and the 16 European countries[2] are located between the Asia and the West Europe just like a bridge. There is great potential and complementarities between China and the 16 countries. For example, the 16 countries have the advantage of technology and management experience. China's advantages are labor intensity and huge market opportunities. Nowadays, the trade between China and the 16 countries is mainly in goods while trade in services is rare. In addition, currently the investment fields are narrow. Taking all these problems into account, it is necessary to analyse the issue of trade and economic cooperation between China and 16 countries under the Belt and Road Initiative.

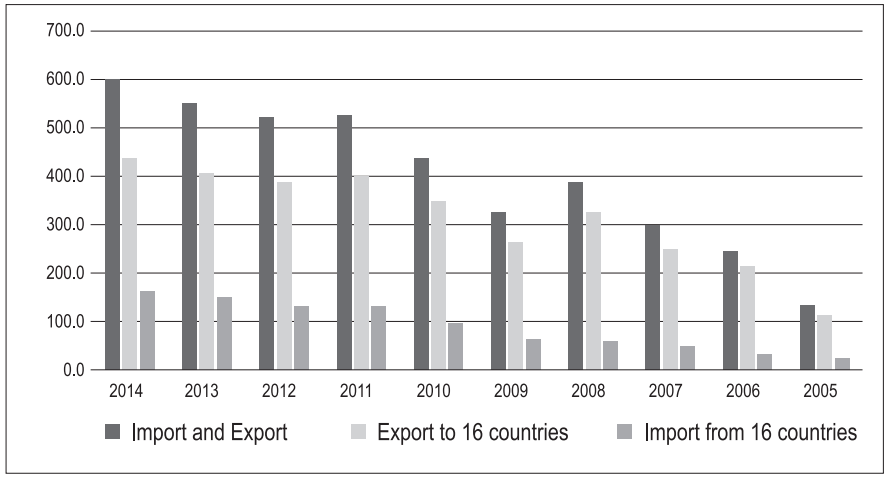
[2] The 16 countries include: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia.

2. The current situation of trade and economic cooperation between China and 16 countries

The bilateral trade is growing significantly

Recently, the trade between China and the 16 European countries is growing significantly. As graph 1 indicates, during the period 2005-2014, the amount of trade between two sides has expanded from 131.8 to 602.1 hundred million US dollars, the average annual growth comes to 35.7%, and its proportion for China-Europe trade amount rises from 5% to 7.8%. Influenced by the international financial crisis in 2008, the trade amount between China and 16 countries declined from 385.4 hundred million US dollars in 2008 to 323.2 hundred million US dollars in 2009. In the next two years, however, the trade amount recovered rapidly, and the year-on-year growth reached 35.8% in 2010 and 20.6% in 2011. Even in 2012, when the world underwent a period of economic slowdown and China had an adjustment of the industrial structure, the trade amount between two sides still came to 520.6 hundred million US dollars. In 2014, the trade amount rose to the greatest of 602.1 hundred million US dollars, while the amount for export from China is 437 hundred million US dollars, 7.8% year-on-year growth, and the amount for import in China is 165.1 hundred million US dollars, 13.3% year-on-year growth. China's trade amount with 16 countries keeps stable and increases year by year, but we should realise that as for 16 countries, EU is still their main trade market. It means that there is a room for improvement of trade relations of these countries with China.

Graph 1. 2005 - 2014 Import and Export Between China and 16 countries (Unit: Hundred Million US Dollars)



(Data from China Statistical Yearbook)

China is keeping trade surplus to the 16 countries consistently

As we can see from table 1, China is keeping trade surplus to 16 countries consistently, but it did not expand recently. Since 2010, the trade surplus has been kept at a level of

250-270 hundred million US dollars. After China and 16 countries signed the cooperation agreements in 2012, both China's import and export to 16 countries rise significantly, but the growth of import in China is higher than the export of China to these countries. From 2012 to 2014, the year-on-year growth of China's export to 16 countries is 4.4% and 7.8%, while the year-on-year growth of China's import from these countries is 9.9% and 13.3%.

In 2014, the top 5 countries of China's trade surplus to 16 countries are Poland (113.2 hundred million US dollars), Czech Republic (50.1 hundred million US dollars), Hungary (25 hundred million US dollars), Romania (17 hundred million US dollars), and Slovenia (16.6 hundred million US dollars), while there are only 2 countries with trade deficit for China, they are Slovakia (5.5 hundred million US dollars) and the Republic of Macedonia (0.1 hundred million US dollars).

China can actively adjust the trade policies with the 16 countries, in order to encourage Chinese enterprises to expand import of varieties of goods from the 16 countries. In fact, the 16 countries have comparative advantages for many types of products. For example, in Poland, the production and export volume of primary products such as coal, sulfur, copper and silver rank at the top of the world. In terms of manufactured goods, the 16 countries have advantages on industries such as automobile manufacturing, shipbuilding, aviation industry, sewage treatment, brewing and pharmaceutical, life sciences. China's expanding imports of resource-based products from the 16 countries, not only can promote the diversification of trade structure, but it can also provide raw materials for China's rapid economic development and ease the trade imbalances with the 16 countries.

Table 1: China's trade with 16 Countries and trade balance (2005-2014)

Year	Import and Export	Export to 16 Countries	Import from 16 Countries	Trade Balance
2014	602.1	437.0	165.1	271.9
2013	550.9	405.2	145.7	259.5
2012	520.6	388.0	132.5	255.5
2011	529.1	401.6	127.5	274.1
2010	438.9	345.9	93.0	252.9
2009	323.2	262.7	60.5	202.2
2008	385.4	327.4	58.0	269.4
2007	297.3	249.8	47.6	202.2
2006	244.4	213.0	31.4	181.6
2005	131.8	110.0	21.8	88.2

Unit: Hundred Million US Dollars (Data from China Statistical Yearbook)

China's trade to the 16 countries mainly concentrates on several countries

In the last decade, Poland has been China's main trade partner among the 16 countries, while Czech Republic, Hungary, Slovakia and Romania are from second to fifth, which can be seen from table 2.

China's trade to the 16 countries mainly concentrates on these five countries. For example, China's trade to Poland accounts for 28.55% of China's trade with the 16 countries, and the top 5 countries account for nearly 80%.

From 2005-2014, China's trade to the top 8 countries keep stable at the level of 90%. Bulgaria is usually between the 6th and 8th place and its proportion accounts between 2.28 % and 7.63% of the trade with the 16 countries depending on the respective year.

As we can see from the data, China has a successful trade partnership with the top 5 countries, because of the traditional friendly relationship built between sides long before. These countries have outstanding advantages on resources endowment, human quality and geographical location. The data also indicates that there is a lot of potential to be discovered in other 11 countries, since the last 8 countries only account for 10% of China's trade to the whole 16 countries.

3. China's investments in 16 countries make some breakthrough

As indicated in table 3, from 2004 to 2013, China's Foreign Direct Investment (FDI) in 16 countries rises from 0.47 hundred million US dollars to 14.2 hundred million US dollars. Hungary, Poland, Czech Republic, Romania and Bulgaria are the top 5 target countries where China makes its investments.

Until the end of 2013, China's FDI in these 5 countries has reached 12.9 hundred million US dollars, accounting for 90% of the total 16 countries.

The European debt crisis in 2010 has become an important incentive for the 16 countries to improve their investment environment. The 16 countries have become investment targets.

Due to the European debt crisis, economic growth of the 16 countries slowed down. In order to promote the country's economic growth, most of the countries adopt measures for attracting external direct investment as important means of financing. They further implement policies on external direct investment, develop more specific policy for investment liberalisation and investment promotion and orient the external direct investment to their specific industries, such as electricity, gas, transportation and communications.

Table 2. China's trade with the Central and Eastern European Countries and its proportion (top 8, 2005 - 2014)
Unit: Ten Thousand US Dollars

2014			2013			2012			2011			2010		
Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %
Poland	1719154	28,55%	Poland	1480667	26,88%	Poland	1438336	27,63%	Poland	1298752	24,55%	Poland	1113491	25,37%
Czech Republic	1097959	18,23%	Czech Republic	945272	17,16%	Czech Republic	873003	16,77%	Czech Republic	998733	18,88%	Czech Republic	884953	20,16%
Hungary	902407	14,99%	Hungary	840743	15,26%	Hungary	806107	15,48%	Hungary	925824	17,50%	Hungary	871601	19,86%
Slovakia	620458	10,30%	Slovakia	654259	11,88%	Slovakia	607826	11,68%	Slovakia	596995	11,28%	Romania	376059	8,57%
Romania	474385	7,88%	Romania	403004	7,31%	Romania	377675	7,25%	Romania	440002	8,32%	Slovakia	374904	8,54%
Slovenia	232340	3,86%	Slovenia	213561	3,88%	Bulgaria	189346	3,64%	Slovenia	187741	3,55%	Slovenia	156213	3,56%
Bulgaria	216292	3,59%	Bulgaria	207373	3,76%	Slovenia	182267	3,50%	Croatia	162046	3,06%	Croatia	139462	3,18%
The Republic of Lithuania	181578	3,02%	The Republic of Lithuania	181096	3,29%	The Republic of Lithuania	171992	3,30%	Bulgaria	146490	2,77%	The Republic of Lithuania	102449	2,33%
Total		**90,42%**	**Total**		**89,41%**	**Total**		**89,26%**	**Total**		**89,90%**	**Total**		**91,58%**
2009			**2008**			**2007**			**2006**			**2005**		
Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %	Country	Export & Import	Proportion %
Poland	899290	27,82%	Poland	1043480	27,08%	Poland	766518	25,78%	Romania	631633	25,85%	Poland	315276	23,93%
Czech Republic	680967	21,07%	Hungary	747906	19,41%	Hungary	622504	20,94%	Poland	467330	19,12%	Hungary	285902	21,70%
Hungary	615551	19,04%	Czech Rep.	650019	16,87%	Czech Rep.	496558	16,70%	Hungary	398660	16,31%	Czech Rep.	203919	15,48%
Romania	281056	8,70%	Romania	324982	8,43%	Romania	236570	7,96%	Czech Rep.	288253	11,79%	Romania	166157	12,61%
Slovakia	229651	7,10%	Slovakia	294977	7,65%	Slovakia	220592	7,42%	Bulgaria	186467	7,63%	Croatia	61749	4,69%
Croatia	119350	3,69%	Croatia	180982	4,70%	Croatia	158288	5,32%	Croatia	93342	3,82%	Bulgaria	53076	4,03%
Slovenia	89649	2,77%	Bulgaria	134163	3,48%	Bulgaria	97066	3,26%	Slovakia	91369	3,74%	Slovakia	49138	3,73%
Bulgaria	73715	2,28%	Slovenia	109576	2,84%	The Republic of Lithuania	82183	2,76%	Estonia	74101	3,03%	The Republic of Lithuania	37219	2,82%
Total		**92,48%**	**Total**		**90,47%**	**Total**		**90,15%**	**Total**		**91,30%**	**Total**		**88,98%**

Data from China Statistical Yearbook)

Since 2013, the agreements of cooperation between both sides have greatly promoted China's investment in the 16 countries. Besides of the listed 5 countries, China's investments in Serbia and the Republic of Macedonia have achieved a great breakthrough. The investment fields range from mechanical and chemical to telecom and logistics.

Recently, Chinese enterprises' investments in the 16 countries have increased considerably. The enterprises include Huawei, ZTE, Lenovo, TCL, Great Wall Motor, BYD and so on. Merger and acquisition for Chinese enterprises have been made. For example, in 2011 Wanhua Industrial Group in China purchased 96% shares of the Borsod Group in Hungary. In 2013, Xiangyang automobile in China purchased 89.15% shares of KFLT in Poland.

To sum up, China's investment in the 16 European countries has three characteristics. First, focusing on the integrity of the investment distribution. Second, investing in industries with specific characteristics. Third, investing primarily in countries with good cooperation practices and then in other countries.

Table 3. China's FDI to Europe and 16 countries (2004 - 2013)
Unit: Ten Thousand US Dollars

country	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Europe	**67665**	**127293**	**226982**	**445854**	**513396**	**867678**	**1571031**	**2445003**	**3697512**	**5316196**
Albania	-	50	51	51	51	435	443	443	443	703
Bosna and Herzegovina	401	351	351	351	351	592	598	601	607	613
Bulgaria	146	299	474	474	474	231	1860	7256	12674	14985
Croatia	-	75	75	784	784	810	813	818	863	831
Czech Republic	111	138	1467	1964	3243	4934	5233	6683	20245	20468
Hungary	542	281	5365	7817	8875	9741	46570	47535	50741	53235
Latvia	161	161	231	57	57	54	54	54	54	54
The Republic of Lithuania	-	393	393	393	393	393	393	393	697	1248
The Republic of Macedonia	-	20	20	20	20	20	20	20	26	209
Poland	287	1239	8718	9893	10993	12030	14031	20126	20811	25704
Romania	3110	3943	6563	7288	8566	9334	12495	12583	16109	14513
Serbia	-	-	-	200	200	268	484	505	647	1854
The Republic of Montenegro	-	-	-	32	32	-	-	-	-	-
Slovakia	10	10	10	510	510	936	982	2578	8601	8277
Slovenia	-	12	140	140	140	500	500	500	500	500
16 countries	**4768**	**6922**	**23807**	**29923**	**34638**	**39843**	**84033**	**99652**	**132575**	**142491**

Data from 2013 Statistical Bulletin of China's OFDI

4. Problems of trade and economic cooperation between China and the 16 countries

Some of the problems of the trade and economic cooperation between China and 16 countries are the following. First, there is a trade imbalance between two sides and China is keeping trade surplus to 16 countries consistently. China's import from 16 countries is rising in recent years, but China's export is so great that the import could not catch up in a short time, which may bring some negative influences to the bilateral trade partnership. Second, the amount of investment between China and the 16 countries is not satisfactory enough. Enterprises are not quite familiar with the target countries' markets and commercial cultures. Chinese enterprises have little investment in new member states of the EU.

5. The prospects of trade and economic cooperation between China and 16 countries

Under the Belt and Road Initiative, China and 16 countries should base their relations on the agreements between them, shall further enhance the scale of bilateral trade, increase the investment and expand the financing channels.

Cooperation on the infrastructure construction

Chinese enterprises have lots of experience on infrastructure construction. At the same time, the 16 countries have huge demands on infrastructure construction, such as the construction of harbors, railways, highways, power stations and so on. Chinese enterprises could take part in the construction of engineering contracting, PPP (public-private partnership), BOT (build-operate-transfer) etc. Chinese enterprises should also know more about the laws, regulations and investment environment in the 16 countries.

Cooperation on the equipment manufacturing industry

China has advantages in equipment manufacturing, such as the railway, electricity, harbor and chemical. The equipment from China has excellent qualities on reasonable prices. Combining China's equipment manufacturing with the 16 countries' infrastructure construction will not only promote the 16 countries' economic development but also fully use China's manufacturing capacity. For example, China's technology on high-speed railway could help building railway from China to the 16 countries, which will make trade easier. China and 16 countries can also cooperate on the industries of environmental protection and energy sources.

Construction on new investing and financing cooperation outline

In 2012, China established a special loan for the 16 countries with 10 billion US dollars, which means that the 16 countries could apply for the loan to enhance their infrastructure construction. In 2014, China established the Investment Cooperation Fund with 3 billion US dollars and also 40 billion US dollars of the Silk Road fund, which would provide great

support for the cooperation between China and the 16 countries. Basing on these funds, both sides could work together and build a new investing and financing cooperation outline, such as reducing the cost of financing, encouraging enterprises and financial institutes in 16 countries to issue bonds of CNY (China Yuan) and so on.

6. Conclusion: Promoting further trade between China and the 16 countries

Both China and the 16 countries should strengthen their industries and continue to cooperate. To be specific, both sides should enhance cooperation on customs, quality certification and make them more convenient; promote the negotiation on the agreements of investment between China and Europe. There are good opportunities for beneficial cooperation both in terms of trade and Foreign Direct Investment. All the 16 countries are currently EU Member States, Candidate Countries or potential Candidate Countries for EU membership. Enhancing the cooperation between China and these countries will also strengthen the trade and economic relations between China and the European Union.

References:

1. Wen Rui (2015), 'The Trade Cooperation of China and Europe Under the Belt and Road Initiative', Journal of International Economic Cooperation, Peking (China), p. 56-62.
2. Liu Lirong (2014), 'The Belt and Road Initiative and the Cooperation of China and Europe: Opportunities and Obstacles for Development', Fudan International Relations Review, Shanghai (China), p. 220-234.
3. Che Wenjiao (2009), 'Reseach on the Development of Sino-EU Economic and Trade Relationship', PH.D. Thesis of Dongbei University of Finance and Economics.
4. Han Yonghui, Zou Jianhua (2014), 'The Current situation and Prospect of China and West Asia's Trade Cooperation Under the Belt and Road Initiative', Intertrade, Peking (China), p. 21-28.

РАЗДЕЛ
ВТОРИ:

Културни и идентичностни предизвикателства пред ЕС

КУЛТУРАТА, КУЛТУРИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Проф. дфн Пенка Ангелова,
Русенски университет „Ангел Кънчев“

Образованието е родина

Увод

Темата на настоящия доклад е културата и културите в двойствения аспект на осмислянето на културите – както на различните регионални, респективно национални култури, така също и на видовете култури, които трябва да бъдат различавани в процеса на европейската интеграция, а също така и в глобализационен аспект. През 2000 г. председателят на Европейския парламент Никол Фонтен възприе мотото „*Единство в многообразието“* (на латински: *In varietate concordia,* United in diversity, Einheit in der Vielfalt) като мото, „което представя Европа като континент с множество различни традиции и езици, но също и с общи ценности“[1]. В модифицирания му вид „*единни в многообразието“* беше прието и в нератифицирания Договор за създаване на Конституция за Европа, който по-късно послужи за основа на Лисабонския договор. В това мото е заложено европейците да се обединят в ЕС за мир и благосъстояние и различните култури, традиции и езици да представляват богатство за Европейския континент.[2]

Намерението със сигурност беше добро, но това, което се получи и което вече беше заявило присъствието си, беше едно „*множество в еднообразието“,* на което неведнъж съм обръщала внимание на различни конференции и в различни публикации: множество национализми от посттоталитарен тип, множество фиксации върху величието и дълбочината на собствената история и историческата широта на границите, множество уникалности и ксенофобии – с една дума, множество еднообразия.

---

[1] https://bg.wikipedia.org/wiki/Мото_на_Европейския_съюз

[2] http://de.wikipedia.org/wiki/Europamotto; немски - In Vielfalt geeint, английски - United in diversity, италиански - Uniti nella diversita, чешки - Jednotná v rozmanitosti, унгарски - Egység a sokféleségben и т.н.

Тревожното е в това, че процесът е заразителен и че новоприсъединилите се страни както на брой, така и по численост на населението надвишават старите членки и започват да налагат своя посттоталитарен тертип. Европа на 12-те вече за четвърт век се превърна в Европа на 28-те. Чуват се гласове в ЕС, че не новоприсъединилите се ще се интегрират, а че ЕС трябва да се промени към техните особености, т.е. да бъде интегриран. Резултатът е Вишеградска четворка и ново издигане на граници.

Мисля, че именно специалността „Европеистика“ в университетите, както и институциите и информационните центрове, които имат връзка с нея, са тези, които трябва да съдействат и инициират преосмисляне както на понятията за културата, така и на ценностите на ЕС и да навлязат по-широко в различните нива на образователната система.

Културата, културите

На първо място е необходимо да се преосмисли **понятието за култура** и това преосмисляне да напусне университетските аудитории и да навлезе в широкото гражданско пространство. Междувременно и понятието за култура разшири значенията си и разкри доста по-голям понятиен капацитет.

Културният и социален конструктивизъм е ориентиран към съвременните интернационални политологически, социологически и масовопсихологически движения и разглежда културата като „наръч от правила, принципи и твърди елементи“, които биват стабилизирани, респ. институционализирани чрез индивидуални и социални системни истории и които „свързват индивидите на дадено общество във формата на символични правила и ред“[3].

Светът, в който живеем, е формиран социокултурно и ние сме както субекти, така и обекти на културните формирования, като вземаме активно участие в това формиране и наслагване (дори с пасивността си). Според Хофстеде културата е **„ментален софтуер“**, който „програмира“ в социализационния процес. В процеса на тази социализация и предимно в детството, по време на първичната социализация, индивидът усвоява определени модели на мислене, на чувстване и дейности, които биват описвани като ценности и позиции. В този по-широк смисъл културата обхваща както така наречената „висока култура“ – литература, театър, музика и всички гранични и преходни форми в изкуствата, така и **културата на ежедневието** - празненства, хранене, обличане, език, но също така и общуване. От шест десетилетия съществува понятието **„политическа култура“,** което при нас тепърва навлиза в своето демократично значение, а след падането на Берлинската стена се говори и за **култури на паметта**. Необходимо е едно диференцирано отношение и изследване на съответните култури и съответните образователни политики не само в национален, но и в междукултурен мащаб.

---

[3] Срв. Schmidt, S.J.: Kognitive Autonomie und soziale Orientierung. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1994. с. 225, също. Kos, Dejan: Theoretische Grundlage der empirischen Literaturwissenschaft, Maribor 2003, p.16.

Тук ще насоча вниманието към проблемни точки в **трите вида култури**: култура на ежедневието, политическа култура и култура на паметта. Тези три вида култури би трябвало да бъдат както обект на сравнително интеркултурно изследване, така и обект на синхронизиране и на образователна политика, за да може мирът в Европа и ЕС да оцелее.

1. Култура на ежедневието: Няма да се спирам на чудесната и уникална българска кухня, която естествено се среща и във всички съседни страни, които също я смятат за своя и уникална – чебабчичи, кюфтеле, сърмале, мусака, локум, качамак (респ. мамалига). Два са аспектите, на които искам да обърна внимание: родствените отношения и клиентелизмът, които са тясно свързани не само в България, но и на Балканите.

Благодарственото си слово по повод получаване на наградата на IDM, *Института за Централна Европа и Дунавското пространство Danubius Award 2011*, Клаус Рот[4] озаглавява като „Победа на ежедневната култура над голямата политика“ и говори за проблемите на Югоизточна Европа. Той обръща внимание на това как наложилите се от ежедневния опит мисловни и поведенчески нагласи не са само абстрактни категории и наблюдения, интересни за етнологията, а оказват в тяхното многомилионно ежедневно повторение влияние върху обществения живот и политическите практики. „Те образуват комплекс от дейности, ориентации и диспозиции, който ... определя действията в политическите, административните, юридическите и икономически системи“. Независимо че тези системи си имат своята собствена логика, съответстваща на европейските и глобални стандарти, реалните действия на „институционалните актьори“ се определят от ежедневната култура и поведение от техния „жизнен свят“ (Lebens-welt), който според Клаус Рот **„прониква и дори завладява системата“**. Получава се така, че парламентарната демокрация, по думите на швейцарския изследовател Николас Хайоз, се превръща в „привидна демокрация“[5]. По този начин институциите са само външна обвивка, докато същността на този жизнен свят се характеризира с клиентелизъм и една широко разклонена родствена система, намираща израз в езиковото определение на около 26 родствени отношения и изследвана обстойно от Карл Казер[6]. Преходът от голямото патриархално и патрилинеарно към малкото гражданско семейство и последвалата **след** него, а не **от** него еманципация на жената; преходът от аграрно селско общество към градско и индустриално общество са по-нататъшни предизвикателства към гражданското общество както в България, така и на Балканите. Тези проблеми се оказват смущаващи фактори в съвременното общество, което се опитва да бъде гражданско, но все още няма граждани.

---

[4] Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Roth: Ein Sieg der Alltagskulturüber die große Politik? Dankesrede zur Verleihung des Danubius Award 2011 am 5. März 2012, Wiener Schützenhaus, Wien

[5] Hayoz, Nicolas: Ukraine after Maidan, Rethinking Democracy. https://www.youtube.com/watch?v=4KDpqFOvS2M

[6] Казер, Карл: „Приятелство и вражда на Балканите“, Военно издателство, 2003. Прев. Анелия Динчева. Също и: Kaser, Karl, ‘Familie und Verwandtschaft auf dem Balkan’, Böhlau Verlag Wien, 1995.

Ще приключа тази точка с един пример от открит урок в софийско училище през 2016 г., в една от централните общини по повод 3 март. Учителката изнася този урок пред представители от общината и други официални гости. Тя разказва на учениците си как по време на турското робство са слагали на българите някакви кожени шапки (може би нещо като кукерски) и ги държали така цели денонощия, докато им „изпият акъла“ и така са ги принуждавали да сменят вярата си. В заключение отправя към децата следното послание: „И да знаете, имало е турско робство, **не ги слушайте ония горе**“.

Какво по-робско наследство от това, *ония горе* да не са ***моята*** държава. Липсващата идентификация на гражданите с държавата и държавните институции е не само български синдром, но това не бива да бъде успокоение, а предизвикателство към обучаващите. Тук трябва да се имат предвид не само петте десетилетия тоталитарен режим, не само наследството на османската империя, но също и на другите многонационални империи: от Дунавската монархия и Съветската власт до Федеративната република Югославия. Трябва да се има предвид онази по-различна „историческа пътека“, за която говори историкът Холм Зундхаузен[7], която са минали доста от новоприсъединилите се към ЕС страни. Известно ми е, че в Полша също има изследвания по въпроса за липсващата идентификация на гражданите с държавността и че там (без наличието на османска власт), но поради дългогодишна чужда власт също се наблюдава своенравие и противопоставяне, дефензивно и субверзивно отношение към властта. Начинът на мислене най-ясно си проличава в употребата на езика. Дори самото наличие на все още употребяваните думи в бълг. език „поданик“ вместо гражданин и „възпитаник“ вместо абсолвент е известно доказателство за това. Държавата обективира субекта, а субектът се опитва да се еманципира чрез отричане и незачитане. **В България можем да говорим за *общество на публичното недоверие,*** както го нарича социологът Антон Щерблинг[8]. Става въпрос за задълбочаваща се криза на ценностите, по която хуманитарните науки и образованието трябва да вземат отношение. Първо трябва да се обяснява, за да може да се преодолява.

2. По този начин стигнахме и до въпроса за **културата на паметта.** Понятието *култура на паметта (Erinnerungskultur)* беше формирано в началото на деветдесетте години от Морис Холбвакс във връзка с германско-германската проблематика и се определя като „свободно събирателно понятие за съвкупността от не специфично научната употреба на историята в публичността“[9], а също така и като алтернатива за сравнително патетичното название „превъзмогване на миналото“ (Vergangenheitsbewältigung), наложило се през четирите десетилетия разделена Германия. Защо, с каква цел и по какъв начин помнят и възпоменават европейските народи? На тази тема МД Елиас Канети организира

---

[7] Sund-haussen, Holm: Der Balkan: Ein Plädoyer für Differenz. Geschichte und Gesellschaft. Vandenhoeck & Ruprecht 2003

[8] Sterbling, Anton: Institutionenwandel in Gesellschaften des öffentlichen Misstrauens. http://link.springer.com/chapter/ 10.1007%2F978-3-531-90998-1_6#page-1

[9] Hockerts цит. по: Stephan Troebst: Jalta versus Stalingrad. In: Bernd Faulenbach; Franz Josef Jelich (Hg.): ‘Transformationen’ der Erinnerungskulturen in Europa nach 1989. Essen: Klartext, 2006, Geschichte und Erwachsenenbildung, Bd. 21, c. 26.

две международни конференции през 2009 и 2013 г., в които участваха изследователи от седем европейски страни и сборниците от които излязоха на немски език в университетско издателство „Рьориг“ в Германия[10]. Концепцията на конференциите насочваше към спомените за XX век.

Адолф Мушг беше изразил веднъж желанието, че Европа би трябвало да стане една „общност на съвместни спомени и опит“, което всъщност би я превърнало именно в културна общност. Без съмнение, повечето от процесите и събитията на XX век имат този специфичен характер, който създава спомени и опит – две Балкански войни, два тоталитаризма, две световни войни. Никоя национална история не се е развивала самостоятелно и без взаимодействия. Но когато четем някои истории, можем да останем с впечатлението, че всичко се е развило единствено на родна почва и всичките взаимодействия и влияния се пораждат именно от този хумус. Събитията и процесите са общи и твърде малко се обръща внимание на европейските взаимодействия. Посериозният проблем възниква обаче от тълкуването на тези исторически събития.

Щефан Трьобст представя една интересна схема за съвременните култури на паметта под заглавие „*Ялта versus Сталинград. ГУЛАГ versus Холокост. Противопоставящи се култури на паметта в по-голяма Европа*“[11]. Макар и доста схематично, той разграничава културите на паметта на базата на отношението им към близкото минало и празнуването на 9 май като Ден на Европа и Ден на победата. При този преглед той разглежда три „категории“ култури на паметта: 1. Категорично отхвърляне на един наложен и чужд - включително етнически или комунистически режим, например в Естония, Литва и Латвия, както може да се види в новоизградените музеи в Талин, Рига и Вилнюс; 2. Силни политически полемики за тълкуването на диктаторското минало, напр. в Унгария, *Музей на терора*, подобни дебати има също и в Полша и 3. Случаи, в които цари амбивалентност или апатия - комунизмът се приема като наложен отвън, като му се признават ефектите на модернизация и се подчертава, че не всичко е било лошо, или пък „въобще не беше лошо“. Примери за тази група са България и Румъния, освен това Албания, Македония и Сърбия.[12]

Точно между 2012 г. и 2014 г. може да се наблюдава една нова ситуация на „противопоставяне“: в цяла Европа се отбелязваха стогодишнините от войните – две Балкански (в българския контекст се говори за Балканска и Междусъюзническа) и Първата световна. Докато в Западна Европа тези годишнини бяха под знака на жертвите и посланието за „никога повече война“, на изток от река Драва (Унгария,

---

[10] Angelova, P/Müller, M.(Hg.): Erinnerungskulturen im Vergleich. Schriftenreihe der Elias Canetti Gesellschaft. Bd. 7. Röhrig Universitätsverlag 2011.

Angelova, P/Müller, M. (Hg.): Identitäten. Erinnertes 20. Jahrhundert. Schriftenreihe der Elias Canetti Gesellschaft. Bd. 10. Röhrig Universitätsverlag 2015.

[11] Troebst, Stefan: Jalta versus Stalingrad. GULag versus Holocaust. Konfligierende. Erinnerungskulturen im größeren Europa. In: Bernd Faulenbach, Franz Josef Jelich. (Hg.): ‘Transformationen’ der Erinnerungskulturen in Europa nach 1989, Essen: Klartext Verlag, 2006, S. 23-49.

[12] Troebst, Stefan: Jalta versus Stalingrad, пак там., с. 33.

Румъния, Сърбия, България и т.н.) тези войни се ***празнуват,*** тяхната стогодишнина е под знака на почитта на героизма на армиите („велик е нашият войник“, независимо на каква власт и в чия чужда армия е служил), всички тези армии са били от собствено националната гледна точка единствено „армии освободителки“ и от тази гледна точка се гледа на съседните страни. И в това противопоставяне между възпоминание за жертвите и празнуване на войните може да се разграничат не само културите на паметта, но и мирното от военизираното мислене. Тази култура на паметта е тясно свързана и с едно преосмисляне на ролята на индивидуалните спомени и тяхната обработка в историографията (Oral History).

В Европейския съюз не става въпрос за промяна, а за *преодоляване* на граници и за добро съжителство, за постъпателно самоидентифициране с ценностите на мира и на „разбирателството между народите“[13]. Това, което обаче не се случи, беше синхронизирането на двата „основаващи мита“, опиращи се на наратива за „Стара“ и „Нова“ Европа, на „Рейнска“ и на „Дунавска“ Европа: наратив на т.нар. Рейнска Европа беше *Никога повече холокост*. Този наратив беше допълнен и разширен след 1989 г. от наратива *Никога повече комунизъм*. Тези два основаващи наратива *Никога повече* се срещат, без да бъдат синхронизирани. Това става особено ясно от речта на бившата латвийска външна министърка и бивш европейски комисар по земеделието и развитието на селските райони Сандра Калниете под заглавие „*Old Europe - New Europe“*[14]. Този недостиг на взаимно приемане има две последствия: престъпленията на националсоциалистическата идеология са осъдени като престъпления срещу човечеството. Международното осъждане на престъпленията на комунистическата идеология още не се е случило, а в някои страни, каквато е България, те все още не са намерили място в учебниците. Почти една четвърт от населението на България вече е родено след 1989 г. и тези млади хора са изучавали историята някъде до Втората световна война, а за времето след това са се запознавали от общо шест страници текст, заедно с картинките. Това обстоятелство на липсваща история, на черна дупка в историческите периоди, има и ще има неимоверни последствия преди всичко за лабилната ценностна система. То, от една страна, пречи на изграждането и възпитаването на културата на паметта, а от друга страна, способства за международната и глобална активност на бившата идеологическа олигархия, която се превръща в икономическа и отчасти политическа олигархия. Тези процеси могат да се наблюдават не само в български, но и в международен мащаб: все по-ясно се очертава една виртуална граница по демаркационната линия на бившия „Източен лагер.“ В отделните посткомунистически страни от същите тези политически елити възпоминателните процеси биват управлявани сило-

---

[13] Това е мотото, под което определя дейността си най-богатата и силна фондация в Германия - Фондацията „Роберт Бош“, като това е и завещанието на самия Роберт Бош, починал през 1942 г. в апогея на битките между народите.

[14] Kalniete, Sandra*:* Old Europe*,* new Europe. Rede am 24. März 2004 zur Eröffnung der Leipziger Buchmesse. In: Leipzig liest. Das Lesefest zur Buchmesse, 25.-28. März. 2004. Vgl. auch Bernd Faulenbach; Franz Josef Jelich (Hg.): ‘Transformationen’ der Erinnerungskulturen in Europa nach 1989. Essen: Klartext, 2006, Geschichte und Erwachsenenbildung, т.21, с. 35.

во-политически, като с помощта на етнополитически стратегии се отклонява вниманието на общностите от настоящето и от близкото минало: от една страна, с геройски и страдалчески митове[15] от по-далечната история, от друга страна - чрез прехвърляне на статуса на извършителите върху други нации (германците за националсоциализма, руснаците за комунизма). По този начин културите на паметта биват дистанционно регулирани от вътрешни „управители на дискурса“: „При това става дума за общества, в които старите и новите елити се уравновесяват силово-политически и се сменят периодично в управлението“.[16] Това е и непрекъснатият страх на българския гражданин дали при смяна на правителство или смяна на президент няма да се сменят и приоритетите на страната по посока на Изток. Разграничението, дело на Макс Вебер[17], на два вида истина – на фактите и на интерпретацията – е от значение, особено в сферата на споменната култура. В културата на паметта се налага „върховенство на интерпретацията“. Тук не става въпрос за някакъв национален характер или манталитет, няма никаква кръвна или генетична линия. Тук се има предвид нещо, за което на немски след Втората световна война се въвежда терминът „deutungshoheit“ - това ще рече *върховенство на интерпретацията*. Кой ще тълкува миналото, историята, току що случилото се! Ако беше оставено на нацистите да изтълкуват нацизма и края на Втората световна война, резултатите нямаше да бъдат по-различни от след Първата такава война: също като Версайския договор и Потсдамското споразумение щяха да бъдат наречени предателство, измяна, диктат... (терминология, която в България и Унгария все още се прилага за съответните договори от Парижките предградия) и щеше да се тръгне към корекция на границите, подготовка за нова война и всякакви други последствия от този начин на мислене. Но това не се случи. Случи се едно „отваряне към истината“ на другите, на външните гледни точки - гледните точки на емигрантите и на противниците на националсоциализма, респ. хитлерофашизма. В България отношението към външната гледна точка е: „За България или добри неща, или нищо“ и то определя отношението ни към българските емигранти и към външните изследователи на българската история.

3. **Политическа култура**. В настоящия доклад се придържам към предложеното от мен разграничаване на два термина: **политизиране и партизиране** на обществото[18]. Тъй като в последно време думата „политизация“ се употребява в гражданското пространство предимно с негативни конотации, а същевременно се говори за политическа

---

[15] Т.нар. *жертвени митове*, разглеждането на собствената нация като жертва на Великите сили, на световни заговори или на съседните държави, но също така и като *освободителка* на съседните държави е широко разпространено на Балканите. В този шпагат между жертва и освободител се движат исторически тълкувания на Сърбия, Косово, Черна гора, Босна, България, Румъния и др. Показателен е примерът със създаването на нов национален език с цел дистанциране от завоевателната (освободителна) политика на съседните страни.

[16] Troebst, Stefan: Jalta versus Stalingrad, вж. с.33.

[17] Тодоров, Цветан: Тоталитарният опит. Човешкият отпечатък. Изд. „Изток Запад“, 2015 г., с.21

[18] Срв. Ангелова, Пенка: Регионалните идентичности и техният потенциал в контекста на Дунавската стратегия (с оглед на резултатите на проекта BRAINS). Годишник на Русенски университет, т.51, серия 5.2., Европеистика, с.7-16, 2012 г.

култура и се опитваме с различни проекти и по различни програми да повишаваме политическата култура както на студентите, така и на възрастните, смятам, че понятието политизация би трябвало да се употребява именно в смисъла на придобиване на политическа култура, която е важна съставна част от общата култура на населението.

Модерното понятие „политическа култура“ (англ. Political culture) бива въведено за първи път от Гейбриел Алмънд през 1956 г. в контекста на „сравняването на политическите системи“[19]. Дефиницията на това понятие включва в себе си две самостоятелни области: политиката и културата. Същевременно то е съотнесено и към понятието за гражданска култура, тъй като още първата съвместна книга със Семюел Верба през 1963 г., която се оказва и основополагаща за теоретичните концепции и практически изследвания на политическата култура, носи заглавието „Гражданската култура“[20] и предпоставя политически нагласи към обществените процеси, като съотнася политическата култура към гражданското общество. В България първите изследователи на съвременната политическа култура са Тодор Танев[21], Пламен Георгиев и Блага Благоева-Танева[22].

При характеризиране на политическата култура ние трябва да се съобразяваме също и с **момента на масово формиране на психологията и културата, респ. на политическата култура.** Процесът на формиране на политическа култура може да бъде определен с понятието ***политизиране***. Не случайно вече и в някои сериозни български масмедии се отделя място за политическа култура[23]. Това предполага както запознаване с националните, така и с европейските политики, създаване на знания и умения да се оценяват политически активности, както и разграничаване на политическите от гражданските активности и ангажименти. От допитвания и анкети до гражданите относно очакванията им към местните и национални власти става ясно, че твърде малко от тях разграничават гражданските от политическите задължения и по тоталитарен обичай очакват решаване на проблемите „отгоре“, от политическите актьори. Това е признак само на недостатъчна политическа култура. Затова политическата култура трябва да бъде свързана тясно и с образователната политика.

Партизирането на обществото означава разцепление на обществото в обслужване на определени партии, това, което в по-стари времена се е наричало „партизанщина“. Признаци на партизиране на обществото могат да се наблюдават на всички граждански

---

[19] Almond, Gabriel (1987): Politische Kultur-Forschung - Rückblick und Ausblick, In: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung. Hrsg. Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob, Opladen, S. 27-39

Almond, G.A. 1956. Comparative Political Systems. In: Journal of Politics, 18, N3.

[20] Алмънд, Г./С. Верба. Гражданската култура. София, 1998.

[21] Танев, Тодор: Предговор към Г. Алмънд/С. Верба. Гражданската култура. Издателство ГАЛ-ИКО, София, 1998, стр. 19.

[22] Благоева-Танева, Блага: Българската политическа култура. Традиция и съвременност, Изд. „Захари Стоянов“, София, 2002.

[23] Срв. http://www.kultura.bg/bg/flags/view/2691/22

и политически нива. В сферата на гражданското общество[24] в България могат да се наблюдават три форми на партизация:

1. изграждане на нови неправителствени организации от новопостъпилата „водеща партия“, която по този начин се отблагодарява на активистите от предизборната кампания с финансова подкрепа за определени дейности;

2. преориентация на създадени сдружения към обслужване на интересите на новата водеща партия и

3. създаване на граждански сдружения с цел те да се превърнат в местни или национални партии и да влязат във „властта“.

Тези три форми на партизация подкопават смисъла на гражданското общество, което по презумпция трябва да бъде коректив[25] на властта и да отстоява интересите на гражданските фигурации[26] в диалога с властта. По този начин и в отделния гражданин, който поради липса на политическа култура не познава правата си, се поддържа убеждението, че той „получава“, а не отстоява правата си – една позната от тоталитарно време нагласа.

Ще обърна внимание само на два проблема, които по мое мнение се проявяват във всички посткомунистически страни, отчасти включително и в бившата ГДР.

1. След падането на комунистическата система в повечето страни от бившия социалистически блок избухнаха **национализми** от най-различен тип, наистина богато разнообразие, които бяха резултат и отчасти се поддържаха още по време на комунистическата система. Националните интереси към културата са ориентирани към дълбочината на историята и широтата на границите, към фолклора и археологията, а съвременната култура и изкуство остават маргинални, грижа на самите творци. Културата придобива някакъв музеен облик – циганска музика и нестинарки, Дракула-сензации и всякакви исторически и праисторически образи, включително Александър Велики или цар Самуил. „Насладата от нарастващите цифри“[27] е обхванала тези култури и всичко се изчислява в милениуми и в измисляне на нови хилядолетни традиции като

---

[24] Наред със сферите на държавата и икономиката съществува трета сфера на гражданското общество. В рамките на тази трета сфера гражданите се обединяват, за да защитават своите общностни интереси. В някои случаи към тези три сфери се добавя и четвърта, която обхваща частната сфера и семейството.

[25] Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main. 1992, S. 443.

[26] Понятието „фигурации“ е въведено от Норберт Елиас, Относно процеса на цивилизация. София, „Атика“, 1999.

[27] Канети, Елиас: Маси и власт. Леге Артис 2009. С. 192. Като „наслада от нарастващите цифри“ (в превода на Елисавета Кузманова „Насладата от числото, което бързо расте“) Елиас Канети определя пристрастяването на съвременността към цифрово изобразяване на богатството и величието. „С милион може да се обозначи както броя на парите, така и на хората. Този двойствен характер на думата може да се проследи особено добре в политически речи.“ Времевото измерение на „насладата от нарастващите цифри“ е хилядолетието.

заместител за липсващо, тоест неосмислено настояще. Паметната култура – паметниците, които се поставят, нямат нищо общо със съвремието, те са вкаменелости от мисленето на 19-и век. Паноптикум на тоталитарното мислене.

2. Политическата култура бива изместена и надградена от геройски и страдалчески/жертвени митове. Във всяка една от новите демокрации има поне една страдалческа теория, която представя населението като жертва на вражеска сила или на световен заговор. На Балканите всички са жертви на турците (не на Османската империя), покъсно на сърбите, в Централна и Източна Европа – жертва на съветската система (редуцирана върху руснаците), а в малко по-старо време – на германците. Рефлексия има в елитните интелектуални кръгове, но тя не стига до широките маси, тя бива заглушена от популизма на националистическите партии. Ножицата между интелектуалците и чалгализацията на политиката все повече се разширява.

3. Това създава почвата за развитието на богатство от своебразни форми на национализми и ксенофобии, които могат да се проследят в паметната култура на тези страни и **все по-осезаема** необходимост от синхронизиране на политическите и споменните култури и артикулиране на европейските идентичности.

Европейски идентичности

Един от аспектите на новата политическа култура е и въпросът за множествените идентичности. Според конструктивизма идентичността се възприема като дискурсивно създаващ се конструкт и се формира в динамичен комуникационен процес. По този начин въпросът за европейската идентичност придобива три нови измерения:

- На първо място вече не се говори за една европейска идентичност, а за множествени европейски идентичности, които могат да се допълват или да се оспорват.
- Идентичностите са зависими от историческите промени и могат да възникват при определени исторически условия и да изчезват при други.
- Дискусията за европейската идентичност е съществувала през предходните епохи и ще продължава да се разгръща и в бъдеще в процес на дискурсивно определяне и самоопределяне.

Множествените идентичности „като процес на непрекъснато социално конструиране чрез предоговаряне на „мои“ и/или „наши“ ценности, истини, интереси“, като по този начин се създават условия за нови тенденции в развитието на международната общност на държавите, „монологът на националната идентичност подлежи на преодоляване“[28]. В контекста на това разнообразие на идентичности не би трябвало да се говори за европейска идентичност в единствено число, а за европейски идентичности в тяхното регионално и социално многообразие.

---

[28] Срв. Корнажева, Мими: Иновативност на изследователски проект Bulgarian-Romanian Area Identities: Neighbourhood Study (BRAINS) по европейската програма за трансгранично сътрудничество България - Румъния 2007-2013: http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp11/5.2/5.2-2.pdf

В случая проблемът за идентичността се свързва със съответните политико-икономически, респ. социални и граждански фигурации, с демократизация на идентичностните политики. Засилват се позициите на гражданското общество в неговите различни структури, предоставят се възможности на гражданите за тяхната самоидентификация „отвъд националните държави“[29].

Накрая искам да обърна внимание върху две книги и две взаимно допълващи се тези на германския изследовател от гръцки произход Марк Теркесидис – *Интеркултура*[30] и *Колаборация*[31]. Позовавайки се на изследвания относно структурата на градските общности в големите градове, той стига до заключението, че със старите понятия за мултикултурализъм и интеграция не може да се борави в настоящата културна ситуация. Тезите му могат да бъдат обобщени и предадени в най-кратък вид по следния начин:

1. Интеркултура: Миграцията и мобилността винаги са характеризирали живота в големите градове – движението е нормално състояние в градските условия. Във времената след Втората световна война, обаче, на миграцията започва да се гледа поскоро като на отклонение. След като през деветдесетте години изглеждаше, че отново ще има връщане към националното, сега все повече осъзнаваме, че във времена на т.нар. глобализация една стриктна политика на разграничаване, на еднозначни националности или културни идентичности не отговаря на действителността и не е възможно да се води. Градът се е превърнал в „параполис“, който се нуждае от институции, които да могат да се справят с многообразието и да се ангажират с „интеркултурността“. Институциите трябва да се съобразяват с индивидите. При интеркултурността на първо място не става въпрос за различни етнически групи, а за това да се намери общо пространство, в което индивидите от независимо какъв произход или наследени качества, да могат да се движат свободно и без бариери. Нуждаем се от ново понятие за култура, което да не се спира пред националните граници и не разглежда страните като самодостатъчни центрове, а като възли в една историческа и актуална мрежа от контакти. Програмата на интеркултурността поставя нови рамки за осмисляне на това пространство. Не става въпрос за разделно минало, за възвръщане към загубени традиции, а за промяна – става въпрос за създаване на ново интеркултурно пространство и за една общност на бъдещето.

2. Колаборация: На това изискване към институциите в „параполиса“ гражданите трябва да могат да отговорят с готовност за „колаборация“. Щом като параполисът представлява неинтегрируема множественост, в която всички търсим своя дом, тогава е необходима форма на общност, която да формулира и организира принадлежността не по принуда (чрез дисциплина или контрол), а като опция за сътрудничество. Общността трябва да може да убеди индивидите в тяхната принадлежност. В процеса на колаборация ние откриваме себе си.[32]

---

[29] Хабермас, Юрген: ЗА конституцията на Европа, Издателска къща „Критика и хуманизъм“, 2011, с. 13.

[30] Terkessidis, Mark: Interkultur, Edition suhrkamp, 2010.

[31] Terkessidis, Mark: Kollaboration, Edition suhrkamp, 2015.

[32] Terkessidis, Mark: Kollaboration, с. 329.

Изследванията на философската антропология показват, че обикновено познанието за нещата не предизвиква промяна в самите неща. Нещата имат своето битие и не се променят от нашето познание за тях, ако човекът не иска да ги промени. Не е същото положението обаче с човека. Човекът няма завършено и предопределено битие, той е отворен към своето познание и то също го променя. Човекът е както обект, така и субект на културните процеси. Именно това е смисълът на образованието и на образованието, което трябва да е и една от основните задачи на европеистичните изследвания.

Библиография

На български език:

1. Алмънд, Г./ С. Верба (1998), „Гражданската култура“, София.
2. Ангелова, Пенка (2012), „Регионалните идентичности и техният потенциал в контекста на Дунавската стратегия“ (с оглед на резултатите на проекта BRAINS). Годишник на Русенски университет, т.51, серия 5.2., Европеистика, с. 7-16.
3. Благоева-Танева, Блага (2002), „Българската политическа култура. Традиция и съвременност“, Изд. „Захари Стоянов“, София.
4. Казер, Карл (2003), „Приятелство и вражда на Балканите“, Военно издателство. Прев. Анелия Динчева.
5. Канети, Елиас (2009), „Маси и власт“, Леге Артис.
6. Корнажева, Мими, Иновативност на изследователски проект Bulgarian-Romanian Area Identities: Neighbourhood Study (BRAINS) по европейската програма за трансгранично сътрудничество България-Румъния 2007-2013. http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp11/5.2/5.2-2.pdf
7. Танев, Тодор (1998), Предговор към Г. Алмънд/С. Верба. Гражданската култура. Издателство ГАЛ-ИКО, София.
8. Тодоров, Цветан (2015), „Тоталитарният опит. Човешкият отпечатък“, Изд. „Изток Запад“.
9. Хабермас, Юрген (2011), „ЗА конституцията на Европа“, Издателска къща „Критика и хуманизъм“.

На немски и английски език:

1. Almond, Gabriel (1987), ‘Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick’, In: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung. Hrsg. Berg-Schlosser, Dirk/ Schissler, Jakob, Opladen.
2. Almond, G.A. (1956), ‘Comparative Political Systems’. In: Journal of Politics, 18, N3.
3. Angelova, P/Müller, M.(Hg.), (2011), Erinnerungskulturen im Vergleich. Schriftenreihe der Elias Canetti Gesellschaft. Bd. 7. Röhrig Universitätsverlag.
4. Angelova, P/Müller, M. (Hg.), (2015), Identitäten. Erinnertes 20. Jahrhundert. Schriftenreihe der Elias Canetti Gesellschaft. Bd. 10. Röhrig Universitätsverlag.
5. Habermas, Jürgen (1992), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main.

6. Hayoz, Nicolas: Ukraine after Maidan, Rethinking Democracy: https://www.youtube.com/watch?v=4KDpqFOvS2M
7. Kalniete, Sandra, 'Old Europe, new Europe'. Реч на 24 март 2004 г. при откриването на Лайпцигския панаир на книгата. В: Leipzig liest. Das Lesefest zur Buchmesse, 25.-28. März 2004.
8. Kaser, Karl (1995), 'Familie und Verwandtschaft auf dem Balkan', Böhlau Verlag Wien.
9. Kos, Dejan (2003), 'Theoretische Grundlage der empirischen Literaturwissenschaft', Maribor.
10. Roth, Klaus: Ein Sieg der Alltagskultur über die große Politik? Dankesrede zur Verleihung des Danubius Award 2011 am 5. März 2012, Wiener Schützenhaus, Wien.
11. Schmidt, S.J. (1994), 'Kognitive Autonomie und soziale Orientierung'. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
12. Sterbling, Anton: 'Institutionenwandel in Gesellschaften des öffentlichen Misstrauens': http://link.springer.com/chapter/ 10.1007%2F978-3-531-90998-1_6#page-1
13. Sund-haussen, Holm: 'Der Balkan: Ein Plädoyer für Differenz'. Geschichte und Gesellschaft. Vandenhoeck & Ruprecht 2003
14. Terkessidis, Mark: Interkultur. edition suhrkamp 2010.
15. Terkessidis, Mark: Kollaboration. edition suhrkamp 2015.
16. Troebst, Stephan: Jalta versus Stalingrad. GULag versus Holocaust. Konfligierende. Erinnerungskulturen im größeren Europa. In: Bernd Faulenbach; Franz Josef Jelich (Hg.): "Transformationen" der Erinnerungskulturen in Europa nach 1989. Essen: Klartext, 2006, Geschichte und Erwachsenenbildung, Bd. 21. S. 23-49.

Сайтове:

1. http://www.kultura.bg/bg/flags/view/2691/22
2. https://bg.wikipedia.org/wiki/Мото_на_Европейския_съюз
3. http://de.wikipedia.org/wiki/Europamotto

ЕВРОПА МЕЖДУ РАДИКАЛИЗАЦИЯТА И МИГРАЦИЯТА

д-р Илдико Отова
Център за миграционни изследвания,
НБУ (CERMES)

Актуалната миграционна ситуация и атентатите в културната и административната столици на Европа дадоха среща на радикализацията на крайната десница с радикализацията на младежите от мигрантските предградия, на фона на обществени страхове и липсата на ясно и силно политическо лидерство. Статията си поставя за цел да разгледа тези актуални тенденции през призмата на антиелитизма и загубената идентичност на младите европейци.

През 2004 г. Франция забранява носенето на религиозни символи в обществените училища[1]. Законодателният акт идва като реакция на появата на момичета, покриващи главите си в духа на мюсюлманската традиция. Всъщност, това е поредна стъпка към налагане на принципа на *laïcité* – френското разбиране за светския характер на държавата, за отделянето на църквата от държавата, за отдалечаването на религията и религиозните практики от публичното пространство, залегнали в основата на републиканския модел на управление на многообразието.

7 януари 2015 г. Париж. Атентат срещу френското сатирично списание „Шарли Ебдо".

13 ноември 2015 г. Париж. Серия от терористични нападения.

22 март 2016 г. Брюксел. Две бомбени нападения.

Европа се бори с тероризма с плюшени играчки, цветя и сълзи, повтаря български представител в Европейския парламент[2].

---

[1] Loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics: https://www.legifrance.gouv.fraffichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&dateTexte=&categorieLien=id

[2] Вж. напр.: http://www.djambazki.org/news/view/398/s-plusheni-igrachki-i-cvetia-sreshtu-kalashnik-evropa-niama-shans.

Херман ван Ромпой в статия за Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Популизмът е най-голямата заплаха за Европа“[3].

Започвам с тази мозайка от факти и твърдения, на пръв поглед нямащи особена връзка помежду си, за да въведа сложната тема за радикализацията, пред която държавите в Европа и техните общества са изправени. Радикализация, която, от една страна, ясно може да бъде откроена в говоренето и действията на редица политически актьори, от друга, в поведението на все повече млади европейци – били те последователи на крайнодесни популистки партии и движения или на ислямистката идеология.

Последните европейски избори от 2014 г. препотвърдиха все по-голямата роля на популистките и екстремистки партии и движения, както в отделните държави членки, така също и на европейско ниво, макар че техните представители са част от различни политически групи в Европейския парламент[4]. Сред обединяващите характеристики на този тип движения е антиелитизмът.

Причините за тази все по-актуална тенденция могат да бъдат търсени в самия процес на трансформация на либералните демокрации. От една страна, класическите форми на представителство – участието в политически партии или други организации, участието в избори и референдуми и т.н., губят своята тежест[5]. От друга, процесът на глобализация и все по-активното навлизане на модерните технологии създадоха едно ново поколение граждани, което се чувства все по-малко представено, но все по-информирано и готово да бъде активно. Новите канали на гражданственост и ангажираност не рядко са радикални и контестаторни[6]. В този смисъл антиелитизмът е естествен отговор и реакция на гражданите, които се изправят срещу статуквото, политиците, елитите – национални или наднационални. Традиционните партии все по-малко успяват да отговорят на очакванията на тези нови граждани. Затова не е случайно, че на политическата сцена изникват нови актьори, готови да трансформират гражданската енергия, да канализират радикалните настроения, често и страхове.

Наред с трансформацията на гражданското участие и либералната демокрация се наблюдава и процес на упадък на големите идеологии[7]. И европейската левица, и европейската десница са изправени пред редица предизвикателства. Именно тяхната слабост позволява появата на движения и партии, които да заявят, че стоят еднакво отдалечено и от двата полюса[8].

Няма единодушно мнение дали популизмът и антиелитизмът сами по себе си са идеология или са по-скоро стил на поведение. Така например известният изследовател на крайнодесния популизъм Кас Муде казва, че макар и най-често популизмът, разбиран

---

[3] Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9 April 2010.

[4] Staykova & Otova & Ivanova, 2015.

[5] Ibid.

[6] Taguieff, 2002.

[7] Канев § Тодоров, 2014.

[8] Staykova & Otova & Ivanova, 2015.

като идеология, да се приема за основната заплаха, то много по-голяма опасност за европейските държави представлява популизмът като стил[9]. И в двата случая, обаче, дихотомията народ - елит е ясно отчетлива и откриваема[10].

Френският изследовател Тагиеф подчертава, че в популистките наративи народът може да бъде разглеждан като *demos* или като *ethnos*. Демосът препраща към разбирането за споделени ценности и етични норми, докато етносът – към разбирането за национална принадлежност. В първия случай той говори за *protestatory populism*, във втория – за *identitarian populism.*[11] При втория елитът се явява един от множеството Други.

В популисткия дискурс Другостта играе изключително важна роля. Могат да бъдат обобщени няколко типа Друг:

- Културният друг – представител на етническо или религиозно малцинство, на сексуално малцинство, мигрант;
- Политическият друг – елитът, определени идеологии, като напр. мултикултурализма;
- Наднационалният друг – Европейският съюз, международни организации като Световната банка, Международния валутен фонд и т.н. или често дори чуждестранните инвеститори.

Най-често обаче тези антидискурси се наслагват един върху друг и взаимно се подхранват[12]. Така например, твърде често елитът е обвиняван, не само защото е корумпиран и краде от народа, а и защото харчи пари за бежанците, опитва се да интегрира мигрантите и следва политиката на Европейския съюз.

Ето някои извадки от изказване на български представител в Европейския парламент, заместник-председател на българска политическа партия: „*Европейските политически т.нар. „елити“ налагат безпрецедентна цензура на медиите, лъжат обществата си, прикриват скандални и брутални факти. ...Простичкият факт е, че идиотската им идея за изграждане на някаква безумна мешавица от раси, нации и религии, която наричат за благозвучие мултикултурно общество, е напълно провалена. ...Няма никаква разлика между двете основни или „мейнстрийм“ паневропейски федералистки политически партии, а именно – ЕНП и ПЕС. Те са напълно еднакви. Ако им размесите програмните документи никога не могат да си ги познаят кой на кого е. Еднакви са.“*[13]

---

[9] Mudde, 2007.

[10] Разбира се, не бива да се забравя, че народът е част от наративите на повечето модерни и не само политически идеологии, срещу които антиелитистки настроените политически движения или партии се обявяват. Това е само един от множеството парадокси в тяхното поведение и дискурс.

[11] Taguieff, 2002.

[12] Jehel & Kamenova & Otova, 2015.

[13] http://a-specto.bg/liberalniyat-fashizam/

Не е изненадващо, че така наречената бежанска криза и атентатите от 2015 г. и 2016 г. дадоха нов тласък на антиелитиските, антиевропейските и естествено антимигрантските изказвания. Тези настроения могат да бъдат обобщение с цитат от същия представител в Европейския парламент: „*Бабо Меркел, где така? – На джамия, Мустафа.*“[14].

Този провокативен стил и голямата активност в социалните мрежи често привлича младежите и те се оказват сред основните симпатизанти на популистките партии и движения. Разбира се, обяснението на този феномен е многопластово, но ще се опитам да откроя само няколко тенденции.

Интернет поколението традиционно е настроено срещу статуквото. Неслучайно то е наречено поколението „Защо“. И това е видимо както по площадите на Мадрид, Ню Йорк и Париж, така и на софийския Орлов мост. Анна Кръстева пише: „*Младото поколение се влюби в улиците и предпочита да прави политика по площадите – реални и виртуални*“[15].

Втората особено важна тенденция е свързана със загубената идентичност. Популистките партии и движения много успешно създават у младежите усещането за членство в общност. Ето какво казва млад симпатизант на една от популистките партии в България: „*Нямах 18, когато се включих. Започнах да идвам на срещите, като отначало само слушах, защото бях още малък. Сега съм председател на студентската организация. Тук намерих не само съмишленици, но и приятели. Знаех, че винаги има къде да отида, че има хора, с които мога да споделям идеите си. Радвам се, че сега правя така, че и други млади хора да се чувстват по подобен начин.*“[16]

Друг активист на същата партия добавя: „*Бях 17-годишен. Това ми е първата организация – тя, първата любов, ръжда не хваща. Никога не съм се местил другаде, нямам и намерение. В началото не бях член, защото бях под 18 и нямах право, след което влязох в младежката организация, преместих се после, започнах сериозна обществено полезна дейност в университета. Винаги съм смятал, че ние трябва да бъдем по-активната част. Бях дори председател на Студентския съвет. След това се преместих, защото се ожених тук и от 3 години съм организатор за Пловдив, Смолян и Пазарджик.*“[17]

Ето и позицията на млада активистка: „*Всъщност именно това усещане, че си сред „свои“, че си част от нещо по-голямо... Имахме общи интереси, излизахме заедно, прекарвахме заедно свободното си време. Наистина е нещо като общност. Малко или много тази общност ми даваше усещането за стабилност.*“[18]

Подобни тенденции могат да бъдат наблюдавани в популистките партии и движения в цяла Европа. Анна Кръстева дава пример с френските *Les Identitaires*, чиято

---

[14] http://www.djambazki.org/blog/view/179/babo-merkel-gde-taka-na-djamiia-mustafa.

[15] Krasteva, 2016.

[16] Интервю, проведено от екипа на Център за миграционни изследвания.

[17] Интервю, проведено от екипа на Център за миграционни изследвания.

[18] Интервю, проведено от екипа на Център за миграционни изследвания.

младежка организация *Génération Identitaire*, по-късно разраснала се в цяла Европа, обявява в своята Декларация за война (!): „*Нямаме нужда от вашата младежка политика. Младежта е нашата политика*“[19]. Младежите, търсещи идентичност, отхвърлящи статуквото и елита, намират себе си в популизма и екстремизма, в обявяването на война.

Какво обаче се случва с младежите от предградията, деца на имигранти, вече второ, трето поколение, живеещи в Европа? Те откриват себе си в огледалния образ на екстремизма на крайнодесните популистки движения и партии. Родени в Европа, но неразпознаващи себе си нито в традициите на своите баби и дядовци, нито в живота на родителите си, най-често не практикуващи религията си, нито в доминиращата култура на обществото, младежите от предградията приемат офертата на „Ислямска държава“ да станат герои. От *zero* към *hero*, обобщава тази тенденция Анна Кръстева[20]. Френският антрополог Алан Берто напомня, че не става дума за радикализация на исляма, а по-скоро за ислямизация на бунта[21]. Дали тогава трябва да говорим за сблъсък на култури или за сблъсък на поколения?

Един от най-честите „виновници“ за настоящата ситуация е мултикултурализмът. Мнозина политици от различни европейски държави обявиха неговия крах и кончина. Всъщност, в Европа мултикултурализъм, разбиран като един от възможните модели на политика за управление на многообразието, не е имало, с много малко изключения[22], които бързо се ориентираха към далеч по-рестриктивни практики. Най-малко мултикултурализъм е имало във Франция, която стана арена на два от терористичните актове в последните години, чийто републикански модел е диаметрално противоположен.

Миграцията е ключов елемент в европейската политика и в смисъла на politics и в смисъла на policies[23]. И ако в първия тя все повече е доминирана от популизма и радикализацията, във втория – и по отношение на управлението на потоците, т.е. контрола на границите, и по-отношение на включването, т.е. управлението на многообразието – е доминирана от сигурността.

Събитията от последните месеци ясно показаха, че въпреки дългите опити за изграждане на обща европейска политика в областта на миграцията[24], такава изглежда все по-малко възможна. Планът за преразпределение на практика не сработи, споразумението с Турция е на път да се провали, Европейската комисия вече излезе с нови

---

[19] Krasteva, 2016.

[20] http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/04/01/2734737_doide_li_kraiat_na_tolerantnostta/?sp=0#storystart.

[21] https://berthoalain.com/2015/12/24/radicalisation-de-lislam-ou-islamisation-de-la-revolte-radicale/.

[22] Мултикултуралистки политики е имало в определени периоди в някои европейски държави като напр. Нидерландия.

[23] Кръстева, 2014.

[24] Реално, в периода след Маастрихтския договор миграционната политика е включена в общностната рамка, а след Амстердамския минава от трети към първи стълб и започва процесът на комунитаризация (вж. Кръстева, 2014).

предложения. В същото време Гърция все още де факто е огромен бежански лагер, а държавите от Вишеградската група изглежда трудно разбират посланието за солидарност. Впрочем, никак не е изненадващо, че в тези държави управляват не други, а политици, които без съмнение бихме вписали в рамката на популизма.

На този фон Европа изглежда все по-здраво стегната в примката между радикализацията и миграцията. Граждани, които не вярват на елитите; елити, които трудно намират баланс между прагматичните политически решения и страховете на гражданите; поколение с все по-малко перспективи, но все по-готово да избере улицата и екстремизма; международна ситуация, която не обещава приключване на миграционните потоци.

Библиография

1. Канев Д. § Тодоров А. (2014), „Качество на демокрацията в България“, София, „Изток-Запад“.
2. Кръстева (2014), „От миграция към мобилност: политики и пътища“, София, Нов български университет
3. Муде, К. (2007), „Популисткият Zeitgeist в днешна Европа“. Критика и хуманизъм, 23, с. 115-119.
4. Jehel, S. & Kamenova, D. and Otova, I. (2015), Conclusion. In M. Ranieri (ed.), e-Engagement against Violence: Tools for Media and Citizenship Education Rome: ARACNE International, pp.195-201.
5. Krasteva A. & Lazaridis G. (2016), Far right populist ideology, „othering“ and youth. In Ranieri, M. (ed.) Populism, Media and Education. Challenging discrimination in contemporary digital societies, Routledge, pp. 9-25
6. Staykova E. & Otova I. &I vanova V. (2015), Anti-elitism as populist strategy of defending ‘the people’ In: Ranieri, M. (ed.) Populism, Media and Education. Challenging discrimination in contemporary digital societies, Routledge, pp. 105-123
7. Taguieff, P.-A. (2002), L’illusion populiste: De l’archaïque au médiatique. Paris: Berg International.

THE PARADOX OF „WHITE, CHRISTIAN AND RATIONAL“

Associate Professor Eugenia Udangiu, PhD
Faculty of Social Sciences,
University of Craiova, Romania

Introduction

The dream of European unity is very old. In the eighteenth century it was called the „City of Lights“ („Europe as a large Paris“) and then, in time, syntagmas become more diverse: the Common Home, the European Community or the European Union. This old dream, increasingly shaped from a political and economic point of view, is now more and more disputed in terms of the European sciences united under the unmistakable label of „Kulturwissenschaften“. These sciences question not only the possibility of such a huge construction but also its legitimacy. One of the most controversial issues is related to the cultural „foundation“ of the new construction: is there a European „us“, except the circumstantial economic and political interests? In other words, can we speak about a European „identity“ or we shall rather speak about a process of „identification“ in a floating manner only?

Postmodernism - a new „definition of reality“

To answer the question above, first of all we have to describe the theoretical frame. The borders of such a contradictory *Weltanschauung* or intellectual current known as *post - modernism* are difficult to draw. There are authors[1] who consider that *post - modernism* refers only to fulfilling the modern perspective, pushing it to the last consequences. Therefore, syntagmas like *fluid modernity* or *late modernity*[2] would be more appropriate to describe their vision. Other authors[3] suggest a radical epistemic rupture

[1] See for instance: Cărtărescu, M. 1999, Postmodernismul românesc, Humanitas, București or Vatimo, G., 1993, Sfârșitul modernității, Pontica, Constanța.

[2] Bauman, Z., 2001, Modernitatea lichidă , Antet: unmentioned city.

[3] See for instance: Lyotard, J. - F., 1985/1993, Condiția postmodernă, Babel, București; Lyotard, J. - F., 1997, Postmodernismul pe înțelesul copiilor, Biblioteca Apostrof: Cluj - Napoca; Rorty, R., 1984, 'Habermas and Lyotard on Post - Modernity', in Praxis International, 4, pp. 32-44; Rorty, R. 1989/ 1998, Contingență, ironie și solidaritate, All: București.

with the Enlightenment project, a deconstruction of scenarios, narratives and meta-narratives born on the ideological soil of modernity for now more than three hundred years. The fact is that the dominant voices are those who claim rupture, using constantly the prefix *post*: *post*-modernity, *post*-thought era, *post*-deontic era, *post*-historical, *post*-industrial or *post*-humanist era.

Micro and nanotechnology, digital technology and media explosion are identified as key elements in transforming the modern *Lebenswelt*: through television, computers and virtual social networks, today everything „tends to flatten on the plane of contemporaneity and simultaneity."[4] This simultaneity of entire history through media of communication is one of the most important features of the postmodern world. Two other traits we are specifically interested in: *experimentalism* which generates fusion of form and languages in open and discontinuous structures; *antinomianism* understood as simultaneous presence of contradictory ideas, expressions and trends. They „explode" in the countercultures, movements of emancipation, oriental philosophies or mysticism[5]. This perpetual „contemporaneity" will lead to the dissolution of historical science, be it about the philosophy of history or practical historiography, as Vatimo wrote.

„The flattening of time" will gradually lead to the „flattening" of subject and existence: a future in which no unified view of the world is any longer legitimate and desirable; in which *ephemerality* and *insecurity* will be felt more acutely and the subject will „dissolve" himself inside of illusory, fictional and utopian worlds. Thus, he will lose the sense of reality, time and history. This is what Vattimo called *disinsertion*.

Even the postmodern science will have these traits. Modern science tried to order the universe by imposing to reality some models of intelligibility, or metanarratives such Marxism, Freudianism and the „hermeneutics of meaning". But the transformations that have affected the rules of science, letters and arts since the late century reject the globalising paradigms. Instead, J.F.Lyotard[6] argued that postmodern knowledge „refines our sensitivity to differences and reinforces our capacity to bear the immeasurable." It also „finds its reason for being in the para-logics of inventors". If the narrative knowledge was linked to the idea of inner balance and „conviviality", now consensus is no longer desirable because disagreements seems to be the main source of innovation and dynamism.

Modern Europe - Postmodern Europe

In his extraordinary book *European thought in the eighteenth - century*, Paul Hazard[7] describes the spirit of modern Europe, with his policy vision close to utopia at the time, and the identity-building struggles of its peoples.

---

[4] Vatimo, G. (1993), Sfârșitul modernității, Pontica: Constanța, p. 14.

[5] Hassan, I. (1990), 'Pluralism in Posmodern Perspective' in Exploring Postmodernism, Crlinescu & Fokkema (coord), John Benjamins Publishing Company: Amsterdam/Philadelphia, pp. 17-39.

[6] Lyotard, J. F. (1985/1993), Condiția postmodernă, Babel: București, pp17-25, 103.

[7] Hazard, P. (1981), Gândirea europeană în secolul al XVIII - lea, Univers: București, pp. 420-446.

So what is Europe?

1. „A kind of great republic divided into several states, some monarchical, others mixed, first aristocratic, last popular; but all communicating with each other, all with the same religious background, all having the same principles of public law and policy (...)" wrote Voltaire in the XVIII century.

2. Neighbouring peoples who are fighting with fury. Wars between neighbors or within borders. Agreements are only short armistices.

3. A contradictory form, strict and uncertain at the same time. Borders pushed forward, backward, suppressed, restored: „Europe is composed of forms which it declares intangible while touches them constantly."

4. Land of jealousy, bitterness and resentment: „ Latin peoples despise Germans, massive bodies, rude temperaments, slow spirits; Germans despise Latins, tired and corrupt; Latins quarrel among themselves; you could say they suffer when faced with the recognition of the merits of neighboring nations: the first thing that comes to their mind are always the defects"[8]. Or: „flowers, as soon as they become symbols of nations, cease to be beautiful and fragrant: the scent of Italian flowers is too strong and intoxicating; the scent of flowers in France, although they are mottled, bright and alive, is weak and non-persistent; flowers from Germany or from the north, have little, or no smell at all; and when they have, it is ugly"[9].

5. When talking about each other, the Europeans added a „but" after enumerated qualities as if they wanted to cancel their effect: „It is said that the French are polite, skilled, generous *but* irascible and fickle; Germans are honest, hard-working, *but* slow and too attracted to wine; Italians are agreeable, fine, pleasant to talk with, *but* jealous and traitors; Spanish are mysterious and cautious, *but* braggarts and formalist; English are brave to temerity, *but* vainglorious, disdainful and proud to ferocity ..."[10]

6. A thought eternally unsatisfied that constantly seeks two things: one is the happiness, the other is the truth: „it has just found a mental state seeming able to respond to this double demand and soon realise that holds only the provisional, the relative, and even these are not mastered with firmness; and then the European thought restart its desperate search which is its glory and its pain."[11]

I will use this six points scheme, which I have synthesised from Hazard's book, to try to broadly draw the portrait of contemporary, postmodern Europe. This way, we can see more clearly how the cultural and political perception evolved (or reshaped) until today:

1. We can also say, as Voltaire did, that Europe is today a kind of „great republic" divided into several states, but „all communicating with each other, all with the same religious background, all having the same principles of public law and policy." A significant

---

[8] Spectator, no. 55 cited in Hazard, 1981, p. 420.

[9] Spectator, no. 55 cited in Hazard, 1981, p. 420.

[10] Moreri (1981), Historic Dictionary, art. 'Europe', cited in Hazard, p. 421.

[11] Hazard (1981), p. 446.

part of this „cultural republic“ from today, is organised as European Union. Formally, the Union is not difficult to be defined: a transnational organisation that initially rested on three pillars: security and foreign policy, justice and internal affairs and economic market, all in common. But at the same time, the Union is difficult to be defined in other respects:

- it is „a site, a historic experiment, with many weak points, but, nonetheless, a crucial project for the post-modern era we live in“; it is completely original, different from any past or present model of federation or confederation; in fact, it is neither a federation nor a con-federation; it is less and more than a sum of states.[12]
- it is „an extended neo-imperial formula“, a „postmodern empire“ because its parts are admitted by their own request, and everything is subject to negotiation and compromise; this cooperative formula ensures the long-term legitimacy.[13]

2. There are peaceful neighbouring peoples, but nations are „about to fall apart,“ as Cooper argued. Wars will be no more among the neighbouring states but possibly between larger or smaller groups, within some perfect permeable borders. Also, they will not take the classic form but will be new forms of confrontations. The peace agreements among groups will be only brief armistices.

3. A contradictory form, strict and uncertain at the same time: strict in economic, political and administrative terms, uncertain in geographical and cultural terms.

4. Land of jealousy, bitterness and resentment but also of prosperity and political freedom. The cooperative behavior will prevail at the level of large structures such as governments, international institutions or large, private organisations, while competition will prevail at the micro level.

5. When talking to each Other and about each Other during modernity, people were building their national identities. In other words, they were building their identitary differences in a common framework: the Greek, Latin and Christian inheritance. This is kind of an in-group differentiation. This process is recognised in the first article of the Constitutional Treaty that states that the EU will respect and preserve the cultural and linguistic diversity as a guarantor of creativity and as a base for spiritual health.

At the same time, a more reflective and open to the world, a more empathic and imaginative Self looks like is about to be born. Of course, the construction of Self has always been a dialogic process of opening and closing, of returning to the past and projection into the future, but we can hear some voices arguing that we should abandon the past and the „European fixations“ connected with:

- Christianity, Roman law and the rationality of the Enlightenment; they shall no longer be claimed as foundational values of Europe, being only simple romantic narratives,

---

[12] Georgiu, G. & Carlan, A. (2007), 'The cultural dimension of European Integration' in Globalisation and Policies of Development, Dobrescu, P., Țăranu, A., Bârgăoanu, A. (eds), comunicare.ro: Bucharest, pp. 109-117.

[13] Cooper, R. (2003/2007), Ordine si haos in secolul XXI. Destramarea natiunilor, Univers Enciclopedic: unmentioned city.

reactionary myths, which can only separate: „the idea is seen as embodying the cultural practices of Whites, Christians, reasoning in European style[14].“

- „Europeanness of Europeans“: the construction of „new Europe“ cannot start from „Europeanness of Europeans“ but needs another imaginary of belonging to this space marked by mobility and transience, a space of a „happy hybridisation“ which implies total openness to foreigners[15].

This great enterprise will succeed only if „homeland cultural identities „were deconstructed in order to „destabilise“ the nationalist imaginary in whose name Europe „is demonising and persecuting foreigners“. The „racist and xenophobic spirit is trans-European“[16]. This harsh indictment of „whites, Christians, reasoning European style“ tends to transform some markers of identity in stigmata of shame. Those who meets the three characteristics would do well to feel guilty for all the sins of civilisation.

6. A thought eternally unsatisfied that constantly seeks two things: one is the *freedom*, the other is *prosperity*. It has just found an equlibrium seeming able to respond to this double demand and then „restart its desperate search which is its glory and its pain.“

Final Remarks: Everybody knows**: „**The Mayor of London is a Muslim!“ Why is this news? There must be lots of Muslims Mayors in the world... It is news just because the „Europeanness of Europeans“ made it possible. This is the paradox of „white, Christian and rational“.

References

1. Amin, A. (2004), Multi-Ethnicity and the Idea of Europe, in Theory, Culture & Society, Vol. 21(2): 1-24. DOI: 10.1177/0263276404042132. downloaded from tcs.sagepub.com on July 30, 2015.
2. Bauman, Z. (2001), Modernitatea lichidă, Antet: unmentioned city.
3. Cărtărescu, M. (1999), Postmodernismul românesc, Humanitas: Bucureşti.
4. Cooper, R. (2003/2007), Ordine si haos in secolul XXI. Destramarea natiunilor, Univers Enciclopedic: unmentioned city.
5. Georgiu, G. & Carlan, A. (2007), The cultural dimension of European Integration in Globalisation and Policies of Development, Dobrescu, P., Țăranu, A., Bârgăoanu, A. (eds), comunicare.ro: Bucharest, pp. 109-117.
6. Hassan, I. (1990), ‘Pluralism in Posmodern Perspective’ in Exploring Postmodernism, Călinescu & Fokkema (coord), John Benjamins Publishing Company: Amsterdam/Philadelphia, pp. 17-39.

[14] Amin, A. (2004), Multi-Ethnicity and the Idea of Europe, in Theory, Culture & Society, vol. 21(2): 1-24. DOI: 10.1177/0263276404042132. downloaded from tcs.sagepub.com on July 30, 2015.

[15] Amin, A. op. cit., p. 8.

[16] Amin, A. op. cit., p. 9.

7. Hazard, P. (1981), Gândirea europeană în secolul al XVIII - lea, Univers: București, pp. 420-446.
8. Lyotard, J. - F. (1985/1993), Condiția postmodernă, Babel: București.
9. Lyotard, J. - F. (1997), Postmodernismul pe înțelesul copiilor, Biblioteca Apostrof: Cluj - Napoca.
10. Rorty, R. (1984), 'Habermas and Lyotard on Post - Modernity', in Praxis International, 4, pp. 32-44.
11. Rorty, R. (1989/1998), Contingență, ironie și solidaritate, All: București.
12. Vatimo, G. (1993), Sfârșitul modernității, Pontica: Constanța.

WORK-FAMILY CONFLICT IN LIGHT OF THE EU 2020

PhD. Candidate Livia Pogan (Ditescu)
University of Craiova,
Faculty of Social Sciences

Abstract

In this paper we aim to analyse the impact of the work-family conflict on achieving the goals of EU 2020 Strategy.

Whatever the historical period or geographic area, adults' activity is mainly dedicated to profession and family, domains that increasingly frequently are in conflict, as a result of the actual demographic context (changes of family structures, increased professional requests, new technologies that replace human resources or migration, for example).

Numerous studies show remarkable differences among member states in terms of professional activity - working hours, the work done, earnings, working conditions, women involvement in labor. All these facts led the Council of Europe to recommend member states „to take appropriate measures to promote a better balance between work and private life for women and men" (The European Pact for equality between women and men 2011-2020). These recommendations are made in light of the guidelines set by the EU 2020 Strategy, which considers inclusive growth, increased participation in the labor market, acquiring new skills and poverty alleviation as essential pillars to develop a United Europe.

Given these considerations, we focused attention on the relationship between work-family conflict and the desires of EU 2020.

Key words: work-family conflict, EU 2020, smart growth, sustainable growth, inclusive growth, labor market

Introduction

Analysing Europe's structural weaknesses, the European Commission considers that „In spite of progress, Europe's employment rates – at 69% on average for those aged 20-64 – are still significantly lower than in other parts of the world. Only 63% of women are in

work compared to 76% of men. Only 46% of older workers (55-64) are employed compared to over 62% in the US and Japan. Moreover, on average Europeans work 10% fewer hours than their US or Japanese counterparts"[1].

Furthermore, decision makers often complain about the aging of our continent's population, migration challenges, negative birth rates, growing imbalance between the working population and the social assisted ones, all of these aspects affecting the finances and obviously union of the European Union. Women are the ones frequently responsible for childcare, housework, and their careers suffer more often compared to men, who usually complain about too much time spent at the office.

In Europe, the number of working females is smaller than the one of men (63% compared to 76%), and decision-makers see this fact as a weakness for the goals of EU2020 Strategy, as the non-working women are considered to be depending on others (state, husband or family of origin, for example) and therefore vulnerable.

The EU 2020 Strategy

The European Commission proposes to the European Union five main targets that are measurable and aimed to be reached in 2020. Following, these goals will be translated at national level, into specific targets and trajectories. The main areas include: high rates of employment, research and innovation, climate change and energy, education and poverty fighting.

Thus, the three priorities assumed through EU 2020 are:

- Smart growth: developing an economy based on knowledge and innovation.
- Sustainable growth: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy.
- Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion"[2].

These 3 priorities are seen as interconnected, and in their addition, the Commission proposes the following five main targets:

- 75 % of the population aged 20-64 should be employed.
- 3% of the EU's GDP should be invested in R&D.
- The „20/20/20" climate/energy targets should be met (including an increase to 30% of emissions reduction if the conditions are right).
- The share of early school leavers should be under 10% and at least 40% of the younger generation should have a tertiary degree.
- 20 million less people should be at risk of poverty"[3].

---

1 European Commission, EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010.

2 Ibid.

3 Ibid.

All this goals are seen in the light of the actual demographic context that characterises the continent: changes of family structures, increased professional requests, new technologies that replace human resources or migration, for example. European countries suffer from allocating significant proportion of national budgets to social support systems, and this expense is increasingly difficult to sustain, as the imbalance between the social assisted and the working ones is growing in the undesired direction. These trends are determined by the falling birth rates, population aging (the baby-boom generation is about 60 and retires), migration and the high number of refugees, all causing shrinking of the active population. Those reasons determined the European Union to emphasise the target of achieving an inclusive labor market, considering such barriers as: access to employment for certain categories, return to work after an interruption caused by pregnancy, maternity, caring for a family member, cases of disease, for example.

Analysing the effects of the recent economic crisis, the European Commission considers that „the 27 EU economies are highly interdependent: the crisis underscored the close links and spill-overs between our national economies, particularly in the euro area. Reforms, or the lack of them, in one country affect the performance of all others, as recent events have shown; moreover, the crisis and severe constraints in public spending have made it more difficult for some Member States to provide sufficient funding for the basic infrastructure they need in areas such as transport and energy not only to develop their own economies but also to help them participate fully in the internal market"[4].

Work-family conflict

In 1964 Kahn conceptualised role conflict as: „simultaneous occurrence of two (or more) sets of pressures such that compliance with one would make more difficult compliance with the other"[5]. Starting from this point of view, and given the socio-economic conditions, with an increasing number of mothers who had jobs, many researchers focused their attention on how family and work interfere. In 1985, Beutell and Greenhaus discussed for the first time about „work-family conflict", considering it a „form of conflict between roles where requests from work roles and in the family are incompatible to that extent that participation either in roles related to work or in the family is more difficult because of their participation in the other role"[6].

The conflict between personal and professional roles can be analysed on three main levels: time based conflict (when the time necessary for achieving a role makes it difficult accomplishing the requests of the other role); tension based conflict (the stress born from one role affects the performance of the other one) and behavioral conflict (the behavior

---

[4] European Commission, EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010.

[5] Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R., Snoek, J. D., & Rosenthal, R. A. Organisational stress. New York: Wiley, 1964.

[6] Greenhaus J. H., Beutell N.J., Sources of Conflict between Work and Family Roles, The Academy of Management Review, Vol. 10, No. 1 (Jan., 1985), p. 76-88 (http://www.jstor.org/stable/258214?seq=1#page).

required by one of the roles becomes an impediment in performing the other). Both work environment and family issues may affect each other and contribute to high levels of work-family conflict. Thus, work problems such as role ambiguity, overloaded employees, too much time spent at the office, poor relationships with superiors or colleagues are some of the negative aspects of the job that may contribute to work-family conflict. On the other hand, family can be a coping tool for one's professional strains, but it can also bring a series of sources of conflict. We can mention here taking care of children or other dependent relatives, daily housekeeping, emotional problems between family members, or low levels of support between the two partners.

The imbalance between work and private life may attract many unwanted consequences at the individual, family, and organisational level. Thus, the work-family conflict affects physical and mental health of the individual[7] is positively correlated with decreasing satisfaction with life[8] and increased levels of stress and emotional exhaustion[9]. Those who feel affected more by this imbalance also report high levels of anxiety and depression fatigue and have a higher probability of alcohol consumption.

The European Foundation for the Improvement of living and working conditions manages several surveys concerning working conditions across Europe. The Fourth European Working Conditions Survey was carried simultaneously in 31 European countries, and emphasised that 235 million people were employed in the 31 countries studied, 50% of them being concentrated in 5 countries: Germany, United Kingdom, France, Italy and Spain. Significant differences are recorded in terms of unemployment rates, percentage of part-time workers, and different rates of female participation in the workforce or the amount of temporary contracts.

„The survey also shows that a higher proportion of men than women are self employed, 63% compared to 37%. When talking about part-time jobs, things change between sexes: 29% of women work part-time compared to 7% of men, from the total of 17% of part-time jobs in Europe. United Kingdom and Scandinavian countries lead the ranking, while the prevalence of partial working decreases in Eastern countries, being often associated with temporary work."[10] Half of households have 2 wage-earners; while a third have only one wage-earner. 6% of men and women hold second jobs.

The above mentioned survey shows us that workers from eastern and central countries of the Europe spend a greater number of hours at work, compared to the northern and

---

[7] Frone M. (2003), Work-family balance, Handbook of occupational health psychology, Washington DC, American Psychological Association, 143-162

[8] Kossek. E., Ozeki C. (1998), Work-family conflict, policies, and the job-life satisfaction relationship: A review and directions for organisational behavior-human resources research. Journal of Applied Psychology. Vol 83(2). Apr. 1998. 139-149

[9] Rupert. P., Stevanovic. P., Hunley. H. (2009), Work-family conflict and burnout among practicing psychologist. Professional Psychology: Research and Practice. Vol. 40. p. 54-61

[10] Pogan L., Impact of organisational environment on job satisfaction and job performance, Annals of the 'Constantin Brâncuşi' University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Issue 4/2014 'ACADEMICA BRÂNCUŞI' PUBLISHER, ISSN 1844 - 6051 152, p. 150-155.

western areas, where were noted the lowest number of hours worked per week, while their earnings are significant smaller.

This is a very important aspect because the study shows us that the prevalence of physical and mental health problems increases for those who spend more than 48 hours per week at work. In this case family and social relationships are also affected.

In Eastern and Central Europe economic problems determine people to accept harder working conditions, lower earnings, and longer schedules, while in the western parts of the continent workers have better conditions. The legislative measures are also different in many areas, such as holidays, part-time programs, occupational health, working from home or earnings and family-friendly practices, for example.

Connections between work-family conflict and EU 2020

Article 136 of the Treaty of Rome promotes employment and improving working and living conditions as the primary objectives of the European Union and its member States.

The European Foundation for the Improvement of living and working conditions considers that „as the European Union continues to expand its borders, the differing norms in terms of both working and living conditions across the continent become increasingly apparent. For Europe's policymakers, such differences present serious challenges as they seek to increase productivity, boost employment and improve quality of work".[11]

The expansion of the European Union and the changes of labor market brought by the Lisbon Strategy were the main causes of an important wave of new-comers to the western countries, especially for jobs with minimal training. This new challenges were increased because of the personal features of those categories of persons, facts that determined the receiving countries to search and apply new politics. Therefore, employment models have been diversified, with part-time contract, fixed-term, seasonal work, the schedule is sometimes very flexible and can take various forms, enabling work from home or by using modern means of communication from almost anywhere. Another area of intervention was that of building centers to facilitate care for dependents, such as children, disabled or elderly.[12]

As EU2020 Strategy proposes that the main pillars of the development of a united Europe were inclusive economic growth, increased participation in the labor market, acquiring new skills and poverty reduction, new measures were required, especially because the crisis confirmed the need of an inclusive labor market, with jobs fit for a large variety of people, with different skills and needs.

Thus, in France since 2002 was decided the decrease of maximum permitted number of hours worked per week, because, as it also happens in our country, employees often

---

[11] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, The fourth European Working Conditions Survey, Ireland, Dublin, 2007.

[12] Pogan L., The need to adress work-family conflict from an inclusive labor market perspective, UNIVERSITARY JOURNAL OF SOCIOLOGY, Year XI - no. 2(22)/2015, ISSN: 1841-6578, Beladi Publishing House, Craiova, 2015.

worked 10-12 hours a day. This measure was not regarded favorably by employers, but statistical data obtained after apling this change showed that the unemployment rate fell because new jobs were created, full or part time, and for workers the work-family balance have won.

In Italy the working week was also reduced with 4 hours and in the Nordic countries the problem of reducing the number of days worked per week was issued. Through various funding opportunities youth entrepreneurship and social economy or associative economy manifestation forms were also promoted. All these measures aimed to achieve concrete aspirations of EU 2020 Strategy[13].

Conclusions

The three main priorities assumed through EU 2020 - smart growth, sustainable growth, inclusive growth are assigned to the following areas: high rates of employment, research and innovation, climate change and energy, education and poverty fighting. High rates of employment are obviously connected with education and poverty fighting. The differences between the countries forming the European Union are remarkable, under several aspects: unemployment rates, earnings, working conditions or schedule. This is somehow a normal phenomenon, as every country has its particular history, cultural background, political characteristics and other specific features that influence its performance in the Union.

But the European Commission considers that „the 27 EU economies are highly interdependent: the crisis underscored the close links and spill-overs between our national economies, particularly in the euro area. Reforms or the lack of them, in one country affect the performance of all others, as recent events have shown; moreover, the crisis and severe constraints in public spending have made it more difficult for some Member States to provide sufficient funding for the basic infrastructure they need"[14].

We aimed at the beginning of this paper to analyse the connections between work-family conflict and the goals of EU 2020. From the previous exposed considerations, we see that a poor balance of private and professional roles will negatively affect the individual as a human being (physic - somatic, psychic and behavior manifestations), the organisation on the other hand (absenteeism, low productivity, high costs generated by illness, personnel fluctuation and turn-over) and the society as a whole.

References

1. European Commission, EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010.

[13] Pogan L., The need to adress work-family conflict from an inclusive labor market perspective, UNIVERSITARY JOURNAL OF SOCIOLOGY, Year XI - no. 2(22)/2015, ISSN: 1841-6578, Beladi Publishing House, Craiova, 2015.

[14] European Commission, EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010.

2. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, The fourth European Working Conditions Survey, Ireland, Dublin, 2007.
3. Frone M., (2003) Work-family balance, Handbook of occupational health psychology, Washington DC, American Psychological Association, 143-162.
4. Greenhaus J.H., Beutell N.J., Sources of Conflict between Work and Family Roles, The Academy of Management Review, Vol. 10, No. 1 (Jan., 1985), p. 76-88 (http://www.jstor.org/stable/258214?seq=1#page).
5. Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R., Snoek, J. D., & Rosenthal, R. A. Organisational stress. New York: Wiley, 1964.
6. Kossek. E., Ozeki C.. (1998). Work-family conflict, policies, and the job-life satisfaction relationship: A review and directions for organisational behavior-human resources research. Journal of Applied Psychology. Vol 83(2). Apr. 1998. 139-149.
7. Pogan L., Impact of organisational environment on job satisfaction and job performance, Annals of the „Constantin Brâncuși" University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Issue 4/2014 „ACADEMICA BRÂNCUȘI" PUBLISHER, ISSN 1844 - 6051 152, p.150-155.
8. Pogan L., The need to address work-family conflict from an inclusive labor market perspective, UNIVERSITARY JOURNAL OF SOCIOLOGY, Year XI - no. 2(22)/2015, ISSN: 1841-6578, Beladi Publishing House, Craiova, 2015.
9. Rupert. P., Stevanovic. P., Hunley. H. (2009). Work-family conflict and burnout among practicing psychologist. Professional Psychology: Research and Practice. Vol. 40. p. 54-61.
10. The Council of the European Union. The European pact for equal opportunities for men and, 2011-2020. Doc. 7370/11 SOC 205.

THE GREEK CRISIS, THE MEDIA AND THE TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN PUBLIC SPHERE

Prof. George Pleios
Department of Communication and Media Studies,
National and Kapodistrian University of Athens

Dimitrios Souliotis, PhD Candidate
School of Journalism, Language and Communication,
University of Central Lancashire

In media terms, the Greek economic crisis is an „event" whose coverage combines elements of the media coverage of both the European Union and the economy. Academic research concerning media coverage of the economy shows that media tends to follow negative events more closely than positive ones[1]. Thus, crisis which is a major negative change is expected to be covered in the media more intensely, in more details and with a high degree of priming. Factors that have the potential to affect the media coverage of the economy (including crisis) are the type of the media (e.g. quality vs tabloid press), the ownership and the political orientation of the media, the sources of information, etc.[2] However, one really important factor is the type of political – media system.[3]

On the other hand, the media coverage of the EU also matters since it has the potential to contribute to public knowledge and to shape public perceptions and attitudes for the EU, its policies and institutions[4]. A wide range of studies in the past pointed out that EU affairs have become more salient in national media during 00's and even before the Greek crisis[5]. According to these authors, this trend materialises in an increase of EU coverage in several member states, especially during the 90s of the 20th century[6], as well

1 Goidel and Langley, 1995; Hetherington, 1996; Kollmeyer, 2004; Soroka, 2006.

2 Pleios, 2013.

3 Hallin & Mancinini, 2004.

4 De Vreese and Semetko, 2004; Lubbers & Scheepers 2010; Elenbaas et al. 2012.

5 Koopmans and Erbe, 2003; Peter and de Vreese, 2004.

6 Dereje et al., 2003; Trenz, 2004

as in the emergence of news stories that strongly require a European angle[7]. However, the main body of research shows that in quantitative terms the EU news account for a small proportion of news in national European media with high visibility in key events (e.g. EU summits or European Parliament elections) and low visibility in routine periods[8]. In addition there is a domestic point of view in the news media coverage in member states[9], while the tone of news is usually negative[10].

At the same time the media coverage of the Greek crisis to the extent that it is related to the EU, is a great opportunity to test whether a European public sphere, defined as a common communication space, where the EU issues are being covered, portrayed and debated, actually exists. The existence of such a sphere, or even the enhancement of it, would enable all citizens to participate in public debates on EU topics, would streamline the idea of European identity and citizenship, and could contribute to a deeper political and economic EU integration[11], without of course forgetting that such wider process like economic crisis might also cause wider political changes[12].

The Europeanisation of the news covered in the EU media could be considered as a sign of the existence or even of the establishment of the European Public Sphere. An indicator that has been used in order to assess that, is the distinction between European articles, Europeanised articles, and articles with a European referential frame in the in the press coverage[13]. In this sense one could find, different types of EU news such as: a) European news characterised by the shared meaning of European events and issues; e.g. these can be meetings of EU official in order to manage the crisis on EU level b) Europeanised news characterised by the secondary impact of European events and issues on national news coverage; e.g. financial crisis in USA and c) national news on domestic events and issues characterised by evolving forms of European monitoring and rhetoric e.g. EU help in managing national dimension of crisis.

Research questions

Thus, based on the above it's crucial to answer the following research questions:

1) Has the Greek crisis led to an increase in the amount of news items in the EU member states referring to Greek economy?
2) How the geopolitics of the crisis is portrayed in the European media?
3) Is there any reference in the news items in the European dimension of the crisis either as the cause of the Greek crisis or as the result of the Greek crisis?

---

7 Kevin, 2003: p. 126.

8 Gleissner & De Vreese, 2005; Kandyla & De Vreese, 2011; Peter and de Vreese, 2004; Kontochristou & Mascha, 2014.

9 Gleissner and De Vreese, 2005.

10 Gleissner and De Vreese, 2005; Archontaki, 2012.

11 Trenz, 2004; Kevin, 2003; Koopmans, 2007.

12 Araghi, F., Frezzo, M. and Karides, 2005.

13 Trenz, 2004.

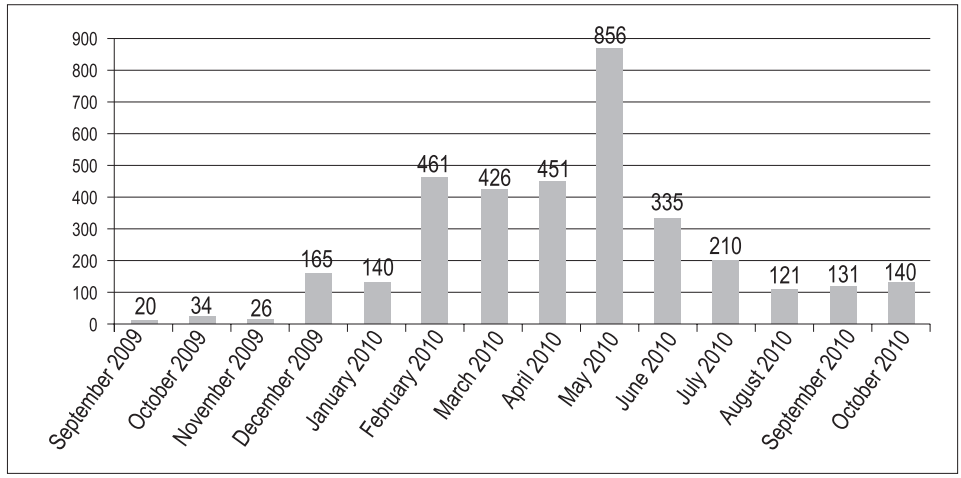
4) Is there any reference in the news items, in common EU policies or in the need for creating new EU common policies in order to overcome the Greek crisis?

Findings and discussion

1) Increase of the number of articles concerning the Greek crisis in the EU media

According to Tzogopoulos (2013) since the beginning of the Greek crisis the number of articles in international media and EU publications on Greek economy has been raising significantly. This significant increase of the media coverage of the Greek crisis becomes also evident in the findings of A. Antoniades research (2012) (fig.1).

Figure 1: Increasing number of articles in international newspapers concerning the Greek crisis

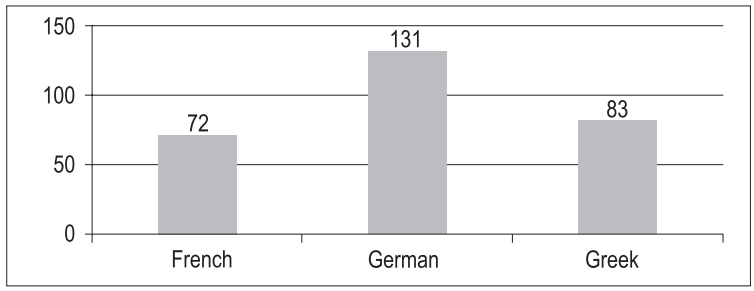


As another research indicates (2010)[14], German newspapers have been more interested in the Greek economic crisis (fig. 2). The number of the news articles in German newspapers was almost twice as much as the amount of the articles in French newspapers, while the amount of articles in Greek newspapers was lower, despite the fact that the economic crisis was actually occurring in Greece. This could be explained by the dominant position of Germany in the EU establishment and in its management[15] and by the fact that the Greek crisis had important implications for Germany itself, the EU and the position of Germany in it.

[14] Quantitative content analysis with the use of research protocol, and limited discourse analysis of 2 newspapers from each country (1 center-left, 1 center-right). Greece: a) TA NEA b) Kathimerini, France: a) Le Figaro b) La Liberation, Germany: a) Sueddeutsche Zeitung b) Die Welt. Sample: 10% of the articles referring- at least and- to Greek economic crisis, between November 2009 and July 2010.

[15] Bulmer & Paterson, 1996 Pedersen 1998.

Figure 2: Articles on the Greek crisis by ethnicity of the newspaper (2009-2010)



Similar are the findings of another research (Ehtler, 2013) among the German magazines for the period 2009 - 2011 (Table 1). The majority of articles are on economic (299) and political (125) issues and are mostly neutral (252) or negative (189).

Table 1: Number of articles on Greek crisis in German magazines (2009 - 2011)

Magazine	Number of articles
Der Spiegel	146
Die Zeit	172
Focus	131

A significant increase in the coverage of the fiscal issues and the crisis is also recorded not only in the EU media but also in the Greek media (both in newspapers and TV) (Table 2).[16]

Table 2: Coverage of fiscal issues in the Greek TV news bulletins and newspapers

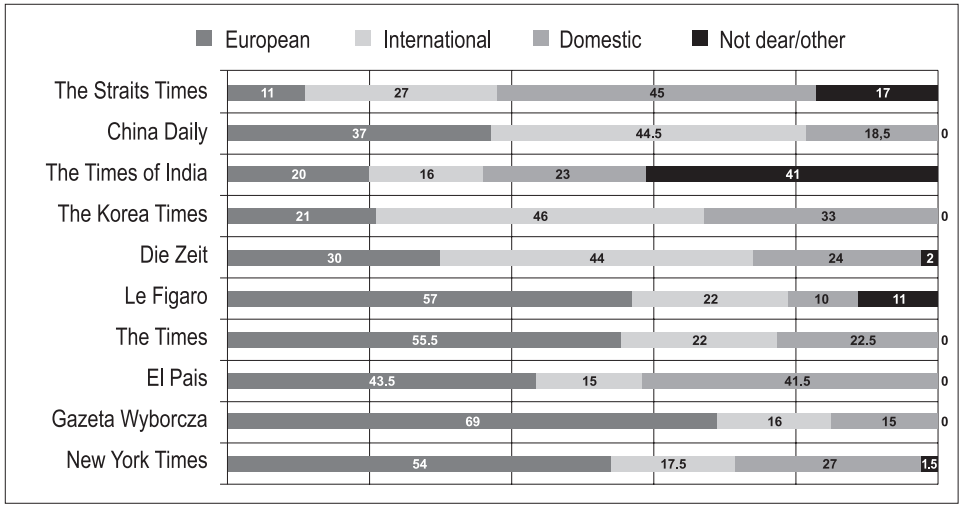
2005	1,60%	TV news bulletins
2010	15,10%	TV news bulletins
2013 - 14	18,80%	TV news bulletins and newspapers

2) The geopolitics of the crisis in the European media

Given the previous global financial crisis, and according to Antoniades findings (2012), the Greek debt crisis, in its very beginning, was framed by the international press mostly as an international or as a European crisis (fig. 3). The US, UK, French, Spanish and Polish media focused primarily on the EU dimension of the Greek crisis while German newspapers underlined its international origin.

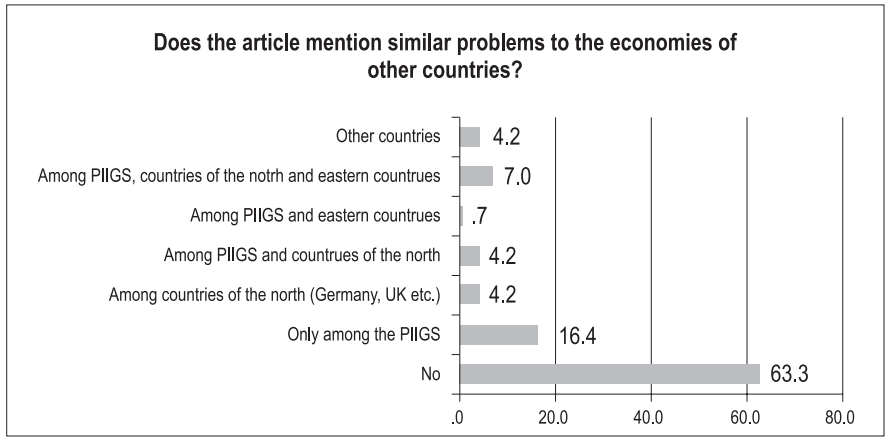
[16] Pleios, 2015.

Figure 3: Framing of the Greek crisis by the international press



But quickly after the EU interference, under the leadership of Germany, the framing of the Greek crisis started to change. The Greek crisis was then understood by the EU media first and mostly as a domestic crisis and second as a part of the crisis of the so called PIIGS (Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain) which are characterised by big state sector in economy, extended welfare state policies, big agricultural sector, etc (fig. 4). This understanding by the media actually reconfirmed the mainstream explanation of the crisis, both in economic and political theory, that the Greek crisis was not a part of EU or global crisis but it was specifically national due to the structural weaknesses of the Greek economy and economic policy.[17]

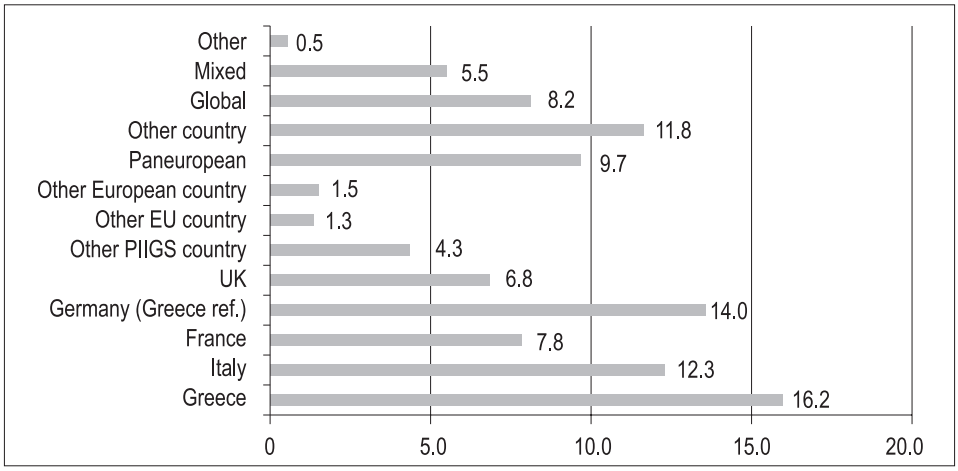
Figure 4: Articles mentioning similar economic problems in other EU countries (2010)



[17] Pleios, 2013.

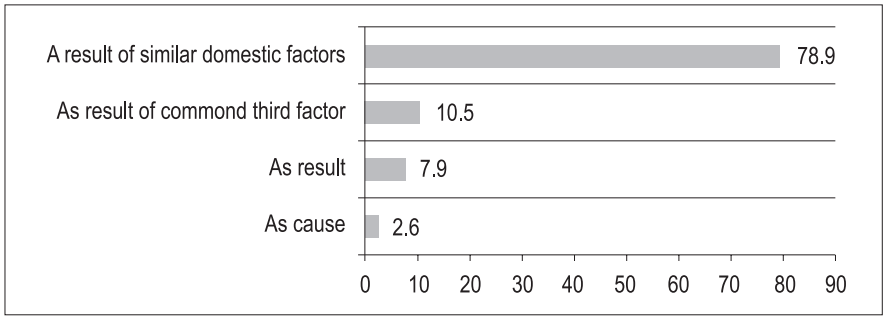
Similar framing existed in the years following the beginning of crisis (fig. 5). However, it is very important to notice that the media concentrated more on the crisis in Greece and less on other PIIGS countries, in comparison to the coverage in 2010 or before that.

Figure 5: Countries that the articles focused on, concerning the economic crisis (2011)[18]



According to other research findings, during 2013-2014, the journalistic approach to the question about the geopolitics of crisis hadn't changed significantly (fig. 6). The domestic structural approach had rather been strengthened[19].

Figure 6: How was the Greek crisis related to the crisis in other countries in the articles (2013-2014)



[18] Content and discourse analysis was conducted in 600 articles from the web edition of 10 EU newspapers: Ta Nea and Kathmerini (Greece), La Republica and Corriere de la Serra (Italy), Liberation and Le Figaro (France), SudDeutsche Zeitung and Die Welt (Germany), Guardian and Daily Telegraph (UK), from October 2008 (USA financial crisis) to April 2011 (Greek fiscal/debt crisis).

[19] Identity of the research conducted by the Laboratory for Social Research in Mass Media: 5.000 night bulletins of 6 nationwide TV channels, and 4.665 articles from 6 newspapers aired and published in 2013 & 2014 years with use of content analysis.

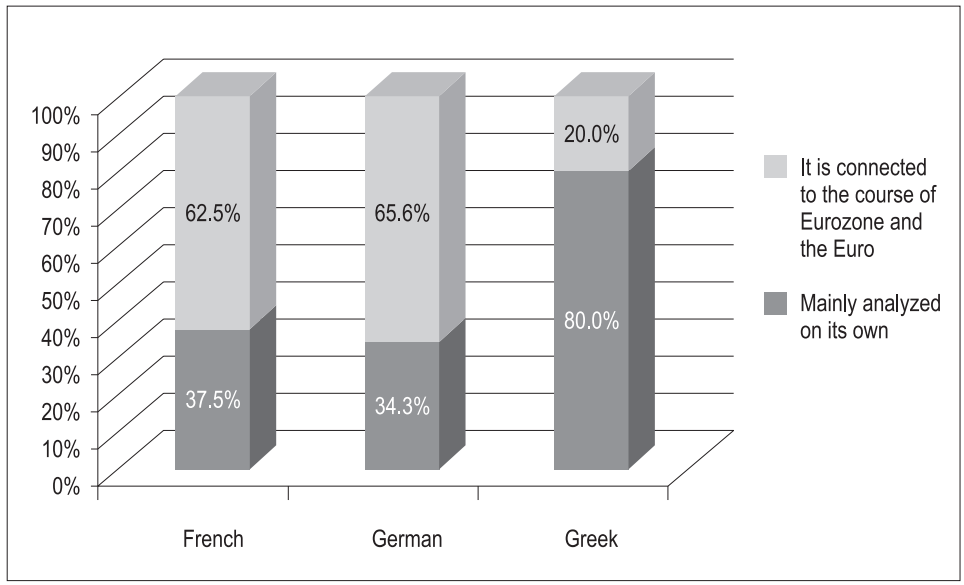
3) The European dimension of the Greek crisis

We aim to answer the question whether the Greek crisis was perceived by the EU media as a part of a larger European economic crisis, and that's why the media referred to it in combination with the developments in the economies of the other EU member states.

As it has already been seen the international media, in the beginning of the crisis, framed the Greek crisis as a European crisis, while later on they focused on the domestic (Greek) dimension of it. Thus, when the media referred to the causes of the Greek crisis, they referred to the causes deriving from the Greek mindset (2010 - 2011) or from the structural political and economic weaknesses of the country (2012 - 2015).

In the above mentioned 2010 research, it was proved that the German and French newspapers reported the Greek economic crisis as connected to the course and the future of the euro and the Eurozone, in contrast to the significant majority of the Greek articles that did not report the European dimension of the problem (fig. 7).

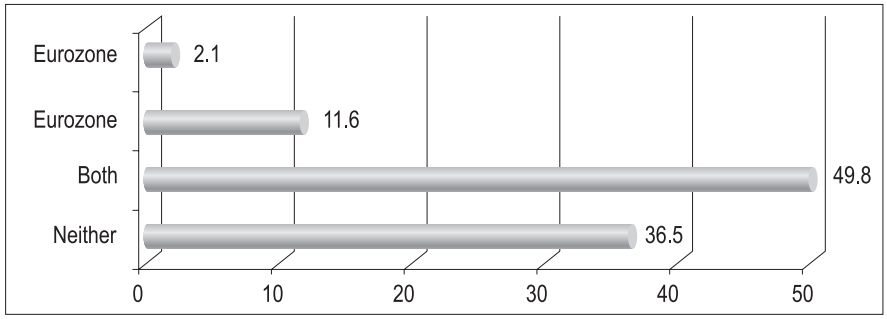
Figure 7: Articles connecting the Greek crisis to the course of the Eurozone or the Euro per ethnicity of the newspapers



Relevant research in other international media showed that, in a specific extend, the Greek crisis had early enough been correlated and linked to the EU - a fact that facilitated the interference of the EU in the management of the crisis.

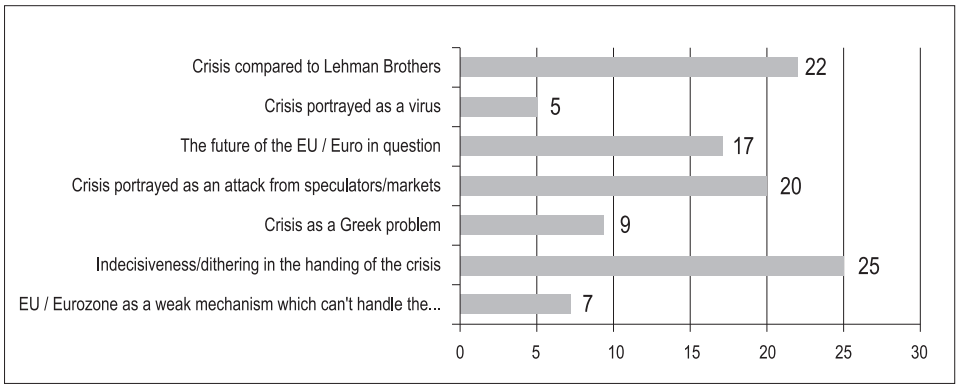
As it is shown by Papathanassopoulos (2015) the Greek crisis was associated in the news articles with both the problems of the Eurozone and the EU and the structural weakness of Greece (fig. 8).

Figure 8: Is the Greek crisis associated to the problems of the Eurozone and the EU?



Another research (Souliotis, 2013) shows that also in the UK press the Greek crisis, in its early beginning (2010) has been linked to the indecisiveness ad the weaknesses of the EU to handle the crisis, and to doubts about the future of the EU and the euro (fig. 9).

Figure 9: How was the Greek crisis connected to the EU, in the UK press?

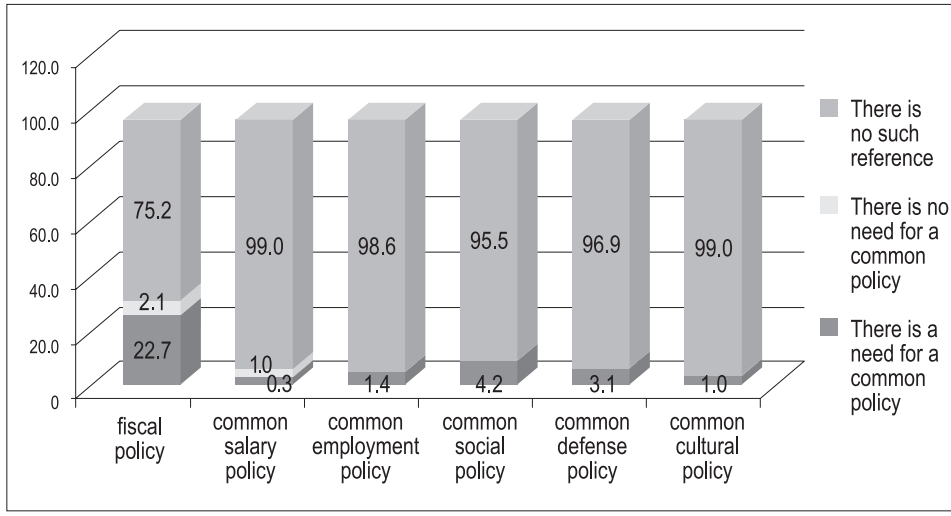


4) Is there need for common EU policies?

The danger of „contagion" of the Greek crisis to the other Eurozone states as well had set the issue of overcoming the crisis, not only for the protection of Greece but also for the protection of the Eurozone. This intervention could be done in two ways - by the management of the crisis by the European institutions that already existed, and on the other hand by the establishment of new ones (or more precisely, by deepening of the EU integration beyond the common currency). The conservative and liberal economic and political thinking, as it supports the minimum state intervention, tends to adopt the first approach by considering that the institutions which already exist are adequate. The more radical economic and political thinking, on the other side, tends to adopt the second approach. This status,

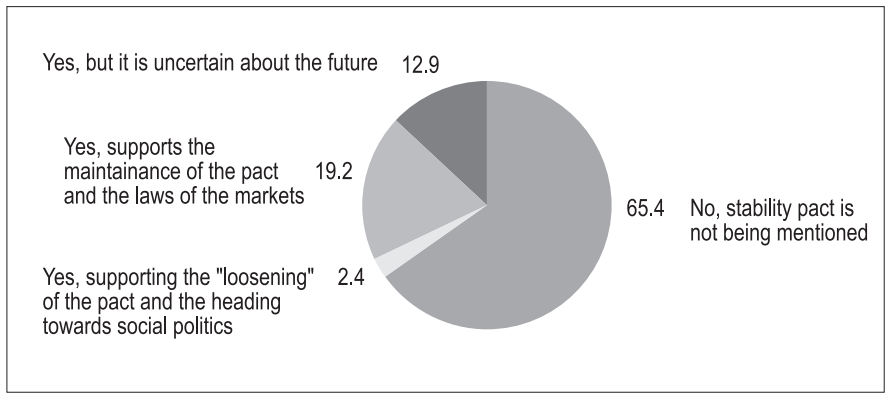
independence of the type of the media and in general of the communication and political system, is also reproduced by the media which tend to focus more on the first more conservative and liberal approach, that was also adopted by the leader state of the EU, Germany. According to the 2010 research, the majority of the Greek, French and German media does not refer to the need for common EU policies. There is just a small exemption concerning the fiscal policy, where1/5 of the news items reports that there should be common EU policy (fig. 10).

Figure 10: Articles referring the need for common EU policies



There are even less news items concerning the adoption of a more completed form of integration of the EU. However, there is a larger number of news items with references to the need of compliance with the Stability Pact as a measure in order to overcome the crisis (fig. 11)

Figure 11: Do articles mention the stability pact?



In total, there is not a significant number of references to the need of common policies; however, as soon as this happens, there would be references concerning the adoption of the already existent rules, as these are set in the decisions of the EU institutions, and as they are supported by the German and other dominant policies in the EU.

Conclusions

The aforementioned empirical studies, examining the coverage of the Greek crisis by a sample of EU media, provide us with results which are not only related to the views of the EU media for the Greek crisis, but are also related to the views of the EU media for the EU itself, its organisation and its future, and the relationships among the member states. Based on these studies we can argue that:

1. There is an increase in the amount of news items which refer to an emerging new European issue which is the Greek crisis and the consequences of it for the EU, beyond the EU issues that have traditionally been covered by the EU media.
2. This new issue is not a temporary or cyclical one, but rather permanent and constant.
3. In the ongoing process of covering and dealing with the Greek crisis, a thick network of relationships between actors (e.g. Eurogroup member states, EU member states, political parties, national parliaments, research centers, media, journalists) is emerging.
4. The media coverage of the Greek crisis, in spite of being affected by the official EU information sources, acquires its own negotiation and framing of the issue, in a way in which in many cases affects, directly or indirectly (e.g. Germany) the function of the political system, through hits impact to the public opinion. Thus, each side interacts within and through the media not only with the other side but also with the relationship between the other sides, by intensifying the network of their mediated relationships, and by having an impact in the media content.
5. In the media coverage of the Greek crisis, the issue of the implementation of common EU policies and of the deepening of the EU integration is more or less, set. Regardless of the extent to which the aforementioned idea, or the idea of the intensification of the function of the already existent EU institutions, is adopted the seriousness of the Greek crisis and the creation of a network of relationships within the media, and out of the media, (in some cases this network itself is being covered in the media) leads to the enhancement of the European public sphere, both in media and out of the media level-however, this is out of the scope of the current study.

References:

1. Antoniades, A. (2012), 'At the Eye of the Cyclone: the Greek Crisis in Global Media', ACIPE, Athens, in http://sro.sussex.ac.uk/40119/1/The_Greek_Economic_Crisis_and_International_Media_final1.pdf
2. Araghi F., Frezzo M. & Karides M. (2005), 'Keynesian Globalisation and Neoliberalism in Crisis: The Future of the Global Economy',Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Philadelphia, USA.
3. Archontaki, I. (2012), 'The Framing of the EU by the Greek press and the Role of Journalistic Sources', Master Thesis in Graduate School of Communication, Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.
4. Bennett, W.L. (1988), 'News: The politics of illusion', Longman. New York.
5. Bulmer S. & Paterson W. E. (1996), 'Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?', International Affairs, 72(1), pp. 9-3.
6. De Vreese, C.H. & Semetko, H.A. (2004), 'News matters: Influences on the vote in the Danish 2000 Euro referendum campaign', European Journal of Political Research, 43, pp. 699-722.
7. Dereje, C. Kantner C. & Trenz H.-J. (2003), 'The Quality Press and European Integration. European Public Communication between Consonances and Dissonances', Conference on the Europeanisation of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union, Wissenschaftszentrum Berlin, June 2003.
8. Ehtler, I. (2013), 'The Greek economic crisis in the German press', in G. Pleios, Crisis and the media, Papazisis, Athens.
9. Elenbaas, M., de Vreese, C. H., Boomgaarden, H. G., & Schuck, A. R. T. (2012), 'The impact of information acquisiti on on EU performance judgments', European Journal of Political Research, 51(6), pp. 728-755.
10. Gleissner, M. & de Vreese, C. H. (2005), 'News about the EU Constitution: Journalistic challenges and media portrayal of the European Union Constitution', Journalism, 6(2), pp. 221-245.
11. Goidel, R. & Langley, R. (1995), 'Media Coverage of the Economy and Aggregate Economic Evaluations: Uncovering Evidence of Indirect Media Effects', Political Research Quarterly (48), pp. 313-328.
12. Haller, H.B. & Norpoth, H. (1997), 'Reality bites: News exposure and economic opinion', Public Opinion Quarterly, (61), pp. 555 - 575.
13. Hallin, D. & Mancini P. (2004), 'Comparing media systems: three models of media and politics', Cambridge University Press, Cambridge.
14. Harrington, D.E. (1989), 'Economic news on television. The determinants of coverage', Public Opinion Quarterly, 53, pp.17-40.
15. Hetherington, M.J. (1996), 'The media's role in forming voters' national economic evaluations in 1992', American Journal of Political Science, 40, pp. 372-395.

16. Kandyla, A. & de Vreese, C.H. (2011), 'News media representations of a common EU foreign and security policy: A cross-national content analysis of CFSP coverage in national quality newspapers', Comparative European Politics, 9, pp. 52-75.

17. Kevin, D. (2003), Europe in the media: A Comparison of Reporting, Representation, and Rhetoric in National Media Systems in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Mahwah, NJ.

18. Kollmeyer, C.J. (2004), 'Corporate Interests: How the News Media Portray the Economy', Social Problems, 51 (3), pp. 432-52.

19. Kontochristou, M. & Mascha, E. (2014), 'The Euro Crisis and the question of solidarity in the European Union: Disclosures and manifestations in the European Press', Review of European Studies, 6(2).

20. Koopmans, R. & Erbe, J. (2004), 'Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal dimensions of Europeanised political communication', Innovation: the European Journal of Social Science Research, 17(2), pp. 97-118.

21. Koopmans, R. (2007), 'Who inhabits the European public sphere? Winners and losers, supporters and opponents in Europeanised political debates', European Journal of Political Research, 46, pp. 183-210.

22. Lubbers, M. &Scheepers, P. (2010), Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union, European Journal of Political Research,49(6), pp. 787-817.

23. Nadeau, R., Niemi, R.G. & Fan, D.P. (1996), 'Elite economic forecasts, economic news, mass economic expectations, and presidential approval'. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

24. Papathanassopoulos, S. (2015), 'European Media Views of the Greek Crisis', in The Media and Financial Crises: Comparative and Historical Perspectives. Steve Schifferes & Richard Roberts (Eds), Routledge, London.

25. Pedersen Th. (1998), Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation. Pinter, London.

26. Peter, J. & de Vreese, C.H. (2004), 'In search of Europe: A cross-national comparative study of the European Union in national television news', Harvard Journal of Press/Politics, 9(4), pp. 3-24.

27. Pleios, G. (2013), 'Mass media in front of crisis', in G. Pleios, Crisis and the media, Papazisis, Athens.

28. Pleios, G. (2015), 'Crisis, society and mass media', 5th Conference of the Hellenic Sociological Association, December 10-12.

29. Soroka, S. (2006), 'Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information'. The Journal of Politics, 68, pp. 372-385.

30. Souliotis, D. (2013), 'The Coverage of the Economic Crisis in the Greek and British Press: Indications of a European Public Sphere?', in G. Pleios, „Crisis and the Media", Papazisis, Athens.

31. Trenz, H. (2004), 'Media Coverage on European Governance: Exploring the European Public Sphere in National Quality Newspapers', European Journal of Communication, 19 (3), pp. 291-319.

32. Tzogopoulos, G. (2013), The Greek Crisis in the Media: Stereotyping in the International Press, Ashgate Publications: Surrey, England.

EUROPEAN CITIZENSHIP AS A STANDARD OF EUROPEAN INTEGRATION?

THEORETICAL AND EMPIRICAL ELEMENTS

Assistant Professor, Cristina Ilie Goga, PhD
Faculty of Social Sciences,
University of Craiova

Abstract: The article is based upon the idea that collective identification with institutions beyond the nation state becomes a standard for measuring integration. Thus, we start the paper with the analysis of European integration theories, essential for the purpose of our work: Transactionalism and Neo-functionalism, and also we investigate the concept of „European citizenship", especially as a specific institution of the European construction. The second part of the paper analyses the results of a field research, conducted in the city of Craiova, and highlights the level of attachment of citizens from Craiova to the European citizenship.

What is European integration? Theories and symbols.

The European Union is the most advanced form of experiment, namely of the construction of a supranational political authority, or even of a new form of state, which has more than economic bases[1].

The main factor, which decisively contributed to the evolution of the European construction, was the continual „integration" process. According to the New Explanatory Dictionary of Romanian from the year 2002, we can find the verb „to be integrated" as being defined as: „to enter in an assembly as integral part; to be unified with other items

[1] Fabbrini, S. (2004), Is the EU excepțional? The EU and US in comparative perspective, in Sergio Fabbrini (ed.), Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance, Routledge, London, p. 6.

forming an integral body; to be incorporated"[2], and in the Explanatory Dictionary of Romanian from 2009, „to integrate" is described as signifying „to (be) included, to (be) embedded, to (be) incorporated, to (be) harmonised in a whole"[3].

„European integration" stands for a very complex process in which the state has developed a new community which tends to be of Unitarian type, monolithic one. Therefore, European integration is not a mere parties' consolidation, but a new construction which is achieved by parties' merging"[4].

In the evolution of the European integration process, from European Communities to the European Union, the emphasis has been laid upon different elements, these benchmarks being identified by surveying the perspectives from which the integration is being identified. This approach also applies to the sovereignty of the nation state, the compliance between shape and functions for the purpose of avoiding tension and the evolving role of supranational institutions in the integration process.

In the doctrine there are theories of the European integration, such as federalism and confederalism, functionalism and neofunctionalism, constructivism, institutionalism and other theories which explain the process of European integration from different scientific perspectives. They are focused either on the analysis of the political processes; on the debate on the international or interstate relationships; on the complexity of social institutions and relationships; on the history of evolution, etc. From the particular modalities recognised by the researchers of the evolution process of the European Union, it resulted in an assembly of explanations, some of them very complex. Such is the theoretical analysis conducted by Andrew Moravcsik in 1991, over the success of the Single European Act. The author justifies the European Communities' success from a double perspective: supranational institutionalism and neofunctionalism, on the one side and of the intergovernmental institutionalism, on the other[5].

In the context of creating the European Communities and the European Union, the question permanently raised is if the nation state continues to remain sovereign or if we go for supranationality. In order to explain this dilemma in the evolution of the European construction we find theories which support particular points of view namely: intergovernmentalism (keeping the state sovereignty) and supranationalism (relative loss of sovereignty to enjoy the benefits of a supranational structure).

On the other hand, starting from the willingness for cooperation between the states for achieving the common declared purpose of European communities - avoiding conflicts

---

[2] Litera Internațional (2002), Noul Dicționar Explicativ al Limbii Române, Litera Internațional, Bucharest, p. 89.

[3] Academia Română, Institutul de lingvistică"Iorgu Iordan" (2009), Dicționarul Explicativ al Limbii Române, București, Univers Enciclopedic „Gold", Bucharest, 2009, p. 722 .

[4] Văduva, G, Dinu, M. (2005), Strategia Europeană a Integrării, Editura Universittății Naționale de Apărare, Bucharest, p. 8.

[5] Moravcsik, A. (1991), Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in „International Organisation", nr. 45, 1991, pp. 19-56.

and wars, we identify in the doctrine distinct modalities of perceiving European integration: functionalism (lays emphasis on accomplishing functional duties, on governing functions), federalism and confederalism (they lay the emphasis on the form of governing for the purpose of fulfilling functions) and transactionalism (analyses integration at social level).

The role of supranational institutions in the evolution of the European integration process is stressed by neofunctionalism.

In the context of our research, we consider as important to focus on two theories transactionalism and neofunctionalism.

Neofunctionalism describes the European integration as a process in which inter-dependencies increase, *laying the emphasis on sectoral integration* (the main difference as compared to functionalism), thus resulting in a new political community in which the result consists of wiping off current borders[6]. Also for neofunctionalists, the wish to keep peace among the states, is the one that must trigger nations' interaction, and economic integration is the one which promotes peace. In this regard, neofunctionalism supports the functioning of the *spill-over* process which provides the fact that integration in a specific sector entails the integration into multiple sectors and thus, national borders will be wiped off, thus rising out the supranational political community[7].

The main supporter of neofunctionalism, Ernst Hass, describes the political integration as „a process in which political actors from different national positions are convinced to transfer loyalty and their activities to a new centre, in which institutions demand jurisdiction over the pre-existing national states"[8]. On the other hand, the phrase „loyalty transfer" created multiple debates and theoretical analyses and many authors translated it as being a form of creating collective identity. Yet Hass has never claimed the necessity of identification with Europe, as a condition for integration. Ernst Hass has justified the fact that the „transfer of loyalty" does not necessarily implies an immediate repudiation of the national state or of governing"[9]. The author has identified three factors influencing loyalty acquiring by actors:"1) they valorise the new centre of attachment as a purpose in itself; 2) the new centre of authority compels them to conformity; 3) as a secondary product of such an instrumental behaviour towards another final purpose"[10]. Unfortunately in 1970, Hass gave up to the idea of European identity and" loyalty transfer", in exchange using the concept of „authority and legitimacy transfer"[11]. Neofunctionalism became more based on the „spill-over" concept and on the nature and power of supranational institutions.

---

[6] Kjær A. M. (2010), Guvernanta (Gouvernance) (translated by Natalia Cugleşan), Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, p. 101.

[7] Ibidem, pp. 101-105.

[8] Haas, E. (1958), The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57, Stanford University Press, Stanford, p.16.

[9] Ibidem, p.14.

[10] Risse, T. (1958), Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration, Journal of European Public Policy, Vol, 12, Nr. 2, 1958, p. 295.

[11] Haas, E. (1970), The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in 'International Organisation', 24 (4), p. 633.

The *spill-over* concept refers to the fact that the effects of integration into a sector entail the need of integration in other sectors. The concept is well shaped in the fifties during the last century, when there were created ECSC (European Coal and Steel Community) and then EEC (European Economic Community). How did the things actually happen: a number of 6 states have decided that it would be beneficial from the economic and security perspective, that certain sectors (coal and steal production) should be organised under the patronage of an international organisation, but, shortly after the creation of this organisation (ECSC), the member states reached to the conclusion that, unless they also place under international coordination other correlated sectors (energy, transport), the original purpose cannot be achieved. And thus the states' elites directed their efforts to broadening the sectors that had to be integrated under international coordination, thus being created EEC (European Economic Community) and EURATOM (European Community of Atomic Energy).

Thereafter the concept had, over the following 30 years' period, an impasse, caused by De Gaulle's governing and the economic crisis from the years '70, characterised by stagnation of the European construction progress (period called eurosclerosis).

For neofunctionalism adepts, what is important is the statist reality (political parties, pressure groups, technocrats), the integration arising from the links created within the network made up of the new actors, in which individual interests turn into collective interests, pursued and accomplished at the national and supranational level[12]. As a conclusion, the main elements characterising neofunctionalism are: *spill-over* process, progressive reinforcement of *supranational institutions and the loyalty transfer*.

The relation between functionalism and neofunctionalism is given by the similar manner of approaching of specific elements such as: progressive change, learning process and the technocrat manner of making decisions. But on the other hand, as stated in the year 1979 by Groom, the denomination of „neofunctionalism" is a case of „missing identity", since functionalists claim that the shape and the purpose of an international organisation are determined by the functions which must be accomplished, and neofunctionalists lay emphasis on the autonomous influence of supranational institutions[13].

Transactionalism (the communication theory) stresses out primordiality of communication between the members of societies making up the international structure and their integration at the social level, for the purpose of ensuring peace among nations, without stressing on the making up of federal shapes and institutions (federalism) or of functional agencies (functionalism)[14]. Thus, Karl W. Deutsch, the most ardent supporter of this theory, has analysed two levels of integration: the first level is the one of *social integration*, arising from the communication among citizens, the freedom of movement and social interaction, thus being created the so-called „security communities" where the appearance

---

[12] Ivan, A. L. (2012), Guvernanța Uniunii Europene (course support), Cluj-Napoca, p. 36.

[13] Niemann, A., Schmitter, P. C. (2009), Neofunctionalism, in Wiener, A, Diez, T, (ed.), European integration theory, Oxford University Press, Oxford, p. 46.

[14] Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006), Debates on European Integration, Palgrave Macmillan, Basingstok, p. 29.

of conflicts becomes less and less possible. The second level is the one of the political integration which is created by already stable social structure[15]. Deutsch has introduced the phrase „sense of community" in his pleadings and he claims that „collective identification with community" is an indicator of the degree of integration. Otherwise, in the year 1957, Karl Deutsch and his collaborators presented this „sense of community" which is relevant to integration as being „a matter of sympathy and mutual loyalty; of „personal feelings", trust and mutual respect; or partial identification in terms of image and interests"[16]. Thomas Risse, in his article „Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration" published in 2005, makes reference to the two concepts related to identity: „sense of community" proposed by Deutsch and „transfer of loyalty" to supranational structures, introduced by the neo-functionalism adept Ernst B. Hass and thus Risse has drawn the conclusion that for the two „parents of European integration", collective identification with institutions beyond the nation state has become a benchmark to measure integrity[17].

Considering the conclusion issued by Deutsch, we can take into account a multitude of European institutions and symbols, as a benchmark for measuring integrity, from the European citizenship, to the hymn or flag of the European Union, Europe's day, single currency, to administrative and political institutions, which are representative to the European construction such as the European Parliament or the European Council.

European Citizenship

In our research we will analyse a European achievement which we consider to have a particular significance with regard to the measuring of integration, that is „European citizenship".

European citizenship has been regulated in the Treaty of Maastricht in 1993. European citizenship includes rights, duties and participation in the political life, it aims at the consolidation of image and identity of the European Union, but at the same time it aims at the deeper commitment of a citizen within the process of European integration[18]. In the respective articles of the Treaty the set-up of a European citizenship has been provided, and it specified that a „citizen of the European Union is any person who has got the citizenship of a member state". The citizenship of the European Union fills in the national citizenship, without being substituted to it, making possible the asserting of some of the Union's rights on the territory of the member state in which he/she has got residence[19].

---

[15] Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006), Debates on European Integration, Palgrave Macmillan, Basingstok, p. 30-32.

[16] Wagenen, R. W. (1957), Political Community and the North Atlantic Area, International Organisation in the Light of Historical Experience, Princeton University Press, Princeton, p. 36.

[17] Risse, T., op. cit. p. 293.

[18] Infoeuropa, Cetățenia europeană, 2007: http://ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_9.pdf [Accessed 15.05.2016].

[19] Militaru,I. N. (2011), Cetățenia Uniunii Europene potrivit Tratatului de la Lisabona, in 'Judicial Tribune', Vol 1., No. 1, 2011, p. 59.

European citizenship is regulated in art. 18-25 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The term of „non-discrimination" has been introduced. In the field of application of the Treaties, at the Union's level: „any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited"[20] (art. 18 paragraph 1 TFEU). „The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt rules designed to prohibit such discrimination."[21] (art. 18 paragraph 2 TFEU). Furthermore: „Without prejudice to the other provisions of the Treaties and within the limits of the powers conferred by them upon the Union, the Council, acting unanimously in accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation"[22] (art. 19 TFEU).

Pursuant to article 20 of TFEU, paragraph 1, (former art. 17 of TEC):"every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship"[23]. In paragraph 2 of article 20 it is mentioned the fact that the „citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in the Treaties", such as, „(a) *the right to move and reside freely within the territory of the Member States;* (b) *the right to vote and to stand as candidates in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence, under the same conditions as nationals of the State;* (c) *the right* of enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, *of protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State,* on the same conditions as nationals of that State; (d) *the right to petition the European Parliament, to apply to the European Ombudsman, and to address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty and to obtain a reply in the same language*"[24]. Also, the Union's citizens have the right to „move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in the Treaties and by the measures adopted to give them effect"[25].

It must not be omitted the right to non-discrimination, previously described, the right of access, in certain conditions, to the documents of the European Parliament, of the European Commission and of the Council but also, the right of access to the Civil Service of the European Union, and the right to present a citizenship initiative in the meaning of art. 11 of TUE, in the conditions in which it is submitted by „at least a million citizens of the Union, residents of a significant number of states"[26].

---

[20] The Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 18, alin. 1: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN [Accessed 16.05.2016].

[21] Ibidem, Art. 18, alin. 2.

[22] Ibidem, Art. 19.

[23] Ibidem, Art. 20, alin. 1.

[24] Ibidem, Art. 20, point. 2.

[25] Ibidem, Art. 21, point. 1.

[26] The Treaty on European Union, Art. 11 , point. 4: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_ro.pdf [Accessed 16.05.2016].

At the same time, the rights of the European citizens are provided in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which „was solemnly adopted on December 7, 2000 (at the Intergovernmental Conference) in Nice. It was then amended on December 12, 2007, in Strasbourg, subsequently by the Treaty of Lisbon (entered into force on December 1, 2009). It should be expressly provided that the „Union acknowledges the rights, liberties and principles provided in the Charter" and that „this has the same legal value as the treaties", pursuant to art. 6 paragraph 1, TEU"[27].

In the Charter we can find all the social, economic, civil and political rights of which all the European citizens can benefit.

Moreover, with the consolidation of the rights of the Union's citizens, the Union has adhered, by the Treaty of Lisbon, to the European Convention to protect human rights and fundamental liberties[28], a document having a special importance that makes these rights the foundation of the European Union's citizenship.

Preliminary Results of a Sociological Research Analysing the link between the European Citizenship and National Citizenship

As for any sociological research, the analysis we have conducted to develop this study targets all key steps in such a research process:

1. Establishing the study problem (argument for choosing the topic),
2. Studying the specialised literature (conceptual framework of the research),
3. Formulating the working hypotheses,
4. Establishing research methods and techniques,
5. Determining the study population (sample choosing),
6. Data collecting,
7. Analysing the research results,
8. Formulating the conclusions[29].

Establishing the study problem

We considered appropriate a research on identifying the level of attachment to European citizenship, as an indicator of European integration.

Studying the specialised literature

In the specialised literature of this research we have highlighted various aspects:

---

[27] Militaru, I. N, op. cit., p. 67.

[28] Ibidem, p. 69.

[29] Mihăilescu, I. (2013), General Sociology. Basic concepts and case studies, Polirom, Iaşi, 2003.

The legislation on European citizenship;

The academic literature on European integration etc.

Formulating the working hypotheses

The hypothesis we started from, was that, the more positive the perception on the effects of European integration is, the level of attachment to the European Union is higher.

The second hypothesis of the research, was that, the higher the level of attachment to the European institutions is, such as citizenship, the higher is the level of integration.

Establishing the research methods and techniques

We conducted a quantitative research, namely an opinion survey, by applying a questionnaire.

Determining the study population (sample choosing)

The investigation technique used is a questionnaire, addressed on an exploratory sample, of 180 persons in the city of Craiova.

Data collecting

Data collecting has been made by applying questionnaires, in January 2016.

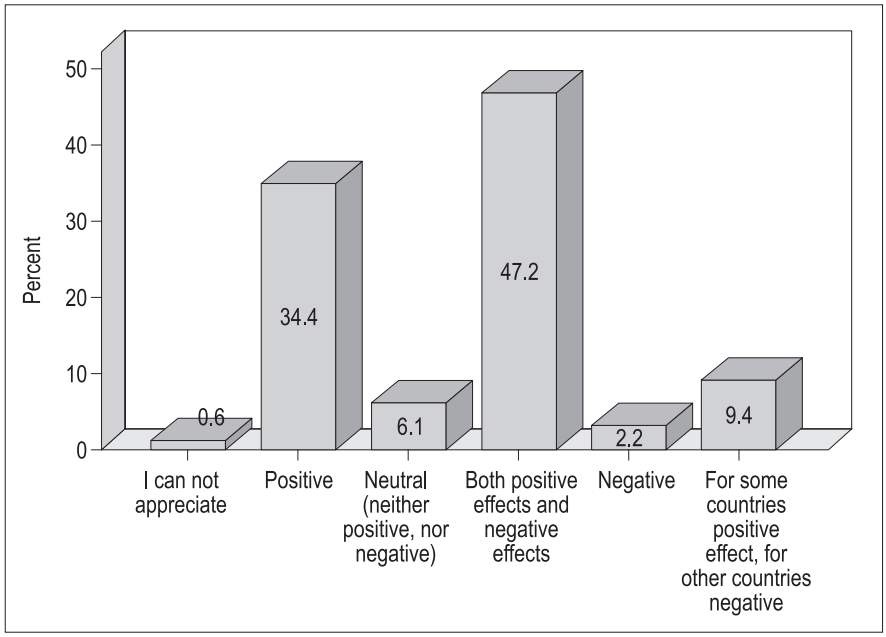
Results analysis

In this section we will present the key results of the survey.

In your opinion, what kind of effect, does the European Union has on the Member States?

Response	Frequency	Percent
I cannot appreciate	1	0.6%
Positive	62	34.4%
Neutral (neither positive, nor negative)	11	6.1%
Both positive effects and negative effects	85	47.2%
Negative	4	2.2%
For some countries positive effect, for other countries negative effect	17	9.4%
Total	180	100%

In your opinion, what kind of effect,
does the European Union has on the Member States?

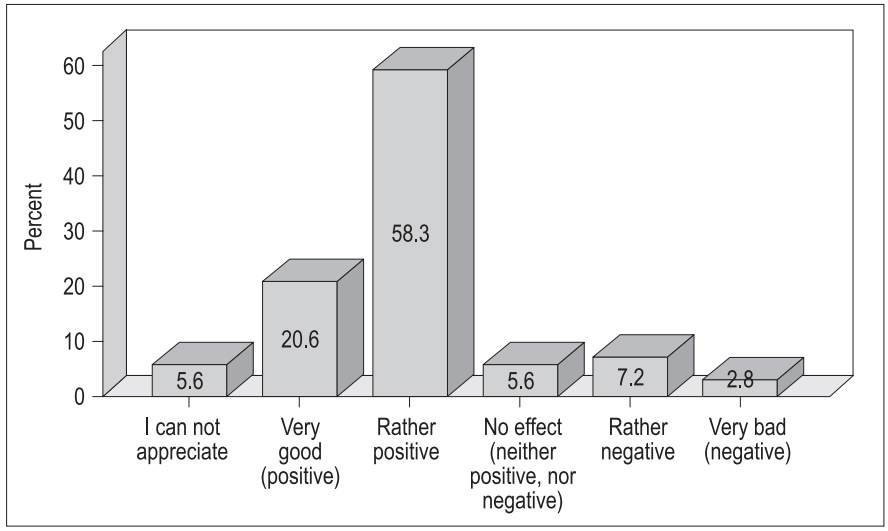


On the question „what kind of effect does the European Union has on the Member States", 47.2% considered that the European Union has „both positive effects and negative effects" on the Members States. 34.4% considered the effects as being „positive", 9.4% said that for some countries the effect is positive and for other countries the effect is negative, 6.1% appreciated the effects as being „neutral", and 2.2% considered the effects as being „negative".

In your opinion, what kind of effect,
does the European Union has on Romania?

Response	Frequency	Percent
I cannot appreciate	10	5.6%
Very good (positive)	37	20.6%
Rather positive	105	58.3%
No effect (neither positive, nor negative)	10	5.6%
Rather negative	13	7.2%
Very bad (negative)	5	2.8%
Total	180	100%

In your opinion, what kind of effect, does the European Union has on Romania?

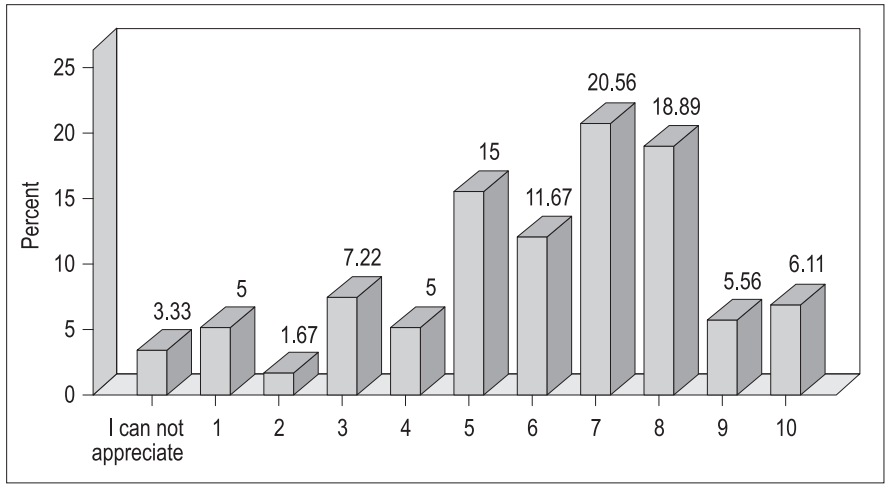


The persons interviewed were asked what effect does the European Union has on Romania, and 58.3% said that „rather positive", a percent of 20.6% said „very good (positive)", 7.2% said „rather negative", 5.6% said „no effect (neither positive, nor negative)", 2.8% said „very bad (negative)" and 5.6% could not appreciate.

On a scale from 1 to 10 (where 1 means „unattached" and 10 means „completely attached"), how attached are you of the European citizenship?

Response	Frequency	Percent
I cannot appreciate	6	3.3%
1	9	5%
2	3	1.7%
3	13	7.2%
4	9	5%
5	27	15%
6	21	11.7%
7	37	20.6%
8	34	18.9%
9	10	5.6%
10	11	6.1%
Total	180	100%

On a scale from 1 to 10 (where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“), how attached are you of European citizenship?



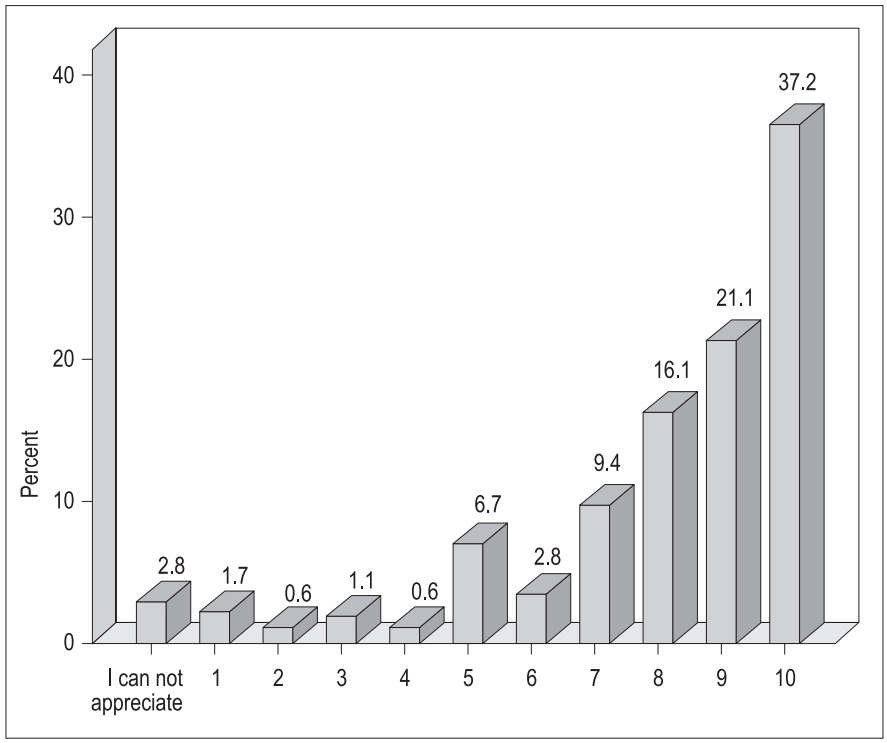
When asked to give a grade from 1 to 10 for the level of attachment to European citizenship, where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“, 5 %gave the grade „1“; 1.7% gave the grade „2“, 7. 2% gave the grade „3“, 5 % gave the grade „4“, 15% gave the grade „5“, 11.7% gave the grade „6“, 20.6 % gave the grade „7“, 18.9% gave the grade „8“, 5.6% gave the grade „9“ and 6.1% gave the grade „10“.

Making an average of the grades given by respondents, the average grade for the level of attachment to the European citizenship is 6.21.

On a scale from 1 to 10 (where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“), how attached are you of the Romanian citizenship?

Response	Frequency	Percent
I cannot appreciate	5	2.8%
1	3	1.7%
2	1	0.6%
3	2	1.1%
4	1	0.6%
5	12	6.7%
6	5	2.8%
7	17	9.4%
8	29	16.1%
9	38	21.1%
10	67	37.2%
Total	180	100%

On a scale from 1 to 10
(where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“),
how attached are you of Romanian citizenship?



When asked to give a grade from 1 to 10 for the level of attachment to Romanian citizenship, where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“,

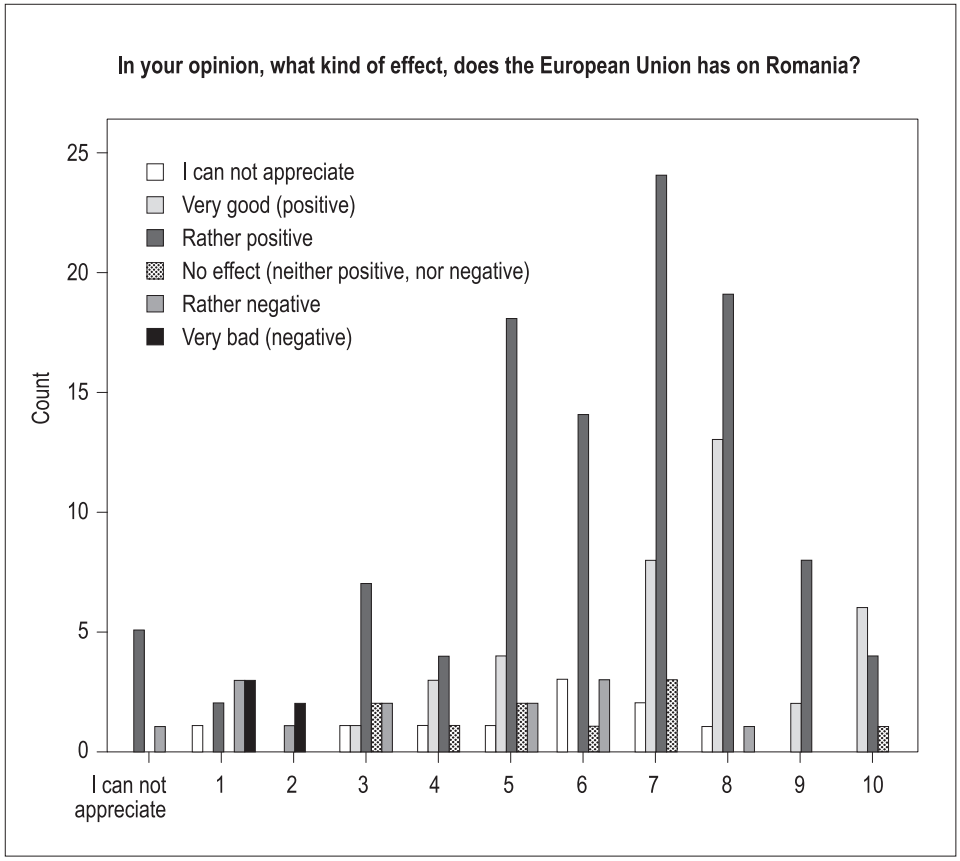
1.7 percent gave the grade „1“;
0.6% gave the grade „2“,
1.1% gave the grade „3“,
0.6 percent gave the grade „4“,
6.7% gave the grade „5“,
2.8% gave the grade „6“,
9.4 percent gave the grade „7“,
16.1% gave the grade „8“,
21.1% gave the grade „9“ and
37.2% gave the grade „10“.

Making an average of the grades given by respondents, the average grade for the level of attachment to the Romanian citizenship is 8.37.

It can be seen that the level of attachment to Romania is more than 2 points higher than the level of attachment to the European Union.

		In your opinion, what kind of effect, does the European Union has on Romania?						
		I cannot appreciate	Very good (positive)	Rather positive	No effect (neither positive, nor negative)	Rather negative	Very bad (negative)	Total
On a scale from 1 to 10 (where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“), how attached are you of the European citizenship?	I cannot appreciate	0	0	5	0	1	0	6
	1	1	0	2	0	3	3	9
	2	0	0	0	0	1	2	3
	3	1	1	7	2	2	0	13
	4	1	3	4	1	0	0	9
	5	1	4	18	2	2	0	27
	6	3	0	14	1	3	0	21
	7	2	8	24	3	0	0	37
	8	1	13	19	0	1	0	34
	9	0	2	8	0	0	0	10
	10	0	6	4	1	0	0	11
	Total	10	37	105	10	13	5	180

On a scale from 1 to 10 (where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“), how attached are you of European citizenship?



Making a correlation between the responses given by the respondents at the request to point a grade from 1 to 10 (where 1 means „unattached“ and 10 means „completely attached“) to how attached they are of the European citizenship, with the effect of European Union on Romania, the majority of respondents, 58.3%, consider the effect as being „rather positive“, and the highest proportion of them gave grades between 5 and 8 for the level of attachment (grade „5“ - 18 respondents; grade „6“ - 14 respondents; grade „7“ - 24 respondents and grade „8“ - 19 respondents).

Conclusion

The first hypothesis, that the more positive is the perception on the effects of European integration, the higher the degree of attachment to the European Union, has been confirmed. The second hypothesis that, the higher is the degree of attachment to the European institutions, such as citizenship, the higher is the level of integration, has been also confirmed.

References

1. Academia Română, Institutul de lingvistică, Iorgu Iordan (2009), Dicţionarul Explicativ al Limbii Române, Editura Univers Enciclopedic 'Gold', Bucharest, p. 722 .
2. Deutsch, K. W., Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M., Lindgren, R. E., Loewenheim, F., L., Van Wagenen, R. W. (1957), Political Community and the North Atlantic Area. International Organisation in the Light of Historical Experience, Princeton University Press, Princeton, p. 36.
3. Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006), Debates on European Integration, Palgrave Macmillan, Basingstok, pp. 29-32.
4. Fabbrini, S. (2004), Is the EU excepțional? The EU and US in comparative perspective, in Fabbrini, S. (ed.), Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance, Routledge, London, p. 6.
5. Fabbrini, S. (ed.), (2004), Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance, Routledge, London.
6. Haas, E. (1958), The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57, Stanford University Press, Stanford, p.16.
7. Haas, E. (1970), The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in „International Organisation", 24 (4), p. 633.
8. Infoeuropa, Cetățenia europeană (2007), http://ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_9.pdf , [Accessed 15.05.2016].
10. Ivan, A. L. (2012), Guvernanța Uniunii Europene (course support), Cluj-Napoca, p. 36.
11. Kjær A. M. (2010), Guvernanta (Gouvernance) (translated by Natalia Cugleşan), Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, p. 101 -105.
12. Litera Internațional (2002), Noul Dicționar Explicativ al Limbii Române, Litera Internațional, Bucharest.
13. Mihăilescu, I. (2003), General Sociology. Basic concepts and case studies, Polirom, Iași.
14. Militaru,I. N. (2011), Cetăţenia Uniunii Europene potrivit Tratatului de la Lisabona, in 'Judicial Tribune', Vol 1., No. 1, 2011, pp. 58-70.
15. Moravcsik, A. (1991), Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in 'International Organisation', nr. 45, 1991, pp. 19-56.
16. Niemann, A., Schmitter, P. C. (2009), Neofunctionalism, in Wiener, A, Diez, T, (ed.), European integration theory, Oxford University Press, Oxford, pp. 45-74.
17. Risse, T. (1958), Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration, in „Journal of European Public Policy", Vol, 12, Nr. 2, 1958, pp. 291-309.
18. The Treaty on the Functioning of the European Union: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN [Accessed 16.05.2016].

19. The Treaty on European Union: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_ro.pdf [Accessed 16.05.2016].
20. Văduva G., Dinu, M. (2005), Strategia Europeană a Integrării, Editura Universităţii Naţionale de Apărare, Bucharest, p. 8.
21. Wiener, A, Diez, T. (ed.), (2009), European integration theory, Oxford University Press, Oxford, pp. 45-74.

ПОЛИТИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ИДЕНТИЧНОСТТА В РОМАНИ ОТ ДНЕШНА ГЕРМАНИЯ

Проф. д-р Николина Бурнева
Великотърновски университет
„Св. св. Кирил и Методий“

Така наречената художествена литература, която обозначаваме още и като белетристика, само условно може да се отдели от други жанрове на изящната словесност, придобили с течение на вековете привидно природно дадената им функция да информират, убеждават и изграждат лично и обществено мнение. Въпросът доколко един роман се различава и доколко си прилича с едно духовито интервю, с една добре изготвена реч или пледоария, с един злободневен редакторски коментар, доста отдавна е спорен, а в днешния постмодерен контекст дори е изчерпал провокативния си потенциал.

Тъй като в настоящата статия няма да става дума предимно за естетическата стойност на корпуса от разглеждани произведения, ще се задоволим с въвеждащата забележка, че още от античността на литературата се гледа като на вид изкуство, което развлича и възпитава. И ако епохата на Просвещението издига тази мисия на красивото слово в култ, в зората на модерността един Фридрих Шилер ще забележи, че за разлика от „наивния“ творец в (само)отчуждението на новопоявилия се „сантиментален“ автор се крие потенциалът за интелектуално разузнаване на света.[1] Привидно самопонятната спойка между ползата, от една страна, и радостта от красивото, от друга, се пропуква, а с „цветята на злото“ едноименната стихосбирка на Бодлер сигнализира нахлуването на грозни, асоциални, бунтовни и първични антигерои в света на идеите. Идеалът за човека като венец на природата се разтваря във философията на историята, а нейната първоначално целеустремена възходяща линия, преповтаряща Историята на спасението със светски фигурации, губи убедителната си сила с всяка нова (световна) война.

И във философията, и във военните катаклизми германската култура взема непосредствено и много дейно участие. Стандартната фигура „Das Land der Dichter und Denker

[1] Срв. „За изкуството да играем: Естетическата антропология на Фридрих Шилер. В: Бурнева (2013), с. 139-167.

als Land der Richter und Henker“[2], наложила на тоталната разруха след Втората световна война отпечатъка на национална депресия и непреодолим комплекс за вина, бележи края на идеалистическия период в германската култура. Критическата теория на Франкфуртската школа, мащабните масови акции на Студентското движение в цялата им палитра от романтично хипарство до радикален тероризъм, нарастващото недоволство от ненаситния технологичен прогрес, утвърждаващ все по-разгърнати производствени мощности в ущърб на природните ресурси и хуманните ценности, създават основата, върху която се формира и стабилна колективна идентичност. Далеч преди да падне Желязната завеса, населението на Европа мисли и чувства доста единодушно. Така се формира и политическата опозиция, така се отхвърля политическата конюнктура на Студената война.

В настоящата статия ще се проследят някои характерни моменти след това. Краткият обзор на романи от периода след 1989 г., номинирани и наградени с авторитетна литературна награда в Германия през последното десетилетие, ще разкрие доминиращи манталитетни нагласи сред сега активното поколение на интелигенцията, социалнополитическия статус на авторите, създаващи тези културни продукти, както и институционалното влияние върху формирането на литературния вкус в едно вече мултикултурно общество. Връзката между фикционална белетристика, публицистика и политическо говорене е показателна за редица дискурсивни тенденции, формиращи динамиката на общественото мнение, а изводите би следвало да покажат как художествената литература участва в изграждането на идентичност, която сме склонни да окачествяваме като европейска.

Deutscher Buchpreis (Немска награда за книга) като пример за институционално гарантирано книгоразпространение

С оглед на по-прегледното изложение ще бъде разгледана само една от многобройните авторитетни награди в съвременния ни литературен пейзаж на Германия. „Немската награда за книга“[3] е учредена през 2004 г. и веднага се налага като водеща в немското книгоиздаване. До ден-днешен тя се радва на висок международен престиж при забележителна липса на скандали.[4] Затова заслужава внимание и институционалната структура, гарантираща това устойчиво развитие.

---

[2] На бълг. ез. букв.: „Земята на поети и мислители като страна на съдии и палачи.“

[3] Прев. е мой - Н.Б. В настоящата статия с атрибута „германски“ обозначавам свързаното с държавата Германия, а с „немски“ - отнасящото се до езика, който е общ за регион, далеч по-голям от посочената държава. Поради това преводът на названието на наградата вече представлява и интерпретация (понеже се позовава на езика, на който е написан оригиналът), и информация (доколкото тези награди са връчвани напр. и на австрийци, и на немскоезични швейцарци).

[4] Дори целенасоченото проучване под наслов Deutscher Buchpreis: Die Skandalliste (Немска награда за книга: Списък на скандалите), публикуван на 19.05.2015 г. в Buchrevier, съдържа най-сензационния си момент в заглавието на малката статия. Срв.: https://buchrevier.com/2015/07/19/deutscher-buchpreis-die-skandalliste/ (Всички интернет ресурси, посочени в настоящата публикации, са с последен достъп на 05.05.2016 г.)

Борсовият съюз на германските книгоиздатели и разпространители (Börsenverein des deutschen Buchhandels) със седалище Франкфурт на Майн, основан през 1825 г. в Лайпциг и преживял няколко обединения и разделения на Германия, е отколешен гарант за качество на книжната продукция на немски език и солиден съорганизатор на многобройни конкурси, специализации и награди, инициативи за масово социологическо въздействие чрез средствата на книгата и пр., сред които най-известни (и с още по-дълголетна история) са панаирите на книгата в Лайпциг и във Франкфурт на Майн.

За целите на конкурса Съюзът на германските книгоразпространители е създал Академия „Немска награда за книга“ като постоянен орган, който ежегодно избира нов състав на седемчленното жури на конкурса. Прави впечатление, че това в редки случаи са професионални литературоведи или теоретици в областта на изкуствознанието. Най-многобройни са журналистите с филологическо образование и епизодични белетристични прояви, утвърдени мениджъри на мащабни културни събития и/или писатели с широка известност. Така още чрез състава на журито се търси народностното начало в литературния живот на немскоезичния регион, а не толкова академично елитарна взискателност. Журито от своя страна има за задача да прегледа, оцени и подбере измежду представените от немски издателства нови книги[5] един дълъг (през м. май на текущата година) и – след допълнително класиране – един кратък (през м. септември) списък. Измежду тези последно отбрани шест заглавия се излъчва окончателният победител, който се оповестява на тържествена церемония (през м. октомври).

Финансовият гръбнак на въпросната литературна награда, осигуряваща на победителя освен първенство в списъка на бестселърите и сумата от 25 000 евро, а на петимата подгласници по 2500 евро, е Deutsche Bank Stiftung (фондация „Дойче банк“) на най-големия кредитен институт в Германия и една от най-влиятелните банки в света.

С оглед на темата на настоящата публикация „Немска награда за книга“ е интересен пример поради няколко структурни момента. Вековната традиция в книгоиздаването и книгоразпространението е довела доста рано до институционализиране на дейността и до вътрешен за бранша механизъм за контрол на качеството (извън този на пазара), който поставя един културно-естетически комплекс от критерии над тези от социално-икономическо естество. Една строго определена и ежегодно повторяема и повтаряща се процедура осигурява общественото упование в стабилното по отношение и на развитието си, и на високата си публична значимост културно събитие. Прозрачната и неограничено достъпна информация по цялата процедура, гарантирана от най-новите средства за масова комуникация, дава възможност за синоптично наблюдение на процесите по номинирането, обсъждането и подбора на книгите от страна на населе-

[5] Всяко немско издателство може да представи до две книги от актуалната си издателска програма. Например за 2016 г. са подали оферти 98 издателства със 156 заглавия. Срв.: http://www.deutscher-buchpreis.de/

нието, с което се създава убеждението за демократичния характер на културата.[6] Не е без значение и обстоятелството, че по традиция за членове на журито се избират експерти от практическите сфери на книгоиздаването (журналисти, книжари, хора на изкуството), а не учени (литературоведи, философи, психолози и под.). А това е ясен сигнал за решителното предпочитание, отдавано на практиката – вероятно, защото „теорията, друже мой, е сива, / зелено е дървото на живота!“, както твърди Гьотевият Фауст.

Корпусът – единайсетте отличени с наградата романи

Корпусът на настоящата публикация е формиран по този показател, за да гарантира обективност при подбора на изследваните обекти. При наличието на неизброими количества ежегодно публикувани нови романи на немски език изследователският интерес не би могъл да осигури пълноценен и надежден подбор, докато номинираните от издателствата заглавия будят, по силата на вътрешния самоконтрол в бранша, очакването, че представляват във висока степен най-доброто от книжната продукция за дадената година.

Наличието на трикратна селекция с добре поддържан архив дава възможност призьорът да се съпостави със специфичния му контекст – номинираните, но в крайна сметка пренебрегнати произведения. Това разкрива предпочитаните от журито тематични, формални и естетически (или други?) критерии. В диахронен план, от своя страна, може да се проследи как се променят акцентите и в литературната продукция, и в оценките на критиците. Прагматичният мотив за този подбор на корпуса (ограничен до 12 заглавия) е и очакването за задоволително качествен анализ и коментар, вместим в предварително зададения, сравнително кратък обем на настоящата публикация.

Авторският профил на отличените

В широкия смисъл на процедурата, спечелилите престижната награда автори[7] до момента са 66, тъй като наред с носителя на голямата награда получават поощрение и другите, класирани за втория тур петима писатели. Може би по-важна от паричната сума за тях е възможността да промотират творбата си през цялата година на многобройни четения в редица страни. Така процедурата по излъчването на призьора създава реални конкурентни условия не само в затворения кръг на журиращите експерти, но и в принципно неограничените сред на средностатистическите граждани. Процедурата поддържа литературното четене като жизнена форма на социална комуникация в медийните условия на т.нар. нови технологии, които сами по себе си не стимулират общуването на читателите в личен контакт и в реално време.

---

[6] Най-елементарното средство за популяризация е уебсайтът на наградата. Срв.: http://www.deutscher-buchpreis.de/

[7] Пълният списък за периода 2005-2011 г. е на http://www.tour-literatur.de/preise/buchpreis.htm

Забележителен е фактът, че сред шестимата автори в краткия списък обикновено попадат особняци с нестандартни интереси:

Австриецът Арно Гайгер (носител на първата награда през 2005 г.) работи близо петнайсет години като видеотехник на оперния фестивал в Брегенц. Катарина Хакер (награда за 2006 г.) е специалист по еврейска култура и съоснователка на дигиталния проект „Фикция“. Юлия Франк (призьорка от 2007 г.) е обучавана по алтернативната педагогическа система на училищата „Валдорф“. Уве Телкамп (награден през 2008 г.) трябва да стане първо военен, за да получи достъп до желаното висше медицинско образование и да бъде лекар. Мелинда Надй Адони (отличена през 2010 г.) е същевременно пърформърка и рап-музикантка, също както и Франк Вицел (награден през 2015 г.), а носителят на наградата за 2011 г. Ойген Руге е дипломиран математик, започнал кариерата си като асистент в Централния институт по физика на земята към Академията на науките в ГДР. Луц Зайлер (победителят през 2012 г.) пък е строителен техник и сезонен работник по северните плажове на Германия.

При цялата си индивидуалност творческите биографии на носителите на „Немска награда за книга“ позволяват редица типологични обобщения:

- Авторите не са тясно специализирани професионалисти на изящната словесност, нямат амбицията да следват утвърдените, канонизирани литературни модели от която и да било епоха или стил, а се отнасят с непосредствено, естествено чувство към писането на проза.

- Доминиращият образователен статус е висшето образование, много често с природонаучен профил. Това е една стабилна традиция в немската литература от най-ранната модерност около 1800 г. до наши дни, която опровергава опростенческата максима, че един забележителен интелект можело да бъде или само с художествен, или само с научен тип мислене.

- Към момента на тяхното награждаване половината от авторите са около 40-годишни, а останалите са по-възрастни, като доайенката Урзула Крехел е дори на 65 години. Следователно, тази награда не се ориентира непременно към подкрепа на млади, новооткрити таланти, нито пък към подпомагане на вече оттеглили се от много активна културно-политическа дейност писатели.

- При почти половината от авторите родовата памет и ранното детство са белязани от доброволна или политически наложила се миграция: Берлинчанката Юлия Франк е израсла в западноберлински лагер за бежанци от Източна Германия и край брега на Северно море. Унгарката Мелинда Адони напуска Сърбия на 5-годишна възраст, за да заживее в Швейцария. Като син на депортиран в Сибир германски историк Ойген Руге пристига с родителите си в Източен Берлин едва 2-годишен. Терезия Мора напуска Унгария на 19-годишна възраст, за да следва в Берлин... унгарска филология. Богатият житейски опит с другостта, почерпан в разноезични и интеркултурни взаимоотношения, формират мирогледната основа и на произведенията от тези автори.

- В териториално отношение се наблюдава категоричното надмощие на германските автори. С изключение на Арно Гайгер (Австрия) нито един от многобройните номинирани австрийци и швейцарци не е успял да получи голямата награда. Забележително е почти пълното равновесие между западногермански и израсли в ГДР писатели – едно обстоятелство, което до голяма степен предопределя и палитрата на литературния стил през годините.

Може ли въз основа на така обобщените биографични детайли и социалния статус на авторите, отличени с „Немска награда за книга“, да се говори за тяхната европейска идентичност?

Отговорът на този въпрос е определено положителен. Тези личности не са интелектуалци, не са теоретици хуманитаристи, но всички до един защитават социалната етика като най-същественото постижение на европейската цивилизация. Те не са политици в тесния смисъл на думата, но са доказали високия си социален ангажимент. Тази обобщена характеристика е важна, тъй като още социалният профил на авторите подсказва какви са посланията на техните романи.

Доминиращи тематични и естетически мотиви

От изведените по-горе типологични сходства произтича и преобладаващият подход към социалните реалности – повечето отличени текстове са автобиографични. А това повишава информативния им характер и обуславя принципно реалистичния рисунък на произведенията.

Реалистичното представяне на топографията предпоставя нейното разпознаване като **места на паметта**. В повечето романи неминуемо се стига до митопоетика, тъй като в хода на разказа се наслагват неколкократно историческите семантики от поне два века. Преплитането на геополитическите и културно-антропологичните моменти изгражда семиотичните трансформации на местата в културното и географско пространство. Така например заглавието на романа „Кулата. История на една потънала страна“ (2008) от Уве Телкамп се разгръща в наратива по следния начин: Кулата е обозначение на дрезденския квартал, където се развива действието, тя препраща и към „кула от слонова кост“ заради примиренческата самоизолация на персонажа от социалнополитическия живот на страната, за читателя ерудит се активира и утопичният образ на тайното „Общество на Кулата“ в Гьотевия роман „Вилхелм Майстер. Години на странстване“ (1821) – една неформална структура от франкмасонски тип, обгрижваща социално-етичния прогрес независимо и дори въпреки официалната политика в света, а към края на романа все по-силно се налага и асоциацията с библейския образ на Вавилонската кула – един налудничав проект, който „се срутва, словесното стълпотворение, което цари в края на ГДР, какофонията“.[8]

[8] Hagen, V. (2008), Buchpreisgewinner Tellkamp: Am Ende herrschte Sprachverwirrung, Spiegel online, 17.10.2008: http://www.spiegel.de/kultur/literatur/buchpreisgewinner-tellkamp-am-ende-herrschte-sprachverwirrung-a-584785.html

Но местата на паметта не могат да бъдат унифицирани, тъй като произходът и развитието на персонажите са неоднородни, диаспората и изконното население са в интеркултурен конфликт, а ходът на политическите процеси е увлякъл в бурен вртоп и индивидуалните идентичности. Фрагментаризирането на родовата памет е естествено следствие от това, а в разрива между поколенията е снето противоборството на идеологиите. Пример за това са „Добре сме“ (2005) от Арно Гайгер, „Във времена на гаснещата светлина“ (2011) от Ойген Руге, „Крузо“ (2014) от Люц Зайлер.

Историческата памет е останала трайна тенденция в идейния замисъл на немските романи и днес, но акцентът вече пада върху историята на „двете Германии“ и на „двете Европи“ от епохата на Студената война. В тясна връзка с този комплекс е и основният естетически модел на отчуждението (рус. „остранение“), широко използван в немската модерност и доразвит по посока на магическия реализъм. Показателен пример за това е последният отличен роман – „Изобретяването на Фракция Червена Армия от един маниакално-депресивен тийнейджър през лятото на 1969“ (2015) от Франк Вецел. Тук традиционно травматичната за германския социалнополитически дискурс сюжет - насилственото налагане на демократизацията на обществото – е разработен фриволно в естетическо отношение, разкрепостено в идеологически план и подкупва със стилистичното си майсторство. Разните теории за световен заговор, критиката на империалистическата социална система, размесени с гротескни и фрийкшоу моменти – всичко в този текст е идейна спекулация, но не и произвол. Една високо интелектуална проза за търпеливи и опитни читатели, едновременно претенциозна и причудлива с постмодерната си иронична дистанцираност спрямо следвоенната история на Западна Германия (т.е. „Старата Федерална република“, както я наричат съвременните германци) разкрива (де)конструктивния характер и на историческата памет.

В тясна връзка с тази тенденция се намира и втората характерна линия в художествения изказ на разглежданите романи – **психологическият интерес към депресията**, породена от мирогледна дезориентираност и алиенация. Катрин Шмид – една авторка с типична за кореняците на ГДР биография, одухотворява баналната тема за амнезията с интереса към „минималните наранявания на езиковите тела“[9], за да изгради завладяващата история на една постепенна ретроспекция на главната героиня в романа „Няма да умреш“ (2009). Но това е и единственото позитивистично третиране на темата за кризата на идентичността сред тук разглежданите романи. При Луц Зайлер изходната ситуация на пълна социална безтегловност и за главния герой Едгар, и за неговия, условно казано, ментор от едноименния роман „Крузо“ (2014) води през лъкатушещ наратив за изгубената утопия от края на ГДР до пълната безперспективност на прага на новата политическа ера след падането на Берлинската стена.

Очевидна е органичната връзка между (непредвидимата) мобилност на персонажа и перманентната криза на личността. Темата за **миграцията като екзистенциален**

[9] Така писателката формулира един от мотивите в творчеството си. Срв. интервюто „Писането и детството“, Литературен фронт, бр. 38 от 14-20.11.2001 (11): http://www.slovo.bg/old/litvestnik/138/lv0138009.htm.

формат внася разнообразна динамика в сюжетите. В „Несретниците“ (2006) от Катарина Хакер добре ситуирана двойка германци отначало се отнася воайорски към социално нисшите (наркомани и бедняци в Лондон), постепенно и с оглед на собствения си опит с проблемите на социалното съзряване започва съпричастно да им помага, но последващото ѝ завръщане у дома, т.е. в Германия, води до взаимно отчуждение и меланхоличен отворен край на повествованието. Терезия Мора пък конструира в „Чудовището“ (2013) една семпла фабула: внезапно овдовял съпруг с мъка разчита унгарския дневник на жена си и открива с нарастващ потрес колко непозната е останала за него любимата му, което пък го мотивира за едно пътуване към корените на тяхната биография. Така романът става „едновременно и стилистично блестящ некролог, и жив пътепис, развиващ се в съвременна Източна Европа“[10] според журито на германската литературна награда. Наред с тези по-специфични варианти на темата литературният пейзаж на Германия изобилства с романи, за които може да се приложи коментарът в прав текст на една от най-добрите литературни критички на Германия:

> „Разказвачката в романа [„Излитат гълъби“ (2010) – Н.Б.] от Мелинда Надй Абони е типичното дете на второто поколение имигранти. Тя никъде не е у дома си. Не познава своята родина, за която разказва само в наивносърдечни картини за пощенски картички. А в приемната страна, на чийто език говори за своята дилема, тя все още не е съвсем пристигнала. Тя е един „хибрид“, една мултинационална личност, каквито Европа е създавала от край време. Жалко, че Абони е разказала историята си твърде добросърдечно.“[11]

Най-забележителен пример за **взаимната обусловеност и споеност на трите водещи тенденции** в съвременните германски романи е „Вещица по пладне“ (2007) от Юлия Франк. Автобиографичният комплекс от преработването на травмите от европейската политическа история на 20-и век, психологическото проучване на женското светоусещане и стремеж към независимост от повелите на джендъра, миграцията в социалното пространство и във вътрешния душевен мир са пресъздадени чрез шокиращата история на една майка, съзнателно изоставила седемгодишния си син на една гара. Традиционната композиция от пролог, централен сюжет и епилог дава възможност за диалектическо снемане на гледните точки на майката и детето.

Обобщение – политически аспекти на идентичността

Би било уместно разгледаните в настоящото изложение романи да се поставят в контекста на две непосредствено предхождащи ги течения в съвременната германска

---

[10] Цит. по: „Чудовището“ на Терезия Мора – немската литературна сензация, е-вестник: http://e-vestnik.bg/23864/chudovishteto-na-tereziya-mora-nemskata-literaturna-senzatsiya/.

[11] Radisch, I., Neue Heimat, weiblich (Нова родина, по женски), DIE ZEIT, Nr. 40 vom 30.09.2010: http://www.zeit.de/2010/40/L-Bronsky-Abonji.

литература: Едното от тях бих обозначила като „поколението на г-н Леман“ по трилогията (2001 - 2008) на забележителния музикант, романист и сценарист Свен Регенер, разкриваща пълната липса на политически ангажимент, социално самосъзнание и мирогледна целенасоченост сред младите хора в Западна Германия през 80-те години на миналия век. Негова съответка от гледна точка на младежите в ГДР непосредствено преди падането на Берлинската стена е убеждението, че „слънцето изгрява на запад“, а те живеят „На по-късия край на Слънчевата алея“, както е озаглавен романът на Томас Брусих от 1999 г.

Тези произведения, станали култови и обосновали филми с голям международен успех, почиват на политическата стагнация от двете страни на Желязната завеса в навечерието на нейното премахване. Последващото течение се обозначава обикновено като „Генерация Голф“ по трилогията (2000 - 2003) на Флориан Илиес. В неговата „интроспекция“ (както е подзаглавието на книгата) се характеризира консуматорският манталитет на младото поколение в обединена Германия от 90-те години, хедонизмът и стремежът към демонстративно благоденствие, мерено по скалата на автомобилните марки.

Представените в настоящата статия романи се отличават с доста по-отрезвен тон. Потисната нервност и меланхолично очакване на по-лошото, склонност към отшелнически форми на живот, емиграция към екзотични, по-слабо цивилизовани дестинации формират мирогледните им послания. Създава се впечатлението, че светоусещането на съвременния германец се определя от пасивност и липса на домашна среда, екзистенциална бездомност в най-абстрактния смисъл, политическа дезориентация и дезинтеграция. Хуманността се проявява в сурогатен вид, нестабилна и безпомощна. И същевременно в почти всяко от тези заглавия се отстоява една готовност за защита на нейните етични принципи, въпреки всичко. Именно тези принципи са скалата, спрямо която се формира оценъчната дейност на развитите сюжети. Традиционните за германската литература философска натовареност и ирония вече не са така елитарно демонстративни. Те са се разтворили в делничното светоусещане на средностатистическия индивид и се стремят да не губят връзка с хората по улиците, площадите, заведенията и другите обществените места.

Изложените тук наблюдения се отнасят не само до победителите в ежегодния конкурс „Немска награда за книга“, а и до преобладаващата част от съвременните разкази на немски език.[12]

Настоящата публикация се съсредоточи върху един ограничен корпус, за да илюстрира взаимовръзката между литературните творби и тяхното институционализиране - един процес, с който индиректно, но трайно се утвърждават основни моменти в политическата идентичност на днешния европеец.

---

[12] Добри примери измежду достъпните на българския книжовен пазар публикации представят: за германското кино - Бурнева (2013), с. 315-350; за германски романи - Angelova (2015) и Ivanova (2016).

Библиография

1. Бурнева, Н. (2013), Класически модерни. Перипетии в немската литература. УИ „Св. св. Кирил и Методий“, Велико Търново.
2. Angelova, P. (2015), Von der Bewältigung zur Bewirtschaftung. Betrachtungen zu Iris Hanikas Roman „Das Eigentliche“, Angelova, P. / M. Müller (Hrsg.), Identitäten. Erinnertes 20. Jahrhundert, Röhrig Universitätsverlag, St. Ingbert, S. 183-204.
3. Ivanova, R. (2016), Literarische Übertretungen, Universitдtsverlag ‘Hll. Kyrill und Method’, Veliko Tarnovo.

DO YOU SPEAK EUROPEAN? (REVISITING THE REALM OF INTERCULTURAL COMMUNICATIVE COMPETENCE FROM THE PERSPECTIVE OF EU STUDIES EDUCATION AT UNIVERSITY LEVEL)

Asst. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD
Sofia University „St. Kliment Ohridski"

Why revisit the realm of intercultural communicative competence?

A lot has been said about the need to prepare students for the challenges of the globalising world and one of the answers to the question how to do this effectively is related to the purposeful implementation of foreign language learning based on the development of intercultural communicative competence (ICC), the latter referring not only to school language education but also to learning languages at university level. Regardless of age, gender, ethnic, social or educational background, contemporary young people are increasingly part of an intensifying communication across borders and continents. These processes are often related to study and labour mobility although they are not restricted to experiences of having to function in another country only. Far from the view that it is possible to teach students a strictly defined ICC, we rather accept Zarate's view that it is often more appropriate to talk about ICC's - in the plural - due to the unstable development of ICC and to the fact that a high level of language proficiency does not automatically mean a high level of intercultural competences (Zarate 2003)[1]. As stated by Byram, Gribkova and Starkey, „the

[1] Zarate, G. (2003), Identities and plurilingualism: preconditions for the recognition of intercultural competences. In: Byram, M. (ed). Intercultural competence. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

acquisition of intercultural competence is never complete and perfect" because the complex nature of ICC which is tied in with acquisition of knowledge but also skills and most of all attitudes.

On a EU level, there is a special policy, that of multilingualism, which is aimed at „striving to protect Europe's rich linguistic diversity" (currently, there are altogether 24 official languages and more than 60 regional or minority languages) and „promoting language learning"[2]. On the whole, EU citizens' attitudes to language learning is highly positive. According to the special Eurobarometer „Europeans and their languages"[3], revealed in 2012, 88% think that knowing languages other than their mother tongue is very useful and 98% are convinced that this benefits their children. It is interesting to note that the majority of the respondents relate language learning mostly to working abroad (61%), finding a better job in their own country (45%) and study in another country (43%). Just under two fifths (38%) believe learning a new language would help with understanding people from other culture, which is not an insignificant figure testifying to the general awareness of the EU population of the relationship between language learning and ICC acquisition.

On the other hand, a number of important European documents discussing the priorities of modern language education, including the New Framework for Multilingualism[4] and the White Paper on Intercultural Dialogue „Living together as equals in dignity" (2008)[5], emphasize on the necessity of adequate language education coupled with the development of intercultural competence as important factors in achieving enhanced quality of education and social cohesion.

Language education which is aimed at establishing connections between all the languages and cultures one studies or acquires informally is seen as enhancing individuals' personal development as well as improving society as a whole.

One of the basic documents of the European Commission which embodies the above values is the Common European Framework of Reference (CEFR)[6], which serves as the foundation for converging language policies of member-states, for developing new language learning syllabi, teaching materials, assessment strategies and tools, and which provides transparency and comparability of language qualifications in all modern foreign languages.

---

[2] Official site of the European Union: EU by topic - Multilingualism (http://europa.eu/pol/mult/index_en.htm).

[3] European Commission (2012), Special Eurobarometer 386: Europeans and their Languages.(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf).

[4] A New Framework Strategy for Multilingualism (COM (2005) 596 final (available at http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_en.pdf)

[5] Council of Europe (2008), White Paper on Intercultural Dialogue 'Living together as equals in dignity', Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex, 2008 (available at http://www.coe.int/dialogue).

[6] Council of Europe: Modern Languages division (2001), Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, Strassbourg & CUP.

The Framework has that language and culture learning as one whole and the languages and cultures a person learns or acquires form a complex whole, the constituent elements of which influence one another. „...The learner of a second or foreign language and culture does not cease to be competent in his or her mother tongue and the associated culture. Nor is the new competence kept entirely separate from the old. The learner does not simply acquire two distinct, unrelated ways of acting and communicating... The language learner becomes plurilingual and develops interculturality. The linguistic and cultural competences in respect of 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."[7]

As a member of the Council of Europe, Republic of Bulgaria is obliged to adhere to European educational policies as a whole, including to language education policies. 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 cultures[8]. 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.)[9]. 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 stereotypes[10].

Thus defined, the model of ICC proposed by the Framework correlates to a great extent to the knowledge, skills and attitudes included by Michael Byram in his intercultural communicative competence (ICC) model which has at its heart the image of the intercultural speaker who is regarded as a mediator between cultures. The latter's ICC is a complex entity of intercultural relations (*savoir кtre*), 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 cultures[11]. However, the foundation of intercultural competence is in the attitudes of the intercultural speaker and mediator[12]

---

[7] CEFR: p. 43.

[8] CEFR: p. 134.

[9] CEFR: p. 126-135.

[10] CEFR: p. 128.

[11] Byram, 1997.

[12] Byram, Gribkova & Starkey, 2000: p. 10.

In spite of the above outlined potential for tying in language learning with development of ICC it seems that there is a lot to do at the level of language instruction in the field of higher education. According to Dervin „Despite impulsion from the work carried out by the Council of Europe, physical and virtual hypermobilities and the internationalisation of higher education; regardless of the multiple research projects and publications on the topic, interculturality does not seem to have been entirely integrated into language teaching and learning in this precise context“[13].

Towards developing ICC at secondary level

In the period of 2008 - 2012 a learning module aimed at developing ICC within the regular intensive teaching of English at the 8th grade in the specialised schools and parallel classes in Bulgaria was designed and trialled out at several different schools in the capital and other cities in the country. The module provided learning content adding to, enriching or making up for what the course books approved by the Bulgarian Ministry of Education offer in relation to developing ICC.

One of the main areas they had been established to be lacking in was the area of developing skills and mostly attitudes while providing many more opportunities to gain knowledge necessary for developing ICC (Tsvetkova 2012)[14]. Since intercultural learning is experimental and dialogic in nature and it is supposed to lead to changing not simply the acquired knowledge but the attitudes to oneself and to the „other“ it is important to select teaching methods and techniques which will ensure maximum learner autonomy and minimum teacher control as well as maximum equality between them. To achieve this interactive methods have been found to be most useful including interactive methods typical of language education such as information-gap activities, jig-saw activities, sharing of values, ideas and beliefs or methods considered typical of intercultural learning such as solving a case or role play which puts the learners in a situation of intercultural communication.

The said learning module is based on the following principles[15]:

- *Intercultural learning:* meaning that students compare and consciously relate their own culture to the culture of the first, second, etc. languages they learn. In addition, their cultural awareness is enriched together with the understanding of how they acquire the target culture.

---

[13] Dervin, F. (2010), 'Assessing intercultural competence in Language Learning and Teaching: a critical review of current efforts'. In: Dervin, F. & E. Suomela-Salmi (eds.). New Approaches to Assessment in Higher Education. (157-173). Bern: Peter Lang.

[14] Tsvetkova, N. (2012), People, Places and Ways: A Learning module for developing intercultural communicative competence with Bulgrian 8th-grade students of English. В: Езикът и културата в съвременния свят, ИК „Знак'94", Велико Търново, с. 522-527.

[15] Цветкова, Н. (2013), „Развиване на междукултурна комуникативна компетентност в процеса на интензивно обучение по английски в VIII клас“ [Developing Intercultural Communicative Competence in the Process of Intensive English Language Teaching in the 8th Grade]. В: сп. Чуждоезиково обучение, бр. 3 (pp. 311-320).

- *Orientation towards the learning content*: this principle is implemented through a careful selection of topics which are relevant to students' age, interests and life experience coupled with using authentic materials which are relevant to their level of proficiency in the target language.
- Priority development of intercultural skills and attitudes of openness to and tolerance for the other: applying this principle ensures that the learning content facilitates the development of skills to draw and collect culturally relevant information, critical thinking and critical reading skills, skills to work with authentic texts and artefacts, to compare and contrast phenomena from their own and the target culture, so that they foster the development of ICC.
- *Distancing from one's own culture*: adhering to this principle allows students to become aware of their own reactions another culture representative in the light of its being culturally determined.

The above principles and suggested teaching methods and techniques are relevant not only to a secondary school context but also to a tertiary education and they can be applied when determining the learning content suitable to use in language learning at university.

The potential of the PICT curriculum framework

In 2011-2013, the PICT project team worked on developing a curriculum framework focusing on developing future translators' ICC which is based on the notion of the intercultural mediator (similar to Byram's intercultural speaker) and is meant to be implemented in the context of tertiary education. The intercultural mediator is seen as displaying knowledge, skills/abilities or attitudes in the following spheres: theoretical, textual and interpersonal, each of which is further specified in a grid where descriptors are also provided to guide teachers along measuring the level of attainment of MA translation students' intercultural knowledge, skills/abilities or attitudes. Thus the framework can also be used as a guide towards assessment of intercultural competence for translators[16]. Although it may look a bit away from the context of EU 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 EU Studies students' intercultural competence as part of their language education. As Karaasenova and Tsvetkova[17] note, it helps to establish some of the key concepts students have to be aware of so that they can reflect on their

[16] Catalan, Z., Stoicheva, M. and N. Tsvetkova (2013), Translating and Mediating between Cultures: The Bulgarian Experience within the PICT Project. In: Language Identity and Culture in language education. Edited volume of the 20th ICC Annual Conference 2013.

[17] Tsvetkova, N. and Karaasenova, D. Developing Intercultural Skills. The Case of teaching English as a first and second foreign language to students of European Studies at Sofia University „St. Kliment Ohridski". Европейският съюз на кръстопът. Сборник с доклади от международната конференция на катедра „Европеистика", СУ „Св. Климент Охридски", 14-15 май, 2014 г.

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 languages will not be enough.

The authors report on encouraging findings from the process of piloting the PICT teaching and assessment materials with second-year EU Studies students learning English as a first and as a second foreign language which prove that teaching languages towards developing an intercultural communicative competence in such circumstances is possible to plan and implement and that it leads to satisfying results.

EU studies students as intercultural speakers

Given the difficult times the EU has been undergoing for several years now, it is not surprising that Euro-sceptics are becoming more and more active questioning the notion of an „ever-closer union among the peoples of Europe", which is inserted into the preamble of the Treaty of the Functioning of the EU. The current challenges make it obligatory to prepare the future specialists in EU Studies to be able to communicate, act, take decisions, etc. on an arena which is far bigger than the national one or even the EU one for that matter. It is a must for the language education they undergo to turn into a foreign language education for 'intercultural citizenship'. According to Byram this implies learning more about one's own country by comparison, learning more about 'otherness' in one's own country (especially linguistic/ethnic minorities), becoming involved in activity outside the educational institution, making links to compare and act on a topic in two or more countries[18]. In the context of EU Studies at Sofia University students master at least two foreign languages up to a point which allows them to fully understand and interpret EU documents, EU law, EU media messages, participate in international negotiations, create, promote and implement EU policies, etc.

The majority of these students come from a secondary school context which is connected to afore-mentioned intensive language learning and both at school and during their studies at the BA level, students have been exposed to interaction with students from other EU countries. All this allows us to contend that there is a clearly defined need to reconsider the purposes of language education in a EU studies context and utilise its potential for fostering intercultural citizenship. Further research into the use of specially developed tools aimed at fostering learners' ICC such as the European Language Portfolio[19] and the Autobiography of Intercultural Encounters[20] in a tertiary context will facilitate

---

[18] Byram, 2008.

[19] European Language Portfolio (available at http://www.coe.int/t/dg4/education/elp).

[20] Autobiography of Intercultural Encounters (2009), Council of Europe, (available at http://www.coe.int/t/dg4/autobiography/default_EN.asp).

such a process. Finally, all the above are expected to guarantee EU Studies students are not simply proficient speakers of foreign languages but also intercultural speakers able to mediate between their own and other cultures and between cultures in a broader context.

References

1. A New Framework Strategy for Multilingualism (COM (2005) 596 final (available at http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_en.pdf).
2. Autobiography of Intercultural Encounters (2009), Council of Europe (available at http://www.coe.int/t/dg4/autobiography/default_EN.asp).
3. Byram, M. (2008), From Foreign Language Education to Education for Intercultural Citizenship: Essays and Reflections. Clevedon: Multilingual Matters.
4. Byram, M. (1997), Teaching and assessing intercultural communicative competence. Clevedon: Multilingual Matters.
5. Byram, M., Gribkova, B. & H.Starkey (2002), Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching: A Practical introduction for teachers. Directorate of School, Out-of-School and Higher Education, DGIV, Strasbourg: Council of Europe.
6. Catalan, Z., Stoicheva, M. and N. Tsvetkova (2013), Translating and Mediating between Cultures: The Bulgarian Experience within the PICT Project. In: Language Identity and Culture in language education. Edited volume of the 20th ICC Annual Conference 2013
7. Council of Europe (2008), White Paper on Intercultural Dialogue „Living together as equals in dignity“, Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex, 2008 (available at http://www.coe.int/dialogue).
8. Council of Europe: Modern Languages division (2001), Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, Strassbourg & CUP.
9. Dervin, F. (2010), Assessing intercultural competence in Language Learning and Teaching: a critical review of current efforts. In: Dervin, F. & E. Suomela-Salmi (eds.). New Approaches to Assessment in Higher Education. (157-173). Bern: Peter Lang.
10. European Language Portfolio (available at http://www.coe.int/t/dg4/education/elp)
11. European Commission (2012), Special Eurobarometer 386: Europeans and their Languages (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf)
12. Official site of the European Union: EU by topic - Multilingualism (http://europa.eu/pol/mult/index_en.htm)
13. Tsvetkova, N. (2012), People, Places and Ways: A Learning module for developing intercultural communicative competence with Bulgarian 8th-grade students of English. В: „Езикът и културата в съвременния свят“, ИК „Знак’94", Велико Търново, с. 522-527.
14. Tsvetkova, N. and D. Karaasenova (2014), Developing Intercultural Skills. The Case of teaching English as a first and second foreign language to students of European Studies at Sofia University ‘St. Kliment Ohridski’. Европейският съюз на кръстопът. Сборник с

доклади от международната конференция на катедра „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“, 14-15 май, 2014 г.

15. Zarate, G. (2003), Identities and plurilingualism: preconditions for the recognition of intercultural competences. In: Byram, M. (ed). Intercultural competence. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
16. Цветкова, Н. (2013), „Развиване на междукултурна комуникативна компетентност в процеса на интензивно обучение по английски в VIII клас“ [Developing Intercultural Communicative Competence in the Process of Intensive English Language Teaching in the 8th Grade]. В: сп. „Чуждоезиково обучение“, бр. 3 (pp 311-320).

РАЗДЕЛ
ТРЕТИ:

Разширяване, добросъседство, асоцииране – приоритетни ли са те днес за ЕС?

РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – МИСИЯ ВЪЗМОЖНА?

Гл. ас. д-р Гергана Радойкова
Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
Философски факултет, катедра „Политология“

През 2012 г. Европейският съюз получи Нобелова награда за мир заради приноса си за напредъка на мира, помирението, демокрацията и човешките права в продължение на повече от шест десетилетия и за ключовата си роля в трансформирането на Европа от „континент на войната“ в „континент на мира“. В мотивите за връчването на това високо отличие се подчертава, че последователните разширявания на европейското обединение играят решаваща роля за осигуряването на стабилност на Стария континент[1].

Още през 50-те години на миналия век държавите учредителки са имали приобщаващата визия за ЕС, оставяйки вратата отворена за други демократични държави, а подпомагането на страните, желаещи да се приобщят, винаги е било ключов приоритет. Многократно се подчертава, че основният стремеж е да се задълбочава солидарността между европейските народи, като в същото време се зачита и пази тяхното многообразие. Разширяването не се свежда единствено до територии, но най-вече до разпространяване на общоевропейските ценности и по-нататъшно задълбочаване на интеграцията.

Като цяло по отношение на политиката на разширяване на Европейския съюз има сравнително ясно оформен консенсус, който дори последните години на несигурност и кризи трудно могат да разклатят. В настоящия момент европейското обединение е изправено пред може би най-сериозната криза от своето създаване и се чуват все повече гласове, че има опасност от неговото разпадане. „Европейската перспектива“ все още удържа и структурира в достатъчна степен поведението на страните кандидатки, но без ясно очертан път към членство, като това статукво все повече ще става пробле-

[1] The Nobel Peace Prize 2012 to the European Union (EU) - Press Release“. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2014. Web. 3 May 2016.

матично[2]. Същевременно процесът на разширяване е дълъг и съпътстван от редица трудности и въпросителни. Той е силно повлиян от новите предизвикателства пред Европейския съюз в икономически, политически и геостратегически план.

Политиката на разширяването е най-силният инструмент на Европейския съюз за упражняване на влиянието и стимулиране на демократичното развитие на съседните му държави. През последните години „романтиката“ на европейската интеграция като кауза губи силния си политически заряд за елитите на страните кандидати - те са наясно, че ще станат членове на ЕС, но също така, че това е изключително дълъг и тромав процес. Когато той се забавя още повече, както в момента, някои открито се чудят дали изобщо си струва – въпрос, заради който Брюксел може би ще се наложи да плати скъпа цена.[3]

В обозримо бъдеще съществуват две основни посоки за бъдещо разширяване на ЕС – към Западните Балкани и към Турция. И двете имат ключово геополитическо значение. Едната линия на разширяване – към Западните Балкани, извежда на преден план хомогенизацията на европейското пространство и директното прилагане на политиката за управление на конфликти. Другата посока на разширяване – към Турция, е важна с оглед на приближаването на ЕС към новия център на международните отношения – Близкия Изток и Северна Африка.

Западните Балкани и перспективите за членство в ЕС

Регионът е засегнат тежко от бежанската криза. За година и половина през Западните Балкани, и по-специално Македония и Сърбия, са преминали транзитно огромен брой граждани на трети страни. Повече от всякога предизвикателството, което представлява миграцията, е причина за по-активно сътрудничество със страните, обхванати от разширяването, като ЕС предоставя значителна подкрепа за тази цел. Продължават да са налице сериозни проблеми, свързани с държавността, като например междуетническо напрежение, нерешени поствоенни въпроси, прояви на краен национализъм. В някои страни се наблюдава оспорване на суверенната държавна власт[4]. Държавите са в период на преход към демокрация, но тяхната начална точка е много по-изостанала в сравнение с тази на Централна и Източна Европа. В действителност по отношение на Западните Балкани опитът на ЕС от голямото Източно разширяване съвсем не е достатъчен, защото се наблюдават нови и изключително сложни за преодоляване проблеми и предизвикателства. В региона са налице много вътрешни и външни проблеми,

---

[2] Шопов, В. (2013), Европейската политика на разширяване - мисия замразена, сп. „Дипломация“, бр. 10, окт. 2013

[3] Sojic, M. (2016), EU Enlargement to the Western Balkans: Out of Sight, Out of Mind? Policy Paper, Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs, Institute for European Policy, February 2016.

[4] Elbasani, A. (2013), European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual? Routledge, 2013.

които налагат преосмисляне на методите, заложени в политиката на разширяване. Като цяло ЕС е предпазлив по отношение на членството на Западните Балкани, като едва след срещата на Европейския съвет от юни 2008 г. поема по-сериозен ангажимент по този въпрос, като подчертава, че *„...те следва да достигнат до статута на държави кандидатки в съответствие със собствените си заслуги, като крайната цел е тяхното членство в Европейския съюз."*[5] От своя страна, през 2014 г. Европейската комисия също потвърди „ясната перспектива за членство в ЕС", но само ако тя е базирана на ясни критерии и на принципа на индивидуалния напредък и заслуги на всяка една от страните кандидатки.[6]

При встъпването в длъжност на новата Европейска комисия през ноември 2014 г. председателят Жан-Клод Юнкер заяви, че в рамките на неговия мандат не се предвижда ново разширяване на Европейския съюз. Същевременно той добави, че всички държави от Западните Балкани ще получат своята европейска перспектива. Година по-късно той модифицира своята теза с думите: „Един ден ще трябва да преосмислим европейската архитектура така, че група държави ще правят неща, всички неща, заедно, а други ще се позиционират в орбити, различни от ядрото". Юнкер допълни, че *„...в крайна сметка няма да бъде възможно 33, 34 или 35 страни да се развиват с една и съща скорост, в една и съща посока."*[7] Така на практика той затвърди подкрепата си за небезизвестната доктрина за „Европа на две скорости". По-важен е въпросът дали подобно развитие в близко бъдеще би създало пропаст между богатите и стари държави членки и по-слабо развитите новоприсъединили се държави.

В няколко годишни доклада Европейската комисия прави анализ доколко страните от Западните Балкани и Турция изпълняват поетите ангажименти за подготвяне за пълноправно членство в Европейския съюз. При представянето на годишния пакет от документи относно разширяването през ноември 2015 г. еврокомисарят по политика за съседство и преговори за разширяване Йоханес Хан заяви: *„Настоящата бежанска криза показва колко е важно тясното сътрудничество между ЕС и страните от Югоизточна Европа. Процесът на разширяване на ЕС, обхващащ Западните Балкани и Турция, е мощно средство за укрепване на принципа на правовата държава и правата на човека в тези страни. Освен това този процес стимулира изграждането на по-силна икономика и регионално сътрудничество. Наличието на ясна европейска перспектива постепенно преобразява държавите, които са наши партньори, и укрепва стабилността в региона около ЕС. Следователно твърдият ангажимент, който сме поели по отношение на разширяването*

---

[5] Европейски съвет (2008), Заключения на председателството, 19-20 юни 2008, Брюксел.

[6] Европейска комисия (2014), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, Brussels, 8 October 2014.

[7] European Commission Press Release – Listening to You – President Juncker Holds Citizens' Dialogue in Brussels, 18 November 2015.

на ЕС и на свързаните с него условия, представлява дългосрочна инвестиция в сигурността и просперитета на Европа.“[8]

През 2015 г. Европейската комисия въведе нов и по-строг подход към извършваните от нея оценки на напредъка по пътя към присъединяването. Приетата стратегия обхваща целия мандат на институцията. Важно е да се отбележи, че освен докладването за напредъка, специално се акцентира върху това дали и доколко страните кандидатки са готови да поемат задълженията, произтичащи от членството. В докладите се използват хармонизирани таблици за оценка, като целта е да се наблегне върху съпоставимостта на държавите и процесът да стане по-прозрачен и с възможности за осъществяване на по-голям контрол върху реформите.[9] Нещо повече, този формат представлява допълнителен стимул за държавите да ускорят ключовите реформи на принципа на конкуренцията и обмяната на добри практики.

Черна гора на този етап е добрата новина на Западните Балкани, с 20 отворени преговорни глави. Тази година се навършват десет години от обявяването на независимост, страната се готви за парламентарни избори, а на 19 май 2016 г. беше подписан Договорът за присъединяването ѝ към НАТО. В доклада на ЕК се приветства стабилният напредък в преговорите за присъединяване към ЕС на Черна гора, но същевременно се отбелязва, че корупцията продължава да представлява сериозен проблем, най-вече в сферите на обществените поръчки, здравеопазването и образованието. Черна гора играе важна роля в ръководените от ЕС мисии за овладяване на кризисни ситуации и прилагането на международните ограничения, включително тези, в отговор на анексията на Крим от Русия и събитията в Източна Украйна.[10]

Албания подава молба за членство в ЕС през април 2009 г., като само няколко месеца по-късно Европейската комисия излиза с оценка, че страната все още не е изпълнила в необходимата степен критериите за членство, за да бъдат започнати официални преговори за присъединяване. През юни 2014 г. Комисията публикува доклад относно напредъка на Албания в областта на реформата на съдебната система и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. След този доклад, на заседанието си от 26 - 27 юни 2014 г. Европейският съвет решава да предостави на Албания статут на страна кандидатка.[11] Според Заключенията на Съвета на ЕС относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране от декември 2015 г., реформата в съдебната система е основополагаща за по-нататъшния напредък на преговорите. Друга празнота е липсата на достатъчно ефективни „законодателни и политически

---

[8] Европейска комисия – Съобщение за медиите – Западните Балкани и Турция: процесът на разширяване е от основно значение за по-голямата икономическа и политическа стабилност в региона, Брюксел, 10 ноември, 2015 г.

[9] European Commission Fact Sheet – What's New in the 2015 Enlargement Package? Brussels, 10 November 2015.

[10] Европейски парламент (2016), Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2016 г. относно доклада за Черна гора за 2015 г. Страсбург, 2016 г.

[11] Council of the European Union (2014), Council conclusions on Albania. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 24 June 2014.

мерки за по-голяма защита на правата на човека, за укрепване на политиките за борба с дискриминацията, в това число равното третиране на всички малцинства.[12] В съответната резолюция на Европейския парламент относно доклада за Албания се подчертава поредицата от стъпки в правилната посока, които е направила страната, но същевременно се отбелязва, че е необходимо да се отстранят „*съществуващите недостатъци във функционирането на съдебната система, включително въпроса за независимостта ѝ от другите власти, политическата намеса, селективното правосъдие и ограничената отчетност, високото равнище на корупция*“, като се изразява и съжаление, че „поради липсата на дух на сътрудничество и компромис в рамките на албанската делегация понастоящем воденето на съдържателен дебат в рамките на Парламентарния комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС – Албания е невъзможно“[13].

На 15 февруари 2016 г. Босна и Херцеговина подаде молба за членство в Европейския съюз. В общо изявление на Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката за сигурност г-жа Федерика Могерини и комисаря Йоханес Хан се казва, че днешният ден е „*празник за всички нас: само преди 20 години на Балканите бяха изписани едни от най-ужасяващите страници от европейската история. Днес обаче празнуваме предприемането на поредната стъпка към обединен и умиротворен континент“*[14]. Подчертава се, че макар пред Босна и Херцеговина да има ясно очертана европейска перспектива, на този етап е твърде рано да се говори за каквито и да било срокове. Подчертава се, че инициативата за подаване на кандидатура за членство принадлежи изцяло на народа и правителството на Босна и Херцеговина.

Сложна, но не особено обнадеждаваща е ситуацията с перспективата за присъединяване към ЕС на Македония, защото страната и към момента продължава да не намира изход от тежката политическа криза, която по думите на посланика на ЕС в Скопие „продължава прекалено дълго“. Според Резолюцията на Европейския парламент от март 2016 г. се призовава политическото ръководство на Македония за незабавно провеждане на реформи, подготовка на предсрочни свободни и честни избори и поправяне на пътя към началото на преговорите за присъединяване към ЕС. Присъединяване, което се чака вече от десетилетие.[15] На фона на протестите, обхванали страната, основните политически сили в Македония бяха призовани със сътрудничеството на ЕС да проведат консултации във Виена през месец април 2016 г., но най-голямата

---

[12] Съвет на ЕС (2015), Разширяване и процес на стабилизиране и асоцииране – Заключения на Съвета, Брюксел, 15 декември 2015 г.

[13] Европейски парламент (2016), Резолюция на Европейския парламент от 14 април 2016 г. относно доклада за Албания за 2015 г. Страсбург, 2016 г.

[14] European Commission Statement - Joint statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the occasion of Bosnia and Herzegovina submitting membership application, Brussels, 15 February 2016.

[15] Европейски парламент (2016), Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2016 г. относно доклада за Македония за 2015 г. Страсбург, 2016 г.

опозиционна партия, социалдемократите на Зоран Заев, отказаха да се включат в разговорите. Те трябваше да се проведат в присъствието на европейския комисар за разширяване и съседство Йоханес Хан и трима членове на Европейския парламент, но след техния провал и задълбочаването на политическата криза европейската перспектива пред Македония е все по-далечна.

Сърбия започна преговори за присъединяване към ЕС през 2015 г., като в своя доклад относно разширяването Съветът на ЕС „*приветства значителните стъпки, предприети от страната, които доведоха до отварянето на първите глави за преговорите за присъединяване.*“[16] Същевременно през април тази година Хърватия охлади надеждите на сръбското правителство за безпроблемни преговори, след като изрази съмнения относно състоянието на върховенство на закона в Сърбия. Загреб изведе три причини за своето вето: състоянието на хърватското малцинство в Сърбия, отношенията между Белград и Международния наказателен съд за бивша Югославия в Хага и юрисдикцията на сръбските съдилища за военни престъпления, извършени в други части на бивша Югославия. В отговор сръбският министър-председател заяви, че Хърватия няма основателни причини за подобно решение, както и че Сърбия няма да позволи на никого в Европа и целия свят да я изнудва, унижава и принизява по какъвто и да е начин.

Разбира се, основният момент в преговорите за присъединяване на Сърбия са отношенията с Косово. В своя доклад от февруари 2016 г. Европейският парламент подчертава, че „пълното нормализиране на отношенията между Сърбия и Косово е важно условие за присъединяването на Сърбия към ЕС“ и призовава двете страни да се въздържат от отрицателна реторика и да преминат към пълно прилагане на всички вече постигнати споразумения добросъвестно и своевременно, като решително продължат процеса на нормализация[17].

След подписването на Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Сърбия и Косово основна задача пред Косово е преодоляването на политическото противопоставяне в страната. Двете държави започнаха сложен преход от постконфликтна зона към стабилни демокрации преди повече от десетилетие. ЕС, от своя страна, прие ролята на лидер, отговорността да стимулира реформи и задължението да бъде партньор с правителствата на всяка една държава в региона.

В своите заключения от декември 2015 г. Съветът на ЕС подчертава, че Косово трябва „да изпълни бързо своята част от споразуменията и да взаимодейства конструктивно със Сърбия“ с цел нормализиране на отношенията, които са в основата на бъдещите преговори за присъединяване към ЕС. Както от Косово, така и от Сърбия се очаква „да продължат своя европейски път, като същевременно се избягват ситуации,

---

[16] Съвет на ЕС (2015), Разширяване и процес на стабилизиране и асоцииране – Заключения на Съвета, Брюксел, 15 декември 2015 г.

[17] Европейски парламент (2016), Резолюция на Европейския парламент от 4 февруари 2016 г. относно доклада за Сърбия за 2015 г. Страсбург, 2016 г.

при които едната от тях пречи на другата в тези усилия, с перспективата и двете да могат пълноценно да упражняват правата си и да изпълняват задълженията си“.[18]

ЕС и Турция

Десетилетният процес на присъединяване на Турция към Европейския съюз продължава да предизвиква поляризиране на мненията не само в Съюза, но и в самата Турция. Европейският съюз многократно е потвърждавал ключовото значение на отношенията си с Турция като страна кандидатка и ключов партньор на Съюза. През декември 2015 г. се състоя първата от много време насам междуправителствена конференция за присъединяването на Турция, по време на която беше официално одобрено отварянето на глава 17 от преговорите, която е свързана с икономическите и финансови въпроси. Така общият брой на отворените с Турция преговорни глави става 15 от общо 35. На пресконференцията след срещата еврокомисарят Йоханес Хан се изказа положително за икономическия напредък на Турция, но допълни, че напредъкът към европейското членство на Турция ще зависи от темпото, с което ще се решават проблемите като върховенството на закона и най-вече зачитането на основните човешки права. Тази позиция е затвърдена и в заключенията на Съвета на ЕС относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране[19].

На 9 май 2016 г. турският президент Ердоган обяви, че членството в ЕС е стратегическа цел за Турция. Само няколко дни преди това Върховният представител на ЕС по външната политика и политиката за сигурност Федерика Могерини заяви, че страната е все още твърде далеч от тази цел, допълвайки, че преговорите с Турция за влизане в ЕС са единствената възможност да се помогне на тази страна да се модернизира, спазвайки фундаменталните права, включително свободата на словото и медиите. Същевременно на 4 май 2016 г. ЕК предложи падане на визите за турските граждани. В доклада на Комисията се отбелязва, че *„Турция осъществи впечатляващ напредък, особено през последните седмици, в изпълнението на референтните показатели от нейната пътна карта за либерализиране на визовия режим“,* както и че *„Турските органи постигнаха забележителен напредък от срещата на върха между ЕС и Турция на 18 март досега и ние вярваме, че Турция е ангажирана с постигането на резултати във всички области (...) Комисията реши да внесе предложение за прехвърлянето на Турция в списъка на държавите, чиито граждани са освободени от изискването да притежават виза.*[20]

Като цяло европейските държави продължават да са разединени относно евентуалното бъдещо членство на Турция в Европейския съюз, дебатът около което добива

---

[18] Съвет на ЕС (2015), Разширяване и процес на стабилизиране и асоцииране – Заключения на Съвета, Брюксел, 15 декември 2015 г.

[19] Пак там.

[20] Европейска комисия (2016), Съобщение за медиите – Европейската комисия открива пътя за приемането до юни на решение за въвеждането на безвизов режим на пътуване за гражданите на Турция, Брюксел, 4 май 2016 г.

все повече проблематични въпросителни в контекста на бежанската криза, с която Старият континент трябва да се справи във възможно най-кратки срокове. Самият председател на Европейския съвет Доналд Туск заяви, че споразумението с Турция от март 2016 г. показа, че ЕС трябва ясно да дефинира пределите на своите отстъпки. По думите на Туск *„може да се водят преговори за пари, но никога за нашите ценности. Ние не можем да налагаме нашите правила на останалата част на света, но по същия начин и другите не могат да налагат на нас своите норми. Нашата свобода включва свободата на словото и тя няма да е обект на каквито и да е политически пазарльци с който и да е партньор. Това послание трябва да чуе президентът на Турция Ердоган"*.[21]

ЕС и Източното партньорство

По време на пресконференцията на срещата на върха на Източното партньорство в Рига през май 2015 г. председателят на Европейския съвет Доналд Туск подчертава *„непрекъснатия, последователен и силен ангажимент на ЕС към Източното партньорство, което се основава на взаимни интереси и задължения, както и на свободната воля, суверенитета и независимостта на всички страни"*, допълвайки че общият интерес повелява *„да развиваме силни и по-тесни диференцирани отношения с всеки от нашите партньори (...) на фона на растящите заплахи пред стабилността и сигурността в региона"*.[22] Междувременно обаче председателят на Европейския парламент признава, че в ЕС няма единно мнение за бъдещото развитие на Източното партньорство, а в приетата съвместна декларация не се споменава за възможно членство в ЕС на шестте страни от програмата (Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна)[23].

По линия на Източното партньорство изключително актуален е въпросът със споразумението за асоцииране на Украйна с ЕС. То беше ратифицирано от Европейския парламент пред септември 2014 г., но отхвърлено от гражданите на Нидерландия в рамките на проведения общонационален референдум през април 2016 г. Проведен по-малко от 3 месеца преди британския референдум „за" или „против" оставането на страната в ЕС, нидерландският вот допринесе значително за засилване на напрежението и за поредната вълна на евроскептицизъм на Стария континент. Това затвърждава неблагоприятната тенденцията от началото на века много референдуми, в които се поставя някакъв въпрос за ЕС, да завършват с „не" за Европа.

Заключение

Бъдещото разширяване на Европейския съюз е възможна, но и много трудна мисия във времена на сериозна бежанска криза и терористични заплахи. Европейското обе-

---

[21] 'Protect our borders or be Blackmailed' – an interview of Donald Tusk, Le Figaro, 21 April 2016.

[22] Европейски съвет (2015), Бележки на председателя Доналд Туск по време на пресконференцията на срещата на върха на Източното партньорство в Рига, 22 май 2015 г.

[23] Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015).

динение няма друг избор освен да адаптира политиката си към новите обстоятелства, да прецизира своите методи и при необходимост да ги промени. От решаващо значение е подобряването на комуникацията с държавите кандидатки и тяхната ангажираност към преговорния процес и процеса на вземане на решения в институциите на ЕС. Това е особено валидно във времена, в които сред голяма част от гражданите на една от старите държави членки съществуват обезпокоителни нагласи за излизане от ЕС. Европейският съюз трябва да се опита да защити това, което е постигнал, а не да прави експерименти с „предимствата“ на дезинтеграцията. Към днешна дата това не е избор, а въпрос на оцеляване.

Библиография

1. Шопов, В. (2013), Европейската политика на разширяване – мисия замразена, сп. „Дипломация“, бр. 10, окт. 2013
2. Elbasani, A. (2013), European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?, Routledge, 2013.
3. The Nobel Peace Prize 2012 to the European Union (EU) - Press Release. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2014. Web. 3 May 2016.
4. Sojic, M. (2016), EU Enlargement to the Western Balkans: Out of Sight, Out of Mind?, Policy Paper, Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs, Institute for European Policy, February 2016.

Официални документи

1. Договор за Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013.
2. Договор за функционирането на Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон – консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013.
3. Европейска комисия (2016). Съобщение за медиите - Европейската комисия открива пътя за приемането до юни на решение за въвеждането на безвизов режим на пътуване за гражданите на Турция, Брюксел, 4 май 2016 г.
4. Европейски парламент (2016). Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2016 г. относно доклада за Македония за 2015 г. Страсбург, 2016 г.
5. Европейски парламент (2016). Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2016 г. относно доклада за Черна гора за 2015 г. Страсбург, 2016 г.
6. Европейски парламент (2016). Резолюция на Европейския парламент от 4 февруари 2016 г. относно доклада за Сърбия за 2015 г. Страсбург, 2016 г.
7. Европейски парламент (2016). Резолюция на Европейския парламент от 14 април 2016 г. относно доклада за Албания за 2015 г. Страсбург, 2016 г.

8. Европейски съвет (2015). Бележки на председателя Доналд Туск по време на пресконференцията на срещата на върха на Източното партньорство в Рига, 22 май 2015 г.
9. Европейски съвет (2008). Заключения на председателството, 19-20 юни 2008, Брюксел.
10. Съвет на ЕС (2015). Разширяване и процес на стабилизиране и асоцииране – Заключения на Съвета, Брюксел, 15 декември 2015 г.
11. Council of the European Union (2014). Council conclusions on Albania. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 24 June 2014.
12. European Commission (2016). Joint statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the occasion of Bosnia and Herzegovina submitting membership application, Brussels, 15 February 2016.
13. European Commission (2015). Press Release – Listening to You – President Juncker Holds Citizens' Dialogue in Brussels, 18 November 2015.
14. European Commission (2015). Fact Sheet – What's new in the 2015 enlargement package? Brussels, 10 November 2015.
15. European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, Brussels, 8 October 2014.
16. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015).

ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION AND THE WESTERN BALKANS

Avni Mazreku, PhD
ISPE College
Prishtina, Kosovo

I. Instead of Introduction

The fall of the communistic regimes in Eastern Europe that began in Poland in 1989 and continued in Hungary, East Germany, Bulgaria, Czechoslovakia and Romania created a prospect of changes for the countries that experienced communist regimes for more than forty years. The success of those changes that can be qualified as democratic revolution also encouraged the constitutive federation units[1] of the Former Socialist Republic of Yugoslavia, populated by non-Serbs, to break away from the Serbian-dominated, communist-oriented central government[2]. Serious fighting broke out in the summer of 1991, as the northern republics of Slovenia and Croatia declared their independence, followed by Bosnia and Herzegovina. While the local Serbs were directly supported by the federal army, controlled and commanded by the Serbian Republic, they pretended to prevent separation from the federation of both republics (Slovenia and Croatia) „justifying" its action by reference to „the need for protection" of the Serbian population in the abovementioned federal units. The brutality of the war had not been experienced on the territory of Europe since World War II as it happened especially in Bosnia and Herzegovina.

For many, peace on the territory of the SFRJ (Socialist Federal Republic of Yugoslavia as defined by the Federal constitution of 1974[3]) became real while concluding the Dayton Peace Agreement in 1995, the primary aim of which was to stop genocide and ethnic cleansing. It proved wrong for those who believed that the process of dissolution of

---

1 Republics and provinces, see the Constitution of the Former Yugoslavia of 1974.

2 Yoder, Amos. The Evolution of the United Nations System, Washington 1996, p. 86.

3 Federal Constitution of 1946 PSRY (Peoples Socialist Republic of Yugoslavia) the name from 'Peoples' Republic' into 'Socialist Republic' changed by the Constitution of 1974.

Yugoslavia has ended, while the situation escalated in the southern federal unit of the Federation (as defined by federal constitution of SFRJ in 1974) - Kosovo.

The International Community being aware of the brutality and the eagerness of Milosevic's regime to cause ethnic cleansing in order to maintain his power reacted promptly to stop an even worse scenario of that already seen in the territory of the Former SFRJ. After 78 days of the NATO bombing campaign in 1999 the Milosevic forces withdrew from Kosovo. At the same time the Security Council of the United Nations adopted Resolution 1244[4] that would open the path for military and civilian presence deployment in the territory of Kosovo. Again many say that this was the momentum when the process of dissolution of Yugoslavia ended. I would agree that the period of wars in the territory Yugoslavia ended[5], excluding the conflict in Republic of Macedonia, but the dissolution of the SFRJ continued with the independence of Montenegro in 2006. After a referendum held on 21 May 2006[6], the results have been recognised immediately by the five permanent members of the Security Council of the United Nations on 23 May 2006. The results were proceeded on the 3rd of June 2006 by the Assembly of the Republic Montenegro which announced a formal Declaration of Independence[7].

On the eve of the independence of Montenegro, the 'Vienna Talks'[8] were organised in order to find solution of the final status of Kosovo, by bringing together representatives of the Republic of Serbia and the representatives of Kosovo (Kosovo Under Resolution 1244 of the Security Council of United Nations). The 'Vienna Talks' did not result in an agreement between the parties. However, UN envoy Mr. Marti Ahtisaari, former president of Finland, proposed the status settlement for Kosovo, which opened the path for the Declaration of Independence of Kosovo by its elected representatives on the 18 February 2008[9]. Up to date the independence of Kosovo is recognised by 112 member states of the United Nations, 23 of them being member states of the European Union[10]. Only three of the permanent members of the Security Council of the UN recognised the independence of Kosovo[11] and Russia is the main opponent of the independence of Kosovo. There was no consensus among them to adopt Ahtissari's proposal, even though Mr. Ahtissari had been appointed

---

4 See Security Council Resolution 1244 (1999) on the Situation relating Kosovo.

5 The ethnic conflict that escalated in the Republic of Macedonia in 2001 that ended by concluding the Framework Agreement on the 13.08.2001 between the Political Leaders of the Ethnic Groups in the country.

6 About 55.5 % of the eligible voters in Montenegro voted in favour of the Independence of Montenegro. See official webpage of the Electoral Commission of Montenegro.

7 See Declaration of the Independence of Montenegro.

8 Weller, M., Negotiating the Final Status of Kosovo, Chailot Paper, EUISS December 2008.

9 See Kosovo Declaration of Independence, Sunday, 17.02.2008, available also at the official webpage of the Assembly of the Republic of Kosovo.

10 See official webpage of the Foreign Ministry of the Republic of Kosovo.

11 Among the permanent Members States of the Security Council of the United Nations that recognised Kosovo are: USA, UK, and France. Among the permanent member states of the Security Council of United Nations that did not recognise Kosovo are: Russia and China. See official webpage of the Foreign Ministry of the Republic of Kosovo.

by the Security Council of the UN to mediate the 'Vienna Talks'. Furthermore, there are still five Members States of the European Union which did not recognise the independence of Kosovo, even though the International Court of Justice gave a positive opinion on the Declaration of the Independence of Kosovo. One would argue that Kosovo is the last unsolved issue in the process of the dissolution of the SFRJ.

The European integration process may be considered as one of the biggest peace projects in the history of humanity. The membership in the EU of 28 European Union nation states, including two units of the SFRJ (Slovenia and Croatia), creates a unique political entity. This political entity has developed during the last 60 years, peacefully unified the people of Europe and impacted significantly the policy-making process. The remaining countries from the Western Balkans that have not yet accomplished EU membership, still have a long way ahead of them in order to comply with the accession criteria. All of them suffer from a very high levels of corruption and organised crime. Political elites are considered to be the main obstacle for an effective fight against corruption and organised crime. Some disputes between the countries still remain unsolved. It is still to be seen whether the EU will be able to find a solution for the remaining countries of the Western Balkans, considered as 'European problems'. The enlargement proved to be the most effective policy of the EU, since it contributed successfully to peace, stability, economic prosperity and the democratic development all over the continent. The author's focus in this paper will be whether enlargement of the EU will be a solution for the remaining countries of the Western Balkans.

II. First Steps for the Prospect of Membership of the Western Balkans

First steps for the future of the Western Balkans in the EU have been made right after the NATO campaign against Yugoslavia that ended the violence of the Milosevic forces against Kosovo's people. The US and NATO had done a great job for defeating Milosevic militarily, while it was now the EU to contribute to the economic growth of the region. The Stability Pact launched by the German Presidency of the EU resurrected the idea of the 'hour of Europe'[12]. It was obvious that it was the EU's 'duty' to form and coordinate a coalition of international credible donors to make certain promises for the countries of the Western Balkans.

The Stability Pact for South-Eastern Europe, adopted on 10 June 1999 in Cologne, a European Union's initiative, may be considered as the first step towards political and economic stability of South-Eastern Europe. The Pact's founding documents solemnly declared that „the EU will draw the region closer to the perspective of full integration of these countries in South East Europe into its structures"[13]. In terms of its approach, the Pact was not an accession platform. Initiated by the German Presidency and sanctioned by

[12] See Lykke Friis and Anna Murphy, Turbo-charged Negotiations: the EU and the Stability Pact for South Eastern Europe, Journal of European Public Policy, Vol. 7, No. 5, 2000, pp. 767-786.

[13] Stability Pact for South East Europe, Cologne, 10 June 1999.

the Cologne Council, it was nonetheless placed institutionally under the OSCE. The EU was just one important actor among many others. Following the Cologne Council, and in the post war era the EU's 'Soft Power' was not enough to perform the same transformation as in the Central and Eastern Europe. The EU's policy for the Western Balkans is stabilisation through integration[14]. In the wake of the 1999 crisis in the Western Balkans, the EU member states recognised that a comprehensive policy for the whole region was needed and in 2000 the Stabilisation and Association Process (SAP) was launched. This gave to the countries of the region the „perspective" for eventual EU membership, stipulated more explicitly at the Thessaloniki EU-Western Balkans Summit in June 2003, which declared that „the future of the Balkans is within the European Union"[15]. The Stabilisation and Association Process was designed as a framework for the EU negotiations with the Western Balkans countries up to their full accession into the EU.

III. Concepts of the New Peaceful Order in the Western Balkans

The Communication from the Commission to the Council and the European Par-liament of 26 May 1999 on the Stabilisation and Association Process of South-East Europe,[16] contributed to the development of the Union's common strategy for South-Eastern Europe[17]. It formed the framework for cooperation between the EU and the region. The new approach involved the establishment of stabilisation and association process which entails:

- drafting of Stabilisation and Association Agreements, with view to accession to the EU once the Copenhagen Criteria are fulfilled;
- development of economic and trade relations with the region and within the region;
- development of the existing economic and financial aid;
- providing aid for democratisation, civil society, education and development of institutions;
- cooperation in the field of justice and home affairs;
- improvement of political dialogue.

Even though substantial efforts were made by the EU and by the countries of the Western Balkans, a lot has been done but still much more needs to be done before all the countries become fully prepared in a political, economic and societal aspect to become members of the European Union. The new Enlargement Criteria - Absorption Capacity, advocating greater conditionally and highlighting the need to communicate with public; the BREXIT issue and its impact; the lack of political will by the political elites of the countries of the Western Balkans to undertake the necessary reforms in the accession process – all these tendencies will slow down the speed of the EU's Enlargement.

---

[14] Communication from the Commission to the Council and the European Parlia-ment, Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe, COM(99) 235 final, 26.5.1999.

[15] EU-Western Balkans Summit - Declaration, on the Thessaloniki Summit in 21 June 2003.

[16] COM (99) 235 final, 26.5.1999.

[17] Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia.

IV. Europeanisation of the Western Balkans

If we take as the starting point the differences between the 'Europeanisation West' and the 'Europeanisation East' in a short summary, they consist of the following elements:

- there were in different starting points;
- noncompliance in Europeanisation West is linked to relatively mild sanctions compared to Central Eastern European Countries (and the Western Balkans);
- requirements to change national political, administrative and judicial structures;
- prevailing centrist policy;
- Europeanisation West as a two-way street, whereas Europeanisation East (and WB) as a one way street.

If we take into consideration the theoretical approaches referring to the Europeanisation, the two approaches that aim to explain the Europeanisation process are:

- Rational choice institutionalism;
- Sociological (or Constructivist) institutionalism.

The logic of rationalist institutionalism suggests that Europeanisation leads to domestic change through a differential empowerment of actors, resulting from a redistribution of resources at the domestic level.[18] According to Sociological approach „Sociological institutionalism suggests that Europeanisation leads to domestic change through a socialisation and collective learning process, resulting in norm internalisation and the development of new identities.[19]

The EU conditionality is the main policy for aspiring states. Conditions (Copenhagen Criteria and the Acquis Communautaire) result in rewards such as: start of negotiations for Stabilisation Associations Agreements, candidate status, start of official negotiations of accession etc. If we take into consideration as case studies the police reform in Bosnia and Herzegovina and the negotiations between Serbia and Kosovo for normalisation of relations and stabilisation, we can clearly see that the principle of conditionality was never taken into consideration as a condition for the respective countries to move in the accession process. While Bosnia and Herzegovina never implemented the police reform, at the same time the reward was given to Bosnia. The Agreement mediated by the EU High Representative between Kosovo and Serbia was reached on 19 April 2013, its key parts have never been implemented, while the reward to both countries has been granted: Serbia opened the chapters of the accession negotiations and Kosovo signed the SAA.

The European Union's policy towards the Western Balkans can be seen as priority in relation to the status of certain countries, rather than of the region as a whole. It increases strategic attention to specific political issues such as the dialogue between Kosovo and Serbia, often at the expense of structural reforms and core EU conditions, including the Copenhagen Criteria.

---

[18] Börzel, Risse 2009.

[19] Ibid.

V. EU Enlargement: Western Balkans - Regional Comparison

Below, there is a brief comparison between the countries from the Western Balkans in their progress towards EU accession.

Montenegro: After the declaration of independence of 3 June 2006 the speed of EU integration of Montenegro comparing to the other countries of the region is really fast. On 15 October 2007 Montenegro signed the Stabilisation and Association Agreement. On 15 December 2008 Montenegro submitted application for membership in the European Union, on 22 July 2009 the European Commission delivers questionnaire to the government of Montenegro, on 1 May 2010 the SAA enters into force, on 9 November 2010 the European Commission gives positive opinion on Montenegro application for EU membership, on 17 December 2010 the EU granted candidate status to Montenegro, on the 12 October 2011 the report of the Commission recommended the opening of the accession negotiations with the country and on 29 June 2012 the negotiations process between the EU and the Montenegro officially started. Since then many negotiating chapters have been opened and some of them provisionary closed, such as: Education and Culture, Science and Research etc. The progress report issued by the European Commission on Montenegro states (Summary):

- Montenegro continues to fulfil the political conditions;
- Public administration needs to be further rationalised;
- Allegations of wrongdoing during municipality elections;
- The impact of anti-corruption measures so far limited;
- Concerns with respect to freedom of expression;
- Good neighbourhood relations;
- Main problems/obstacles for Montenegro: rule of law deficits and high levels of corruption.

Serbia: the speed of Serbia in the EU accession process after the independence of Montenegro is faster than before. On 29 April 2009 Serbia and the EU signed the SAA, on 19 December 2009 visa liberalisation entered into force, on 22 December 2009 Serbia applied for European Union membership, on 1 March 2012 the European Council decided to grant Serbia the candidate status, on 19 April 2013, Brussels Agreement between Kosovo and Serbia was signed, on 1 September 2013 the SAA between Serbia and the EU entered into force, on 20 December 2013 the European Council decided the accession negotiations to be opened and on 21 January 2014 accession negotiations formally commenced.

The progress report (Summary) on Serbia stated as follows:

- Serbia and Kosovo have remained engaged to the EU facilitated dialogue, but progress has markedly slowed down since March 2014;
- Serbia has made some progress in public administration reform;
- As regards the judiciary, important legislation as well appraisal rules for judges and prosecutors were adopted;
- There is strong political impetus to fight corruption;

- Continued efforts are needed to ensure an effective, independent judiciary;
- However, there are concerns about deteriorating conditions for the full exercise of freedom of expression;
- Main problems/obstacles: need for normalisation of relations with Kosovo.

Macedonia: On March 2000 Macedonia started negotiations on the SAA, on 9 April 2001 the SAA was signed, on 1 April 2004 the SAA entered into force, on 16 December 2005 the European Council granted Macedonia candidate status, on 19 December 2009 the visa free travel enters into force. The Progress report on Macedonia (Summary) states the following:

- Overall, the country continues to sufficiently meet the political criteria;
- Serious challenges: increasingly divisive political culture;
- Serious concerns about increasing politisation and government control over state institutions and media;
- Still fragile inter-ethnic situation;
- Politicisation of the public administration, at both central and local level, is a serious concern;
- Independence and competence of courts also needs to be enhanced further;
- Corruption remains in many areas and continues to be a serious problem;
- The situation on media freedom continues to deteriorate;
- Main problems/obstacles: fragile inter-ethnic situation (but also: freedom of media, rule of law, corruption, politisation of public administration).

Albania: In 2001 the Commission undertook negotiations on SAA with Albania, on January 2003 negotiations on the SAA between the EU and Albania were launched, in June 2006 SAA was signed at the General Affairs and External relations Council, on 1 April 2009 SAA entered into force, on 28 April 2010 Albania submits its application for EU membership, on 15 December 2010 visa liberalisation enters into force, on 27 June 2014 Albania receives EU Candidate status. The progress report (Summary) on Albania states the following:

- Tense political climate impinged on parliamentary work;
- Depolitisation of public administration;
- Some steps were made to improve the accountability and transparency of the judiciary;
- The government has shown political will to act decisively in the prevention and fight against corruption. However, it still remains a serious problem;
- Fundamental rights, freedom of assembly and association, as well as freedom of thought and religion, continued to be generally respected;
- Regarding freedom of expression and media, the government failed to act on the identified priorities;
- Main problems/obstacles: rule of law deficits, judiciary problems, but most of all: inefficient parliament.

Bosnia and Herzegovina: in November 2005 the SAA negotiations between the EU and BiH were officially launched, on 26 May Visa liberalisation dialogue was started, on 16 June 2008 the European Union and BiH signed the SAA and on 15 December 2010 visa free

regime was introduced for all BiH citizens having biometric passport. The progress report main findings for BiH are: The country remains at a standstill in the European integration process;

- There has been very limited progress on political and economic issues and on moving towards European standards;
- Despite intensive facilitation efforts of the Commission to resolve remaining blockages, the Sejdic-Finci ruling of the European Court of Human Rights has not been implemented;
- There has been no tangible progress in establishing functional and sustainable institutions;
- Cooperation with civil society at the State, Entity and cantonal levels remains weak;
- Very limited progress has been made in reforming public administration;
- The area of judicial system reform saw little progress;
- There was little progress in advancing reforms to reduce corruption;
- Increased political and financial pressure on the media, intimidation and threats against journalists and editors are of serious concern;
- Main problems/obstacles: „statehood" problem.

Kosovo: on 19 January 2012 the European Commission launches the visa free dialogue with Kosovo, on 2 May 2014 SAA negotiations were successfully completed and on 1 April 2016 SAA entered into force. The main findings of the commission's report for Kosovo does not differ too much from those of the countries mentioned above as concerns the high scale of corruption, rule of law deficits and lack of political will to cope with the criteria stipulated clearly by the accession process.

Conclusions:

The countries from the Western Balkans are on different stages in relation to their European integration process. They have some similar shortcomings but at the same time each country has its own specificities. The European Integration process of the Western Balkans has important challenges both for the countries from the region but also for the EU. These challenges shall be overcomed with political will and actions on both sides – the EU and the Western Balkan countries.

References

1. COM (99) 235 final, 26.5.1999.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe, COM(99) 235 final, 26.5.1999.
3. Constitution of the Socialist Republic of Yugoslavia of 1974.
4. Declaration of the Independence of Montenegro.
5. EU-Western Balkans Summit - Declaration, on the Thessaloniki Summit in 21 June 2003.

6. Federal Constitution of 1946 PSRY (Peoples Socialist Republic of Yugoslavia).
7. Framework Agreement on the 13.08.2001 between the Political Leaders of the Ethnic Groups of the Republic of Macedonia.
8. Kosovo Declaration of Independence.
9. Lykke Friis and Anna Murphy, Turbo-charged Negotiations: the EU and the Stability Pact for South Eastern Europe, Journal of European Public Policy, Vol. 7, No. 5, 2000.
10. Security Council Resolution 1244 (1999) on the Situation relating Kosovo.
11. Weller, M Negotiating the Final Status of Kosovo, Chailot Paper, EUISS December 2008.
12. Yoder, Amos. The Evolution of the United Nations System, Washington.

A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE REGIONAL POLICY AND COORDINATION OF STRUCTURAL INSTRUMENTS BEFORE AND AFTER ROMANIA'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Gabriela MOTOI, PhD
Faculty of Social Sciences,
University of Craiova (Romania)

Mihaela BĂRBIERU, Researcher III, PhD,
„C.S. Nicolăescu-Plopșor"
Social and Humanistic Research Institute from Craiova,
Romanian Academy

***Abstract**: After 1990, on the political and economic scene of Romania took place a series of transformations under European mark, transformations that led to the development of an environment with specific rules and principles of competition and free market mechanisms. As a natural evolution process, it appeared and was developed a new concept related to the regional development policies, a concept that was among the essential requirements of European integration. In Romania, the regional development policy has been early shaped, since 1996, and the chapter of the Acquis on this topic was opened in 2002. There are two types of tools used by the European Union to stimulate and accelerate the process of regional reform. First, the EU has substantial financial instruments to help and facilitate the tasks of national actors on the formulation of the policy agenda in accordance with the requirements of EU reform, the decision-making process and also the implementation. The financial support is achieved through the allocation of pre-accession funds. Secondly, the European Union has also other tools at its disposal for determining the Member States: this is namely the monitoring procedure through the annual reports.*

This study aims to present the most important issues of regional policy in Romania from two perspectives: the pre-accession period – in which our approach will analyse the legislation and institutional framework for the development and implementation of programming documents, and the post-accession period (after 2007) – in which we will present the most important progresses that Romania has made on regional policy and coordinating of structural instruments.

In the EU economy, a complex system dependent on the proper functioning in all its levels, policies, strategies, plans and programmes of development, the regional development policy directly influences directing financial resources at EU and at national level on the one hand, and generating macroeconomic effects on medium and long term, on the other hand. Although in Romania the economic gaps have been reduced, following the forced industrialisation and urbanisation of the communist period, since 1990, with the transition to the market economy, the regional disparities have resurfaced. The numerous economic and social analyses, carried out during this period, highlighted the great differences that appeared between the most developed region of Romania and the least developed one or between the regions of the western half of the country, having a positive economic evolution, and those of the less developed eastern part. So, for reducing the territorial disparities and balancing the socio-economic factor, the objectives of the regional policies for the pre-accession period were characterised by the enabling of the structural and sectorial adjustments, by supporting the processes of economic restructuring and relaunching, by rebuilding and stimulating the competitive capacity of the regions, as well as by supporting the European integration processes[1].

Until 1998, when the policy of regional development was officially introduced, Romania had not succeeded in very clearly designing such a policy, despite the fact that all the governments had this concern and had acted in this sense through various macro-economic and sector strategies. Measures of social security, with positive effects, which aimed at providing medical services, education, veterinary and plant health assistance in isolated zones, as well as compensation for the hard working conditions through granting salary increase for those living in isolation in zones like Danube Delta, Apuseni mountains etc., with the aim of determining the population to settle in these areas, had been recorded since the years 1993-1994[2].

Adopting reforms in the transition to a functioning market economy[3], and the new framework created prerequisites for joining the EU have made regional development policy clear and easy to become a necessity for Romania, and year 1995, at the same time with working out the strategy of preparing the accession to EU should be the moment of admitting

---

[1] Doru Cîrnu, Particularități ale dezvoltării regionale și cauze specifice, in „Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu, Seria Economie“, Issue 3/2010, pp. 76-77.

[2] For more details, see Analiza politicilor regionale, p. 46, [online], available to: http://www.apubb.ro/wpcontent/uploads/2011/02/Politici_regionale_Suport_de_curs.pdf

[3] Gheorghe Pârvu, Integrarea economică, Craiova: Sitech, 2007, pp. 158-160

that the problem of regions represents an important element for the coherence of the accession strategy[4].

Thus, two chapters were focused on issues of the strategy of regional development: *Development Strategy counties and Bucharest*, for the years 1999 and 2004, and *Strategy for Romania's accession to the EU territorial planning, town planning and public works*[5]. Starting from 1998, for Romania there were 6 main objectives concerning regional policy: promoting the development and structural adjustment of the poorly developed areas, carrying out the professional retraining of the regions and zones, contributions to the development of rural zones, assisting the poorly populated regions, fighting the long term unemployment and enabling the professional integration of the young people[6].

In December 2001, the Government of Romania sent to the European Commission's „Position Paper" for Chapter 21 regarding the Regional Policy and the Coordination of Structural Instruments. Romania declared that it acceded to the whole Acquis of the community, in force since 31 December 2000 intending to take the necessary measures to effectively implement it until the date of accession. Romania did not request transition periods or derogations[7]. Based on this document, Chapter 21 was opened to negotiations on 21st of March 2002 and the negotiations were closed in 2004[8].

Through carrying on the PHARE Programme[9], the first analyses were made concerning 1996) in which the hierarchies of the counties were established and the map of regional and sectorial disparities was carried out. The first report (March 1996), established a hierarchy of the counties on the basis of the *Global index of development*, calculated through the method of aggregation a number of 17 indicators, grouped in 4 categories (economy, infrastructure, demographics and standard of family life), a map of regional disparities being this elaborated. The spatial localisation of poverty and underdevelopment was obvious in two main areas of the country: north-east and south[10]. The second report (July 1996) established two hierarchies of the counties, arranged on the basis of the *Global Index of Development* named DEVELOP, and studied the analysis on the tendencies concerning the evolution of the sectorial disparities. The analyses were made for the period 1990-1994,

---

4 Luminița Daniela Constantin, Strategia și politica regională în România, in „Administrație si management public", Issue 2/2004, p. 29.

5 Ibidem.

6 Cezar Avram, Roxana Radu, Laura Gaicu, Uniunea Europeană. Trecut și prezent, Craiova: Universitaria, 2006, pp. 205-206.

7 For details, see Marcela Cristina Hurjui, Cadrul legislativ al politicii regionale on România, in 'Integrarea României în Uniunea Europeană. Oportunități și provocări', vol. II, p. 197, [online] available at: http://store.ectap.ro/suplimente/simpozion_ager_2007_vol2_ro.pdf

8 The official website of the Ministry of External Affairs, https://www.mae.ro/node/1543

9 Elaborated by European Commission and Romanian Government.

10 For details, see Politica de dezvoltare regională a României. Carta Verde, pp. 7-9, [online] available at: http://audieri.advocacy.ro/sites/audieri.advocacy.ro/files/files/pagini-audiere/documente_conexe/2012-11/1._carta_verde_a_dezvoltarii_regionale_raport_ro.pdf

12 indicators were used grouped in 5 categories (economy, infrastructure, household resources, socio-demographics, urbanisation) and the conclusions of the first report were confirmed, namely that the main problems of the regional development were present in the north-east and the south of the country, while the west and the center of the country remain the most developed zones[11].

PHARE has prepared a set of guidelines that were found in „*Green Card. The Regional Development Policy in Romania*". The document, drafted in 1997, proposed a specific model approach to regional development and outlined the principles, objectives, instruments and institutions necessary to promote policies in this area[12]. It was the first document in this regard to Romania[13] and was aimed at preparing the country for EU integration and to become eligible to grant aid from the Structural Funds, of disparities between different regions and integrating public sector to achieve a higher level of development of the regions[14].

During the following two years (1997-1998), the corresponding Agencies for Regional Development were set up. Without referring to the steps of auctions or reallocations, PHARE 1998 on the basis of its two components, component for Industrial Restructuring and Human Resources Development Component Rural Development funded the 8 Development Regions of Romania's total 457 projects and 19,756,295 EUR (approved budget)[15].

In Romania, the institutional and legal framework for development of regional policies has been set from the need to meet EU requirements. In the accession negotiations, harmonising national legislation with the EU Acquis was essential. The legislative debuted in 1998[16] with Law no. 151 on regional development in Romania which established institutional framework, objectives, competencies and specific tools necessary to promote regional development policy, with subsequent amendments[17].

---

[11] For details, see Politica de dezvoltare regionalr a României. Carta Verde, pp. 7-9, [online] available at: http://audieri.advocacy.ro/sites/audieri.advocacy.ro/files/files/pagini-audiere/documente_conexe/2012-11/1._carta_verde_a_dezvoltarii_regionale_raport_ro.pdf

[12] Luminița Daniela Constantin, Strategia și politica regională în România, in 'Administrație si management public', Issue 2/2004, p. 30.

[13] Dan Sergiu Bogoi, Ionuț Eugen Drăcea, Dan Florentin Sichigea, Dezvoltarea regională în teoria și practica economică, in 'Finanțe - Provocările viitorului', Year V, Issue 5/2006, p. 222; [online] available at: http://www.financejournal.ro/arhiva_detalii.php?idR=5

[14] Luminița Daniela Constantin, Strategia și politica regionalăîn România, in „Administrație si management public", Issue 2/2004, p. 30.

[15] For more details, see Analiza politicilor regionale, pp. 79-80, [online] available at: http://www.apubb.ro/wpcontent/uploads/2011/02/Politici_regionale_Suport_de_curs.pdf

[16] As a result of research Romanian specificity of the PHARE programme for regional development policy, implemented in the period 1996-1998

[17] Law no. 151/1998, published in Official Gazette no. 256 of 16 July 1998. The law was subsequently amended and supplemented by Emergency Ordinance no. 268/2000, which established decision-making bodies at national and regional Ordinance no. 27/2003 regarding the tacit approval procedure, by Law no. 256/2003. It was repealed by Law 315/2004

This law established the 8 regions[18] that were „the design, implementation and evaluation of regional development policies and collecting specific statistical data, in accordance with EUROSTAT indicators for the secondary level territorial classification NUTS 2, existing in the European Union"[19]. They were composed through the voluntary cooperation of the counties, not having legal personality and administrative units, but only the result of an agreement between the county and local councils to coordinate regional development and absorption of EU funds[20].

By the Government E.O. no. 142/2000[21], as amended and supplemented, the SAPARD Agency has been created for technical and financial implementation of the Instrument for Pre Special Agriculture and Rural Development. Another important step in preparing the legal framework for coordination, implementation and management of structural instruments was the adoption of Resolution no. 497/2004, as supplemented and amended, which has been established at the institutional level of the Managing and Paying Authorities and their main tasks[22].

On the national level, the structure for regional development was institutionally made up of the National Council for Regional Development (NCRD)[23] and the National Agency for Regional Development (NARD)[24]. In each region there is the *Regional Council* or *Regional Office*[25]. In 2002, the General Directorate for Regional Development, Ministry of Development and Prognosis (MDP) replaced NARD. In 2003 appeared a new update: the activity in the field of prognosis was taken over by the National Commission of Prognosis, regional development went to the Ministry of European Integration, work on the business passed into the portfolio of the Ministry of Economy and Commerce and the activities on disadvantaged areas were transferred to the Ministry of Administration and Interior. The multiple changes and transformations caused non functionalities within the efficient

---

[18] The 8 regions are: 1) Bucharest-Ilfov region (with residence in Bucharest); 2) North West (with residence in Cluj-Napoca); 3) West Region (residing in Timișoara); 4) The South-West Oltenia (with residence in Craiova); 5) South Muntenia (with residence in Calarasi); 6) South East (with residence in Braila); 7) North East (residing in Piatra Neamt); 8) Central Switzerland (with residence in Alba-Iulia).

[19] Benonica Vasilescu, Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale, in 'Buletin de informare legislativă', Issue 4/2013, p. 12.

[20] Mihaela Bărbieru, With or Without Regionalization? Realities, Challenges and Prospects in a European Union of the Regions, in 'Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques', Issue 47/2015, p. 79

[21] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 471 of 28 September 2000, approved with amendments by Law no. 309/2001. In 2006 it was replaced by the Emergency Ordinance no. 13/2006 on the establishment, organisation and functioning of the Paying Agency for Rural Development and Fisheries, by reorganising the SAPARD Agency.

[22] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 346 of 20 April 2004.

[23] The deliberative body of coordination and promotion of national regional development policy.

[24] Executive body of the national council.

[25] Luminița Daniela Constantin, Strategia și politica regională în România, in „Administrație si management public", Issue 2/2004, p. 30.

functioning of the institutional system for the regional development, a reason why Romania has often been criticized in community forums[26].

Starting in 1999, the National Plan for Development (NPD) was elaborated for the periods 2000-2002, 2002-2005 and 2004-2006. NDP was conducted in partnership with institutions, regional agencies, ministries and other governmental agencies and non-governmental organisations that had contributed to regional development. It was an instrument of coordination, monitoring and evaluation of implementation of priority development objectives for the 8 regions of Romania. The NDP was founded Romania's access to structural funds allocated in the pre-accession and accession, thus responding to the internal and external needs[27].

During the pre-accession period, the analysis of the way in which the financing programmes developed showed the good results in creating new jobs, in raising the exports level, in developing the infrastructure. Unfortunately, they fell short of expectations, among the identified causes being the relatively short term of implementation, the exaggerated bureaucracy, the lack of private financial resources of the beneficiaries, the lack of highly educated specialists, the non-involvement of the local authorities in attracting the possible investors, the poor advertising of the auctions for projects submitting, the fact that the country's population and the economic agents, possible investors, had a low level of knowing the importance of Romania's regional development[28].

The economic and social convergence, as a fundamental principle of the European Union has the aim to reduce structural disparities both between regions and also between countries, the EU intending to establish a balanced and sustainable development and promoting equality of opportunity. The regional development policy, a fundamental objective of the European Union, represents all the measures that are implemented by central government authorities for a sustainable social and economic development of under-developed regions. In order to reduce economic and social differences among the Member States, the European Union has founded two funds: the Structural Funds and Cohesion Social Fund.

The Structural Funds can be defined are financial tools set up to implement the regional policy of the European Union. They aim of the Structural Funds are to reduce regional disparities in income, wealth and opportunities.

The elements of Structural Funds are the following: the European Social Fund (ESF), the European Agricultural Guidance and Guarantee Guidance (EAGGF), the European Regional Development Fund (ERDF) and the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG). The Regional development policy is a key component of the Structural Policies, which is supported

---

[26] Luminița Daniela Constantin, Strategia și politica regională în România, in 'Administrație si management public', Issue 2/2004, p. 30.

[27] Ibid, pp. 30-32

[28] Dan Sergiu Bogoi, Ionuț Eugen Drăcea, Dan Florentin Sichigea, Dezvoltarea regională în teoria și practica economică, în „Finanțe - Provocările viitorului", Year V, Issue 5/2006, p. 228; [online] available at http://www.financejournal.ro/arhiva_detalii.php?idR=5

by the following three general and fundamental principles: economic efficiency, promoting stability, increased social equity[29].

The Social Cohesion Fund was founded in 1993 with the main objective of increasing socio-economic cohesion among EU Member States, by supporting the economically less developed states (with a GDP lower than 90% below the Community average). This fund has been created to support trans-European networks and programs from the field of environmental protection.

The main goal of the pre-accession instruments (PHARE, ISPA, SAPARD) was „learning exercise", to which we can add institutional strengthening and learning mechanisms required for participation in regional policies themselves and not investment or absorption rate. PHARE, ISPA and SAPARD were preparatory tools that were aimed at increasing the **absorption capacity** for structural funds.

For example, the PHARE programme in Romania had the purpose of co-financing a set of measures to contribute to the achievement of three objectives: development of activities in the productive sector, human resources and infrastructure improvements in the business sector. „The PHARE support was to be focused solely on direct measures aimed at combating unemployment and creating jobs, enhancing investment and support Small and Medium Size Enterprises (SMEs). These measures had to be achieved through initiatives aimed at supporting innovation and technological development, ensuring qualified human resources, appropriate market requirements etc"[30].

The funds granted to Romania during 2000 and 2006 represented 7% of the public budget and about 2% of GDP. They began to be granted in the context of the level of readiness which was very low. For example, there were a number of problems related to: lack of harmonisation between the European financial system and the national one, between European legislation procurement and the national law

„In the *Monitoring Report Romania 2005*, the European Commission identified areas that required increased efforts by central and local authorities to prepare for accession: the legislative assessment, monitoring, management and control of financial and administrative capacity of institutional structures. A special attention was given to the real necessity of the existence of coordination between key players and regional and inter-ministerial coordination"[31].

Generally, the concept of regional development expresses the „measures taken to boost and diversify economic activities, stimulate private sector investment and contribute to

---

[29] Dan Sergiu Bogoi, Ionuț Eugen Drăcea, Dan Florentin Sichigea, Dezvoltarea regională în teoria și practica economică, în „Finanțe - Provocările viitorului", Year V, Issue 5/2006, p. 228; [online] available at http://www.financejournal.ro/arhiva_detalii.php?idR=5

[30] Ibid., p. 59

[31] M. Costea, S. Costea, Integrarea României on Uniunea Europeană: provocări și perspective, Iasi: Institutul European, 2007, p. 193.

reducing unemployment, measures aimed at improving the welfare of the population in a certain state[32].

Therefore, the regional policies represent the way in which the state works to solve the economic problems of regions.

The economic and social cohesion of the European Union has, above all, a solidarity character and focuses on three objectives: convergence; regional competitiveness and employment; European territorial cooperation. In the period 2007-2012, Romania received a total of 19.668 billion euros from 12.661 billion euros which represent funds belonging to the convergence objective, 6.552 bln. Euro being allocated through the Cohesion Fund and 0.455 bn. were allocated to the European territorial cooperation[33].

According to the information from the Table below, we may observe that during 2007 and 2013 Romania received 19,21 billions of euro, over 50% of them of regional developments programmes.

Table no 1: The amount of structural and cohesion funds in Romania

	2007-2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total amount of structural and cohesion funds (billions of euro)	19,21	1,28	1,85	2,51	3,03	3,26	3,51	3,77
European Regional Development Fund	8,98	0,60	0,86	1,16	1,42	1,53	1,63	1,79
Cohesion Fund	6,55	0,44	0,64	0,86	1,03	1,11	1,19	1,28
European Social Fund	3,68	0,23	0,36	0,49	0,58	0,63	0,69	0,70

Source: Ministry of Economy and Finances, Romania, 2013

Urban development have been granted with 1117.8 million (30% of total), useful for the eight areas of regional development in Romania, from that amount benefiting about 400000 inhabitants. To the development of regional transport infrastructure have been allocated from structural funds about 758.35 million EUR (20.35% of the total allocation - second only to urban development), distributed in whole interventions for the rehabilitation and upgrading of roads. Regarding healthcare infrastructure we can observe 50 health institutions rehabilitated, upgraded, equipped, the allocated funds amounting to 173.58 million euros

[32] A. Gorun, I. Ghizdeanu, H. T. Gorun, Gabriela Radu, România şi politici regionale, Târgu-Jiu: Academica Brâncuşi, 2013, p. 26.

[33] For more details, see V. Boştinaru, Ultimii paşi-absorbţia fondurilor structurale şi de coeziune 2007-2013, Bucharest, 2013, p. 36, [online] available at www.victorbostinaru.ro.

(ERDF allocation), which implies an average expenditure of 3.471 million EUR/ medical unit[34].

As we can observe, during 2007 and 2013, in the field of regional development, Romania has absorbed 14.9% of allocated funds. Regarding operational environmental programmes transport and competitiveness of the total allocation, the absorbed funds were 7.1%, 1.0% and 9.8%. On the human resources, the absorption rate was 13.4%, while that of administrative capacity building and technical assistance the rates were 2.9% and 4.6%[35].

The EU statistics show us that Romania has registered an average rate of absorption of 17.3%, placing us on last place, after Slovakia with 27.8% and Bulgaria - 24.0%. The highest average rate of absorption of the countries presented is found in Lithuania (48.0%) and Estonia (46.8%), but the amounts allocated to these countries are relatively small 6.8 bln. Euro and 3.4 bln. euro. Poland has a specific situation, because while the amount allocated to this country is 67.2 bln. Euro, it has reached an average rate of absorption of 39.0%. The same is true in the case of the Czech Republic allocated a sum of 26.5 bln. Euro and an average absorption rate of 26.5%. The amount allocated for Hungary is 24.9 bln. Euro and recorded an average rate of absorption of 35.3%. According to the *2011 Annual Report of the Fiscal Council*, in December 2011, the highest rate of absorption of European funds in Romania was through the Operational Programme for Regional Development - 24.95% and lowest for Transport Operational Programme - 3,06%[36]

References:

1. Antonescu, D., (2013), Politica de dezvoltare regională a României în perioada postaderare, Bucharest, [online], available at http://www.studii-economice.ro/2013/seince130516.pdf, Accesat la 20.05.2016.
2. Avram, C.; Radu, R.; Gaicu, L. (2006), Uniunea Europeană. Trecut şi prezent, Craiova: Universitaria, pp. 205-206.
3. Bărbieru, M. (2015), With or Without Regionalisation? Realities, Challenges and Prospects in a European Union of the Regions, in 'Revista de Ştiinţe Politice. Revue des Sciences Politiques', Issue 47, p. 79.
4. Bogoi, D.S.; Drăcea, I.E; Sichigea, D.F., (2006), Dezvoltarea regională în teoria şi practica economică, in 'Finanţe - Provocările viitorului', Year V, Issue 5, p. 222, 228; [online] available at: http://www.financejournal.ro/arhiva_detalii.php?idR=5
5. Boştinaru, V. (2013), Ultimii paşi-absorbţia fondurilor structurale şi de coeziune 2007-2013, Bucharest, p. 36, [online] available at www.victorbostinaru.ro

[34] D. Antonescu, Politica de dezvoltare regională a României în perioada postaderare, Bucharest, 2013, [online], available at http://www.studii-economice.ro/2013/seince130516.pdf

[35] Idem.

[36] A.P. Costache, Absorbţia fondurilor europene - o viziune macroeconomică, in 'Romanian Journal of Statistics', Issue 6/2012, [online] available at http://www.revistadestatistica.ro/wp-content/uploads/2014/02/RRS_6_2012_A4_ro.pdf

6. Cîrnu, D. (2010), Particularități ale dezvoltării regionale și cauze specifice, in 'Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu, Seria Economie', Issue 3, pp. 76-77
7. Constantin, L.D. (2004), Strategia și politica regională în România, in „Administrație si management public", Issue 2, p. 29; p. 30; p 30-32.
8. Costache, A.P., (2012), Absorbția fondurilor europene - o viziune macroeconomică, in „Romanian Journal of Statistics", Issue 6, [online] available at http://www.revistadestatistica.ro/wp-content/uploads/2014/02/RRS_6_2012_A4_ro.pdf
9. Costea, M.; Costea, S. (2007), Integrarea României în Uniunea Europeană: provocări și perspective, Iasi: Institutul European, p. 193.
10. Dincă, C.; Dincă, A. (2007), Structuri organizaționale ale dezvoltării regionale în Uniunea Europeană, Craiova: Sitech, p. 28; p. 59.
11. Gorun, A.; Ghizdeanu, I.; Gorun, H. T.; Radu, G. (2013), România și politici regionale, Târgu-Jiu: Academica Brâncuși, p. 26.
12. Hurjui, M.C. (2007), Cadrul legislativ al politicii regionale în România, in 'Integrarea României în Uniunea Europeană. Oportunități și provocări', vol. II, p. 197, [online] available at: http://store.ectap.ro/suplimente/simpozion_ager_2007_vol2_ro.pdf
13. Pascariu, G., (2000), Politica de dezvoltare regionalăîn UE și în statele membre, in 'Sociologie Românească', Issue 2-3, p.72; p. 82.
14. Pârvu, Gh., (2007), Integrarea economică, Craiova:Sitech, pp. 158-160.
15. Vasilescu, V. (2013), Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale, in 'Buletin de informare legislativă', Issue 4, p. 12.

Internet sources:

1. Analiza politicilor regionale, p. 46, [online], available at: http://www.apubb.ro/wpcontent/uploads/2011/02/Politici_regionale_Suport_de_curs.pdf
2. The official website of the Ministry of External Affairs, https://www.mae.ro/node/1543
3. Politica de dezvoltare regionalr a României. Carta Verde, pp. 7-9, [online] available at http://audieri.advocacy.ro/sites/audieri.advocacy.ro/files/files/pagini-audiere/documente_conexe/2012-11/1._carta_verde_a_dezvoltarii_regionale_raport_ro.pdf
4. Analiza politicilor regionale, pp. 79-80, [online] available at: http://www.apubb.ro/wpcontent/uploads/2011/02/Politici_regionale_Suport_de_curs.pdf

РАЗШИРЯВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КЪМ ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА БЪЛГАРИЯ

Адриана Иванова, Антония Добрева, Деница Димитрова, Мария Петрова[1]

Увод

Падането на комунистическия режим в България през 1989 г. е последвано от аналогични събития и в съседните държави. Регионът преживява разпада на Югославската федерация, който поражда необходимост от установяване на нови отношения между България и новообразуваните балкански страни. Това започва няколко години по-късно с процеса „Ройомон“ от 1995 г. и плана „Шифтър“ от 1996 г., които стават основа за създаването на Процеса за сътрудничество в Югоизточна Европа (ПСЮИЕ) през същата 1996 г. ПСЮИЕ съществува и до днес и в рамките на този форум се обсъждат въпроси, свързани с процесите на политическо и икономическо сътрудничество между балканските държави. Крайната цел е ускоряването на регионалното сближаване между страните, което да спомогне впоследствие за изграждането на връзки с Европейския съюз (ЕС).[2] За периода от 1 юли 2015 г. до 30 юни 2016 г. България поема председателството на ПСЮИЕ за трети път в историята му.[3]

Началото на новото хилядолетие дава нов тласък на интеграционните процеси между държавите от Югоизточна Европа и ЕС, а впоследствие – и на разширяване в тази посока. След присъединяването на България и Румъния през 2007 г. вниманието е пренасочено по-конкретно към Западните Балкани, които ще са главен фокус и на настоящия доклад.

---

[1] Авторите са студенти в специалност „Европеистика“ от випуск „Проф. Иван Шишманов“. Докладът е подготвен под научното ръководство на Велислав Иванов, докторант в катедра „Европеистика“.

[2] Министерство на външните работи, 2015, За ПСЮИЕ. Взето от: http://www.mfa.bg/SEECP/index.php/

[3] Министерство на външните работи, 2015, ПСЮИЕ - 20 години ключ към регионално сътрудничество. Взето от: http://www.mfa.bg/bg/events/73/11/3943/index.html

Към момента четири държави от западнобалканския регион са официални кандидати за членство в Европейския съюз. Това са Македония (получава статут на страна - кандидатка за членство в ЕС през декември 2005 г.), Черна Гора (декември 2010 г.), Сърбия (март 2012 г.) и Албания (юни 2014 г.). Босна и Херцеговина и Косово са подписали споразумения за стабилизиране и асоцииране, но понастоящем са единствено потенциални кандидатки.[4] Хърватия е единствената засега страна от Западните Балкани, която се е присъединила към ЕС. Това се случи на 1 юли 2013 г., като това е и последното разширяване към момента на ЕС.

Основна причина за избора именно на тази тема е не само нейната несъмнена актуалност, но и това, че в опитите си за разширяване към Западните Балкани, Европейският съюз се сблъсква и с известни затруднения, които касаят пряко България и нейното отношение към тези държави. Бившите югославски републики се разглеждат от Съюза като особено труден регион. Техните отношения с България също не са еднозначни.

Географското положение на България, както и статутът ѝ на член на ЕС, очаквано правят нейното мнение по въпроса за развитието на интеграционните процеси в посока Западни Балкани особено значимо.

В същото време, евентуалното им приемане в ЕС би имало пряко влияние върху суверенитета и националната сигурност на България. Това е особено валидно за Сърбия и Македония, нейни съседи, отношенията с които изискват известно затопляне.

Целта на доклада е да анализира отношението на България към страните от Западните Балкани и най-вече към нейната съседка Македония, както и последиците за региона от процеса на присъединяването им към Европейския съюз. Причините за избора на казуса Македония в този анализ се коренят в близостта на страната до България и важността на българското мнение при процеса на разширяване на ЕС към Западните Балкани.

Настоящата работа е разделена на четири части с цел ясното обозначаване на акцентите в доклада. В тази връзка, освен дефинирането на темата, във въведението е обърнато особено внимание и на основния проблем – доколко отношението на България към Западните Балкани би повлияло върху процеса на разширяване на ЕС в този регион. Следва кратко представяне на позицията на България по отношение на този процес и обозначаване на основната теза. В третата част на работата ще бъде обърнато внимание на предизвикателствата, пред които се изправя политиката на ЕС за разширяване, тъй като регионалните особености на Западните Балкани са предпоставка за наличието на такива. В подкрепа на тезата, в следващия сегмент е представен казус, който разглежда подробно погледа на България върху настоящия конфликт в Македония и влиянието, което той има върху изграждането на позицията на страната ни по отношение на разширяването с посока Западни Балкани и по-конкретно –

[4] European Parliament (2016), Справочник за Европейския съюз - Западните Балкани. Взето от: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_6.5.2.pdf

потенциалното присъединяване на Македония към Европейския съюз. В последната част от доклада ще бъде направено подробно обобщение и заключение въз основа на представените факти.

Позиция на България спрямо разширяването на ЕС към Западните Балкани

България подкрепя разширяването на Европейския съюз към всички страни от региона на Западните Балкани. Като страна, съседна на две от държавите, включени в процеса на разширяване на ЕС към Западните Балкани, за нея е важно да има регионална стабилност и просперитет в района, за което европейската интеграция на тези държави ще допринесе.

В България страната, за която най-много се говори във връзка с разширяването на ЕС, е Македония, докато Сърбия се разглежда като най-важната държава в този процес. Позицията на България относно присъединяването на Албания, Черна гора, Босна и Херцеговина и Косово е по-малко активна[5]. Въпреки това България е изразила позиция относно присъединяването към ЕС на всяка една от страните в региона.

В началото на май 2016 г. по време на посещение в Хърватия, двете държави заявяват, че подкрепят разширяването на ЕС към Западните Балкани, но е важно страните кандидатки да покрият необходимите критерии.[6] През 2013 г. външният министър Кристиан Вигенин потвърждава подкрепата на България за членството на Косово във всички регионални формати на сътрудничество, както и за желанието на Косово да стане част от ЕС.[7]

По отношение на Албания, по време на среща в Министерски съвет с президента на Република Албания Буяр Нишани, министър-председателят Бойко Борисов заявява, че „*подкрепата ни за европейската перспектива на Албания и на останалите държави от Западните Балкани е последователна и активна*“, както и изразява готовност страната ни да сподели опита си в предприсъединителния процес и по този начин да бъде от полза на Албания при изпълнението на критериите, водещи до пълноправно членство в ЕС.[8]

---

[5] Marin Lessenski (2015), EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper №79, Chapter 14, Bulgaria. Взето от: http://aei.pitt.edu/66050/1/pub_5832_eu_member_states_and_enlargement_towards_the_balkans.pdf

[6] Hina (2016), About Croatia, 'Croatia, Bulgaria support EU enlargement to include Western Balkans'. Взето от: https://about.hr/news/croatia/croatia-bulgaria-support-eu-enlargement-include-western-balkans-20018

[7] Dnevnik (2013), България ще подкрепя активно Косово в подготовката за членство в ЕС. Взето от: http://www.dnevnik.bg/evropa/razshiriavane/2013/12/02/2194837_bulgariia_shte_podkrepia_aktivno_kosovo_v_podgotovkata/

[8] Министерски съвет на Република България (2015), Премиерът Бойко Борисов: Подкрепата ни за европейската перспектива на Албания е последователна и активна. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=3625&g

През 2012 г. страната ни блокира започването на преговорите за членство на Македония, защото не може да подкрепи държава, която не поддържа добри съседски отношения.[9]

В рамките на двудневно посещение на черногорския си колега Мило Джуканович, премиерът Бойко Борисов заявява, че Черна гора има подкрепата на България и че мирът в региона ще дойде, когато всички държави са в НАТО и ЕС.[10]

През септември 2015 г. Министерският съвет одобрява междуправителствен меморандум между България и Босна и Херцеговина в областта на европейската и евроатланическата интеграция, с което страната ни дава подкрепата си за Сараево.[11]

На 3 май 2016 г. българското правителство подкрепя Хърватия, която настоява Сърбия да покрие критериите за членство.[12]

Сред основните причини България да подкрепя разширяването на Европейския съюз към Западните Балкани са солидарността, желанието за стабилност в региона и модернизацията, до която ще доведе процесът на присъединяване на държавите от Западните Балкани към ЕС. Все още в страните от региона съществува институционална, икономическа и социалнополитическа нестабилност, в т.ч. крехкото състояние на Босна и Херцеговина, междуетническото напрежение в Македония и политическото непостоянство в Албания.

Специфичните интереси и политики на България в района на Западните Балкани са различни, в зависимост от това за коя балканска страна става въпрос. В отношенията с Македония и Сърбия на преден план са въпросите за правата на българските малцинства в тях. В по-обща перспектива за България са проблем и организираната престъпност и корупцията, които се срещат във всички балкански държави. От икономическа гледна точка, от интерес за България са туристическият поток и търговията между нея и страните от Западните Балкани.

България подкрепя разширяването към Западните Балкани, дори понякога да не може да се възползва от възможността да води по-активна външна политика. За нея са изключително важни успешната трансформация и интеграция на държавите от Западните Балкани в ЕС. Опитът на страната по нейния собствен път към Европейския съюз може да даде ценни уроци на страните от Западните Балкани в този про-

---

[9] Sinisa Jakub Marusic (2012), Bulgaria and Greece Block Macedonia's EU Talks. Взето от: http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-joins-greece-in-blocking-macedonia-s-eu-bid

[10] Министерски съвет на Република България (2015), Министър-председателят Бойко Борисов: Черна гора има подкрепата на България. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=934&g=&vis=000168

[11] Министерски съвет на Република България (2015), България ще подкрепи подготовката на Босна и Херцеговина за присъединяване към ЕС и НАТО. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=7404&g

[12] DTT-NET (2016), Bulgaria backs Croatia's demands towards Serbia over EU entry criteria. Взето от: http://www.dtt-net.com/en/?page=view-article&article=9742

цес[13]. България може да бъде за тях и пример в негативна светлина: например, според Европейската комисия (ЕК) България отбелязва видимо много бавен напредък в сферите под наблюдение на Механизма за сътрудничество и проверка (независимост на съдебната система, борба с корупцията и организираната престъпност). Това би могло да подейства успокояващо на Западните Балкани – те виждат, че макар и с такива тежки проблеми България е станала членка на ЕС. Затова и самият ЕС не „бърза“ с приемането на нови държави.

Предизвикателства пред политиката на разширяване на ЕС вследствие на регионалните особености на Западните Балкани

В началото на мандата си като председател на ЕК Жан-Клод Юнкер заявява, че в следващите пет години Съюзът няма да се разширява, защото има нужда от пауза в този процес, за да може да консолидира постигнатото от 28-те страни членки.[14] В последния стратегически документ на ЕК за района на Западните Балкани се заявява, че въпреки че в определени страни има прогрес в процеса на преговори за членство, предизвикателствата, пред които са изправени тези страни, не позволяват на никоя от тях да се присъедини към Съюза в рамките на мандата на Комисията „Юнкер“, който изтича през 2019 г.

Всички страни от региона се сблъскват с проблеми по отношение на спазването на закона и стандартите на ЕС за независимост, ефективност и отчетност на съдебната власт. Организираната престъпност и корупцията също са предизвикателство за тези страни. По отношение на основните човешки права съществува законодателство, но то не се прилага на практика в своята цялост. Свободата на медиите също не се зачита напълно в тези страни, където медийните среди в последните години постоянно се влошават[15]. Повечето страни в региона на Западните Балкани са изправени пред трудности в сферата на икономическото управление и конкурентоспособността, като са налице ниски нива на инвестиции и висок процент безработица.[16] Политиката на разширяване на ЕС към Западните Балкани остава фокусирана на първо място върху „основните права“. Най-централни теми като върховенството на закона, основните

---

[13] Marin Lessenski (2015), EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper №79, Chapter 14, Bulgaria. Взето от: http://aei.pitt.edu/66050/1/pub_5832_eu_member_states_and_enlargement_towards_the_balkans.pdf

[14] The Economic Times (2014), Juncker to halt enlargement as EU commission head. Взето от: http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/juncker-to-halt-enlargement-as-eu-commission-head/articleshow/38427661.cms

[15] Sven Milekic (2016), Balkan Press Liberty Declining, Freedom House Says. Взето от: http://www.balkaninsight.com/en/article/balkans-press-freedom-continuous-decline-report-says-04-27-2016

[16] International Monetary Fund (2015), Regional Economic Issues Speacial Report: The Western Balkans, 15 Years of Economic Transition, p.11. Взето от: https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/eur/eng/pdf/erei_sr_030915.pdf

права, засилване на демократичните институции, вкл. реформа на публичната администрация, както и икономическо развитие и конкурентоспособност остават ключови приоритети в процеса на разширяване.[17] Напредъкът при покриване на европейските стандарти в тези области е бавен и поради нуждата от дълбоки трансформации за държавите в региона.

Казусът Македония

Разширяването на ЕС е една от приоритетните задачи през годините му на развитие. Въпреки изявлението на Жан-Клод Юнкер, че ще бъде отложено присъединяването на нови държави към ЕС, включването на балканските страни е ключово за постигането на цялост в Европа. Следващото планувано разширяване обхваща именно Западните Балкани. Там обаче обстановката се обостря с всеки изминал ден.

В този доклад ще обърнем по-специално внимание на една от страните кандидатки – Република Македония. Официално страната е кандидатка за членство от 2005 г. насам. Въпреки че през 2009 г. Комисията препоръчва започване на преговори за членство, все още не е определена дата за започването им. Вътрешнополитическите кризи в страната, които са много по-устойчиви от интеграционните процеси, водят до забавянето на темповете на подобрение за успешното изпълнение на критериите за пълноправно членство в Съюза. За съжаление, проблемите във вътрешнополитически план не могат да бъдат наречени прецедент в историята на страната.

Сътресенията в Македония са спорадични и могат да бъдат проследени десетилетие назад в историята. Още през 2004 г. страната има трудности във формирането на правителство, налице са постоянни протести и нужда от референдум. През 2006 г., след дълги перипетии, множество избори и временни управляващи, Събранието на Република Македония назначава Никола Груевски за министър-председател. През 2008 г. в резултат на вихрещата се политическа криза са проведени нови парламентарни избори, след които Груевски отново заема същия пост.

Паралелно на вътрешнополитическите проблеми, през 2008 г. страната се изправя и пред външнополитически такива. Неуреденият спор между Македония и Гърция за официалното наименование на Република Македония, който датира още от създаването на държавата през 1991 г., ескалира до най-високата си точка. На срещата на НАТО в Букурещ Гърция използва правото си на вето и блокира преговорите на страната за членство в организацията заради нерешения спор. Много държави като Китай, Русия, САЩ, България и др. са признали страната с конституционното ѝ име Република Македония, но това не е позицията на Гърция, която използва правото си на вето. Министър-председателят на Македония Никола Груевски изразява недоволството си от случилото се: *„Гърция прави всичко възможно, за да не се постигне споразумение. Като показваме готовност да направим отстъпки за името, с цел да спечелим по*

---

[17] European Commission (2015), EU Enlargement Strategy. Взето от: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf

въпроса за националната идентичност, само подкопаваме преговорната си позиция"[18]. В свое изказване той коментира, че именно действията на Гърция действат демотивиращо на страната: *„Заявленията на една страна - членка на ЕС, че ще пречи на приемането ни, ако не бъде намерено решение за името, ни обезсърчават."*[19] Решение на проблема с официалното название на страната все още се търси, като все още нито една от двете страни не е готова да направи компромиси в позициите си. Но едно е сигурно - за изпълнението на условията за членство и последващата успешна интеграция на Македония в ЕС и НАТО е нужно международно признание от всички страни.

През 2011 г. обстановката отново се изостря. Опозиционните партии, които често обвиняват Груевски в *„деспотично и антидемократично управление"*[20], напускат парламента и министър-председателят свиква нови парламентарни избори. Те отново са спечелени от управляващата партия ВМРО-ДПМНЕ. Груевски е избран за трети мандат като премиер на страната.

Следващата 2012 г. е белязана от поредна спънка по пътя на македонската евроинтеграция. Еврокомисарят по разширяването Щефан Фюле посещава България, където е посрещнат от решението на президента Плевнелиев, премиера Борисов и външния министър Николай Младенов за налагане на вето върху започването на преговорите за членство между ЕС и Македония. Докато българската позиция е мотивирана от недобросъседските отношения на западната ни съседка, то Гърция аргументира своето вето с продължаващия спор за името на Македония.[21]

От май 2015 г. Македония отново се намира в нестабилна вътрешнополитическа ситуация. Тогава бяха изнесени записи от подслушвани телефонни разговори, които разкриват правителствен контрол над журналисти и съдии, манипулиране на избори, корупция, подслушване на близо 20 000 македонски граждани. Записите свидетелстват и за случаи на злоупотреба със служебно положение от лица в управлението, близки до Груевски. Тези действия нарушават демократичните принципи, без които една страна не може да стане пълноправен и пълноценен член на ЕС. През май 2015 г. хиляди македонци излизат по улиците, за да протестират срещу правителството на ВМРО-ДПМНЕ. Основната цел на протестите е организирането на нови избори в страната, с които да бъде избрано ново правителство. Година по-късно гражданите все още се намират принудени да излизат по улиците и заедно – македонци и албанци – да протестират в защита на демократичните принципи.

---

[18] Информационна агенция BGNES (2008), Груевски: Гърция няма да отстъпи нищо в спора за името.

[19] Информационна агенция BGNES (2008), Груевски: ЕС мълчи пред заплахите на Гърция.

[20] Dnevnik (2011), Политическият климат в Македония се изостря след оттеглянето на опозицията от парламента. Взето от: http://www.dnevnik.bg/sviat/2011/01/29/1033685_politicheskiiat_klimat_v_makedoniia_se_izostria_sled/

[21] Sinisa Jakub Marusic (2012), Bulgaria and Greece Block Macedonia's EU Talks. Взето от: http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-joins-greece-in-blocking-macedonia-s-eu-bid

Действия за разрешаването на кризата се търсят не само в рамките на страната, но и на наднационално равнище. При подписването на споразумението от Пържино между четирите водещи партии, ЕС в лицето на членове на ЕП и комисаря по разширяването и добросъседски отношения Йоханес Хан заема позицията на посредник. В рамките на преговорите страните успяват да договорят провеждането на предсрочни избори. След края на срещата еврокомисарят Хан заявява: *„Инвестирахме много енергия, за да сложим край на този застой на демократичното развитие и да подтикнем образуването на политически фронт. Прекарахме 13 часа, за да постигнем пробив, който освобождава пътя към нови избори и реформи“* [22]. В заключенията на Съвета на ЕС от 23 юни 2015 година се отбелязва, че: „... *на 2 юни 2015 г. в Скопие с помощта на посредниците бе постигнато споразумение, което е важна първа крачка за преодоляване на политическата криза. В споразумението са включени ангажиментите на лидерите на основните политически партии да реагират на сериозната загриженост във връзка с принципите на правовата държава и да се придържат към процеса на присъединяване на страната към ЕС и демократичните принципи... Съветът приканва настоятелно политическите партии – в интерес на гражданите и на страната – да поемат своята отговорност и да предприемат незабавни мерки за постигане на трайно решение, да започнат конструктивен политически диалог и да продължат да полагат усилия за възстановяване на доверието в институциите.“* [23]

Въпреки приетото споразумение обаче, решението на проблема още се търси. Година по-късно Македония е все така на границата на демокрацията. Изборите, които трябваше да бъдат проведени на 24 април 2016 г., на същата дата, на която се проведоха и изборите в съседна Сърбия, бяха отменени първоначално за 5 юни 2016 г. Гражданите отново бяха провокирани да излязат на протест – този път след решението на президента Георге Иванов да амнистира лицата, заподозрени във връзка с подслушванията от май 2015 г. Президентът обоснова постъпката си с мотива, че иска по-спокойна обстановка преди изборите. С това решение той нарушава договореностите от Пържино от 2015 г. Протестите не стихват и започва щурм и погром в кабинетите на властта. Случващото се в Македония е продължение на цялата последна година от управлението на Никола Груевски и от политическото споразумение от Пържино – прието, но все още неприложено.

В опити отново да се стабилизира обстановката в Македония, на 22 април 2016 г. трябваше да се проведе среща на високо ниво във Виена за разрешаването на проблемите в страната. Тя бе свикана от ЕС, като еврокомисарят по разширяването Йоханес Хан и трима евродепутати Едуард Кукан, Ричард Ховит и Иво Вайгъл трябваше

---

[22] Herbert Vytiska (2015), EU-Verhandlungserfolg auf dem Balkan: Neustart in Mazedonien. Взето от: http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-verhandlungserfolg-auf-dem-balkan-neustart-in-mazedonien/

[23] Генералният секретариат на Съвета (2015), Заключенията на Съвета относно бившата югославска република Македония. Взето от: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10166-2015-INIT/bg/pdf

да бъдат домакини на четиримата македонски политически лидери: Никола Груевски, Зоран Заев, Али Ахмети и Мендух Тачи. Срещата се провали заради поставените от Зоран Заев (лидер на опозиционната Социалдемократическа партия на Македония, СДСМ) условия: президентът Георге Иванов да отмени амнистията на замесените в нарушения политически лица[24] и да отмени още към онзи момент насрочените за 5 юни 2016 г. избори. Поради неизпълнението на неговите условия срещата не се състоя.

Създалата се вътрешнополитическа криза в страната не е проблем, който засяга само Македония. Въпреки че основната роля в решаването на проблема играе ЕС, много от държавите членки излизат с различни становища по въпроса.

България като съседка на Македония и член на Европейския съюз веднага заема своята политическа позиция. Президентът на Република България Росен Плевнелиев заяви на среща в Братислава, че страната ни е готова да помогне на Македония, при условие, че последната гарантира демократичните принципи. *„Аз съм отправил ясно послание към президента на Македония Георге Иванов на протегната ръка за помощ. Казали сме, че помощта и решението в Македония може да дойде тогава, когато се случат няколко много важни послания и действия“.*[25]

Именно позицията на България като председател на ПСЮИЕ може да изиграе ключова роля в интеграцията на Македония. Президентът Плевнелиев е споделил с колегата си Иванов опита си от протестите в България през 2013 г. и нуждата от съставяне на временно правителство. Плевнелиев заявява, че македонският президент трябва да спазва конституцията и да гарантира върховенството на закона.

Бившият президент Петър Стоянов също подкрепя задълбочаването на взаимоотношенията между България и Македония. В тази посока той провежда чести срещи и консултации с македонския президент Георге Иванов. Според Стоянов *„една от важните роли на България в ЕС е да бъде един адвокат на Македония във всичките усилия на тази държава за членство в ЕС.“*[26]

Заедно с президента Росен Плевнелиев, министър-председателят Бойко Борисов също се опитва да помогне в намирането на решение на кризата в Македония. По думите му България е *„категорично против всякакви изказвания за федерализация на страната“*[27] и се надява политическата ситуация в нея да намери решение по демократичен път. Той разговаря в София с лидера на македонската опозиция Зоран Заев, като след срещата допълни, че *„не се месим във вътрешните работи на*

---

[24] Информационна агенция BGNES (2016), Отменена е Виенската среща за Македония. Взето от: http://www.bgnes.com/sviat/balkani/4425271/

[25] Информационна агенция BGNES (2016), Плевнелиев: Протягаме ръка на Македония.

[26] Информационна агенция BGNES (2016), Петър Стоянов: По-близка държава от Македония ние нямаме, България трябва да е неин адвокат в ЕС. Взето от: https://www.youtube.com/watch?v=1dco4sKvUls

[27] Информационна агенция BGNES (2015), Борисов: Против сме федерализация на Македония.

Македония, но ни притеснява политическата криза там, която е на нашата граница, при един народ, който е най-близък до България“.[28]

Министърът на външните работи на Република България Даниел Митов призовава за възобновяването на политическия диалог в Македония и за бързото намиране на решение на политическата криза. В свое изявление от април 2016 г. външният министър подчертава, че *„демокрацията и правовата държава изискват политиците да бъдат на висотата на своите отговорности. Това означава също да се въздържат от действия, които биха могли да подкопаят правовия ред в държавата“*. [29] Министър Митов апелира и към изпълнението на договореностите от Пържино в тяхната цялост. Според него това е единственият начин, по който *„...Република Македония би могла да съхрани политическата си стабилност, правовия ред и интегритета на институциите, без които няма как да бъдат проведени честни и демократични избори“*.[30]

Лидерът на Партията на европейските социалисти Сергей Станишев твърди, че европейската интеграция не може да бъде завършена без присъединяването на Западните Балкани към Съюза. Той отбелязва също, че този процес няма как да бъде осъществен при липсата на желание от страна на македонското правителство. Лидерът на ПЕС подкрепи протестите на гражданите срещу правителството на Груевски още през пролетта на 2015 г.: *„Скъпи приятели, искам да ви кажа, че вашият глас е чут. Никой не може да игнорира вашето обединение - нито правителството, нито Европейският съюз.“* [31]

Българската държава припознава като важни проблемите на Македония, но и македонското правителство търси българската помощ във външнополитически план. В интервю от април 2016 г. външният министър на Македония Никола Попоски споменава, че България трябва да бъде ключов играч в успешното осъществяване на евроинтеграцията на Македония. Той отбелязва, че: *„очакваме България да бъде сред пионерите, т.е. да бъде основният двигател при получаването на подкрепа за европейската и евроатлантическата интеграция на Македония през следващия период“*.[32]

И Македония, и България смятат, че тясното сътрудничество помежду им ще доведе до взаимна полза. Въпреки това не се наблюдава вземане на категорични решения и мерки от нито една от двете страни. В българската политическа среда наблюдаваме подкрепа към Македония на почти всички нива под формата на политически изявления,

---

[28] Информационна агенция BGNES (2015), Борисов: Против сме федерализация на Македония.

[29] Информационна агенция BGNES (2016), Митов призова за възобновяване на политическия диалог в Македония.

[30] Пак там.

[31] Информационна агенция BGNES (2015), Станишев в Скопие: Вашият глас е чут.

[32] Информационна агенция BGNES (2016), Никола Попоски: България трябва да изиграе ключова роля в евроинтеграцията на Македония. Взето от: http://www.bgnes.com/sviat/balkani/4425590/

но реални действия все още не са предприети. В Македония позициите на партийно ниво са толкова безкомпромисни, че на този етап парализират всякаква възможност за обединение на политическия елит около единна стратегия за излизане от управленската криза и за изпълняване на критериите за членство.

Именно тези прояви на нерешителност и пасивност водят до застой на интеграционните процеси и до неефективно сътрудничество между страните. Ако не се задълбочи сътрудничеството между България и Македония, то няма как България като член на ЕС да успее да подпомогне успешното присъединяване на Македония.

Заключение

Макар че следващото разширяване на Европейския съюз няма да бъде в близко бъдеще, посоката на югоизток вече е зададена. С висока степен на сигурност може да се твърди, че ако ЕС запази сегашната си структура и механизми, то следващите му членки ще са сред държавите от Западните Балкани.

За Европа те продължават да се проблематична периферна зона, в която и досега тлеят конфликти, датиращи от разпада на бивша Югославия.

В този контекст България е остров на относителна стабилност; за западните си съседки тя е страна, чиято опитност по пътя към ЕС те ще следват и надграждат. България е ключов партньор, но двустранните ѝ отношения със западнобалканските държави са източник на неоползотворен потенциал.

Сред бившите югославски страни Македония има най-голяма възможност да печели, но и да губи ползи от контактите си с България. Връзката между двете държави е наситена едновременно със спорове и с жестове на подкрепа – в дипломатически, политически и културно-исторически аспект.

Основен остава изводът за належащата необходимост от по-засилено сътрудничество между България и западнобалканските страни. Ако това сътрудничество успее да задържи и дори да засили градивната си насока, то би заздравило региона икономически и политически и би извело двадесетгодишните балкански преходи в нов етап от развитието на обществата на Балканския полуостров.

Библиография:

1. Вестник „Сега“ (2012), Позицията на България за Македония изненадала Европа. Взето от: http://www.segabg.com/article.php?id=630288
2. Гатева, М. (2010), Развитие на процеса на евроинтеграция на Македония и Албания. Взето от: http://www.cemi-bg.org/news/443-2010-02-15-12-22-05.html
3. Генералният секретариат на Съвета (2015), Заключенията на Съвета относно бившата югославска република Македония. Взето от: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10166-2015-INIT/bg/pdf

4. Дневник (2011), Политическият климат в Македония се изостря след оттеглянето на опозицията от парламента. Взето от: http://www.dnevnik.bg/sviat/2011/01/29/1033685_politicheskiiat_klimat_v_makedoniia_se_izostria_sled/
5. Дневник (2013), България ще подкрепя активно Косово в подготовката за членство в ЕС. Взето от: http://www.dnevnik.bg/evropa/razshiriavane/2013/12/02/2194837_bulgariia_shte_podkrepia_aktivno_kosovo_v_podgotovkata/
6. Дневник (2015), Западни Балкани: процес на стабилизиране и асоцииране в ЕС. Взето от: http://www.dnevnik.bg/evropa/es_v_dosieta/2015/05/19/2537282_zapadni_balkani_proces_na_stabilizirane_i_asociirane_v/
7. Дойче Веле (2016), Вече гледат на Македония с други очи. Взето от: http://dw.com/p/1Ibji
8. Информационна агенция BGNES (2008), Груевски: ЕС мълчи пред заплахите на Гърция.
9. Информационна агенция BGNES (2008), Груевски: Гърция няма да отстъпи нищо в спора за името.
10. Информационна агенция BGNES (2015), Станишев в Скопие: Вашият глас е чут.
11. Информационна агенция BGNES (2015), Борисов: Против сме федерализация на Македония.
12. Информационна агенция BGNES (2016), Петър Стоянов: По-близка държава от Македония ние нямаме, България трябва да е неин адвокат в ЕС. Взето от: https://www.youtube.com/watch?v=1dco4sKvUIs
13. Информационна агенция BGNES (2016), Митов призова за възобновяване на политическия диалог в Македония.
14. Информационна агенция BGNES (2016), Плевнелиев: Протягаме ръка на Македония.
15. Информационна агенция BGNES (2016), Отменена е Виенската среща за Македония. Взето от: http://www.bgnes.com/sviat/balkani/4425271/
16. Информационна агенция BGNES (2016), Никола Попоски: България трябва да изиграе ключова роля в евроинтеграцията на Македония. Взето от: http://www.bgnes.com/sviat/balkani/4425590/
17. Медиапул (2013), България ще даде зелена светлина на Македония, когато започне да показва добросъседско отношение. Взето от: http://www.mediapool.bg/bulgaria-shte-dade-zelena-svetlina-na-makedoniya-kogato-zapochne-da-pokazva-dobrosasedsko-otnoshenie-news205501.html
18. Министерски съвет на Република България (2015), Министър-председателят Бойко Борисов: Черна гора има подкрепата на България. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=934&g=&vis=000168
19. Министерски съвет на Република България (2015), България ще подкрепи подготовката на Босна и Херцеговина за присъединяване към ЕС и НАТО. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=7404&g
20. Министерски съвет на Република България (2015), Премиерът Бойко Борисов: Подкрепата ни за европейската перспектива на Албания е последователна и активна. Взето от: http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p= 0212&n=3625&g

21. Министерство на външните работи (2015), За ПСЮИЕ. Взето от: http://www.mfa.bg/SEECP/index.php/
22. Министерство на външните работи (2015), ПСЮИЕ - 20 години ключ към регионално сътрудничество. Взето от: http://www.mfa.bg/bg/events/73/11/3943/index.html
23. Списание Дипломация, брой 10 (2013), Геополитически измерения на присъединяването на Западните Балкани и Турция в ЕС. Взето от: http://diplomacy.bg/archives/842?lang=BG
24. Списание Дипломация, брой 13 (2015), Българското председателство на ПСЮИЕ. Взето от: http://diplomacy.bg/archives/1497?lang=BG
25. DTT-NET (2016), Bulgaria backs Croatia's demands towards Serbia over EU entry criteria. Взето от: http://www.dtt-net.com/en/?page=view-article&article=9742
26. European Commission (2015), EU Enlargement Strategy. Взето от: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf
27. European Parliament (2016), Справочник за Европейския съюз - Западните Балкани. Взето от: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_6.5.2.pdf
28. Focus News (2013), Македония „на трупчета" пред ЕС. Взето от: http://focus-news.net/scandal/2013/12/18/4493/makedoniya-na-trupcheta-pred-es.html
29. Hina (2016), About Croatia, 'Croatia, Bulgaria support EU enlargement to include Western Balkans'. Взето от: https://about.hr/news/croatia/croatia-bulgaria-support-eu-enlargement-include-western-balkans-20018
30. International Monetary Fund (2015), Regional Economic Issues Speacial Report: The Western Balkans, 15 Years of Economic Transition, p.11. Взето от: https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/eur/eng/pdf/erei_sr_030915.pdf
31. Krstić, N. (2016), Balkan model of authoritarianism: 6 similarities between the regimes in Macedonia and Serbia. Взето от: https://europeanwesternbalkans.com/2016/04/21/balkan-model-of-authoritarianism-6-similarities-between-the-political-regimes-in-macedonia-and-serbia/
32. Lessenski, M. (2015), EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper №79, Chapter 14, Bulgaria. Взето от: http://aei.pitt.edu/66050/1/pub_5832_eu_member_states_and_enlargement_towards_the_balkans.pdf
33. Marusic, S. (2012), Bulgaria and Greece Block Macedonia's EU Talks. Взето от: http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-joins-greece-in-blocking-macedonia-s-eu-bid
34. Milekic, S. (2016), Balkan Press Liberty Declining, Freedom House Says. Взето от: http://www.balkaninsight.com/en/article/balkans-press-freedom-continuous-decline-report-says-04-27-2016
35. RFE/RL (2016), EU Considers Sanctioning Macedonia's Leaders Over Amnesty. Взето от: http://www.rferl.org/content/european-union-considers-sanctioning-macedonian-leaders-over-president-ivanov-amnesty-for-politicals/27689799.html
36. Sanders, C. (2016), Macedonia must postpone elections and the President must resign. Взето от: https://www.transparency.org/news/pressrelease/macedonia_must_postpone_elections_and_the_president_must_resign

37. The Economic Times (2014), Juncker to halt enlargement as EU commission head. Взето от: http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/juncker-to-halt-enlargement-as-eu-commission-head/articleshow/38427661.cms
38. The Sofia Globe (2016), Macedonia crisis: Bulgaria urges dialogue, end to violence. Взето от: http://sofiaglobe.com/2016/04/14/macedonia-crisis-bulgaria-urges-dialogue-end-to-violence/
39. Toperich, S. (2016), Macedonia: Sliding Towards Autocracy? Взето от: http://www.huffingtonpost.com/sasha-toperich/macedonia-sliding-towards_b_9818526.html
40. Vytiska, H. (2015), EU-Verhandlungserfolg auf dem Balkan: Neustart in Mazedonien. Взето от: http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-verhandlungserfolg-auf-dem-balkan-neustart-in-mazedonien/

ИМА ЛИ ДОСТАТЪЧНО РАЗШИРЯВАНЕ В ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

Вили Паскова, Ивелина Ралчева,
Мария Гуляшка, Мария Шопова,
Михаела Танчовска[1]

Увод

През последните няколко години Европа претърпява поредица от разнородни кризи. Европейският съюз (ЕС) се сблъсква с икономическа и финансова криза, бежанска криза и криза на усилващи се евроскептични настроения. Кризите са неразривно свързани и очакват проактивни решения и действия от политическите лидери. Някои от партиите и политическите им лидери предлагат като решение възможността за напускане на ЕС. Дезинтеграционни процеси и настроения за диверсификация на политиките се наблюдават в редица държави членки. Все повече се популяризира политиката на „opt-out“[2] и въздържанието на държавите от задълбочаване на интеграцията и създаване на нови области на политика, в които ЕС има изключителна компетентност. Пораждат се редица въпроси за засилване или забавяне на процесите на интеграция. Възможно ли е едновременно разширяване и консолидиране?

Статията включва в себе си четири основни въпроса на изследване: Същност на политиката на разширяване; Европа на различни скорости; казусът Великобритания; Европейското икономическо пространство като алтернатива за членство в Европейския съюз.

---

[1] Авторите са студенти в специалност „Европеистика“ от випуск „Проф. Иван Шишманов“. Докладът е подготвен под научното ръководство на Велислав Иванов, докторант в катедра „Европеистика“.

[2] EUR-Lex, Glossary of summaries, Opting out, Някои страни от Европейския съюз използват възможността за „opt-out“, което е средство за гарантиране, че когато определена страна не желае да участва заедно с другите в определена сфера на политика, тя може да се въздържи, без да блокира процеса.

В първата част на статията се отделя внимание на забавянето на процеса на разширяване. Поставеният въпрос „Задълбочаване или разширяване?“ показва съмнения относно ефективното функциониране на Европейския съюз. Необходимост има както от интеграция, така и от консолидиране. Характеристиките на политиката за разширяване и промененият ѝ характер водят до все по-възможното разделение на Европа на различни скорости. С присъединяването на все повече държави към ЕС се задълбочават икономическите, политическите и културните различия между тях. Установява се правопропорционалната зависимост между политиката на разширяване и процеса на затвърждаване на диференциацията. Диференцираният подход се оказва възможно решение на проблемите както с държави, които евентуално искат да напуснат ЕС заради несъгласието си за задълбочаване на интеграцията, така и със страните, с които се водят преговори за членство. Евентуално излизане на Великобритания може да доведе до значителни последици за политиката на разширяване. Освен неговото забавяне е възможно и други държави в ЕС да тръгнат по дезинтеграционната плоскост на референдуми за излизане от ЕС. Политиката на разширяване вече може да се разглежда в нов, различен контекст. Алтернатива на членство в ЕС остава и участието в Европейското икономическо пространство (ЕИП).

Изследваният проблем намира своя неоднозначен отговор. Понастоящем, политиката на разширяване не е ключов приоритет, а държавите се въздържат от задаване на бързи темпове на развитие. Консолидирането заема примат над разширяването, което доказва недостатъчното разширяване в политиката на разширяване. Дори започва да се проявява обратна тенденция – за свиване на обхвата на ЕС. Политиката на разширяване може да дава много повече възможности за бързи, експанзивни темпове на проевропейско развитие на държавите, които се стремят към членство в ЕС. Европа на различни скорости се превръща във все по-набираща популяност идея за иновативна политика. Европейското икономическо пространство е алтернатива на членството в ЕС, към която е възможно да започнат да се стремят и настоящи държави - членки на ЕС. За това свидетелства желанието за референдуми в редица държави. Има недостиг както на политика, така и на разширяване в ЕС.

Забавяне на процесите на разширяване

Забавянето на процесите на разширяване бе потвърдено през 2014 г. и от настоящия председател на Европейската комисия (ЕК) Жан-Клод Юнкер. Той заяви, че разширяване през следващите пет години няма да има, за да може ЕС да се консолидира. Всички държави от Западните Балкани обаче ще получат своята европейска перспектива. Това означава, че процесът на разширяване продължава, макар в рамките на мандата на тази Комисия нито една страна да не се присъедини към ЕС.[3]

В самото начало европейската интеграционна общност е малка, но отворена към останалите европейски страни, желаещи да се присъединят. Разширяването пред-

[3] European Commission (2014), Memo, Brussels.

ставлява силен стимул за промяна[4]. То мотивира държавите кандидатки за осъществяването на необходимите демократични промени и икономическа интеграция. Европейският съюз преминава през различни етапи на разширяване, за да се формира той такъв, какъвто го познаваме днес – общност на ценности, основаваща се на мира и свободата, демокрацията и върховенството на закона[5].

Задълбочаване или разширяване?

Процесите на задълбочаване на интеграцията и разширяване в ЕС са необходими поради различни причини. До момента относително успоредното им развитие доведе до укрепването на Съюза и засилването на влиянието му на световната сцена. Примери за това развитие са Южното разширяване през 80-те години и създаването на единния пазар заедно с развитието на политиката на сближаване; разширяването през 90-те години със северните страни и Австрия и въвеждането на обща валута; Източното разширяване от 2004 г. и напредъка в областта за правосъдие, свобода и сигурност.

Съществуват обаче и опасения, че поради големия брой държави членки ЕС вече няма да е способен да взема решения за провеждане на своите политики по начина, по който го е правил досега. По този начин ефективното му функциониране в бъдеще се поставя под въпрос[6]. Появява се усещане за прибързано присъединяване сред някои от по-скептичните държави спрямо последните присъединили се страни поради множеството трудности, които те срещат за вписване в Съюза. Мнозина смятат, че на България и Румъния бе позволено да станат членове на ЕС преди да постигнат достатъчен напредък е областите на борба с корупцията и организираната престъпност[7]. Докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на двете страни по механизма за сътрудничество и проверка (МСП) от настоящата 2016 г.[8,9] потвърждават необходимостта от реформи. В предишните доклади по МСП са посочвани слабостите на приеманите в миналото усилия в тази област, като такива съществуват и днес. Това доказва ограничената ефективност на мониторинга. За България институциите, създадени с цел борба срещу корупцията, са определяни като фрагментирани, некоординирани и несъответстващи на сериозността на предизвикателството, с което е

---

[4] Европейска комисия, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.

[5] Начев, И. и Шивергева, М., „Разширяване на Европейския съюз и предприсъединителни стратегии“, електронен учебник към НБУ „Ние в Европейския съюз“.

[6] Европейска комисия, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.

[7] Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.

[8] Европейска комисия (2016), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.

[9] European Commission (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism.

необходимо да се справят[10], а именно повишаване на стандартите в областта и премахване на нередностите. И двете държави работят в тази насока, но проблемите са все още нерешени. Трябва да постигнат резултати, показващи успех при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, водещи до окончателни съдебни присъди.

Постепенно в Европа започват да се забелязват признаци на умора от разширяването и надделяват по-скоро негативни очаквания относно мястото на процеса в йерархията на провежданите в рамките на Съюза политики. След завършването на Източното разширяване се заражда чувството, че относителното обединение в Европа вече е факт.

Процесите на задълбочаване и разширяване много зависят от политическата, социалната и икономическата обстановка. Пример за това е забавянето на процеса вследствие от глобалната икономическа криза през 2008 г., която изцяло променя динамиката на политиките в ЕС. През периода 2009 - 2011 г., когато кризата изглежда „остра и едва управляема“[11], тя обръща погледа на националните политици навътре и отклонява погледа им от европейските политики. Нараства евроскептицизмът. Тежестта на излизане от финансовата криза не е въпрос на моментно политическо управление, а на създаването на нова институционална и политическа архитектура[12].

Създаването на нови политики в отговор на глобалната криза и нейните последици задълбочава интеграцията в ЕС – особено в областите икономика, финанси, банкови въпроси, но в същото време забавя разширяването. Кризата намали желанието на по-старите държави членки да приемат нови страни. Забавянето не е налице само по отношение на времето, което отнема, но и по отношение на новата дълбочина на процесите, която наблюдаваме днес. Променя се контекстът на присъединяването на новите държави членки, променя се и разбирането за готовност за членство в ЕС. Летвата бе поставена по-високо за страните, преговарящи след Източното разширяване. Източното разширяване доказа, че за успешно членство са необходими дългосрочни и трайни социални и културни промени, а не единствено правна и формална институционална промяна. Това неизбежно води до много по-разтеглена времева рамка на процеса и нова методология в провеждането на преговорите[13].

Последствия от забавянето на процесите на разширяване

Перспективата за членство бе жизнен стимул за политически, съдебни и икономически реформи в десетте страни от бившия социалистически блок, които се присъе-

---

[10] European Commission (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism.

[11] Шопов, В. (2013), „Европейската политика на разширяване: мисия замразена“, сп. „Дипломация“, брой 10.

[12] Пак там.

[13] Пак там.

диниха последователно през 2004 г. и 2007 г. Ако тази перспектива започне да се отдалечава за страните от бивша Югославия, съществуват опасения, че те ще изгубят този стимул за осъществяване на реформи. Задоволително изпълнените критерии и демократичните достижения не бива да се приемат за даденост[14].

Характеристиките на политиката за разширяване и промененият ѝ характер водят до все по-възможното разделение на Европа на различни скорости.

От самото си създаване Европейската общност се развива и обогатява посредством разширяването. Днес обаче държавите членки са много повече от едва шестте страни основателки. Изисква се време, за да се консолидират всички те помежду си, относително да уравновесят нивата си на развитие и да синхронизират провежданите помежду си политики. Поради тази причина, задълбочаването се налага като приоритет. По нов начин се гледа на готовността за членство в ЕС, което усложнява и удължава преговорните процеси.

В допълнение, политическите, социалните и икономическите условия също влияят върху процесите на разширяване и задълбочаване – поставят националния фокус вътре в държавите членки и променят динамиката. Това води до увеличаване на евроскептицизма. Идеята за Европа на различни скорости става все по-актуална.

Европа на различни скорости

Европа на различни скорости е понятие, което често носи негативни конотации и се счита за проявление на кризите, обхванали Стария континент. Напредъкът на по-развитите държави членки и тези с не толкова развити икономики е невинаги удобен за обсъждане въпрос. Като такива проявления на този процес можем да отбележим отдавна съществуващите възможности за дерогации от някои норми в правото на ЕС, налаганите преходни периоди на държавите членки, „opt-out“ възможността и други по-ярки примери като еврозоната, Шенгенското пространство. Но зад избягването да се заяви съществуването на Европа на различни скорости, в практиката се установяват различни форми на диференциране между държавите членки.

Договорът от Маастрихт[15] въвежда за първи път диференциран подход в осъществяването на политиките на ЕС чрез въвеждането на Икономическия и паричен съюз и Социалния протокол. Тук обаче все още не се поставя тезата за Европа на различни скорости, а като че ли тези два примера и останалите, изброени по-горе, изглеждат като частни случаи.

Впоследствие този диференциран подход не само че не изчезва, а започва да обхваща все повече области в политиките на Европейския съюз. Тези частни случаи през годините са се превърнали в начин интеграцията, макар и не на всички държави

---

[14] Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.

[15] Official Journal of the European Communities, C 191, 29/07/1992.

членки, да върви напред, без това да означава създаването на Европа на две скорости. С присъединяването на все повече държави към ЕС се задълбочават икономическите, политическите и културните различия между държавите членки.

Така с Договора от Амстердам[16] се реализира механизъм, който да позволява едни държави членки да напредват в интеграцията спрямо останалите. Съществува обаче една закономерност между нормативното установяване на т.нар. засилено сътрудничество и друг важен за ЕС процес, а именно разширяването. Неслучайно точно Договорът от Амстердам закрепва засиленото сътрудничество, имайки предвид неговата основна роля да подготви ЕС за предстоящото разширяване. Въвеждането на този нов механизъм е част от подготовката на ЕС да приеме за членове бивши социалистически държави, които все още нямат здрави демократични устои и в които пазарната икономика е в процес на развитие. По този начин европейският законодател прави опит да избегне забавяне в процеса на изграждане на ЕС. На засиленото сътрудничество се гледа като на „средство за напредък, а не за връщане назад“[17].

И ако досега се е избягвало да се говори за Европа на различни скорости, какво се е променило днес, за да може председателят на ЕК ясно да заяви[18], че това е бъдещето, което очаква ЕС? Отговорът има два аспекта:

1. Става ясно, че в контекста на все по-хетерогенен съюз и водене на преговори с кандидати за членство налагането на тази доктрина става все по-необходимо за запазване на стабилността на интеграционната общност. Особено след Източното разширяване, Европа на различни скорости се оказва вариант за консолидиране на неравномерно напреднали държави в един съюз.

Несъмнено се установява правопропорционалната зависимост между политиката на разширяване и процеса на затвърждаване на диференциацията. И ако досега този въпрос не се е обсъждал, то днес това явление е на дневен ред. В контекста на разширяващ се съюз, Европа на различни скорости се оказва единственото решение. По думите на председателя на ЕК, в съюз от 33 или 35 държави членки диференциацията е неизбежна[19].

2. Необходимостта от Европа на различни скорости има и друг аспект. Тя се оказва и решение на проблема с държави, които отдавна членуват в ЕС, но не желаят да участват в изграждането на „все по-тесен съюз“. По този начин, при желанието на определени държави за по-тясно сътрудничество, ще се избегне рискът от блокиране на процеса на задълбочаване на интеграцията. Противник на „все по-тесния съюз“ е Великобритания, която ясно заявява желанието си да се възползва от „opt-out“ възможността и тази формулировка в Учредителните договори да не се прилага спрямо

---

[16] Official Journal of the European Communities, C 340, 10/11/1997.

[17] Жаке, Ж. П. (2007), „Институционно право на Европейския съюз“, София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с.139.

[18] EUobserver.com (2015), Juncker foresees two-speed Europe.

[19] Пак там.

нея[20]. Ето как диференцираният подход се оказва възможно решение на проблемите както с държави, които евентуално искат да напуснат ЕС заради несъгласието си за задълбочаване на интеграцията, така и със страните, с които се водят преговори за членство.

След като дълго време се избягваше проблемът за установяването на диференциация в ЕС, днес тя се оказва много удобен механизъм за запазване на статуквото и стабилността в ЕС. Дошъл е критичният момент, когато трябва да се погледне реално на случващото се. Може ли ЕС да се разширява и едновременно с това да се върви към един „все по-тесен съюз"? Като че ли тези два процеса си противоречат. И мислейки какво би било решението на този казус, се оказва, че то постепенно се е оформило в практиката. Докато Европа на различни скорости е била неудобна за обсъждане тема, днес тя се оказва възможното решение. Може би това е цената, която трябва да се плати, за да върви напред европейската интеграция. ЕС на различни скорости позволява държавите все повече да следват своите интереси и да участват в предпочитани от тях политики. Това води до желание на гражданите за референдуми „за" или „против" членството в ЕС.

Но нуждата от реформиране на политиките на ЕС, заявяването на ЕС на различни скорости, оставят политиката за разширяване на заден план заради необходимостта от изготвянето на ясна визия за бъдещето развитие на Съюза и неговата готовност да приеме нови държави.

Наистина ли е изчерпан настоящият модел на интеграция в ЕС?

Казусът Великобритания

Член 50 на Договора от Лисабон въвежда правна регламентация на възможността за напускане на ЕС[21]. Той предвижда двегодишен срок[22] за евентуално напускане на ЕС.[23]

На 23.06.2016 г. предстои Великобритания да проведе референдум[24]. Освен това британският министър-председател заявява, че резултатът ще е решаващ и друг референдум няма да има[25,26]. Кампанията против ЕС е водена от бившия кмет на Лондон

---

[20] EurActiv.com (2013), UK's Cameron aims to erase EU goal of 'ever closer union'.

[21] Gostyńska-Jakubowska, A. (2016), 'The seven blunders: why brexit would be harder than brexiters think', Centre for European reform.

[22] Wheeler, B., Hunt, A. (2016), 'The UK's EU referendum: All you need to know', BBC.

[23] 'Clause governing withdrawal from the EU by a Member State'q The Lisbon Treaty.

[24] Dombey, D., Kwong, R.(2016), 'What is Brexit and why is the EU referendum being held?', Financial times.

[25] UK Parliament, 'Prime Minister sets out legal framework for EU withdrawal', 2016.

[26] Zalan, E. (2016), 'Cameron: No second chance after Brexit vote', EUobserver.

Борис Джонсън [27,28]. В тази ситуация с неизвестен край съществува риск от повторен референдум за независимост на Шотландия, която иска да е част от ЕС [29,30].

Евентуално излизане от общността ще има икономически, финансови и политически последици както за ЕС, така и за Великобритания. Великобритания се стреми да спечели специален статут, което може да бъде последвано като модел и от други държави. Преследването на национални интереси дълбоко възпрепятства интеграцията и съответно бъдещото разширяване на ЕС. Редица държави възприемат Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Европа на различни скорости като добри алтернативи на ЕС, какъвто го познаваме днес. Великобритания винаги е била противник на идеята за „все по-тесен съюз", дори има настоения за следване на модела на скандинавските страни[31], които са извън ЕС. Евентуално излизане на Великобритания може да доведе до значителни последици за политиката на разширяване. Освен нейното забавяне и други държави в ЕС ще тръгнат по дезинтеграционната плоскост на референдуми за излизане от ЕС. Поради тази причина референдумът е с ключово значение в контекста на проблема.

Обществените нагласи са почти изравнени и хората, които все още не са заели позиция, ще решат изхода на референдума. Според 49% от анкетираните европейци се очаква Великобритания да напусне ЕС.[32] В самата Великобритания, обаче, броят на хората, които смятат, че на референдума ще надделее вотът за Brexit, са 43%, докато по-голям брой британци (46%) вярват, че страната ще остане в Европейския съюз.[33]

Идеята, че евентуален Brexit може да стартира т.нар. „ефект на доминото" сред други страни, желаещи да напуснат ЕС, се споделя от около половината от участвалите в анкетата европейци (48%). Това пряко ще рефлектира негативно върху политиката на разширяване. При реална опасност държави да напуснат ЕС, процесът на разширяване ще изглежда крайно усложнен. Например, министър-председателят на Чехия заявява намерението си при излизане на Великобритания да проведе референдум за членството на република Чехия[34]. Този референдум се случва в период на огромни световни предизвикателства и ако Великобритания напусне ЕС, това ще е безпрецедентна проява на политическо саморазрушение. Ако Великобритания напусне ЕС, тя остава извън преговорите за Трансатлантическото партньорство за търговия и ин-

---

[27] Parker, G., Pickard, J., Allen, K., Dyer, G., Chazan, G. (2016), 'How the star players on rival Brexit teams line up', Financial times.

[28] EurActiv.com with AFP,(2016), Brexit campaign begins, Boris Johnson compares EU to 'prison'.

[29] Barker, A. (2016), 'What a British divorce from the EU would look like', Financial times.

[30] EurActiv.com with Reuters, (2016), Poll: UK voters fear Scottish independence more than leaving EU.

[31] Harris, A. (2016), 'UK shouldn't follow Swiss or Norwegian model', Euractiv.com.

[32] Chadwick, V. (2016), 'Half of Europeans think Britain will leave the EU', Politico.

[33] Financial times, (2016), 'UK's EU referendum, Brexit poll tracker'.

[34] Bednárová, L. (2016), 'Sobotka speaks out against Brexit and Czexit', EurActiv Czech Republic.

вестиции. САЩ нямат интерес от двустранни преговори с отделни държави, което може да натежи при вземането на решение[35,36,37,38].

Дезинтеграционни процеси и настроения за излизане от еврозоната се наблюдават в Гърция, Италия и Финландия. Те могат силно да се обвържат с идеята за Европа на различни скорости. Гръцкият дълг и дестабилизацията са причина за заплахата от Grexit. Несигурността след гласуване с „да“ за излизане на Великобритания от ЕС ще постави под неудържим натиск парично закъсалата икономика на Гърция.

Желанието за референдуми „за“ или „против“ ЕС набира скорост. Проучване на социологическото бюро „Ipsos-MORI“ е реализирано сред повече от 6000 граждани на осем страни - членки на ЕС[39]. Около 45% от анкетираните в Белгия, Германия, Испания, Италия, Полша, Унгария, Франция и Швеция са заявили, че искат свикването на подобен референдум в тяхната страна[40]. А средно една трета искат излизане от ЕС при възможност. Делът на онези, които биха гласували страната им да напусне ЕС, варира от 48% за Италия до 22% за Полша[41]. Статистиката доказва влиянието на референдума във Великобритания и евентуалния ефект, който ще има върху политиката на разширяване на ЕС.

Излизането на Великобритания от ЕС би било изключително тежко предизвикателство за оцеляването на ЕС такъв, какъвто го познаваме. Подобно решение би дало ход и би засилило редица други тлеещи противоречия в Съюза. Засилващите се дезинтеграционни процеси рефлектират пряко върху политиката на разширяване. Те възпрепятстват нейното развитие и създават скептични настроения относно разширяването на ЕС. Доказателство за това е проведеният референдум в Нидерландия, също така и настроенията в редица държави за референдуми, поставящи под въпрос членството им. Нидерландският референдум показва на практика блокирането на процеса на разширяване, макар и в контекста на споразумението за асоцииране с Украйна, причинен от скептични нагласи и неодобрение относно европейската политика на страната. Възможност е договарянето на клауза за изключение. Договореният с ЕС по-специален статут на Великобритания би създал достатъчно импулси и възможности за страните - членки на ЕС, да изведат на преден план свои собствени претенции. Клаузите за изключение могат да се превърнат в честа практика. Важен е прецедентът, но каквото и да решат британците от тук нататък, той вече е създаден. Политиката на разширяване вече може да се разглежда в нов, различен контекст. Алтернатива на членство в ЕС остава участието в Европейското икономическо пространство.

---

[35] Michael, Shindler (2016), ‘Obama is Wrong to Discourage Brexit’, Centre for Policy Studies. CapX.

[36] EurActiv.com with AFP, (2016), Juncker says Brexit would have ‘unforeseeable consequences’.

[37] Cadman, E., Donnan, S. (2016), ‘UK after Brexit: options for trade deals if voters elect to leave’, London, Washington, Financial times.

[38] EurActiv.com with AFP, (2016), ‘Obama: EU membership magnifies Britain’s world status’.

[39] Ipsos MORI Brexit poll, (2016).

[40] Teffer, P. (2016), ‘French and Italians want UK-type votes on EU’, EUobserver.

[41] EurActiv.com with Reuters, (2016), Poll: Nearly half of Europeans want own votes on EU, like UK.

Европейското икономическо пространство като алтернатива за членство

Политиката на Европейския съюз спрямо ЕИП[42] цели по-дълбоко и тясно сътрудничество със страните от Европейската асоциация за свободна търговия и по-конкретно – разширяване на вътрешния пазар за Съюза с държавите, членуващи в организацията, които не желаят да се присъединят към Европейския съюз или все още не са го направили, тъй като имат намерение да поддържат само търговски отношения с него. В крайна сметка, потвърждение за същността на тази политика бяха заключителните цели[43], които държавите от ЕИП си заложиха по време на проведените споразумения през 2013 г., а именно да затвърдят рамката, в която държавите от ЕИП ще продължават да допринасят за облекчаването на социалните и икономически различия.

Специфично за ЕИП е, че държавите от Европейската асоциация за свободна търговия – ЕАСТ (Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, но без Швейцария) имат правомощието да влияят върху оформянето на законодателството, което има отношение към политиката на Европейското политическо пространство още на етапа на подготовка и съгласуване на предложението – възможност, залегнала още в Споразумението за ЕИП, както и да участват в експертните групи на Европейската комисия и да дават коментари от името на ЕИП по проектите на законодателни актове[44].

Въпреки предимствата, които членството им в ЕИП предлага на държавите от ЕАСТ, за да влияят в законодателния процес, те не могат значително да повлияят върху вземането на окончателните решения за приеманото законодателство от ЕС, защото нямат право на глас.

Към момента институциите, които са отговорни за развиването на политиката на ЕИП, имат стълбовидна структура. Подобна структура, обаче, е вече позната в европейската история, когато преди Договора от Лисабон европейските политики на ЕС също се градяха на стълбовидната структура, което е и показателно за сходния ритъм на интеграция на ЕС. А по отношение на разделението на правомощията по политиката на институционално ниво, може също да се говори за дуалност в управлението. Именно поради това възможността ЕИП скоро да стане част от политиката на Европейския съюз или да смени курса и да се обособи като алтернатива на членството в ЕС, което да включва както държави - членки на ЕС, така и други държави, е напълно реалистична.

---

[42] Bahadir, A., Fayos, F. G., 03/2016, The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North, europarl.europa.eu.

[43] European External Action Service, 22 January 2014, Launch of negotiations on Renewal of the European Economic Area Financial Mechanism, eeas.europa.eu.

[44] The European Economic Area, (2004), Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int.

Защо е алтернатива за членство?

Норвегия, редом с Исландия и Лихтенщайн, е част от ЕИП и има подписано споразумение за асоцииране с Шенген (заедно с Швейцария)[45], което ѝ дава достъп до вътрешния пазар на Съюза. Това е и главната цел – да се разшири вътрешният пазар на ЕС към страните от Европейската асоциация за свободна търговия. Това се случва поради факта, че тези страни или не желаят да се присъединят към ЕС, или все още не са го направили.

Достъпът включва и ползване на четирите свободи – за движение на стоки, работна ръка, услуги и капитали, т.е. позволява възможността на гражданите на ЕИП да живеят, работят и учат във всички 30 държави от ЕИП. Доказателство е големият брой трудови имигранти, които са пристигнали в Норвегия от други страни от ЕИП през последните години[46], което идва да покаже колко е ефективна и важна наистина взаимната полза от общия пазар на труда в ЕИП. Всичко това допринася за активната роля, която продължава да играе Норвегия в развитието на вътрешния пазар в дългосрочен план, като това се осъществява в съответствие с целите, определени в стратегията *Европа 2020*, както и в *Акт за единния пазар I* и *Акт за единния пазар II* . Вътрешният пазар е важен инструмент за стимулиране на нов икономически растеж в Европа и особено в момент, когато континентът страда от последиците от световната финансова криза и огромната бежанска вълна.

Моделът доказва, че може да функционира достатъчно добре и дава сериозна заявка за алтернатива на членство, главно на база изключително добрите икономически отношения с ЕС, като във връзка с това статистиката сочи, че финансовият принос на Норвегия към бюджета на ЕС именно в областта на четирите свободи за периода 2014 - 2020 г. се очертава да достигне приблизително 388 млн. евро[47]. Тази тясна връзка между ЕС и Норвегия е изградена в резултат на историческите и културни връзки, географска близост, общи ценности и обща отговорност за върховенството на закона и правата на човека. Споразумението за ЕИП е и ще продължи да бъде на базата на европейската политика на Норвегия. Доказателство за това е, че то е в сила вече в продължение на около 20 години, а този период е белязан най-вече като един силен период на стабилност и икономически растеж[48].

Досега Норвегия не е била сериозно засегната от кризите, които преживя Европа. Въпреки това е в интерес на всички страни икономическата и финансова стабилност в Европа да се възстановяват. В този ред на мисли Норвегия допринася изключително за международните усилия на Международния валутен фонд (МВФ) както

---

[45] От настоящите четири държави - членки на ЕАСТ, само Швейцария не е член на ЕИП, но тя е подписала редица двустранни споразумения с ЕС.

[46] The mission of Norway to the European Union, Norway's financial contribution.

[47] Вж. 42.

[48] Norwegian Ministry of foreign affairs, Meld. St. 5 (2012 - 2013), Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU.

в Европа, така и на други места. Само за пример, през 2012 г. Норвегия е спомогнала да се повиши кредитният капацитет на МВФ чрез предоставяне на двустранен заем от 7 милиарда евро, което показва, че тя е солидарен и надежден партньор на ЕС. Заедно с Исландия и Лихтенщайн, Норвегия също така предоставя значителни средства за намаляване на икономическите и социалните различия в страните от ЕС. В допълнение на това, Норвегия си сътрудничи с ЕС по въпросите на външната политика и сигурността (главно заради отношенията им с Европейската служба за външни отношения – EEAS), околна среда, енергия и климат, рибарство, морско дело, изследвания и образование.

Що се отнася до политическите отношения между Норвегия и ЕС, имайки предвид, че те споделят редица общи фундаментални ценности и се сблъскват със сходни предизвикателства, сътрудничество на политическо ниво също съществува между тях главно по линия на членството на Норвегия в ЕИП. Има редица политически области, които са от особено значение за Норвегия и в които тя има познания и опит, за да допринесе в процесите на разработване на политика на ЕС. Примери за такива сфери са областта на енергетиката и околната среда, където страната съсредоточава голяма част от ресурсите си.

Друг важен двигател на модела „членство в ЕИП“ е, че Норвегия и ЕС са разработили сътрудничество и споразумения в области извън рамките на Споразумението за ЕИП. Това се отнася до областта на правосъдието и вътрешните работи, както и да въпросите на външната политика и политиката на сигурност. В този случай Норвегия продължава стабилната линия, която държи и се опира на Шенгенското сътрудничество. Тясното взаимодействие в тази област е от съществено значение поради общите предизвикателства, свързани с международната престъпност и миграцията.

До този момент Норвегия е приложила около три четвърти от европейското законодателство главно в областта на свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги[49]. Според официален доклад от декември 2012 г. за състоянието на отношенията между Норвегия и ЕС[50], споразуменията между двете страни се отразяват силно върху националното законодателство на Норвегия. Това е така, защото правилата по линия на членството ѝ в ЕИП и Шенген се приемат именно чрез националното законодателство, а впоследствие се прилагат от норвежките власти и могат също да се използват пред националните съдилища[51]. Следователно, тъй като европейското законодателство, макар и частично, вече е една естествено интегрирана част от националното законодателство на Норвегия, линията между двете е силно размита и в много области това сближаване прекрачва границите на трансграничния характер на отношенията между двете страни.

---

[49] Official Norwegian Report NOU (2012): 2. Outside and Inside, Chapter 27, Norway's agreements with the European Union

[50] Вж. 43

[51] Official Norwegian Report NOU (2012): 2. Outside and Inside, page.5

В резултат на гореизложените факти и данни, се достига до извода, че Норвегия и ЕС се радват на тясно сътрудничество на международно равнище, основани на споделени нагласи и ценности. Норвежките власти от своя страна възнамеряват да продължат да развиват това тясно сътрудничество, външната политика и политиката на сигурност с ЕС в области от взаимен интерес и в области, в които е възможно заедно да се постигне ефективност за международното сътрудничество. Такива области за допълнително сътрудничество могат да бъдат изграждането на демокрацията и правата на човека, изменението на климата и околната среда, международната помощ за развитие и усилията за насърчаване на мира и помирението. Европейските интистуции и държавите членки многократно изразяват подкрепа за Споразумението за ЕИП и други споразумения между ЕС и Норвегия, тъй като чрез него ЕС успява да постигне ясни и добри отношения с Норвегия, която е ключов търговски партньор и важен доставчик на енергия, морски дарове, капитали, услуги за морски транспорт, екологосъобразни решения.

Споразумението за ЕИП е ефективно и доказва, че функционира добре още от самото му начало. Въпреки това, динамичното развитие на ЕС през последните години, представлява някои нови предизвикателства за продължаване на ефективното, стабилно и динамично сътрудничество в рамките на ЕИП. Това личи от новите области на сътрудничество, които се появяват и в които се осъществяват важни институционални реформи. Тези промени имат отражение и върху сътрудничеството за ЕИП. Важно е да се осигури възможност за страните от ЕАСТ за участие в агенции на ЕС, контролни органи и други специализирани органи, които играят все по-важна роля в развитието на вътрешния пазар, като това трябва да бъде осигурено по начин, който е в съответствие със структурата и принципите на Споразумението за ЕИП. Необходимо е осигуряване на единно законодателство и на възможно най-висок стандарт в цялото ЕИП, което да е в интерес и на двете страни.

Изводи

От самото си създаване Европейската общност се развива и обогатява посредством разширяването. Днес обаче държавите членки са много повече от едва шестте страни основателки. Изисква се време, за да се консолидират всички те помежду си, относително да уравновесят нивата си на развитие и да синхронизират провежданите помежду си политики. Поради тази причина задълбочаването се налага като приоритет.

По нов начин се гледа на готовността за членство в ЕС, което усложнява и удължава преговорните процеси. В допълнение, политическите, социалните и икономическите условия също влияят върху процесите на разширяване и задълбочаване – поставят националния фокус вътре в държавите членки и променят динамиката. Това води до увеличаване на евроскептицизма. Идеята за Европа на различни скорости става все по-актуална. На нея вече се гледа не като на проблем, а като на вариант за бъдещото функциониране на ЕС в рамките на все по-хетерогенен съюз. Това се оказва възможно

решение както за тези държави, които не са икономически напреднали колкото останалите, така и за тези, които не желаят да участват в задълбочаването на интеграционния процес. Доказателство е желанието за провеждане на референдуми, поставящи под въпрос членството в ЕС. Те поставят в нов контекст политиката на разширяване.

Следователно, не е изключено с бързите си темпове на развитие и евентуално разширяване на ЕС с държавите от ЕИП, ЕИП да се превърне в неразделна част от политиката на ЕС или да поеме в друга посока и да се развие в изцяло самостоятелно звено от ЕС, което да помещава в себе си и държави от новите съседи на ЕС, които практически да членуват в ЕС не като пълноправни членки в него, а само посредством участието си в ЕИП. Такъв пример е Норвегия, чиито отношения с ЕС се радват на тясно сътрудничество на международно равнище, като те са основани на споделени нагласи и ценности. По тази линия е възможно да се смята членството в ЕИП на държави като Норвегия за алтернативно на членство в ЕС, но само по отношение на вътрешния пазар, който така или иначе винаги е бил водещ в политиката на ЕС.

В политиката на разширяване на ЕС към настоящия момент няма достатъчно разширяване поради редица вътрешни и външни фактори. Всяка държава членка предявява претенции и се ръководи от собствените си интереси и по този начин се блокира процесът на вземане на решения. Преговорните процеси с бъдещите държави членки стават все по-трудни за финализиране. Диверсификацията позволява на държавите да се въздържат от задълбочена интеграция на всички нива. Това ще даде тласък на ЕС на няколко различни скорости.

Библиография

1. Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.
2. Готрон, Ж.-К. (2006), „Европейско право“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
3. Европейското икономическо пространство (ЕИП), June 2004, Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int
4. ЕК, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.
5. ЕК (2016), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.
6. Жаке, Ж. П. (2007), „Институционно право на Европейския съюз“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
7. Начев, И. и Шивергева, М., „Разширяване на Европейския съюз и предприсъединителни стратегии“, електронен учебник към НБУ „Ние в Европейския съюз“.
8. Попова, Ж. (2011), „Право на Европейския съюз“, София: Сиела Норма.

9. Шопов, В. (2013), „Европейската политика на разширяване: мисия замразена“, сп. „Дипломация“, брой 10
10. Bahadir, A., Fayos, F. G., 03/2016, The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North, europarl.europa.eu
11. Barker, A.(2016), ‘What a British divorce from the EU would look like’, Financial times
12. Bednárová, L. (2016), ‘Sobotka speaks out against Brexit and Czexit’, EurActiv Czech Republic
13. Cadman, E., Donnan, S. (2016), ‘UK after Brexit: options for trade deals if voters elect to leave’, London, Washington, Financial times
14. Chadwick, V. (2016), ‘Half of Europeans think Britain will leave the EU’, Politico
15. ‘Clause governing withdrawal from the EU by a Member State’, The Lisbon Treaty
16. De Grauwe, P. (2016), ‘Why the European Union will benefit from Brexit’, Ivory Tower
17. Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson T., Van Reenen J., The UK Treasury analysis of ‘The long-term economic impact of EU membership and the alternatives’: CEP Commentary, Centre for economic performance, LSE.
18. Dombey, D., Kwong, R. (2016), ‘What is Brexit and why is the EU referendum being held?’, Financial times.
19. EurActiv.com with AFP (2016), Brexit campaign begins, Boris Johnson compares EU to ‘prison’.
20. EurActiv.com with AFP (2016), Juncker says Brexit would have ‘unforeseeable consequences’.
21. EurActiv.com with AFP (2016), Obama: EU membership magnifies Britain’s world status.
22. EurActiv.com with Reuters (2016), Poll: Nearly half of Europeans want own votes on EU, like UK.
23. EurActiv.com with Reuters (2016), Poll: UK voters fear Scottish independence more than leaving EU.
24. EurActiv.com (2013), UK’s Cameron aims to erase EU goal of ‘ever closer union’
25. European Commission (2014), Memo, Brussels
26. European Commission, (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism
27. European Council (2016): European Council meeting (18 and 19 February 2016) - Conclusions, General Secretariat of the Council, February 19.
28. European External Action Service, 22 January 2014, Launch of negotiations on Renewal of the European Economic Area Financial Mechanism, eeas.europa.eu
29. EUobserver.com (2015), Juncker foresees two-speed Europe.
30. EUR-Lex, Glossary of summaries, Opting out.
31. Financial times (2016), UK’s EU referendum, Brexit poll tracker
32. Gostycska-Jakubowska, A. (2016), ‘The seven blunders: Why BREXIT would be harder than BREXITERS think’, Centre for European reform.

33. Harris, A.(2016), 'UK shouldn't follow Swiss or Norwegian model', Euractiv.com
34. HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives (2016), Crown copyright, Williams Lea group.
35. Ipsos MORI Brexit poll, (2016)
36. John Curtice, Senior Research Fellow at NatCen and Professor of Politics at Strathclyde University (2015), 'Britain divided? Who supports and who opposes EU membership'.
37. Mads Dagnis Jensen & Holly Snaith (2016): When politics prevails: the political economy of a Brexit, Journal of European Public Policy.
38. Michael, Shindler (2016), 'Obama is Wrong to Discourage Brexit', Centre for Policy Studies. CapX.
39. Norwegian Ministry of foreign affairs, Meld. St. 5 (2012 - 2013) Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU.
40. Official Journal of the European Communities, C 191, 29/07/1992.
41. Official Journal of the European Communities, C 340, 10/11/1997.
42. Official Norwegian Report NOU 2012: 2. Outside and Inside.
43. Official Norwegian Report NOU 2012: 2. Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union.
44. Oliver, Tim (2013) 'The EU's unwillingness to discuss the possibility of a 'Brexit' is playing into the hands of Eurosceptics', LSE European Politics and Policy
45. Parker, G., Pickard, J., Allen, K., Dyer, G., Chazan, G. (2016), 'How the star players on rival Brexit teams line up', Financial times
46. Pisani-Ferry, J. (2016), 'Is Europe Worth the Effort?', Project Syndicate, March 1.
47. Teffer, P. (2016), 'French and Italians want UK-type votes on EU', EUobserver.
48. The European Economic Area (2004), Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int
49. The mission of Norway to the European Union, Norway's financial contribution.
50. UK Parliament (2016), 'Prime Minister sets out legal framework for EU withdrawal'.
51. Wheeler, B., Hunt, A. (2016), 'The UK's EU referendum: All you need to know', BBC.
52. Zalan, E. (2016), 'Cameron: No second chance after Brexit vote', EUobserver

Има ли достатъчно
Европа и съюз в Европейския съюз?

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2016 г.

ISBN 978-954-8702-39-3

MINERVA
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

9 789548 702393