

Бъдещето

на

ЕС

ново начало или предизвестен край?

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



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

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

София, 2016 г.

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

Бъдещето на ЕС - ново начало или предизвестен край?

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

София, 2016

Научна редакция:

доц. д-р Румяна Коларова

доц. д-р Калоян Симеонов

гл. ас. д-р Гергана Радоикова

Съдържание

Преговор 7

Раздел първи.

Доклади на докторантите 9

Трансформационната сила на Европейския съюз:
аргументи „за“ и „против“

Анна Плачкова,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“11

Разлики в политиката на разширяване
на Европейския съюз към Западните Балкани
и страните от Централна и Източна Европа:
нов подход със скромни резултати?

Велислав Иванов,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“29

Европейският съюз между интеграцията
и националните интереси

Анастас Стефанов и Димитър Ганев,
катедра „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“40

Европейският съюз и новите предизвикателства
на трансформиращия се суверенитет -
перспективи

Бианка Тошева,
катедра „Международни отношения“,
факултет „Международна икономика и политика“,
Университет за национално и световно стопанство47

Радикално десните популистски партии
в постмодерната държава

*Диана Донкова,
катедра „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“57*

Въпросът за европейската идентичност
в документите на Европейския съюз

*Радосвета Дракева,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“66*

Неформално управление в Съвета
на Европейския съюз

*Димитър Лилков,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“77*

Програма в областта на цифровите технологии
на Европейския съюз и отваряне на обществените данни

*Калина Георгиева,
катедра „Теория и история на държавата
и правото“, Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“87*

Семейните нагбавки като инструмент
в борбата срещу социалното изключване на деца,
застрашени от бедност, в контекста
на европейската социална политика.
Случаят България.

*Десислава Антонова,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“97*

Възможности за развитието на пазарноориентиран
модел на финансовата система на Европейския съюз

*Иван Нейчев,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“112*

Създаване и еволюция на теорията
за оптималните валутни зони

*Христо Панев,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“* 126

Предизвикателства пред завършването
и разширяването на банковия съюз в ЕС

*Росица Петкова,
експерт по европейските въпроси
в областта на финансовите регулации* 137

Необходима ли е специална защита
на потребителите на финансови услуги

*Снежанка Колева,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“* 149

Съдържание на понятието за интелектуална собственост.
Бележки към понятието за собственост.

*Милена Демирева,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“* 158

Affect: The Necessary Ingredient for the Success of the 2015
Paris Climate Conference

*Political Studies Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“* 169

Раздел Втори.

**Дискусия на „отвореното пространство“ -
резултати от обсъждането по време
на докторантската конференция** 179

Преговор

Настоящият сборник обединява научните доклади от съвместната докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Участие в събитието взеха и докторанти от катедра „Теория и история на правото“ към Юридическия факултет на СУ и катедра „Международни отношения“ на Университета за национално и световно стопанство. Конференцията се организира със съдействието и подкрепата на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.

В процеса на подготовка на своите дисертационни трудове докторантите от двете катедри работят по теми, които имат множество допирни точки. Голяма част от разглежданите въпроси са свързани с историята и функционирането на институциите на ЕС, формирането на политиките на ЕС, актуални проблеми, пред които е изправен ЕС, като например европейската идентичност, икономическата и финансовата криза, бежанската криза и др.

Темата на конференцията - **„Бъдещето на ЕС - ново начало или предизвикателство?“** - даде възможност на докторантите да обсъдят ключови проблеми и предизвикателства пред европейското обединение, като всеки един от тях постави акцент върху специфичен въпрос, застъпен в неговия дисертационен труд. Конференцията се превърна в добра и динамична платформа, както за подобряване на академичния обмен между докторантите, така и за споделяне на полезни практики за усъвършенстване на качеството на научните трудове.

Във втората част на конференцията се проведе дискусия на „отвореното пространство“. Тя беше провокирана от основните тези и послания в докладите на докторантите в първата част на дискусията. В нея активно участие взеха също преподаватели и студенти.

Всеки един от докладите е рецензиран от двама преподаватели. Рецензии и бележки по докладите предоставиха проф. д-р Ингрид Шикова, проф. д-р Нели Огнянова, доц. д-р Румяна Коларова, доц. д-р Калоян Симеонов, доц. д-р Борис Попиванов, гл. ас. д-р Милен Любенов, гл. ас. д-р Николина Цветкова, гл. ас. д-р Гергана Рагойкова.

Конференцията е резултат от успешното сътрудничество с Фондация за свободата „Фридрих Науман“. Нейно продължение ще бъде участието на шест от отличилите се докторанти в конференция на тема „Бъдещето на Европа на свободата: края на една мечта?“, която се организира от Регионалния офис на фондацията и ще се проведе в Букурещ през септември 2016 г.

раздел ПЪРВИ

ДОКЛАДИ НА ДОКТОРАНТИТЕ

Трансформационната сила на ЕС: аргументи „за“ и „против“

Анна Плачкова

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

Abstract

The European Union's enlargement policy is considered to be the most successful foreign policy instrument of the EU. In the process of preparing for membership and implementing the policy of conditionality the EU strives for peace, prosperity and stability in the continent. By joining the EU in 2004 and 2007 the countries from Central and Eastern Europe confirmed the core values and principles of democracy and rule of law, reaffirming their will to develop accordingly. The question is whether the same success could be accomplished in the context of EU's enlargement to the Western Balkans. There is a widespread opinion among the EU's political elite that at this point the countries from the Western Balkans should stay in the EU's „waiting room“ since they are too far from covering the accession criteria. Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia and Kosovo have been it the EU's „waiting room“ for more than a decade trying to carry out difficult and ambitious reforms in order to become members of the EU, and they are not already sure if the member states want them to be part of the Union. This is the point where the „enlargement fatigue“ meets the „accession fatigue“ of the countries from the Western Balkans. As a result the credibility of the role of the EU in the region declines, and postponing the problem's solution questions the ability of the Union to exercise influence. The difference with the countries from Central and Eastern Europe is not only in the level of the consolidation of democracy, but also in the system of state and state capacity. For the first time in its history the EU takes part in formation of new states, who apply for membership. The EU has already proved its transformation power for integrating countries, but now it faces the challenge to integrate territories of contestable status. This double task demands new enlargement approach for the European Union.

Разширяването е смятано за най-успешната външна политика на ЕС¹. В учредителните документи на Съюза и в последващите им модификации изрично се посочва, че основна цел на ЕС е да насърчава мира,

¹ Schimmelfennig, 2008; Gateva, 2015; Börzel, 2011; Grabbe 2006; Hughes et al 2005, Dimitrova, 2004.

просперитета и стабилността на континента. С присъединяването си към ЕС през 2004 г. и 2007 г. страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ) заявяват своята лоялност към ценностите и нормите, свързани с демокрацията и върховенството на правото и затвърждават своето желание за развитие в посока демократизация². Чрез процеса на подготовка за членство, прилагайки основно политиката на условност спрямо страните кандидатки, ЕС се стреми да реализира поредица от конкретни цели, на първо място измежду които са експанзията на общия европейски пазар и произтичащият от него устойчив икономически ръст³. Въпросът обаче е доколко заявеното се превръща в реалност, защото през последните години поредица от автори поставят под съмнение придвижването в тази посока, и то не като проблем на отделна държава, а като общ проблем за страните от ЦИЕ⁴. При формулирането на критериите от Копенхаген ЕС на практика приоритизира развитието на пазара и не е ясно в каква степен насърчава декларираните дейности, свързани с демокрацията и върховенството на правото. Ето защо е интересно да се проследи дали е имало реален прогрес и дали СЦИЕ са се демократизирали с подготовката за членство.

За страните от бившия комунистически блок присъединяването към ЕС е основен приоритет, защото на него се гледа като средство за политическа и икономическа стабилизация и модернизация и най-вече за необратимост на прехода и откъсване от зоната на влияние на Русия⁵. В процеса на подготовка на разширяването СЦИЕ и ЕС нямат пълно съгласие по отношение на мотивите за разширяване. Начинът, по който ЕС реализира разширяването, е повлиян от опасенията, че СЦИЕ нямат икономическата способност да удържат на конкурентния натиск, а и институционалният апарат на тези държави не е направен така, че да провежда публични политики, каквито са норма за страните от ЕС. Опасенията на ЕС са свързани основно с икономическите аспекти на разширяването, тъй като присъединяването на нови държави от ЦИЕ ще доведе до включване на население от различни социални и икономически контексти, нисък БВП и гъмпингови цени, ниски стандарти и слаба социална защита на работната сила. Ето защо първоначалната цел на подхода спрямо СЦИЕ до голяма степен е отлагане на интеграцията, докато се вземе решение за това как да се избегнат опасностите, свързани с присъединяването на съвсем различни държави. Начинът на провеждане на източното разширяване трябва да реши едновременно две задачи: да не демотивира държавите канди-

² През юли 2013 г. ЕС се разшири отново, като към него се присъедини Хърватия от Западните Балкани. Настоящият доклад се фокусира върху страните от ЦИЕ.

³ Cremona, 2003, Maresceau, 1997, Grabbe, 2006, Hughes et al. 2005.

⁴ Ag, 2015; Менделски, 2015.

⁵ Балаш, 1997; Инотай, 2003; Димитрова, 2004.

датки и същевременно да не допусне присъединяването на страна, която не притежава необходимия ресурс за пълноценно членство. Създава се инструментариум за разширяване, който постепенно да компенсира цивилизационната различност и да реализира двете задачи⁶.

Целта на настоящия анализ е да проследи академичния дебат за трансформационната роля на ЕС - дали използваните аргументи „за“ и „против“ на двете страни са от един порядък и дали може да се установи коя от двете надделява или са от различен порядък и следователно не може да има окончателно „общо решение на въпроса“. За целта първоначално ще се изясни смисълът на широко разпространения в литературата термин „европеизация“, а след това ще се представят инструментите на политиката на разширяване, с които ЕС може да влияе на държавите кандидатки, как те се променят във времето и в зависимост от ситуацията. Основният акцент ще бъде поставен върху прилагането на условност като характерно за разширяването към СЦИЕ и Западните Балкани. Очакването е, че след като условността е основният инструмент на ЕС спрямо държавите кандидатки, то нейните плюсове и минуси ще свидетелстват и за цялостния потенциал за влияние от страна на ЕС. След изследване на литературата, посветена на европеизацията, може да бъде констатирано, че самата традиция, която изследва успеха или неуспеха от разширяването на ЕС, не е единна, а поляризирана и съществува динамика в разгръщането на научното знание по адрес на европеизацията, която до голяма степен се предопределя от периода, през който различните автори осъществяват своите изследвания. Петото разширяване отмества акцента от изследването на факторите, които определят степента на успех на европеизацията, задвижвана от разширяването на ЕС, поради новото естество на задачата. Авторите започват да говорят за криза на източното разширяване и обратимост на процеса на европеизация. Фокусът се измества от прилагането на законодателството на ЕС към кризата на върховенството на правото в страните от източното разширяване, вследствие на което се открояват и слабостите на политическия подход на ЕК спрямо разширяването⁷. Ето защо е важно да се анализира с какви аргументи се отстояват тези противоположни традиции.

Разширяването и процесът на европеизация

Разширяването често е определяно като най-успешната външна политика на ЕС, тъй като му ЕС да влияе върху оформянето на националните политики в съответствие с европейските норми и ценности. Разширяването представлява процес, при който едната страна е в

⁶ Marsceau, 1997, Muller- Graff, 2005.

⁷ Димитров, 2015.

доминантна позиция и се наблюдава асиметрия, но при който има взаимодействие. Важен въпрос отбъд тази дефиниция е дали обаче промяната на формалните правила и практики води до промяна и институционализиране на неформалните, дали правилата се прилагат, или остават като „празни черупки“ („empty shells“). В условията на слаби държавни институции неформални мрежи могат да изземат част от функциите на държавата. Когато преференциите на вето играчите са в противоречие с правилата, може да се стигне до ситуация, при която се спазват неформални правила, а формалните се запазват единствено за целите на външните изисквания⁸. Ако правителството на държавата кандидатка е изправено пред риска да загуби подкрепа на национално ниво вследствие на предприемането на реформи, то може да реши да отложи реформите и да изпълнява условията на ЕС единствено символично⁹. Въпреки наличието на дебят в съвременната литература по отношение на дефиницията на понятието „европеизация“¹⁰, употребата на термина в литературата се асоциира преобладаващо с влиянието на ЕС и въздействието на ЕС върху националните структури¹¹. Европеизацията е прекалено общият смисъл на всички политики, ориентирани към ефективно членство в ЕС. Целта е интеграционните процеси да не се натъкват на национални проблеми. Необходимо е хомогенизиране на социалния свят.

Общоприето е определението за европеизация, предложено от К. Радаели (2003), който дефинира европеизацията като *процес на конструиране, разпространение и институционализиране на формални и неформални правила, процедури, политически парадигми, стилове, начин на правене на нещата, споделени вярвания и норми, които първо са били определени и консолидирани на ниво ЕС, а след това са инкорпорирани в логиката на националния дискурс, идентичност, политически стил и публични процедури*.

Грациано и Винк (2006) твърдят, че европеизацията не е задължително процес, задвижван от горе надолу и не трябва да бъде разбиран като директен ефект на разширяването върху държавите членки и кандидатки. Влиянието на процеса не засяга единствено политики, но и актьори, идеи и дискурси. Европеизацията е интерактивен процес, който включва както процеси, задвижвани от горе надолу, така и процеси, задвижвани от долу нагоре¹². Проблемът е, че авторите, които анализират европеизацията, формализират процеса като модел от няколко фактора, които или са налични, или не са. Предполага се, че факторите са константи и не се анализират причините за тяхната поява, как си взаимодействат и как се променят.

⁸ Димитрова, 2010.

⁹ Steunenberg & Dimitrova, 2007.

¹⁰ Börzel, 2005; Radaelli, 2003.

¹¹ Sedelmeier, 2006.

¹² Börzel, 2002.

Заг разликите в начина на разбиране на европеизацията стоят методологически различия на авторите. Двата основни методологически подхода в литературата за европеизация са: институционален и социален конструктивизъм. Институционалният подход анализира европеизацията като промяна в основните национални управленски институции и политики, вследствие на развитието на институции, идентичности и политики на европейско ниво като процес на пряко рационално управление, което би могло да срещне съпротива от различни „пречки“ - вето играчи, местни традиции и пр.¹³ Социалният конструктивизъм, от друга страна, приоритизира по какъв начин европейските ценности и политически парадигми намират израз на национално ниво, оформяйки идентичностите и дискурсите¹⁴. С други думи, на мястото на прякото рационално действие привържениците на тази гледна точка поставят конструирането на субектите и практиките. В повечето случаи обаче задачата на авторите е да заявят своята различна гледна точка, а не да докажат нейното преимущество с по-добри аналитични резултати. Поради това като правило се заявява, че европейските ценности имат въздействие на национално ниво, но не се доказва, че то се е случило на практика и как тази перспектива променя разбирането ни за хода на европеизацията.

При политиката на разширяване спрямо СЦИЕ Европейският съюз прилага набор от позитивни и негативни инструменти за насърчаването на институционална промяна в страните кандидатки и съседните страни, като по този начин гарантира своите интереси, свързани със сигурността, стабилността, просперитета. ЕС и държавите членки разчитат на външни инструменти като: условност, техническа и финансова помощ, изграждане на капацитет, бенчмаркери и мониторинг, съвети и побратимяване (twinning)¹⁵.

Редица автори проследяват еволюцията на инструмента на условност¹⁶. В началото европейската идентичност е била единственото условие за членство. Единственото допълнително условие към разширяванията от 1981 г. и 1986 г. е държавите да бъдат плуралистични демокрации и да зачитат правата на човека, докато функционирането на пазарните икономики може да бъде подобро в следприсъединителния период. Но за разлика от тях условността е централен елемент на политиката на ЕС спрямо СЦИЕ. Заг еволюцията на условността може да се разпознае опитът на ЕС да влияе на новоприсъединяващите се държави с различни инструменти в зависимост от ситуацията. Прибавяйки допълнителни условия за разширяванията към страните от ЦИЕ

¹³ Sedelmeier, 2011.

¹⁴ Tanil, 2014; Chandler, 2013.

¹⁵ Grabbe, 2006.

¹⁶ Papakostas, 2012; Gateva, 2015.

и Западните Балкани, ЕС се стреми да компенсира „различността“ на тези държави или просто да отложи максимално във времето момента на присъединяване.

Принципът на условността е широко прилаган и за Западните Балкани и страните от ЕПС, както и в по-отдалечени части на света. Предполага се, че е ефективен, поради способността на Съюза да оказва натиск чрез промяна и прогрес, като изнася своите собствени ценности и достижения на правото. Ключовата линия на мислене за принципа на условността е разделянето на „тези членове на семейството“, които са готови да се присъединят към ЕС, и тези, които не са. Страхът от „другия“ е сред причините за появата на условността в контекста на подготовката на голямото източно разширяване на ЕС. Опасността е свързана с приобщаването на коренно различни държави, както от останалите държави членки, така и помежду си и опасенията, че разширяването ще доведе до повече разходи за бюджета и ще засегне ключови политики като общата селскостопанска политика, структурните фондове, свободното движение на хора. ЕС и държавите членки не могат да допуснат още едно проблематично членство като това на Гърция. Погледната по този начин, условността не би могла да има негативни страни, тя представлява опит за решаване на редица належащи проблеми, свързани с интегрирането на новите държави в правно-икономическия контекст на ЕС, помагайки им да се трансформират.

Проблемът е, че дори и една държава веднъж да е отговорила на определен критерий, е възможно през следващата година вече да не отговаря, тъй като обхватът на критериите непрестанно се мени.¹⁷ Успехът на условността се дължи на асиметрията между ЕС и държавите кандидатки. Тъй като държавите кандидатки са поставени в позиция на едностранно възприемане на правила, продиктувани от ЕС, това нарушава баланса между двете страни в предприсъединителния процес. По този начин принципът на условност отслабва позицията на държавите кандидатки, гарантирайки достатъчно натиск за изпълнението на изискванията, но не и достатъчно възможности за ответна реакция. След въвеждането на принципа на условност за петото разширяване, той става обект на критика като принцип и като начин на прилагане. Той променя завинаги правния подход към разширяването, отдалечавайки се от идеалистичната визия за равнопоставеност и партньорство, която е била водеща при първите вълни на разширяването.

Важен въпрос по отношение на ефективността от прилагането на принципа на условност е какво всъщност ЕС насърчава. Демокрацията е възприемана като основна ценност и условие за постигане на мир и просперитет в Европа. Ангажиментът за насърчаване на демокрацията е въведен с Договора от Маастрихт през 1992 г. На следващата година

¹⁷ Коченов, 2014.

с критериите от Копенхаген е въведено условие за „стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенство на правото, права на човека и защита на малцинствата“. Условието, прилагани спрямо СЦИЕ, са по-стриктни, отколкото тези за предишните етапи на разширяването. Въпреки това, поради липса на по-детайлна спецификация, е трудно да се оцени дали тези критерии са изпълнени откъдето минималното изискване за „свободни и честни избори“. Следователно се прилага формален подход на оценка и все още няма яснота по отношение на това какво предвижда демокрацията и какво ЕС има предвид под демокрация. Третирането на демокрацията по чисто процедурен начин, като „свободни и честни избори“ се дължи на факта, че разсъжденията върху нея почиват на наблюденията върху случаи, където я има и поради това няма никакво сетиво или обяснения за условията за валидност на наблюдаваното. Проблемът е, че централният въпрос на модерните представителни демокрации - дали те се доказват като ефективен механизъм за саморегулация на обществата чрез институционализация на отговорно управление - не намира решение чрез чисто процедурния механизъм на рутинни избори в многопартийна система.

Според Катрин Хаукенс и Анет Фрейберг-Инан (2012) ЕС се стреми към насърчаване на специфичен модел на демокрация в бъдещите държави членки - моделът на консенсусна демокрация на Лайпхарт. Предполага се, че осигурявайки всеобхватност, договаряне и компромис, този модел демокрация функционира по-добре в силно плурализирани общества, отколкото алтернативният модел на мажоритарна демокрация. Проблемът е, че пътищата за демократизация, представени в този модел, са установени въз основа на наблюденията на западните демокрации и не са лесно приложими в хибридните демокрации в ЦИЕ. Наследството от комунизма, в съчетание с други фактори като безусловната зависимост от държавата и липсата на пазарна икономика и гражданско общество преди началото на реформите, създава трудности пред развитието на подобен тип политическа култура и институционална организация в страните от ЦИЕ¹⁸.

В Западна Европа съвременната представителна демокрация е многовековен исторически процес, докато в страните от ЦИЕ историческите процеси са съществено различни и поради това тези общества трябва да разработят конкретни политики, за да достигнат политическите стандарти на съвременните западни общества. Пътищата за постигане на тази цел могат да бъдат вътрешни (когато националните възможности са благоприятни за насърчаване на демокрацията) или външни (когато възможностите за самостоятелно демократично развитие са ограничени). Външните усилията за демократизация, за които се предполага, че са от решаващо значение за мира,

¹⁸ Agh, 2015, Dimitrov et al. 2015.

стабилността и просперитета на Европа, се свеждат до подпомагане на местни актьори и насърчаване на местните продемократични тенденции. Поради тази причина външното влияние за демократизация се определя от спецификата на съответното национално общество. Спецификата обхваща социално-икономическите структури и механизми и културното наследство (политическа и административна култура) и производните форми на политическия живот в страната. В това отношение най-важните вътрешни политически актьори са гражданите, структурите на гражданското общество, националните елити (икономически, политически, интелектуални) и правителството (както и другите институции на политическата власт), които са отговорни за изготвянето на политиките. Разбира се, не винаги тези актьори са налични във всяко едно общество, а ако са налични, това не означава, че задължително са продемократично ориентирани.

Процесът на разширяването довежда и до разширяване на демократична Европа и се възприема от тези страни като най-успешната външнополитическа стратегия в историята на ЕС. След успеха на разширяването, Европейската политика за съседство (ЕПС) е разработена като алтернативна стратегия, за да изгради добри отношения с новите съседни държави и да насърчи демокрацията и ефективността на държавните институции на източните и южните съседи на ЕС, без да предлага перспектива за членство¹⁹. Съществуват различни причини, поради които стратегията на разширяване вече не е сред основните инструменти за влияние във взаимодействието с държавите от ЕПС. На първо място е въпросът за институционалните промени в рамките на самия ЕС след разширяванията от 2004 г. и 2007 г. От друга страна е готовността на държавите кандидатки да отговорят на изискванията за единен пазар и на политическите изисквания. Не на последно място е ефектът от разширяването върху последиците от глобалната рецесия и кризата в еврозоната. Всички тези проблеми насочват към въпроса за края на разширяването на ЕС.

Трансформационната сила на ЕС

Намерението на ЕС за създаване на кръг от приятели чрез ЕПС претърпява неуспех, което поставя под въпрос идеята за съвременната нормативна сила в Европа²⁰. Една от причините е именно липсата на напредък в посока на демократизация в тези страни. От друга страна, Бьорзел смята, че докато ЕС възприема ефективното и легитимното управление като допълващи се цели, демократизацията на полуавторитарните държави поема риска от дестабилизация в краткосрочен

¹⁹ Silander and Nilsson, 2013; Börzel, 2014.

²⁰ Silander and Nilsson, 2013.

план. В резултат на това насърчаването на ефективно и демократично управление отвежда до противоречиви цели. Това се нарича „дилема стабилизация - демократизация“. Нестабилността, която би възникнала при насърчаването на демокрацията в тези страни, всъщност е в противоречие с основната цел на ЕС за постигане на стабилност. Когато ЕС е изправен пред недемократични държави, вероятността от сблъсък е много голяма.

При анализа на напредъка в посока демократизация в страните, които са част от ЕПС, възниква въпросът за това дали можем да говорим за ЕС като нормативна сила в международната политика. Въпреки че различните учени твърдят, че ЕС не може да се квалифицира като нормативна сила²¹, Манерс представя интересна гледна точка като определя ЕС като „нормативна сила за идеи“. Той твърди, че нормативната сила се отнася до „способността да се оформят концепции за „нормалност“²². Концепцията за Европа като нормативна сила е свързана с пет основни норми: мир, свобода, демокрация, върховенство на правото и права на човека. Въпросът е дали тези параметри на „нормалност“ са достатъчни, за да може ЕС да реагира адекватно на съвременните международни предизвикателства? Нормата, свързана с демокрацията, дава насоки за това как политиката трябва да бъде провеждана на национално ниво - правилата, процедурите и поведението в рамките на политиката - и спомага за изграждането на очакванията на международно поведение в международната политика, като предлага колективна идентичност и стандарт на политическо поведение. Но имайки предвид слабото демократично развитие на държавите от ЕПС, може да се твърди, че ЕС е нормативна сила по отношение на политиката на разширяване само до степеня, в която има реални стимули, които мотивират напредъка на демократизацията.

В началото на новия век се е смятало, че ЕС има огромен потенциал за оказване на влияние върху СЦИЕ²³. Причината за това е, че всяко едно правителство в тези страни има за основен външнополитически приоритет присъединяване към Съюза. Един от основните проблеми, свързани с трансформационната роля на ЕС, който Грабе подчертава, е, че процесът на присъединяване насърчава възникването на силен централен екип, който да ръководи процеса, засилвайки тенденцията към заздравяване на „изпълнителното ядро“. Това се дължи на факта, че актьорите от ЕС гледат на процеса на приемане на европейски норми като на административно упражнение. Единствено държавните служители в централната администрация на СЦИЕ са „европеизирани“, докато обществото остава отдалечено от европейската интеграция,

²¹ Silander and Nilsson, 2013.

²² Manners, 2002.

²³ Grabbe, 2006.

намалявайки перспективите за възникване на паневропейски демос и изостряйки демократичния дефицит. В този смисъл самата Грабе ни подготвя за скептицизъм относно собствената ѝ оптимистична обща оценка на европеизацията.

В книгата на Грабе е отчетливо ясно, че начинът, по който е проекто разширяването, далеч не е безпроблемен и универсален, а за него се крие сложна система от взаимоотношения. В самия ЕС, който традиционно е възприеман като единен, се преплитат институционални интереси, които от своя страна се влияят от частни интереси и си съперничат. ЕК има мотиви за експанзиращо влияние в процеса на интеграция, но тъй като би се натъкнала на съпротива от страна на правителствата и отделните партии, тя е изградила система, при която нито правителствата, нито партиите могат да действат самостоятелно. Никой от тях не е достатъчно компетентен и затова те възлагат подготовката на разширяването на ЕК, което води до увеличаване на компетенциите ѝ и бюрократизиране на процеса с цел запазване на властовите позиции. Необходимостта от фактологичен контрол в съчетание с липсата на предварителна концептуална яснота отвеждат до въвеждането на техническо-процедурни инструменти за отчитане на промени в лицето на условността.

От изложените до момента аргументи става ясно, че ключът към трансформационната роля на ЕС е атрактивността на членството и предлагането на перспектива за членство на страните кандидатки. Дори и стремежите на държавите кандидатки на етапа на подготовка за членство да са свързани по-скоро с желанието за икономическа и политическа стабилност, ЕС въвежда редица условия, на които държавите трябва да отговарят към момента на присъединяване, които условия биха ги доближили до съществуващото сред държавите членки ниво. По този начин прилагането на политическа условност се превръща във водещ инструмент за реализиране на трансформационната роля на ЕС и европеизиране на потенциалните членки. Проблемът обаче е, че водещият инструмент се приема и за достатъчен. Ето защо намирам за важно отношението на съвременните изследователи към прилагането на политическа условност, което би свидетелствало и за силните и слабите страни на самия подход на ЕС спрямо държавите кандидатки. Винаги ли прилагането на условност е успешно? Винаги ли условността води до модернизация, либерализация на икономиката и демократизация?

Доминиращата логика сред поддръжниците на прилагането на условност като инструмент за разширяване на ЕС е възприемането на условността като стратегия на пазарене и награждаване за успех, при която ЕС предоставя стимули за изпълнението на условията. Това е така нареченият модел на външни стимули²⁴, при който се предполага,

²⁴ Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004.

че актьорите са рационално действащи максимизатори на ползите, които се стремят да увеличат своята сила и благодеяние. Основната хипотеза е, че вследствие на изчисление на ползите и загубите, държавите възприемат правилата на ЕС, ако наградите са повече от разходите по прилагането на правилата на национално ниво. Представителите на рационалното разбиране за условността не анализират в детайли „ползите“ и заместват липсващата конкретност на интересите с нищо незначеща метафора за „моркова“ на присъединяването, зад който стои разпознаваемата „тояга“ на изключването от процеса на разширяване на ЕС. Скритата предпоставка е, че членството в ЕС е безусловно благо за всички - тази предпоставка не се доказва, защото е сякаш консенсусна очевидност. Следователно факторите за успешно влияние на ниво ЕС са: яснотата на условията, размерът и близостта във времето на наградите. На национално ниво водещите фактори са преференциите на правителството; размерът на „пречките“ - разходите по прилагането, и наличието или не на вето играчи.

Двата алтернативни модела за влияние на ЕС върху държавите кандидатки, които също така спадат към позитивистката нагласа, са моделът на социално учене и моделът на извличане на поуки. Моделът на социално учене спада към полето на социалния конструктивизъм, при който актьорите са мотивирани от вътрешни идентичности, ценности и норми и се водят от тях при легитимирането на едно или друго решение. Степента, в която една държава кандидатка ще приложи правилата на ЕС, зависи от степента, в която тези правила съответстват на колективната идентичност и ценности²⁵. Според модела на извличане на поуки, държавите, които не са членки, прилагат правилата на ЕС, не водени от външни стимули или убеждения, а от разочарованието спрямо статуквото на национално ниво. Следователно, хипотезата е, че държавите прилагат правилата на ЕС, ако очакват, че те ще спомогнат за ефикасното разрешаване на местни политически проблеми. Както се вижда, изобщо не съществува хипотезата, че прилагането на правилата на ЕС могат да създават местни проблеми. Проевропейската ориентация се приема като естествено съществуваща по подразбиране.

Според представените модели на анализирани на инструмента на условност актьорите са рационално действащи участници, които могат да действат единно и да преценяват какво биха загубили или спечелили от предприемането или не на определени действия в съответствие с изискванията на ЕС. Проблемът е, че разбирането за условността през призмата на рационалния избор не включва цялата гама от актьори и нагласи, за които се предполага, че далеч не са единни в едно икономически и политически нестабилно посткомунистическо общество.

²⁵ Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004.

Един от основните въпроси, който поддръжниците на трансформационната сила на ЕС чрез прилагане на условност поставят в съвременната литература, е доколко способността за оказване на влияние на ЕС се запазва след присъединяването. Според Левиц и Поп-Елеш загубата на способността на ЕС за влияние (*leverage*) след като страните са се присъединили, е балансирана чрез комбинация от алтернативни механизми за оказване на влияние и механизми за свързване (*linkages*), включително по-голяма зависимост от помощта и търговията на ЕС и по-голямо взаимодействие със Запада, както за елитите, така и за обикновените граждани. Повечето възможности за работа и пътуване са свързани с по-високите очаквания към правителството и по-голяма политическа ангажираност, което може да бъде от решаващо значение за бъдещи реформи на управлението в региона. Седелмайер твърди, че въпреки че присъединяването променя структурата от стимули, заключването (*lock-in*) на предприсъединителните промени може да допринесе за тяхното постоянство, дори и след като силата на ЕС за санкциониране отслабне. Заключването зависи от комбинация от предпочитанията на правителството и вето играчите. В условията на слаба държавна институционална структура недържавните актьори, които са свързани с правителството чрез неформални мрежи, могат да играят важна роля. Ако институционалната промяна вече не отговаря на предпочитанията на правителството, ключовото условие е наличието на вето играчи, които да я отстояват. Вместо да влошават европеизацията, както често се твърди в литературата, местните вето играчи могат дори да я насърчават. Ако правителството счита дадена национална институция, която е създадена в отговор на условността на ЕС, за противоречаща на неговите интереси, то може да реши да я премахне или промени. От своя страна вето играчите (като партиите в коалиционните правителства или втората камара на парламента) могат да предотвратят промените, ако те предпочитат да запазят институционалното статукво²⁶. Проблемът е, че авторите, които анализират политиката на разширяване през призмата на рационалния избор винаги говорят за „страна“, а не за общества - като страна всички са еднакви или поне сходни, като общества те са несъизмерими поради фундаментални структурно-ценностни различия.

Освен представените положителни аспекти, които са изтъквани от водещи изследователи в съвременната литература за европеизация, съществува и критична нагласа по отношение на така прилаганата политическа условност. Сравнението между двете гледни точки - на поддръжниците и на критиците на условността, би могло да ни отведе до заключението за това какви са пропуските в политиката на ЕС спрямо държавите кандидатки.

²⁶ Sedelmeier, 2006.

Най-добрият начин да се гарантира успех на политическите и икономическите реформи е да се контролира напредъкът им, което е направено чрез нововъведената предприсъединителна стратегия. ЕС е установил връзка между ползите, които кандидатите са могли да получат от ЕС, и постигането на определени стандарти и изпълнението на определени условия. Условността е трябвало да има двоен положителен ефект: подпомагане на вътрешната демократична трансформация на държавите кандидатки и защита на самия ЕС. Всъщност условността, тръбвайки още от Копенхаген, декларира приоритет на демократизацията, но в съдържателно отношение се приоритизира единствено пазарната либерализация. Накратко, условността не касае демократичните реформи, още по-малко тяхната зависимост от върховенството на правото, откъдето и произтича изначалната обреченост на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който трябва да решава безпрецедентна задача с инструментариум, наследен от предприсъединителната условност.

Условността не успява да се превърне във функционален принцип в контекста на предприсъединителното насърчаване на демократизацията и върховенството на правото, а по-скоро се основава на асиметрични отношения и страх от „другия“. Исканията към страните често са противоречиви и не следват определени стандарти, за да оставят простор за дискреционни, чисто политически мотивирани решения, противоречащи на икономическата логика (*leeways*). Неопределеността е насочена към забавяне на процеса, поради опасения от разпадане на ЕС, а договорните отношения, на които се основава ЕС, са заменени от инструменти, които се базират на едностранни задължения. Липсва воля сред държавите членки за поемане на отговорност, което позволява на ЕК да увеличи компетенциите си и почти да монополизира отношенията със страни кандидатки. ЕС не следва ясна методология, а различни подходи, които са в полза на някои държави и дискриминират други. Един от най-големите парадокси в насърчаването на демократизацията от страна на ЕС в контекста на разширяването е противоречието между детайли на препоръките и неяснота за начина, по който сумата от детайли преминава в очакваното „европейско“ качество. От една страна, ЕС прилага подход на контролен списък към демократичната условност, при който преговорите за присъединяване са обвързани с това колко добре държавите изпълняват точките от ръководните документи на Комисията. От друга страна, политическите критерии за присъединяване остават неясни и не успяват да изразят това, което ЕС наистина иска от новите членки, когато става въпрос за функционирането на техните демокрации²⁷. Свидетелство за това, че на равнище Комисия ЕС не разбира вътрешната връзка между копенхагенските критерии, е фактът, че ежегодните доклади на ЕС по МСП рутинно хвалят България и Румъния

²⁷ Haukenes and Freyberg-Inan, 2013; Papakostas, 2012; Kochenov, 2014; Maniokas, 2001.

за изпълнени политически и правни стандарти, след което в икономическите раздели отправят критики към правни пречки пред икономическата либерализация, а в раздела за правосъдие и вътрешен ред препоръките са различни²⁸.

За разлика от представителите на оптимистичната парадигма критиците смятат, че замисълът за осъществяване на контрол и прилагане на условност е можел да бъде успешен, но ЕС не се възползва напълно от капацитета на инструмента на условност и намеренията не се осъществяват на практика. Критиците обръщат внимание на това какво всъщност промотира ЕС. Дори и да е установен успешен модел за разпространение на влияние, важното е дали насърчаваните от ЕС стандарти и норми са налице и сред държавите членки и дали фигурират в правото на ЕС. Според Папакостас и Коченов няма единен идеал за върховенство на правото, а демокрацията и върховенството на правото дори не са част от правото на ЕС. Процесът на контрол се бюрократизира и не се обръща внимание на реалния напредък на държавите, а само на това колко от препоръките на ЕК са спазени. Липсата на система за оценка на прогреса създава възможността и за оценка на напредъка на базата на политически обещания от страна на правителствата. Политиките не са насочени към структурните основи на проблемите, а към отделни резултати, които да позволят инструментът на условност да доведе до успех, но които са лесно обратими след време. Критиците обръщат внимание и на въпроса за устойчивостта на резултатите, постигнати чрез условността в следприсъединителния период.

Представените водещи аргументи на критиците на прилаганата от ЕС условност са основание за съпротива срещу реториката на успеха. Игнорирането на контекстуалните фактори може да доведе до неразбиране за това защо хибридните институционални договорености в СЦИЕ водят до различен тип политики. Още от представянето на различните гледни точки за дефиницията на термина „европеизация“ става ясно, че запазването на принципа на условност в сегашния му вид може да доведе до дестабилизация в дългосрочен план, тъй като голяма част от напредъка в предприсъединителния период всъщност се основава не на реални промени, а на политически обещания и формално въвеждане на правилата в националния контекст, имитирайки промяна. Проблемът е, че по този начин не се постига основната задача, която стои пред приобщаването на СЦИЕ към ЕС, а именно промяната в начина, по който се изготвят и реализират публичните политики.

При изследването на взаимовръзката между европеизация и условност Асприджис и Петрели (2012) стигат до заключението, че гостовърната предприсъединителна условност е необходимо, но не госта-

²⁸ Dimitrov et al. 2014.

тъчно условие за успешно насърчаване на процес на реформи. За да бъде ефективна, тя трябва да е съпроводена от благоприятни национални условия, а ЕС от своя страна трябва да вземе предвид културните различия между отделните държави, тъй като прилагането на единен подход към всички държави не е успешно („one size does not fit all“).

Заключение: опасностите пред политиката на условност

Сравнението между положителната и критичната гледна точка по отношение на прилаганата от ЕС условност като инструмент за стимулиране на процесите на либерализация, демократизация и модернизация в държавите кандидатки ни помага да очертаем плюсовете и минусите на стратегията, чрез която ЕС реализира своята трансформационна роля. Критичният поглед разкрива, че зад „рационално действащите актьори“ всъщност протичат различни политически процеси, които се обуславят от социално-икономическите специфики на всяка отделна държава. Това ни отвежда и към съдържанието на самата условност и опасностите, които възникват при игнорирането на тези индивидуални специфики и запазването на единния подход спрямо всички държави.

Въпреки че отношението към политиката на разширяване на ЕС не е изцяло положително, изследванията, които се отнасят с необходимата доза скептицизъм, са относително малко. Водещият в литературата аргумент за това, че ползите от членството в ЕС са достатъчен стимул страните кандидатки да предприемат трудни реформи, омаловажава трудностите, които тези страни срещат при прилагането на промените, изисквани от тях. Когато не съществува обществен консенсус около нормите на правото на ЕС, международният натиск може да създаде обратни стимули за правителствата да изготвят закони, които нито те, нито гражданите имат намерения да спазват. Съществуването на такива закони и тяхното неспазване показва на политиците и гражданите как могат да игнорират законите, основаващи се на такива норми. Вместо да укрепва обществения консенсус, нормотворчеството в редица страни показва, че могат да се приемат закони, само за да бъдат нарушавани. Ефективното прилагане на правото зависи не само от административния капацитет на държавата, но и от степента, до която ценностите, правилата и практиките се възприемат от държавните служители и гражданите. Правилата на ЕС, спуснати от горе, не могат да функционират като вътрешните правила, особено когато населението не е готово да приеме ценностите, заложили в тези закони („world of dead letters“ - новите държави членки въвеждат директивите, но не успяват да ги приложат)²⁹.

²⁹ Slapin, 2015.

Този въпрос е изключително важен в контекста на преобладаващото разбиране за перспективата за членство и ползите от членството в ЕС като достатъчен стимул за реализирането на реформи с цел приобщаване към останалите членки. Ако възприемем това за вярно, се предполага, че актьорите на национално ниво действат рационално, но безусловно преценявайки, че ползите от членството са по-големи от загубите от осъществяването на скъпоструващи реформи и по този начин, изпълнявайки всички зададени условия, те вече са приобщени към европейските стандарти. Проблемът е, че неопределеността на критериите за присъединяване, свеждането им до технически показатели и липсата на гъвкавост на инструментите на политическа условност спрямо спецификите на отделните държави не могат да гарантират, че правилата и процедурите на ЕС са въведени отвъд формалното ниво и са довели до промяна в начина на провеждане на публични политики. По този начин става възможно европейската интеграция да се движи от политически обещания, а процесът на европеизация, както бе представено и в изложението, да се свежда до европеизация единствено на държавните служители от централната администрация.

Библиография

1. Ágh, A. (2015), *'The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of nms-8 in the Past Quarter Century'*, Southeastern Europe 39 (2015) 1-24.
2. Aspidris, G. and Petrelli, M. (2012), *'When the EU met the western Balkans: Ready for the wedding?'*, Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe Vol. 15, No. 1, The EU and the Balkans: drifting apart? (2012), pp. 5-26.
3. Börzel, T. (2002), *'Member State Responses to Europeanization'*, JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2, pages 193-214.
4. Börzel, T. (2005), *'Europeanization: How the EU Interacts with its Member States'*, n: Bulmer, S. and C. Lequesne (Eds.). The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press.
5. Börzel, T. and van Hüllen, Vera (2014), *'One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy'*, Journal of European Public Policy, 21 (7): 1033-1049.
6. Börzel, T. (2011), *'When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe'*, KFG Working Paper Series, No. 30, September 2011, Kolleg-Forschergruppe (KFG) „The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin.
7. Cremona, M. (2003), *'The Enlargement of the European Union'*, Oxford, Oxford University Press, 2003, Collected Courses of the Academy of European Law, XII/1.
8. Chandler, D. (2013), *'Promoting democratic norms? Social constructivism and the 'subjective' limits to liberalism'*, Democratization, 20:2, 215-239.

9. Dimitrov, G., K. Haralampiev, S. Stoychev, Linka Toneva-Metodieva (2014), *'The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian Governments'*, St. Kliment Ohridski University Press.
10. Dimitrov, G., K. Haralampiev, S. Stoychev (2015), *'The Bulgarian route to the EU integration maze. In-Depth Analysis of the Specificity of Bulgaria's Integration Strategy and Its Implementation'*.
11. Dimitrov, G. (2015), *'The effect of late enlargements of the EU to the study of Europeanization: from a series of thematic shifts to a paradigmatic change'*, EUSA Fourteenth Biennial Conference, Boston Massachusetts.
12. Dimitrova, A. (2002), *'Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement'*, West European Politics, 25:4.
13. Dimitrova A. (2004), *'Enlargement-driven change and post-communist transformations: a new perspective'*, In: Dimitrova A.L. (Ed.) *Driven to change: The European Union's enlargement viewed from the east*. Manchester: Manchester University Press. 1-16.
14. Dimitrova, A. (2010), *'The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells?'*, Journal of European Public Policy, Issue 1, 17, p 137- 148.
15. Gateva, E. (2015), *'European Union Enlargement Conditionality'*, Palgrave, Macmillan.
16. Grabbe, H. (2006), *'The EU's transformative power. Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe'*, Palgrave Studies in European Union Politics.
17. Graziano, P. and Vink, M. (2006), *'Europeanization: new research agendas'*, London: Palgrave.
18. Haukenes, K. and Freyberg-Inan, A. (2013), *'Enforcing consensus? The hidden bias in EU democracy promotion in Central and Eastern Europe'*, Democratization, 20 (7): 1268-1296.
19. Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon (2005), *'Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality'*.
20. Inotai, A. (2003), *'The Enlargement of the European Union'*, Oxford, Oxford University Press, 2003, Collected Courses of the Academy of European Law, XII/1.
21. Kochenov, D. (2014), *'Overestimating Conditionality'*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 03/2014.
22. Kopstein, J. and Reilly, D. (2000), *'Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World'*, World Politics 53, no. 1 1-37.
23. Levitz, P. and Pop-Eleches, G. (2010), *'Why No Backsliding? The European Union's Impact on Democracy and Governance Before and After Accession'*, Comparative Political Studies, 43 (4): 457-485.
24. Maniokas, K. (2001), *'Methodology of the EU enlargement: a critical appraisal'*, LFP Rev.
25. Manners, I. (2002), *'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?'*, JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2, pages 235-258.
26. Maresceau, M. (1997), *'Enlarging the European Union: the relations between the EU and Central and Eastern Europe'*, NY, Longman.

27. Mendelski, M. (2015), *'The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe'*, *Southeastern Europe* 39, 318-346.
28. Papakostas, N. (2012), *'Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement'*, *L'Europe en Formation*, № 364, p. 215-235. DOI: 10.3917/eufor. 364.0215.
29. Radaelli, C. (2003), *'The Europeanization of public policy'*, In *The politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone and C. Radaelli, 27-56. Oxford: Oxford University Press
30. Richter, S. (2012), *'Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans'*, *Democratization*, 19 (3): 507-534.
31. Rupnik, J (2011), *'The Balkans as a European question'*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper.
32. Schimmelfennig, F. and 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; 669-687.
33. Schimmelfennig, F. (2008), *'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness'*, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 918-937.
34. Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2010), *'Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective'*, *Europe-Asia Studies*, 62 (3): 443-460.
35. Sedelmeier, U. (2006), *'Europeanisation in new member and candidate states'*, *Living Reviews in European Governance*, 1 (3). ISSN 1813-856X.
36. Sedelmeier, U. (2011), *'Europeanisation in new member and candidate states'*, *Living Reviews in European Governance*, 6 (1). ISSN 1813-856X.
37. Sedelmeier, U. (2012), *'Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lockin of Institutional Change after EU Accession'*, *West European Politics* 35 (1): 20-38.
38. Silander, D. and Nilsson, M. (2013), *'Democratization without enlargement? The European Neighbourhood Policy on post-communist transitions'*, *Contemporary Politics*, 19 (4): 441-458.
39. Slapin, J. B. (2015), *'How European Union Membership Can Undermine the Rule of Law in Emerging Democracies'*, *West European Politics*, 38:3, 627-648.
40. Steunenber B. & Dimitrova A.L. (2007), *'Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality'*, *European Integration online Papers* 11(5).
41. Tanil, G. (2014), *'The Social Constructivist Fusion Perspective: A Theory for Europeanization, Perspectives on European Politics and Society'*, 15:4, 483-499.

Разлики в политиката на разширяване на Европейския съюз към Западните Балкани и страните от Централна и Източна Европа: нов подход със скромни резултати?

Велислав Иванов

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

Abstract

The enlargement policy of the European Union, with conditionality as its key characteristic, is estimated to be the most successful foreign policy instrument of the Union. This is due to the fact that it played an important role in the process of transition to democracy of the countries from Central and Eastern Europe. A similar approach has been applied to the countries from the Western Balkans, but the results proved to be ambiguous. This article defends the thesis that in this region the enlargement policy meets new and unknown challenges, such as post-war problems, extreme nationalism, multi ethnic tension, which limit the possible positive results.

Въведение

След падането на Берлинската стена и краха на социалистическите режими в Централна и Източна Европа (ЦИЕ) Европейският съюз (ЕС) е изправен пред непознато дотогава предизвикателство - да интегрира в своите рамки редица държави, катализирайки и напътствайки политическия им преход от тоталитаризъм към демокрация и икономическия - от планова към пазарна икономика. В хода на присъединителния процес, приключил с източното разширяване през 2004 г. и 2007 г., ЕС прецизира инструментите на своята политика на разширяване: условността и регионалния подход спрямо страните кандидатки, целящ да създаде позитивна конкуренция между държавите по пътя им към евро-

интеграция. Резултатите от тази политика са предмет на множество изследвания в академичната литература на автори като Heather Grabbe¹, Frank Schimmelfennig², Ulrich Sedelmeier³ и др. Те концептуализират процеса, откривайки взаимовръзки между насоките на политиката на ЕС и резултатите, които тя постига.

В Западните Балкани ЕС следва да приложи придобития опит от източното разширяване, но той не е достатъчен, тъй като се сблъсква и с непознати дотук предизвикателства. Войните в бивша Югославия през 90-те години на миналия век оставят голяма част от региона в постконфликтна ситуация с характерните ѝ основни белези.

Преди всичко, това са фундаментални проблеми, свързани с държавността - както външни (непризнаване на гадена държава от други участници в международните отношения, спорни територии и пр.), така и вътрешни (невъзможност на властта да упражнява правомощията си върху своята територия, да събира данъци, да пази обществения ред и т.н.). Подобна ситуация изисква от политиката на разширяване на ЕС не просто помощ в изграждането на съвременни демократични институции, но и в изграждането на държавност и държави, способни да осъществяват своите основни функции. Затова и методите от предишното разширяване, отнесени към държави като Босна и Херцеговина или Косово, невинаги постигат желаните резултати.

Други съществени характеристики на региона, които не бяха присъщи на източното разширяване, са крайният национализъм, обостреното междуетническо напрежение и решението на спорни въпроси, възникнали в следствие на войните. Като основен такъв в периода се откроява сътрудничеството на страните от региона с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия в Хага и предаването на търсените лица. Регионалното сътрудничество, връщането на разселени през войните хора и малцинственото включване също са основни въпроси, които стоят пред политиката на разширяване на ЕС. Невъзможността ЕС да спре войната в непосредствена близост до своите граници през 90-те години обуславя и значителния мироопазващ ангажимент в рискови зони.

Макар страните от Западните Балкани също да осъществяват преход към демокрация, тяхната изначална позиция е по-изостанала спрямо тези от Централна и Източна Европа. Тъй като пътят, който трябва да извървят към членство е по-дълъг, и рамката, която ЕС за-

¹ Grabbe, H. (2006), *'The EU's transformative power'*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

² Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005), *'The Europeanization of Central and Eastern Europe'*, Cornell University Press.

³ Schimmelfennig, 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), стр. 661-679.

дава за този процес (макар и да се основава на източното разширяване) е различна. Критериите от Копенхаген в своята част, свързана с демокрацията („стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, човешките права и закрилата на малцинствата“⁴), са тълкувани разширително, като към тях са прикрепени допълнителни условия. Както различният контекст, така и опитът на ЕС при присъединяването на България и Румъния задават различен тон на присъединителния процес.

Настоящата статия съпоставя подхода на ЕС при източното разширяване с този спрямо страните от Западните Балкани, аргументирайки разликите в постигнатите резултати с обстоятелствата, специфични за региона. За отправна точка ще бъдат използвани заключенията на академичната литература относно източното разширяване.

Перспектива за членство в ЕС

Преди всичко, ясната и кредитбилна перспектива за членство е необходима предпоставка за напредък по пътя на евроинтеграцията за всяка страна. Тя е основен катализатор на демократични и пазарни реформи, като сравнителен анализ със страни, на които тази перспектива не е предложена, недвусмислено показва ключовата ѝ значимост⁵.

За пръв път членство в ЕС е предпазливо предложено на страните от Западните Балкани на Европейския съвет във Фейра през 2000 г. В публикуваните заключения страните са назовани като „потенциални кандидати за членство“ (формулировка с политическа, но без юридическа стойност), като ЕС се стреми към „най-пълната възможна интеграция на [страните]“⁶. Европейският съвет в Солун потвърждава „решимостта напълно и ефективно да подкрепи европейската перспектива на западнобалканските страни, които ще станат неделима част

⁴ Европейски съвет (1993), Brussels European Council 21 and 22 June 1993. Conclusions of the Presidency.

⁵ Schimmelfennig, F. (2008), 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness', *Journal of European Public Policy*, 15(6), стр.918-937;

Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2008), 'EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality', *Economic Development and Transnational Exchange*, European Union Politics, 9, стр.187-216;

Schimmelfennig, F. & Cirtautas, A. (2010), 'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance', *Europe-Asia Studies*, 62(3), стр. 421-441;

Anastasakis, O. (2008), 'The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach', *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4), стр.365-377.

⁶ Европейски съвет (2000), 'Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000', Conclusions of the Presidency.

от ЕС, щом изпълнят установените критерии“ и заявява, че „бъдещето [им] е в ЕС“⁷, но не дава конкретни обещания или срокове. Едва през 2008 г. ЕС се ангажира по-недвусмислено: „...останалите потенциални кандидати за членство трябва да достигнат до статута на страни кандидати съобразно собствените си заслуги, като крайната цел е членство в ЕС“⁸. По-скорошен актуален документ за региона на Европейската комисия отново очертава „ясната перспектива за членство в ЕС“. Процесът на присъединяване обаче е обвързан със „строга, но справедлива условност“, „ясни критерии“ и „принципа на собствени заслуги“⁹. ЕС предлага на западнобалканските страни ясна, но не и безусловна перспектива за членство.

Тези формулировки са значително по-предпазливи и „двусмислени“¹⁰ спрямо езика, който ЕС ползва за страните от ЦИЕ. Европейският съвет в Копенхаген, очертал за пръв път критериите за членство в ЕС, заявява недвусмислено в самото начало на процеса, че страните от ЦИЕ „ще станат членове на ЕС“¹¹; този в Люксембург заключава, че тяхната „съдба е да се присъединят към ЕС въз основа на еднакви критерии“¹². Според автори като Schimmelfennig именно този „реторичен капан“¹³, в който ЕС е попаднал с подобни изявления, е важен катализатор на присъединителния процес.

Сравнението между използваните формулировки води до няколко съществени извода относно подхода, който ЕС използва. Преди всичко, за разлика от страните от ЦИЕ, в Западните Балкани ЕС не говори за разширяване на всяка цена или такова, което е просто въпрос на време, т.е. крайният изход на процеса не е еднозначен. От страна на ЕК са поставени определени условия и механизми, които да отчитат тяхното изпълнение, но подходът, който е възприет, е „fundamentals first“, т.е. основните условия, поставени от ЕС, трябва да бъдат изпълнени,

⁷ Европейски съвет (2003), Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Conclusions of the Presidency.

⁸ Европейски съвет (2008), Brussels European Council 19 and 20 June 2008. Conclusions of the Presidency.

⁹ Европейска комисия (2014), Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15.

¹⁰ Phinmore, D., (2013), *'The Stabilization and Association Process: A framework for European Union enlargement?'*, European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual, стр.22-35.

¹¹ Европейски съвет (1993), Brussels European Council 21 and 22 June 1993. Conclusions of the Presidency.

¹² Европейски съвет (1997), Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997. Conclusions of the Presidency.

¹³ Schimmelfennig, F. (2001), *'The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union'*, International Organization 55(1), стр. 47-80.

преди процесът на разширяване да се придвижи напред. Фактът, че в документите за Западните Балкани не са посочени конкретни целеви дати на присъединяване или придвижване напред в процеса на разширяване, е недвусмислена илюстрация на този аргумент. Съпоставката във времето, което отнемат сходни части от присъединителния процес също поддържа тази теза - така например, България приключва целия преговорен процес за малко повече от четири години, докато за сходен период от време Черна гора е затворила едва 2 от 33 преговорни глави. Това е илюстрация не само на по-сложните проблеми в страните кандидатки, но и на значително намаления ангажимент на ЕС за евроинтеграция на региона.

Също така трябва да се отбележи и изместването на акцента от регионален към индивидуален подход спрямо всяка страна. Това от една страна е реалистично и конструктивно, както заради охладнелия ентузиазъм за разширяване в самия ЕС, така и поради съществените различия на страните в региона. Макар и културно близки, те се отличават сериозно в степента на изградена държавност и институции и в способността си да се придвижат напред по пътя на евроинтеграция. От друга страна обаче, включващият групов подход, който ЕС използва спрямо страните от ЦИЕ, създава позитивна конкуренция между кандидатите, каквато липсва в западнобалканските държави.

Политика на условност

Съпоставка на политиката на условност на ЕС спрямо страните от ЦИЕ и западнобалканските държави е необходима за обосновка на хипотезата, че условността има по-малък ефект в страните, които имат базови проблеми с държавността. Въз основа на емпирични наблюдения от разширяването към ЦИЕ, Schimmelfennig & Sedelmeier предлагат рационален теоретичен модел на договаряне, който зависи от четири основни променливи величини¹⁴.

Яснотата на условията е необходима, за да произведе очакван и предвидим резултат, тъй като формалните критерии за членство са абстрактно дефинирани¹⁵. Когато условността може да не бъде правилно интерпретирана от кандидатите, умишлено или не, тя трудно би дала резултат. Проблемът е често срещан, особено в по-ранните етапи на разширяването към страните от ЦИЕ¹⁶. От особена важност

¹⁴ Schimmelfennig, F. & Sedelmaier, U. (2004), 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy*, 11(4), стр.661-679.

¹⁵ Sasse, G. (2008), 'The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession', *Journal of European Public Policy*, 15(6), стр.842-860.

¹⁶ Grabbe, H. (2006), 'The EU's transformative power', Hampshire: Palgrave Macmillan, глава 2.

са както значимите цели, така и малките стъпки, чрез които да се достигнат. От множеството документи на ЕК към западнобалканските държави и високата степен на техническа прецизност може да се заключи, че в този аспект ЕС гради над постигнатото и е възприел тази необходимост в политиката на разширяване.

Размерът и бързината на поощренията са от основно значение за напредъка на дадена страна по пътя към евроинтеграция. Това се отнася както до основните етапи, така и към малките стъпки. Далечното обещание за членство и достъп до фондове е важно, но от голямо значение са и международното признание, търговските споразумения, достъпът до единния пазар, безвизовото придвижване, предприсъединителните програми и заемите с преференциални условия, всички те съпътстват етапите на евроинтеграционния процес. Тези фактори са още по-ключови в западнобалканския регион. Тъй като пътят на тези държави към членство е по-дълъг, отколкото този на страните от ЦИЕ, перспективата, която освен това за тях не е така негдувсислена и безусловна, може да изглежда недостижима. Затова и междинните „крайъгълни камъни“, които страните трябва да преминат, трябва да са по-ясно очертани и съпътствани със стимули, които могат да бъдат както символични (легитимност в международната общност, членство в международна организация, безвизово пътуване), така и материални (предприсъединителни програми, заеми с преференциални условия). ЕС по-ясно е разграничил отделните междинни етапи по пътя към членство, както и съпътстващите ги стимули. Grabbe¹⁷ развива концепцията за „gate-keeping“, която разграничава етапите, през които държавата трябва да премине по пътя си от „потенциален кандидат“ до пълноправен член. В случая с нововъзникнали държавни образувания като Косово и Черна гора, този път за тях е очертан от самото им появяване на картата.

Кредибилността на обещанията вече бе засегната като основен проблем. Непрестанният ангажимент е необходима предпоставка за напредъка на страните¹⁸. Кредибилността на обещанията и действията на кандидатите също е важна за протичането на процеса. В контекста на западнобалканския регион кредибилността е пряко свързана с политическата воля за разширяване и ангажимента на ЕС. Кредибилността на елитите в кандидатите също е от значение, тъй като в някои страни на власт са кръгове, които в недалечното минало открито са се

¹⁷ Grabbe, H. (2006), *'The EU's transformative power'*, Hampshire: Palgrave Macmillan, глава 2.

¹⁸ Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2008), *'EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange'*, European Union Politics, 9, стр.187-216;

Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2010), *'Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective'*, Europe-Asia Studies, 62(3), стр.443-460.

противопоставяли на европейския път на държавите си. Това има тясна връзка с цената на въвеждане на условията за тези елити и броя участници, които могат да наложат вето.

Цената на въвеждането на условията и *броят* на участниците в процеса, които могат да наложат вето, също са от основно значение. При по-висока цена за приемане на условията и повече участници, които биха могли да ги блокират, логично, ефективността на политиката на условност е по-ниска, тъй като приемането на либерални демократични норми винаги води до загуба на власт и автономност на местните участници в политическия процес¹⁹. Така например, тъй като значителна част от управляващите кръгове и свързани с тях лица в Сърбия в началото на века са търсени от Трибунала в Хага, те не биха се поколебали да блокират приемането на условията на ЕС, независимо от рационалните сметки и предложените поощрения. Необходим е широк консенсус между основните политически сили за евроинтеграция, като колкото по-близо е страната до своето членство, на толкова по-големи отстъпки е готова²⁰.

Условността на ЕС към страните от ЦИЕ не предвижда традиционни „санкции“ за неизпълнение. Ако страната не изпълни условията, тя просто не бива допусната до следващия етап на евроинтеграционния процес и не може да се възползва от съответните стимули. Логиката, която следва Брюксел, е, че перспективата за членство създава положителна конкуренция между кандидатите за членство, като никои от тях не би искал да изостане от останалите. Тази линия на разсъждение е илюстрирана от това, че страните са разделени на „отличници“ (десетте, присъединили се през 2004 г.) и „изоставащи“ (България и Румъния). Това е успешна стратегия при страните от ЦИЕ, но тя е подкрепена от недвусмислен ангажимент и по-лек преход спрямо страните от западнобалканския регион. В техния случай по-скоро се наблюдава огледален резултат - един ясен „отличник“ (Хърватия), страни с ограничен напредък (Черна гора, Сърбия) и множество „изоставащи“. Тази очаквана картина е функция на недостатъчен ангажимент на ЕС в региона, интерпретиран от местните елити и като липса на политическа воля за разширяване.

Взаимовръзките, извлечени от анализа на разширяването към страните от ЦИЕ, са предимно валидни и за държавите от западнобалкан-

¹⁹ Schimmelfennig, F. & Sedelmaier, U. (2002), *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research*, Journal of European Public Policy, 9(4), стр. 500-528;
Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2007), *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development, and Transnational Exchange*, EUP.

²⁰ Schimmelfennig, F. (2008), *EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness*, Journal of European Public Policy, 15(6), стр.928.

ския регион, но не са достатъчни, за да обяснят процеса и скромните резултати. Политиката на условност трудно може да има ефект в територии, които са в постконфликтна ситуация - условността предполага наличието на обединен местен елит с единна визия за бъдещето на страната и капацитет да я реализира²¹. В този контекст, Elbasani очертава три основни предизвикателства пред ЕС в региона: да се подсилят реформистките сили, да се преодолее историческото наследство и да се преодолеят проблемите, произтичащи от слабата държава²².

Погсилването на реформистките сили включва подкрепа и разширяване на местните групи, подкрепящи условията на ЕС, както и ограничаване на влиянието на противниците им. Крайната цел на това е достигането на широк консенсус за евроинтеграция, необходима предпоставка за успешен процес на присъединяване²³. Преодоляването на историческото наследство в региона има две основни направления - от една страна, преодоляване на крайните националистически настроения, етническата и религиозна непоносимост и постигане на помирение на общностите, и от друга - извършване на успешен преход към демократично управление. Това е изключително трудно предизвикателство, имайки предвид тежката изходна ситуация на тези страни и способността на елитите им да мимикрират реформи, запазвайки предишните неформални мрежи и начини на функциониране дори при формално приемане на нормите на ЕС²⁴, както и да експлоатират крайната националистическа реторика и етническите разделения за укрепване на своята власт²⁵.

Най-съществени обаче са проблемите, свързани със слабата държава. Те са широко дефинирани като препятствия, свързани с оспорването на суверенната държава власт и липса на капацитет на държавата да наложи свои решения²⁶. Както вече бе отбелязано, наличието на единна власт с обща визия за страната е необходима предпоставка за успеха на каквато и да била условност. Ако определени групи или

²¹ Aybet, G., & Bieber, F. (2011), *'From Dayton to Brussels: the impact of EU and NATO conditionality on state building in Bosnia & Hercegovina'*, *Europe-Asia Studies*, 63(10), стр. 1911-1937.

²² Elbasani, A. (Ed.) (2013), *'European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?'*, Routledge, стр. 9.

²³ Grabbe, H. (2007), *'Central and Eastern Europe and the EU'*, *Developments in Central and East European Politics*, 4, стр. 120.

²⁴ Stefes, C. H. (2006), *'Understanding post-Soviet transitions: corruption, collusion and clientelism'*, Palgrave Macmillan.

²⁵ Boduszynski, M. P. (2010), *'Regime change in the Yugoslav successor states: divergent paths toward a new Europe'*, JHU Press.

²⁶ Elbasani, A. (Ed.) (2013), *'European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?'*, Routledge, стр. 13.

територии не признават суверенната власт и желаят да се отделят или да се присъединят към друго държавно образувание, това изправя ЕС пред проблем от напълно различен характер.

Тези реалности поставят политиката на разширяване на ЕС не просто пред предизвикателството да подпомогне изграждането на демократични институции, а да подсили изграждането на основи на държавността, понякога и на нови държавни образувания. При тези обстоятелства политиката на условност е неефективна и нецелесъобразна поради редица причини, сред които неискрен ангажимент на елитите към евроинтеграция и неизяснени въпроси относно статута на територии²⁷. Според Bieber, действията на ЕС, свързани с изграждане на държавност в региона, са били несвързани и необмислени, а проблемите с държавността са „най-голямото препятствие пред евроинтеграцията“²⁸. Нецелесъобразността на условността за изграждане на държавност изглежда ясна дори просто логически - политиката на условност разчита на това, че приемащата условията държава разполага с неоспорван суверенитет на своята територия и ниво на държавност, което да гарантира прилагането на нейните решения, т.е. държавата да бъде способна да въведе външните норми. Ако тези две необходими предпоставки липсват, то политиката на условност сама по себе си не е в състояние да ги изгради.

Заклучение

Основните разлики в подхода на ЕС в политиката на разширяване към западнобалканските държави спрямо този към страните от ЦИЕ са три: неясна (вместо недвусмислено заявена) перспектива за членство, стриктна условност без ясни целеви срокове и диференциран подход спрямо отделните държави. Страните от региона освен това се отличават съществено от присъединилите се през 2004 г. и 2007 г. държави, тъй като в някои от тях е налице постконфликтна ситуация, поставяща под съмнение устоите на държавността дори две десетилетия след военните действия.

Този подход, съчетан със спецификите на западнобалканските държави води до обратни на източното разширяване резултати - липса на позитивна конкуренция между държавите, бавен процес на разширяване, понякога спрял за дълги периоди от време, и единствен позитивен казус до момента (Хърватия). Необходимостта от по-задълбочена ангажираност на ЕС към региона, която да постави ясна перспектива за членство и реалистични междинни цели, е недвусмислена.

²⁷ Bieber, F. (Ed.) (2011), *'EU conditionality in the Western Balkans'*, Routledge.

²⁸ Bieber, F. (Ed.) (2011), *'EU conditionality in the Western Balkans'*, Routledge, стр 11.

Библиография

1. Anastasakis, O. (2008), *'The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach'*, Southeast European and Black Sea Studies, 8(4), стр.365-377.
2. Aybet, G. & Bieber, F. (2011), *'From Dayton to Brussels: the impact of EU and NATO conditionality on state building in Bosnia & Hercegovina'*, Europe-Asia Studies, 63(10), стр. 1911-1937.
3. Bieber, F. (Ed.). (2011), *'EU conditionality in the Western Balkans'*, Routledge.
4. Boduszyński, M. P. (2010), *'Regime change in the Yugoslav successor states: divergent paths toward a new Europe'*, JHU Press.
5. Elbasani, A. (Ed.). (2013), *'European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?'*, Routledge.
6. Grabbe, H. (2006), *'The EU's transformative power'*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
7. Grabbe, H. (2007), *'Central and Eastern Europe and the EU'*, Developments in Central and East European Politics, 4.
8. Phinnemore, D., (2013), *'The Stabilization and Association Process: A framework for European Union enlargement?'*, European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual, стр.22-35.
9. Sasse, G. (2008), *'The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession'*, Journal of European Public Policy, 15(6), стр. 842 - 860.
10. Schimmelfennig, F. (2001), *'The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union'*, International Organization 55(1), стр. 47-80.
11. Schimmelfennig, F. (2008), *'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness'*, Journal of European Public Policy, 15(6), стр. 918-937.
12. Schimmelfennig, F. & Cirtautas, A. (2010), *'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance'*, Europe-Asia Studies, 62(3), стр. 421-441.
13. Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2007), *'EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood'*, Political Conditionality, Economic Development, and Transnational Exchange, EUP.
14. Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2008), *'EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange'*, European Union Politics, 9, стр.187-216.
15. Schimmelfennig, F. & Scholtz, H. (2010), *'Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective'*, Europe-Asia Studies, 62(3), стр.443-460.

16. Schimmelfennig, F. & Sedelmaier, U. (2002), *'Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research'*, Journal of European Public Policy, 9(4), стр. 500-528.
17. Schimmelfennig, F. & Sedelmaier, U. (2004), *'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe'*, Journal of European Public Policy, 11(4), стр.661-679.
18. Schimmelfennig, F. & Sedelmaier, U. (2005), *'The Europeanization of central and eastern Europe'*, Cornell University Press.
19. Stefes, C. H. (2006), *'Understanding post-Soviet transitions: corruption, collusion and clientelism'*, Palgrave Macmillan.
20. Европейска комисия (2014), Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15.
21. Европейски съвет (1993), Brussels European Council 21 and 22 June 1993. Conclusions of the Presidency.
22. Европейски съвет (1997), Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997. Conclusions of the Presidency.
23. Европейски съвет (2000), Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency.
24. Европейски съвет (2003), Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Conclusions of the Presidency.
25. Европейски съвет (2008), Brussels European Council 19 and 20 June 2008. Conclusions of the Presidency.

Европейският съюз между интеграцията и националните интереси

Анастас Стефанов и Димитър Ганев

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

Abstract

The authors aim to describe and explain the impact of the recent crisis for the European Union and to answer the question whether they urge for new disintegration threats. The main focus of the article is upon the economic crisis and the refugee crisis in Europe. The European Union as a unique integration model, unites countries with different social, economic and political development. This model might be a priority for the European political elite, but still it may not be acceptable for the European citizens as a whole. That is why shaping a common European identity is the key to success for the further development of the European Union.

Въведение

Еволюцията на идеята за обединение на общностите, а впоследствие и националните държави, населяващи Европа, има своята хилядолетна история. В различните епохи подобни начинания са намидали частично практическа реализация, а други по-скоро остават на идейно ниво.

Когато си мислим, че достиженията на Европейския съюз, такъв какъвто го познаваме, са иновационен момент на икономическа и политическа интеграция, ние следва да си даваме сметка, че те са имали своя идеен път векове по-рано. Тези размисли ние ще подкрепим със следния цитат: „Пример за блестящо прозрение, изпреварило с векове своето време, е проектът на бохемския владетел Иржи от Подебради (1458-1471 г.) „Трактат за постигане на мир в целия християнски свят“, който той изпраща през 1464 г. до френския крал Луи XI. В него предлага план за сътрудничество и противопоставяне срещу турските завоеватели и създаване на общоевропейска организация, чиято цел е да

обедини европейските държави в трайна международна общност. Предвижда се обща монета, общи цени и институционална структура, включваща редовно заседаваща асамблея, която мести седалището си на всеки пет години; орган от постоянни представители; съвет на владетелите и съд, който да разрешава възникналите спорове“¹.

От горепосочения цитат ние виждаме, че идеята за обединение на Европа е част от политическото еволюционно развитие на този континент. Тази идея среща своите последователи в различни епохи, което ни отвежда към хипотезата, че независимо от хегемона, който е доминирал в Европа през различните епохи, както и от неговия християнски авангард, се поражда необходимостта от обединение в рамките на различни условия.

Все пак, ако се пренесем към по-актуални времена, ние следва да си поставим няколко основни въпроса:

- 1) Какво е Европейският съюз в условията на XXI век?
- 2) Може ли това наднационално икономическо, а вече и политическо обединение да преодолее догмите на националната идентичност и да създаде социален и политически фундамент за по-нататъшни интеграционни процеси?
- 3) Какви са факторите, които създават предпоставки, предишните два въпроса да не намират своя категоричен отговор в условията на една глобална епоха и подреждащ се многополюсен свят?

Тук следва да бъде направена уговорката, че поставените въпроси имат за цел да маркират едни своеобразни ерозиращи конфликтни полета, но не и да изчерпят засегнатата тематика. Ще маркираме и едни от основните фактори, които изправят ЕС пред една дихотомна политическа ситуация, в която той или се оказва без полезен ход, или доброволно се отказва да изработи собствено полезен такъв. За постигането на яснота по заложените въпроси, ние си служим с политологичния и сравнително-историческия подход.

Теоретична рамка

За да си обясним проблемите на Европейския съюз, ние трябва да поставим величините, с които подхождаме в уравнението, което искаме да решим, и поставихме като наша задача по-горе. В този ред на мисли ние бихме могли да открием следните основни теми:

- 1) Нацията, понятието за нация и какво следва да разбираме по него. Авторът Пиер Менан ни дава една добра дефиниция по този въ-

¹ “Историческо развитие на идеята за Обединена Европа“ - http://www.bg-pravo.com/2012/12/1_17.html.

прос: „Всяка нация - а това е нещото, което я определя като нация - решава относно своите външни действия по суверенен начин: избира своите съюзи, води война и сключва мир. Европейските нации са загубили тази независимост вследствие на Втората световна война“².

Тук ние следва да си дадем сметка, че въпросът за политическото решаване на проблемите на Европейския съюз минава през ценностно и политическо израстване, осъзнаване и надмозване на предразсъдъците на всяка една нация, съставляваща този съюз. Чрез тази величина ние си поставяме и въпроса: можем ли да имаме общоевропейска национална идентичност? Отговорът на този въпрос - поне в настоящето, както ще стане ясно и по-нататък, е по-скоро отрицателен. Оправданието донякъде се крие и в замисъла, че ЕС представлява наднационален интеграционен модел и идея, обединяващ държави в много различно социално, икономическо, ценностно и политическо развитие - като това все повече се превръща в осъзнато начинание на европейския политически елит, но не и на европейските граждани като цяло. Изпускането на тази нишка няма как да създаде и фундамента за конструирането на европейска национална (наднационална) идентичност. „Нацията се ражда от дадена предпоставка и от дадена измислица. Но тя може да живее само чрез колективното приемане на тази фикция. Успехите са резултат от продължителното проповядване, което внушава на хората какви са, кара ги да го приемат и ги насърчава на свой ред да разпространяват това колективно знание.“³ Въпросът за идентичността се предпоставя и от въпроса какво точно желаят европейците, в какво те вярват, в какво ги кара да вярват елитът и в какво елитът не може да ги накара да повярват. Ако трябва да си послужим с условната власт на Джон Кенет Гълбрайт от „Анатомия на властта“, то ние бихме могли да изходим, че само тя не е налична при налагането на европейския проект - поне доколкото схващаме и всяка власт с упражняване на принуда. Другите два типа власти (по Гълбрайт) поне според нашето осмисляне, принуждаващата и компенсаторната, се възприемат от европейските граждани и икономически структури чисто консуматорски, което само по себе си е пречка за ценностното и идейно надграждане за политически обединена Европа. „Наднационалното образувание Европейски съюз става юридическо, икономическо, финансово, полицейско, монетарно пространство, но то не е пространство на идентичност. Липсва му цялото това символично наследство, чрез което нациите успяват да предложат на индивидите колективен интерес, братство, защита. Затварянето в националните идентичности като убежища е напълно разбираемо. Еврото не представлява идеал. А ако бащите на Европа са я основали, но са забравили да я изградят?“⁴

² Менан, 2011.

³ Тиес, 2011.

⁴ Пак там.

2) След като анализирахме една от предложените величини, следва да се отправим и към конструирането на втората, която определяме като значима за разглеждания проблем. Европейският съюз се разглежда като актьор в сферата на международните отношения, но дали разполага структурно-функционално с операционната власт да изпълва тази роля с реално съдържание. В контекста на тези размисления ние се отправяме към политическия мислител Карл Шмит и неговия труд от края на 20-те години на миналия век „Понятие за политическото“. Тук правим уговорката, че не целим определянето на Европейския съюз като едно начинание, лишено от бъдеще и награждане. Маркираме конфликтни полета от практиката, които са залегнали и в сериозни научноизследователски начинания, третиращи различен тип политически образувания. Факт е, че те обаче могат да ни помогнат за изясняването на проблеми, пред които се изправяме в наши дни. Именно Карл Шмит ни дава отговор на множество поставени въпроси във връзка с различните кризи, през които минава Европейският съюз през последното десетилетие. Неговото разбиране, което ние прилагаме в разбирането си за политическите кризи на ЕС, се гради на ясното разграничение на политическата дейност и нейната същност, отделяйки я от други сфери на обществения живот. „Определянето на политическото се основава на класическата предпоставка, че сферите на човешката дейност се обособяват с оглед на специфични „собствени последни различавания“. Тези фундаментални различавания се основават на съответни дихотомии, т.е. раздвоявания, които са присъщи за всяка сфера на човешката дейност. При моралното тези последни различавания са добро и зло, при естетическото - красиво и грозно, а при икономическото - полезно и вредно. Сферата на политическото се основава на свое собствено последно различаване, до което може да се проследят всички политически действия и мотиви. Специфичното политическо различаване, до което могат да се сведат политическите действия и мотиви, е различаването на приятел и враг“⁵.

Тези две величини, които ние поставяме като фундамент за недостига на политическа легитимност и завършеност на проекта, наречен Европейски съюз, не могат да претендират за изчерпателност. Те спомагат за разгръщането на един сравнително-исторически прочит на различни кризи, които се проявяват в ЕС през последното десетилетие, и които ние ще разлегаме по-долу.

Исторически преглед на проблематиката

През последните 8 години ЕС се изправи пред три кризи, които по мащаб трудно могат да се сравнят с предишни такива в цялата ис-

⁵ Шмит, 2008.

тория на Съюза. Хронологично те изглеждат така: 1) икономическа криза, която прерасна в дългова; 2) политическа криза около Украйна; 3) бежанска криза.

Трите кризи трудно могат да се сравняват помежду си, но показаха ясни разделения в Европа, както и различни подходи към решаването им.

На първо място икономическата криза много ясно демонстрира огромно разделение между **севера и юга**. Северът се оказа много по-устойчив финансово на трусове, докато югът (Португалия, Испания, Италия, Гърция) потъна в дългова спирала, от която без външна помощ нямаше да се справи. Разликата в концепцията за справяне с кризата също показва ясно разделение. Северният лидер в лицето на Германия успя да наложи решението за „пари срещу реформи“, докато от другата страна настояванията на юга за „гълтка въздух“ не сполучиха. Еманацията на победата на северния модел беше съгласието на гръцкото правителство в лицето на Ципрас да приеме европейския план за справяне с дълговото бреме.

Втората криза, която имаше политически характер, беше Украйна. Вследствие на нея отношенията между Европа и Русия отбелязаха най-ниската си точка от повече от две десетилетия насам. Тази криза сама по себе си показва две разделения. Както между отделните страни членки за наложените санкции спрямо Русия, така и между европейската администрация и отделните национални правителства. Страни като Унгария, Италия и Чехия не криеха недоволството си от твърдия подход на други страни спрямо Москва. Тук прозираха и непосредствени икономически интереси на тези държави. Но не това е най-важното. По-интересното в случая беше формата за решението на кризата - Минск. На преговорите в беларуската столица присъстваха германският канцлер и френският президент, които преговаряха от името на цяла Европа. Могерини не беше част от разговорите. Въпреки множеството опити за прокарването на обща външна политика на Европейския съюз, в кризисни времена като това пролича видимо подходът - двама национални лидери решават общата външна политика на съюза. Факт, който никога не ни е бил чужд, но украинската криза го демонстрира недвусмислено.

Бежанската криза, сполетяла Европа в последните две години, показва друго разделение - между **изток и запад**. Тук трябва да се вземат предвид културно-историческите разлики между Източна и Западна Европа. Докато след Втората световна война, на запад наложеният и доминиращ либерализъм успя да създаде поколения, за които съвместното съжителство между различни култури е нещо нормално, с което трябва да се свикне, социалистическата история на Централна и Източна Европа има съвсем различен белег.

И кризата в Украйна, както и бежанската криза негвусмислено показват провалът на още една европейска политика - политиката на добросъседство както на изток, така и на юг. На първо място, украинската криза показва неспособността на ЕС да действа ефективно със своята мека сила, успявайки постепенно да привлече Киев в европейското пространство. На второ място, опитите на ЕС да изгради спокоен южен фланг в страните от Северна Африка не сполучи. Интервенцията в Либия и липсата на план за действие след свалянето на Муамар Кадафи превърнаха Либия в провалена държава, раздирана от гражданска война и гостоприемна към организации като Ислямска държава. Разкъсването на този южен фланг в Северна Африка пък сам по себе си открива пътя към Европа на милионите мигранти от Африка, готови да жертват живота си, преминавайки средиземноморието, достигайки до бреговете на Европа.

Очертаните три разделения не само показват слабости на европейския интеграционен модел, но те ясно сочат, че в Европа все още съществуват силни регионални особености и всеки външен натиск създава различни ситуационни коалиции.

Много по-важен момент от ситуационните разделения обаче са моделите за справяне с различните кризи. За отправна точка на нашия анализ ще вземем две от кризите и ще сравним техния резултат.

При вълната от дългови кризи в Южна Европа, разпадането на еврозоната, а оттам и на Европейския съюз бе ежедневие на страниците на периодичния печат. На икономическата криза обаче Европейският съюз реагира с интеграционни механизми - подписа се фискален пакт, създаде се банков съюз, финансово по-стабилните подпомогнаха изпадналите в дългови спирали държави. Или с две думи решението бе повече Европа.

Бежанската криза обаче доведе до точно обратното - национални решения и противопоставяне на обща европейска политика за справяне с проблема. До степен, в която за първи път се поставя под въпрос свободното придвижване на хора, а дори и самото съществуване на шенгенското пространство.

Общото европейско решение за разпределението на квоти за бежанци по държави претърпя фиаско. Второто общоевропейско решение за споразумение с Турция пък крие други рискове пред ЕС, а именно от Анкара да зависи европейската стабилност.

Именно тук се корени и най-големият ни проблем. Ако бежанската вълна се засили или продължи в същия мащаб, то все по-често лидерите на отделните държави ще започнат да мислят в категорията на националните решения. Това ще доведе само до един резултат, а именно по-малко Европа.

Заклучение

Докладът по тази тема не може да претендира за изчерпателност, но цели да зададе отправна точка за дебат и по-нататъшни, по-обширни занимания по засегнатата проблематика. Историята на Европа е комплексна, многопластова - такава е и настоящето на Европейския съюз, именно затова и всяко едно изследователско начинание на тази тема е обогатяващ „отворен код“ на разбирането на замисъла за Европа на обединението в името на преодоляването на националните разделения.

Библиография:

1. Менан, Пиер, 2011, „Смисълът на нациите“, Университетско издадателство „Св. Климент Охридски“.
2. Тиес, Ан-Мари, 2011, „Създаването на националните идентичности“, София 2011, издателство „Кралица Маб“, стр. 9 / стр. 14.
3. Шмит, Карл, 2008, „Понятие за политическото“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, стр. 27.

Европейският съюз и новите предизвикателства на трансформацията се суверенитет - перспективи

Бианка Тошева

Категора „Международни отношения“,
Факултет „Международна икономика и политика“,
Университет за национално и световно стопанство

Abstract

The European Union, as a unique supranational organisation, in a specific way integrates in itself areas of competence inherent to its nation states. Within the Union, member states voluntarily delegate part of their sovereign rights and powers in order to complete the conception for strengthening Europe as a stable economic and political power, distinct from the image of political dwarf. The environment in which each state operates and the manifestation of its own particularities within the framework of the current international situation - weakening of the euro, debt crisis, impossibility of proper management of refugee flows, terrorist attacks, high level of unemployment, upcoming referendum in the UK, etc. - defines the perspective for each one to review the appropriateness of its form of fuzzy sovereignty for solving the important small and large scale public problems. In this context, an interesting field for research and in depth analysis are the perspectives for EU in terms of finding adequate mechanisms for decision-making, especially considering the issues related to the transforming sovereignty of its members. The conscious need of taking more effective and efficient measures in resolving the problematic situations on Union level is the first step towards saving it from inevitable collapse and disintegration.

Въведение

Европейският съюз като уникална наднационална организация по специфичен начин интегрира области на компетентност, присъщи на отделните национални държави. Доброволно предоставените суверенни права на членовете на Съюза и разширяването на компетентнос-

тите му са част от цялостна концепция за укрепване на Европа, излизаща от образа на „политическо гжудже“ и преодоляваща финансовите и икономически проблеми. Европа на „две скорости“ е термин, който навлиза все повече във всекидневния живот на обикновения европеец, но и на ангажирания политически елит. Въпросът е доколко този множествен стандарт в едни общности, еволюирали в съюз¹, може да се счита за адекватен начин за разрешаване на сериозни стратегически проблеми на ЕС.

Реалната среда, в която оперират отделните държави и характерните особености на всяка една от тях, в контекста на събитията през последните години, свързани с отслабването на еврото, дълговата криза, невъзможността за адекватно управление на бежанските потоци, непредвидимите терористични атаки, високото ниво на безработица, предстоящият референдум във Великобритания и др., е наситена с предизвикателства от различен характер, които ЕС и всички негови членове следва да разгледат като едно цяло. Но дали това е осъществимо? Доколко съвременната „размита“ форма на суверенитет е в унисон с решаването на важни обществени микро- и макропроблеми и дали Съюзът притежава работещи механизми, с които да се справя с тях? Отговорът на тези въпроси задава възможните перспективи пред ЕС в условията на динамична международна и вътрешна обстановка и определя необходимостта от по-активни и ефективни подходи за вземане на решения, които да го „спасят“ от неизбежен разпад и дезинтеграция.

В тези условия и за целите на настоящия доклад структурата му ще се състои от четири части:

- Част първа „Приматът на правото на ЕС пред националното право - защо държавите отдават своите суверенни права?“;
- Част втора „Новият световен ред и новите проблеми на ЕС в процеса на вземане на единно решение“;
- Част трета „Задълбочаване на проблемите на ЕС и другата страна на монетата - пробужда ли се националната държава?“;
- Част четвърта „Заклучение и препоръки“.

Приматът на правото на ЕС пред националното право - защо държавите отдават своите суверенни права?

ЕС е наднационална организация, която е *sui generis*. Нейната особеност се корени в редица характеристики, определени в системата от правни норми на Съюза. Правото на ЕС е самостоятелна система,

¹ Значението на думата „общност“ се свързва с наличието на единство и свързаност, докато „съюзът“ надгражда и допълва общността, като се определя като обединение, съглашение, споразумение за постигане на общи цели.

като то не може да бъде определено нито като вътрешно, нито като международно право. То представлява трети тип - „наднационално право“, съдържащо елементи на горепосочените. За разлика от международното право, чиито субекти са държавите, международните организации и др., но не и физическите и юридическите лица, правото на ЕС „създава преки задължения както за държавите, така и за техните граждани“². Същевременно всяка държава е суверенна - установява самостоятелно формата на държавно управление и устройство, респективно чрез създаването на вътрешен правов рег, който регулира обществените отношения в отделните държави. В този смисъл Европейският съюз се основава на сътрудничество между държавите, които са нейни членове, и респективно в годините на неговата засилена интеграция и еволюция е създал механизми за съвместно нормотворчество.

Именно в този контекст се появяват въпроси, свързани с върховенството на правото на ЕС и колизията на нормите на националното и правото на ЕС и по-конкретно как следва да се разрешават възникналите противоречия. Предимството или приматът на правото на ЕС е установено в съдебната практика на Съда на ЕС и изрично изразено в Декларацията относно предимството на правото, в която се подчертава, „че съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз, Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика“. Липсата на конкретен текст, който засяга този въпрос в Учредителните договори, по никакъв начин не омаловажава или съответно обезсилва този основен принцип.

Стремежът към по-задълбочено и разширено сътрудничество и подобряване на позициите - икономически, социални и политически на ЕС като легитимен субект в международната среда, е обоснован от желанието на самите държави да постигат **общи цели** като един свързан и добре функциониращ организъм - отдавайки значителни правомощия на ЕС в определени области на компетентност³, разписани в членове 3, 4, 5 и 6 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). По този начин те сами допускат трансформация на разбиранията за *традиционния* суверенитет⁴, характерен за националната държава, в една нова форма, която позволява свободното и доброволното предоставяне

² Драганов, 2012.

³ ДФЕС разграничава три основни категории компетентност, които са предоставили на ЕС: изключителна, споделена и компетентност да предприема действия за координиране или допълване на действията на държавите членки.

⁴ Суверенитет в смисъла на класическите разбираня, свързани с абсолютната и неограничена върховна власт на държавата, заложили в концепциите на Вестфалската система и парадигмата на реализма.

на присъщи за държавата права на друг организъм - с идеята, че на наднационално ниво част от решенията могат да бъдат по-ефективни и да имат много по-голяма добавена стойност за държавата, отколкото ако тя действа самостоятелно.

Независимо от това, в условията на необходимост от защита на националната сигурност, вследствие на наложително разрешаване на чувствителни политически проблеми, особено в общества с изявена гражданска позиция (като Гърция, Франция, Италия и др.) или с традиционно разграничаваща се от европейската континентална политика визия за развитие (по примера на Великобритания), процесът на хармонизиране на правото на Европейския съюз с вътрешния правов ред, е изключително труден.

Европейската комисия, една от седемте институции на ЕС⁵, в качеството си на „пазител на Договорите“, публикува доклад за изпълнението от държавите членки на правото на Съюза: „Мониторинг върху прилагането на правото на Съюза“. Последният такъв, публикуван през юли на 2015 г., касаещ предходната година, сочи незадоволителни резултати от работата на страните членки по транспонирането на европейското законодателство в рамките на техния вътрешен правов ред. Тази тревожна тенденция се засилва и от факта, че държави с дългогодишен опит като Белгия, Германия, Италия, Великобритания, Испания и др., също са основен обект на т. нар. „процедури за нарушение“ при липса на действия от засегнатата страна. Трайното неразбиране и респективно частичното желание на държавите и техните граждани да участват в процесите на постигане на целите на Съюза, особено посредством правилно и адекватно прилагане на европейските норми, води до сериозни последици, свързани с неговото дестабилизиране и потенциална дезинтеграция. Това, от своя страна, забавя процесите, насочени към увеличаване на значимостта на ЕС в международната среда и доближаването до позицията на един от световните лидери. В допълнение, в условията на глобалност, на широка обществена информираност и икономика на знанието, традиционните представи за суверенитет и процесите на вземане на решения се размиват и са в постоянна динамика. Ако тя не бъде разбрана и овладяна, идеята за наднационално ефективно управление и постигнатите резултати могат да бъдат сериозно застрашени и заменени от управление, загърбило либералните, неолибералните и конструктивистки принципи, за сметка на доказалите се във времето „силови“ и „егоистични“ методи на реализма, които да гарантират застрашената цялост и на-

⁵ Институциите на ЕС са седем на брой след влизането в сила на Договора от Лисабон (ДФЕС) през декември 2009 г.: Европейска комисия, Европейски парламент, Съвет на ЕС, Европейски съвет, Съд на ЕС, Сметна палата, Европейска централна банка. Европейският съвет и ЕЦБ са двете нови институции.

ционална сигурност на отделните държави в условията на различни кризисни ситуации. В този смисъл, новият световен ред като структурирана система на взаимоотношения на държавите и ЕС като самостоятелен субект през 2016 г. е вече различен от този, който са виждали различни изследователи в средата и края на миналия век, включително и в началото на XXI век.

Новият световен ред и „новите проблеми“ на ЕС в процеса на вземане на единно решение

През последните няколко десетилетия светът е завладян от информационните и комуникационните технологии, от размиването на границите, компресията на времето и пространството и от създаването на концепции, свързани с глобалното или световно управление. ЕС като водеща наднационална организация, обединяваща в себе си волята на 28 страни да си сътрудничат в редица области - икономика, вътрешен пазар, митнически съюз, околна среда, конкуренция, образование, вътрешни работи, сигурност, енергетика и др., следва да провежда целенасочена политика за реализирането на своите цели и постигането на единно управление, основано на толеранс и компромис между 28 суверенни държави, доброволно предоставили част от своя суверенитет. Теоретично Съюзът се крепи на основните принципи, залегнали в концепцията за глобално управление, а именно:

- **Легитимност на упражняване на власт**⁶ - демократичност и зачитане на човешките права - чл. 2 от ДЕС; Харта за основните права на ЕС;
- **Наличието на гражданство** - чувство за споделеност, единност - чл. 20, параграф 1 от ДФЕС: „Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство“;
- **Компетентност и ефикасност на действията на хората и поемането на отговорност за решенията** - дейността на институциите на ЕС подлежи на контрол от ЕС, от държавите членки, но и от гражданите;
- **Сътрудничество и партньорство между различните типове участници** на различни нива на управление и на различните институции - многостранна връзка между локално, регионално, национално, международно и глобално - основни ръководни принципи в изпълнение на функциите на институциите са прозрачност,

⁶ Василева, 2011.

лоялно междуинституционално сътрудничество; следене за спазването на принципите за субсидиарност⁷ и пропорционалност⁸.

Въпросът за глобалното лидерство, особено по отношение на ЕС като глобално значим актьор, е сложен по много причини, но в настоящия доклад ще спомена две от тях.

Първо, липсата на достатъчно силно политическо лидерство, изразител на което да бъде личност, която да е обединител и изразител на интересите на Съюза. От една страна, имаме председател на Европейския съвет - институция, която определя стратегическата визия на Съюза, в това число и целите и насоките на общата външна политика, а от друга страна - позицията на Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който следва да допринася за това външната политика и политиката на сигурност на ЕС да са по-последователни и ясни. В допълнение, той е заместник-председател на ЕК и председателства Съвета по външни работи. Третата важна фигура при изпълнение на представителни функции е фигурата на председателя на Комисията. Проблемът е, че в „обектива на камерата“ политическите фигури, заемащи тези постове, съответно Доналд Туск, Федерика Могерини и Жан-Клод Юнкер, при по-сериозни политически сътресения и поява на въпроси, чувствителни за гържавите членки, често остават в сянка и вниманието отново се насочва към добре познатите политически лидери на по-значимите членове на Съюза към настоящия момент - Ангела Меркел, Франсоа Оланд и Дейвид Камерън.

Втората причина е пряко свързана с първата - гържавите не желаят да се откажат от своя реален суверенитет, който намира отражение и в наличието на ясен и целенасочен политически лидер - като символ на националната гържава и на силата, която тя притежава. Този интересен феномен представлява съвременен прочит на идеите за абсолютната или тоталитарна гържава, в чиито ръце е именно личността на конкретен политически лидер. Естествено, смело е да се приравнява ролята на политически лидери на отделните гържави в ЕС с лидерите на самия ЕС. Но не можем с лека ръка да отхвърлим и значимостта на тези личности и плаващата трансформация на ЕС в унисон със засилващия се глас на защита на националните интереси, защита обаче за сметка на общите интереси на Съюза. През последните години някои основни по-значими събития също доказват важността на отделните

⁷ Принципът на субсидиарност е основен принцип на ЕС, прилага се при разграничаването на компетентността между ЕС и държавите членки. В областите, които не попадат в изключителната компетентност, ЕС предприема действия само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки.

⁸ Принципът на пропорционалност е също основен принцип на ЕС. По неговата сила актовете, които приемат институциите, не следва да надхвърлят по своето съдържание и форма онова, което е необходимо за постигане на целите.

политически лидери в ЕС и тенденциозното следване на техните политически виждания, пренебрегвайки или игнорирайки останалите държави членки в по-малка или голяма степен. Дълговата криза, силно засегнала Италия, Испания, Португалия, Ирландия, Гърция и Кипър, загаде много нови въпроси пред бъдещето на ЕС и на еврозоната в частност. В тази ситуация ключови политически лидери за намирането на решения на ситуацията се оказаха отново фигурите, представляващи Германия, Франция и Великобритания - изразяващи не в такава степен интересите и единността на Съюза, колкото въпроси, които касаят пряко или косвено техните национални политики и интереси.

Тези проблеми допълнително настроиха антиевропейските движения в редица държави, като ясен и недвусмислен знак за смяната на посоката на политиката е референдумът за излизане от ЕС във Великобритания, който ще се проведе на 23 юни 2016 г. Независимо от призивите, които отправя Камерън за оставане в ЕС, „специалният статут“, който извоюва за страната и думите му, че „не обича Брюксел, а Обединеното кралство“, са показателни за невъзможността на Съюза да се утвърди като единен организъм, чиято политическа мощ да се мултиплицира в годините. В действителност се възпроизвеждат процеси, които все повече утвърждават Съюза като „политическо гжудже“, неспособно да запази своя реален интегритет и склонен на компромиси и отстъпки, които го правят значително по-уязвим както във вътрешен аспект, така и спрямо отношенията в глобалния свят. Великобритания е емблематичен пример за следване на политика на максимално запазване на суверенни права и гарантиране на упражняването на върховна власт от страна на държавата с ясното самосъзнание за запазване на националните характеристики за сметка на унифицирането им „под шапката“ на Съюза. Неспирещите проблеми в континентална Европа са и поредното доказателство за решимостта в политиката на Острова.

Задълбочаване на проблемите на ЕС и другата страна на монетата - пробужда ли се националната държава?

Бежанската криза и неспособността на ЕС да се справи ефективно с наплива на бежанци породи сериозни проблеми както на външните граници на ЕС, така и в самите държави членки. Редица държави, сред които държави, от една страна гранични помежду си, а от друга - представляващи външна граница за ЕС, като Гърция и Италия, се оказаха изключително засегнати. Централноевропейските страни като Австрия и Унгария, Западните Балкани също предприеха извънредни мерки за преодоляване на неконтролируемите бежански потоци. Германия - като страна, сочена за най-желана крайна дестинация, не остана

настрана от сериозните социални и политически сътресения, провокирани от бежанската вълна.

Сложни и дълги преговори в рамките на ЕС доведоха до затваряне на държавни граници, установяване на Програма на ЕС за миграцията, План за действие на ЕС относно връщането, подкрепа на трети държави чрез хуманитарна помощ, Доверителен фонд на ЕС за Сирия, Извънреден доверителен фонд на ЕС за Африка с обща стойност над 5 млрд. евро, сложните и нееднозначни договорености с Турция - като ключов геостратегически агент в тази обстановка в рамките на влязлото в сила споразумение на 20 март тази година. В него е заложено връщането на незаконно пристигналите мигранти от гръцките егейски острови в Турция. Механизмът е на принципа „един за един“: за един върнат от егейските острови в Турция сирийски бежанец, от Турция в страна от ЕС ще бъде настанен друг сирийски бежанец. Турция ще бъде допълнително финансово подпомогната заради бежанската криза, като същевременно ще се засили либерализацията на европейските визи за турските граждани. Всички тези действия имплицитно показват невъзможността на Европа в лицето на Съюза да установи единно управление и неспособността на институциите и на държавите членки да вземат ефективни и ефикасни решения. Страхът от остри реакции на отделни негови членове, както и неувереността в общия дух на изпълнение на политиките на съюзно, а не основно на национално ниво, е сериозно препятствие пред европейското глобално лидерство и пред пълното изграждане на европейската „супердържава“.

Последно, но не и по важност, е разгръщането на терористични атаканти в Европа от нов тип - спонтанни, с размита локализация, оставени в ръцете на обучени бойци и камиказета, които самостоятелно могат да определят целите си и да планират актовете. Децентрализацията на процеса на концептуализация и управление на актовете поставя както ЕС, така и Западния свят като цяло, пред нови дилеми пред сигурността, от една страна, а от друга - пред нови въпроси, които изискват единна и бърза реакция. Атакантите в Париж на 13 ноември 2015 г., както и тези на 22 март 2016 г. в „сърцето на Европа“ - Брюксел, са потенциално само началото на една поредица от събития. Формите на тероризъм, на които сме свидетели, се характеризират с голяма доза несигурност и неопределеност, но и с една огромна въпросителна пред това какво ефективно решение може да вземе Съюзът, за да защити всички свои членове, да не позволи самозатварянето на част от тях и укрепване на събудилото се чувство за все по-стабилен национален суверенитет, както и отдалечаване от постигане на една по-сигурна Европа чрез единна съюзна политика в областта на сигурността и външните отношения.

Паралелно с тези процеси, ЕС е разкъсан от демографски проблеми - застаряващо население, високо ниво на безработица и все така същест-

вуваният проблем със силното икономическо и социално различие на регионите. Независимо от инвестициите, които се правят чрез системата от фондове и посредством програмните и финансови инструменти, изоставането на част от гържавите е факт, а стандартът им на живот значително се различава от по-развитите икономики в Съюза. Независимо от това, общ проблем за мнозинството членове остава безработицата, особено на най-уязвимите групи - младежи до 29-годишна възраст и лица над 55 години. По-младите продължават да бъдат трудно приспособими в прехода от образование към работа, а по-зрялата група - недостатъчно приспособими за икономиката на знанието и новите технологични решения. Тази среда предполага реакция на защита на икономиките на отделните гържави и протекционистични мерки за гражданите на отделните гържави за сметка на другите европейски граждани, представляващи противоречащи действия с основни принципи, заложи в рамките на вътрешния пазар. Инстинктът за самосъхранение на гържавата не следва да се подценява, защото тя погодно на законите в природата, и в парадигмата на реализма, залага на това, че по-силните оцеляват.

И ако преди силните са били част от системата, която е функционирала на базата на отдаване на суверенитет и стремеж към единно наднационално вземане на решения и действия, то ако настоящите условия застрашават под каквато и да било форма сигурността на отделните гържави, те няма да се поколебаят да използват сравнителните и абсолютните си предимства. А това ще доведе до връщането им в начално състояние - на упражняване на пълна форма на суверенитет върху територията им във всеки един аспект.

Заклучение и препоръки

През 1998 г. тогавашният председател на Европейската комисия Жак Сантер изнася реч „Европейският съюз през 21-ви век: политическо гжудже или световен актьор?“ в университета в Болоня, Италия. В нея той застъпва необходимостта от силна външна политика и политика на сигурност на Съюза, както и нуждата от изграждане на по-добро разбирателство между европейците и създаване на чувството за споделена отговорност. С ентузиазъм той заявява, че ЕС не е политическо гжудже, нито пък световен актьор, но може и трябва да се справя по-добре, прилагайки своя специфичен инструментариум, включително в областта на търговията, сътрудничеството и развитието. Днес неговите думи за сътрудничество и за обединяване на интересите на гържавите членки в областта на външната политика звучат все така актуално. С тази разлика, че понастоящем ефективността на механизмите на Съюза за съвместно вземане на решение и действие изглеждат разклатени поради липсата на доверие и страха на гържа-

вите от вътрешни политически, икономически и социални кризи, продукт на тясната взаимозависимост, произтичаща от членството им в Съюза. Смелите действия на политиците в отделните държави, стрелящи се към все по-интегриран и силен ЕС, често изглеждат като заплаха за националните интереси на отделните държави в лицето на техните граждани и респективно на бъдещия електорат. Това създава т. нар. „електорална сянка“ пред лидерите на страните членки, чиито основен избор остава да затвърждават национални протекционистични политики, да затварят граници и ревностно да пазят териториите си от външни преселници - било под формата на бежанци или европейски граждани от другите страни членки.

До този момент лицето на лидерите, символизиращи ЕС, остава някак в сянка. Действията и гумите им не предизвикват интерес и значително внимание, тъй като не са израз на смело търсене на ефективни решения, а по-скоро звучат като демонстративно симулиране на действие в една много трудна ситуация. ЕС се нуждае от силни и смели лидери, които да се възползват ефективно от широките правомощия на Съюза, предоставени от държавите в рамките на близо шестдесетгодишната му история. Ако ЕС продължи в същата насока, сам ще произнесе присъдата си, но с по-голям страх от този, който самите европейци ще я изслушат. Време е политическата зрялост на ЕС да се събуди и да даде тласък на новото поколение глобални лидери на Европа.

Библиография

1. Георгиев, А. (2011), „Основни термини, използвани в учебния процес“, Том III Политически науки, Издателски комплекс УНСС, София, с.385-386.
2. Георгиев, А. (2011), „Основни термини, използвани в учебния процес“, Том III Политически науки, Издателски комплекс УНСС, София, с.414-415.
3. Василева, Е. (2011), „Основни термини, използвани в учебния процес“, Том III Политически науки, Издателски комплекс УНСС, София, с. 97.
4. Драганов, Ж. (2012), „Право на Европейския съюз“, Издателски комплекс УНСС, София
5. Европейска комисия (2016), „ЕС през 2016“. Общ доклад за дейността на ЕС. COM (2016) 38, Генерална дирекция „Комуникации“.
6. Европейска комисия (2015), *Доклад на Комисията. Мониторинг върху прилагането на правото на Съюза*. Годишен доклад за 2014 г.
7. Сантер, Ж. (1998), Реч „Европейският съюз през 21-ви век: политическо джудже или световен актьор?“, The Bologna Centre of the John Hopkins University, в Болоня, Италия

Радикално десните популистски партии в постмодерната държава

Диана Донкова

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

Abstract

This article examines the far-right populist parties in Europe, taking into consideration the political theories of post-modernism. Postmodernism is defined as a new phase in the development of the international relations and security after the end of the Cold War, when some of the main characteristics of the national states tend to fade away and there is a change in the mental and communication models in the western societies.

This approach is motivated by the understanding that every situation could be analyzed through different co-ordinates, which becomes even more relevant if we focus upon the deep refugee crisis the European Union is currently facing.

Въведение

Популистите са смели в своите програми и гръмки в предложенията си за решаването на всяка криза. И въпреки че политическата хипербола е един от любимите им похвати, те увеличават своя електорат, предлагайки популистски решения - често невъзможни за изпълнение, но твърде често приемани в обществото като „лекарство“ на различни социални или политически проблеми.

Герм Вилгерс в Нидерландия, Марин льо Пен във Франция - двамата лидери, които умело жонглират с популистката реторика, обръщайки в своя полза кризата на представителността и на традиционното политическо говорене. Доказателството са последните изборни резултати в Нидерландия и във Франция. Както и в цяла Европа, където за последните десет години единствените формации, които увеличават трайно електоралната си подкрепа, са популистски партии.

За целта на доклада радикално десните популистски партии в Европа са изследвани през политическите и философските теории на постмодернизма. Постмодерността е дефинирана като нов етап в разви-

пието на международните отношения и сигурността след края на Студената война¹, все по-видимото отслабване на някои черти на суверенитета на националната държава² и обуславяща промяната в мисловно-комуникационните модели в западните общества.

Предизвикателството пред настоящия доклад е да се извадят популистите от чисто политическото им амплуа и да бъдат поставени в различен контекст от гледна точка на теориите на Жан Франсоа Лиотар³ и разпада на метанаративите, носители на идентичност, през Ерих Фром и „бягството от свободата“⁴ до „краха на глобализма“ на Джон Сол⁵.

Подобен подход е мотивиран от разбирането, че една променлива може да бъде анализирана през различни координатни системи, още повече когато Европа е изправена пред предизвикателството на бежанската криза, което налага изработването на гъвкави и ясни политически и социални стратегии.

Докладът сравнява и анализирани различни концепции. Предложена е единна визия, която отговаря на целите на настоящото изследване и позволява полагането на тези формации в различна експериментална среда - тази на постмодерната държава.

Популисткият дискурс

Като популистки и радикално десни партии са категоризирани формациите, които отговарят на определени характеристики. За целта е използвана класификацията, предложена от Кас Муде⁶. Според нея две са ключовите идеологически характеристики на радикално десните популистки партии: нейтивизъм и популизъм.

Нейтивизмът предполага, че държавата трябва да бъде населена предимно от членове на една хомогенна коренна група (нация). Всички идеи и хора извън тази група са приемани като заплаха за цялостта на държавата нация. В измерението на нейтивизма се включват национализмът и ксенофобията⁷.

Национализмът може да бъде отрицателен и положителен, твърди канадския учен Джон Сол в книгата си „Крахът на глобализма“⁸. Отри-

¹ Cooper R., *'The Post-Modern State and the World Order'*, Demos, 2000.

² Chevallier J., *'L'Etat post-moderne'*, LGDJ, 2003.

³ Lyotard J., *'La Condition postmoderne: rapport sur le savoir'*, Minuit, 1979.

⁴ Фром Е., *'Бягство от свободата'*, Захари Стоянов, 2001.

⁵ Сол Дж. Р., *'Крахът на глобализма и повторното изобретяване на света'*, Кралица Маб, 2005.

⁶ Mudde, 2007.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. Сол Дж.

цателният национализъм Сол свързва с несигурността, бедността и амбицията. „Неговият израз често зависи от етническата лоялност, той е в присвояването на Бог, в някаква гордост от невежеството, в убеждението, че сте постоянно наранени - активна митология, че сте оцелели постоянно“. Ключово за отрицателния национализъм според Сол е невежеството и неспособността да си представим другия и различния. Тази липса ни кара да преувеличаваме неизвестното. И да го възприемаме като заплаха за вече установените норми и ред в обществото. За Сол това е национализъм като култура на принадлежност, в която националност става синоним на етническа принадлежност.

Психоаналитикът Ерих Фром обвързва този тип национализъм със зависимостта от страха и неспособността на обществото да се възстанови от загубата на прегмодерните социални структури. „Затова прегръщаме новото идолопоклонничество пред кръвта и почвата“, посочва Фром⁹.

В концепцията на Муге популизмът се разглежда като идеология, а не като политически стил. Обществото е изградено от две хомогенни антагонистични групи: народът и поквареният елит. В основата на това разделение е разбирането, че политиката трябва да е отражение на народната воля, а тя е по-важна от човешките и конституционни права.

За да дефинира електората на популистите, Муге въвежда термина „мълчаливо мнозинство“. Той включва недоволните от управлението, описвайки техния отказ от действие и пасивност.

Еманципацията на западните общества демитологизира управляващия елит, като поставя под съмнение неговата легитимност и компетентност. Ако трябва да направим аналогия с разделението, което прави Макс Вебер по отношение на видовете авторитети днес (традиционен, легитимен и харизматичен), според Муге времето на традиционните и легитимни лидери, е отминало. И идва часът на харизматичните, каквито са повечето популистки водачи. Затова и избирателите, които те печелят, смятат, че техните проблеми могат да бъдат решени от силен лидер. Както пише Пол Тагарт: „Популизмът изисква най-необикновените личности да водят най-обикновените хора“¹⁰.

Другите фактори, които обуславят появата на популизма, са развитието към постиндустриално общество, както и краят на Студената война, в която традиционните партии са загубили своя исторически противник. Тези процеси според Муге отварят ниша за по-слабо идеологически партии и фаворизират популизма, който лесно се адаптира към проблемите на деня като имиграция, в това число враждебност към различните култури и религии, безработица, високи данъци и защита на националната идентичност и територия.

⁹ Фром, 2006.

¹⁰ Taggart, 2000.

Как изглежда теорията на Муге на практика? Да вземем за пример нидерландската Партия на свободата на Герт Вилдерс. Кои са опорните точки в програмата ѝ¹¹, ако ги пречупим през идеологическото ядро на радикално десните популисти по Муге: нейтивизъм и популизъм?

Нейтивизъм	Регистрация на етническа принадлежност за всички нидерландски граждани	Забрана на исляма и затваряне на всички ислямски училища	Конституцията като гарант за християнско-юдейската религиозна и културна принадлежност на Нидерландия	Защита на нидерландската култура и ценности, равенството между мъжа и жената
Популизъм	Премахване на Сената	Излизане от ЕС и еврозоната, забрана на ЕП	Задължителни референдуми по общественозначими теми	Срещу членството на Турция в НАТО

От таблицата става ясно, че опорните точки от политическата програма на Вилдерс съвсем естествено попадат в класификацията на Муге. Всичко, което застрашава националната идентичност, попада в графата нейтивизъм. Това са ислямът и емигрантите. В графата популизъм са лозунгите, които показват разделението народ - елит. Тук може да открием както Сената, така и международни формации като ЕС и НАТО, които нарушават суверенитета на Нидерландия. Ако отново се върнем към Муге и неговата теория за радикално десните популисти, в колоната „Популизъм“ откриваме враговете на националната държава.

Тъй като целта на настоящия доклад е да изследва едни и същи променливи в различна среда, следва да разгледаме тези партийни лозунги от гледна точка на философията и преплитането ѝ с политическата теория (Ерих Фром, Джон Сол, Кас Муге).

Демитологизиране на елита, загуба на легитимност на традиционните партии	Забрана на Сената	Излизане от ЕС и еврозоната	Задължителни референдуми по общественозначими теми	Срещу членството на Турция в НАТО
Неспособност да си представим другия/различния, заплахата за статуквото, страх, несигурност, невежество	Забрана на исляма и затваряне на всички ислямски училища	Регистрация на етническа принадлежност за всички нидерландски граждани	Защита на нидерландската култура и ценности, равенството между мъжа и жената	Конституцията като гарант за християнско-юдейската религиозна и културна принадлежност на Нидерландия

¹¹ De agenda van hoop en optimisme (PDF) (in Dutch).

Страхът, несигурността и невежеството водят до неспособността да си представим другия и различния. Непознатото бива преувеличено, митологизирано. То се превръща в заплаха за установения ред и норми в обществото. За да бъде овладяно, е необходимо да бъде контролирано. Интересен е въпросът дали контролът, ако приемем, че забраната на исляма е подобна мярка, би решил проблема с интеграцията както в ЕС, така и в държавите членки? Възможно ли е идентичността и чувството за принадлежност да бъдат разменна монета или гаранция за социална сигурност?

Традиционните партии са се провалили в задачата си да опазят националната идентичност. Те не са успели да защитят народа. Затова, както казва Муге, идва времето на харизматичния лидер. Той е гъвкав и адаптивен към проблемите на деня. Той е експерт, но същевременно е от народа. Той е популист. И неговите врагове са традиционните партии и международните организации, които се месят във вътрешните работи на страната му. Той е готов да ги зачеркне и в същото време да даде повече гласност на народа, играейки картата на пряката демокрация.

Постмодерната държава

В изложението дотук бяха разгледани основните идеологически характеристики на радикално популистки партии и техния електорат. Бяха потърсени причините за техния успех от гледна точка на кризата на представителната демокрация и индустриалната ера.

Теорията намери своето практическо приложение и чрез примера на нидерландската Партия на свободата, беше направена връзката между популизма и радикално десните му проявления в рамките на теорията на Кас Муге, представена във въведението.

В настоящата част ще се опитаме да обвържем радикално десните популисти с разпада на националната държава и делегирането на суверенитет, от една страна, и новия ред в системата на международните отношения, от друга. Тези постановки дават основанията за развитието на радикално дясна популистка идеология. Целта ни е да се посочи връзката между радикално десните популисти и постмодерната държава.

Според британския дипломат Робърт Купър краят на Студената война е край на системата на баланс на силите в международните отношения¹².

Обвързани от европейските договори, страните - членки на Европейския съюз, доброволно отдават част от своя суверенитет в области

¹² Ibid. Cooper R.

като общия вътрешен пазар, защита на границите, свободно движение на хора и капитали. Така се създава пространството на постмодерната държава, в което сигурността се основава на взаимно доверие и зависимост.

Вместо да се опитват да заблуждават потенциални врагове в групата за готовността си за война, постмодерните държави залагат на сътрудничеството и солидарността. Налагат се ограничения и се извършват инспекции, за да се подsigури изпълнението на постигнатите договорености.

Моделът на западната либерална демокрация е подложен на дълбоки трансформации. В книгата си „Постмодерната държава“ френският учен Жак Шевалие поставя въпроса за разпада на националната държава¹³.

В контекста на глобализацията се засилва необходимостта от сътрудничество между държавите, което предизвиква промяна на държавния модел на съвременните общества в няколко аспекта на постмодерността, обобщава той. Преформулира се връзката между управляващи и управлявани, като това ясно личи от посочените дотук аспекти на постмодерността.

Възприетията на обществото по отношение на политиката и политиките и ролята, която играят медиите в модулирането на общественото мнение, също са важни за успеха на реториката. Новите технологии и интернет имат голямо влияние за информираността на гражданите. Контролът върху информацията се превръща в най-ценното оръжие, както в ръцете на правителството, така и на опозицията, но също така и на движения, които традиционно не са част от статуквото.

Властта на медиите и потоците от информация остават трудно контролируеми въпреки опитите за регулация от страна на САЩ и на Европейския съюз и препращат към призивите за повече представителна демокрация, които са актуални последните десетилетия. Обществото вече не приема политиката като запазена територия само за политиките. Поради своята понякога псевдоинформираност и образзованост все повече граждани се чувстват компетентни по политически и обществени въпроси.

Парадоксално, те смятат, че разбират какво се случва около тях, лесно критикуват, но в същото време не винаги са готови да участват в политически процес и фактически да променят статуквото, което смятат за порочно. Те искат да бъдат чути и тяхното мнение да се зачита при вземането на важните решения, но това, от което наистина имат нужда, е лидерство, твърди Муге.

¹³ Ibid Chevalier J.

Това е лидерство, което говори на разбираем език. Парадоксално, но езикът на популизма е разбираем и прост. Той не робува на политическа, етническа или религиозна коректност. Затова и печели симпатии. Нека се върнем към програмата на нидерландската Партия на свободата и да групирате лозунгите, разглеждайки ги като реакция на процесите в постмодерната държава.

Постмодерната държава	Отслабване на суверенитет	Сътрудничество в МО	Обща сигурност и взаимозависимост	Общи европейски ценности
Реакцията на постмодернизма	Задължителни референдуми за ЕС и по важни обществени проблеми	Излизане от ЕС и Еврозоната, закриване на ЕП	Срещу членството на Турция в НАТО	Забрана на исляма, регистрация по етническа принадлежност

От таблицата е видно, че процесите на постмодернизма, описани по Купър и Шевалие, са в противовес с програмата на радикално десните популисти в Нидерландия. Дори не би било пресилено да кажем, че радикално десните популистки партии са реакция на постмодерната държава.

Според Шевалие либералният демократичен модел е в криза. Криза на политическото представителство заради липсата на доверие в традиционните партии. Криза на гражданското общество, заради индивидуализма и глобализацията¹⁴.

Как би изглеждала тази криза през теорията на Жан Франсоа Лиотар за разпада на метанаративите? Големите разкази са единици за идентичност, за истина, за Бог. Когато човек бяга към свободата си, лишавайки се от своята памет, остава сам, твърди Ерих Фром в „Бяство от свободата“¹⁵. Според него тогава човек търси външен авторитет, с когото да се идентифицира и който да носи отговорност за неговите решения. Външният авторитет следва да компенсира липсата на вътрешни устои като род, семейство, нация, религия, които безусловно са служили като показатели за истинност. Днес тяхната истинност е поставена под въпрос.

В този смисъл за Лиотар метаразказите, които ни казват какви сме, защо и накъде сме тръгнали, вече не са достатъчно истинни за постмодерния човек. Всеки сам създава своя микроразказ. Големите

¹⁴ Ibid Chevalier.

¹⁵ Фром, 2001.

наративи се разпадат, за да бъдат заменени от множество фрагментарни разкази. Как бихме могли да обясним тогава възхода на национализма, ако не като провал на постмодернизма? Може ли да тълкуваме успеха на крайната десница като носталгия към един по-монолитен и сигурен свят?

Когато Купър говори за новия световен ред и определя европейските държави като постмодерни, той отбелязва, че основен проблем за международните отношения е наличието на държави от модерен и предмодерен тип¹⁶. Няма как една постмодерна Европа да взаимодейства ефективно с модерните и предмодерните държави, освен ако не използва техните методи. Тази теория звучи все по-достоверно на фона на войната в Сирия, тероризма във Франция и Белгия, дейността на Ислямска държава. Залагайки на модела на колективната сигурност, държавите - членки на ЕС, разчитат на партньорството в НАТО, както и на САЩ, които не са загърбили ролята си на хегемон в сферата на международните отношения.

Постмодерната политика е крехка, сложна и несигурна, което повишава въпроса за бъдещето на съвременните общества и обстоятелствата, при които държавната власт ще е в състояние да управлява, смята Шевалие¹⁷. Загубата на легитимност, съпоставена с нарасналите очаквания на управляваните, прави демократиите все по-неуправляеми. Поради тази причина следва да се насърчават новите решения и начини на действие.

Големият въпрос е дали от постмодерната държава ще се получи устойчив модел, или тя ще бъде преход към различна концепция за политическа организация и окончателно скъсване с всяка рационалност и държавност. Къде намират своето място радикално десните популисти в този сценарий? Могат ли те да превъзмогнат своята декларативност и да бъдат партньор в управлението? Доколко традиционните политически партии са готови да използват потенциала на тези формации и да прозрат отвъд тяхната фасада?

Моделът на широките коалиции е успешен в страни като Дания и Норвегия, където популистите са част от управлението. Скандинавският социален модел успява да „съжителства с популистката реторика“ в търсене на баланса между солидарността и справедливото разпределение на благата в социалната държава. Може би Европа би могла да се поучи от тези развити общества, които успяват да запазят националната си идентичност, без да потъпкват европейските ценности.

¹⁶ Cooper, 2000.

¹⁷ Ibid. Chevalier J.

Библиография

1. Фром Е. (2006), Съчинения. Т. 1. „Душевно здравото общество“. Прев. Р. Ангелов. София, Захари Стоянов.
2. Фром Е. (2001), „Бягство от свободата“, София, Захари Стоянов.
3. Сол Дж. Р. (2005), „Крахът на глобализма и повторното изобретяване на света“, София, Кралица Маб.
4. Cooper R. (2000), ‘*The Post-Modern State and the World Order*’, Demos.
5. Lyotard J. F. (1979), ‘*La Condition postmoderne: rapport sur le savoir*’, Paris, Minuit. 1979.
6. Mudde K. (2007), ‘*Populist radical right party*’, Cambridge University press.
7. Taggart P. (2000), ‘*Populism*’, Open University Press.

Въпросът за европейската идентичност в документите на Европейския съюз

Рагосвета Дракева

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

Abstract

The paper examines the issue of European identity as addressed by various official documents of the European Union. The focus is set on the multiculturalism and the collaboration for reaching the common goals, as well as on the tools for building common European identity.

Въведение

Европейската идентичност може да бъде дефинирана по различни начини в зависимост от съответната концепция за идентичност. От една страна, европейската идентичност може да бъде свързана с принадлежност към географското понятие „Европа“ като континент, културното наследство, традициите, религиозното самоопределение. Някои автори (Смит, Кастелс) свързват този модел с основни характеристики като принадлежност към определена общност, култура, териториална цялост, като съпоставят европейската идентичност с националната.

От друга страна, европейската идентичност може да бъде разбрана като осъзнато самоопределение на гражданите на Европейския съюз с произтичащите от това както права и свободи, така и ангажираност в постигането на общите цели. Немският философ и социолог Юрген Хабермас¹ посочва, че европейската идентичност трябва да се базира на солидарността, като колективната идентичност на политическите общности се формира на базата на общи ценности,

¹ Хабермас, Ю. (2004), „Постнационалната конституция“, София: изд. „Критика и хуманизъм“.

права и задължения. Сравнително изследване на Пиеранджело Исерния² показва тенденции европейската идентичност да се изгражда постепенно чрез акумулиране на усещането за ползите от интеграцията, като нивата на идентичност с Европа са силно повлияни и от структурни фактори, отнасящи се до икономическия статус на държавите членки, както и на конкретната политическа ситуация.

В настоящия доклад се предпочита идентичността да се разглежда на базата на дефиницията на Исерния, тъй като тя дава възможност да се проследи доколко създаването на европейска идентичност е цел на Европейския съюз, и ако да - то с какви инструменти би могла да бъде постигната тя. Това може да бъде проследено в редица документи на Европейския съюз.

Европейската идентичност в основополагащите документи на Европейския съюз

Още в преамбюла на основния документ - Договора за Европейския съюз - е дефинирана идеята за европейска идентичност: „...Решени да осъществяват обща политика в областта на външните отношения и сигурността, включително постепенното изработване на обща отбранителна политика, която би могла да доведе до обща отбрана в съответствие с разпоредбите на член 42 и да укрепват по този начин европейската идентичност и нейната независимост с цел насърчаване на мира, сигурността и напредъка в Европа и в света.”³

В следващите текстове на договора е ясно изразена идеята за създаване на европейска общност на базата на постигане на общи цели и общи за държавите членки ценности: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.... Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на

² Isernia P. и съавтори. But Still It Does Not Move: Functional and Identity-Based Determinants of European Identity. Виж.: *'Citizens and the European Polity. Mass Attitudes towards the European and National Polities'*, Edited by David Sanders, Pedro C. Magalhães, and Gábor Tóka. (2012) Oxford University Press.

³ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, преамбюл.

външните граници, убежището, имиграцията, както и преговорите и борбата с престъпността.“⁴

Независимо от това, че в договора не се дефинира ангажимент към гражданите на държавите членки да се самоопределят като граждани на Европейския съюз, ползването на предоставените права предполага, че при упражняването им гражданите ще се самоидентифицират повече като граждани на ЕС (който им предоставя това право), отколкото като граждани на съответната държава, която е направила възможно упражняването на правото чрез членството си в Европейския съюз.

От друга страна, както в Договора за Европейския съюз, така и в Хартата на основните права на Европейския съюз се подчертава, че Съюзът „зачита равенството на държавите членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури“⁵, както и „допринася за съхраняването и развитието на тези общи ценности при зачитане многообразието на културите и традициите на европейските народи, както и националната идентичност на държавите членки и организацията на техните публични власти на национално, регионално и местно равнище“⁶. По този начин идентифицирането като гражданин на Европейския съюз надгражда националната идентичност на гражданите на съответната държава, като се очаква то да функционира по различен начин в контекста на конкретната ситуация.

Въпросът за европейската идентичност се поставя и в Декларацията за европейската идентичност, приета през 1973 г., която въвежда концепцията за европейската идентичност в общата външна политика. В декларацията се подчертава, че създаването на такъв документ за европейска идентичност „ще подпомогне страните членки да достигнат до по-добра дефиниция за своите взаимоотношения“⁷. В декларацията европейската идентичност се разглежда от гледната точка на динамичната природа на общността и в светлината на прогреса, направен в конструирането на Обединена Европа.

В декларацията европейската идентичност се дефинира като включваща връщане към общото наследство, степента на вече постигнатото обединение, оценка на степента, до която страните членки вече работят заедно по отношение на останалия свят, и отговорностите, които произтичат от това, както и отчитане на динамичната природа на европейското обединяване. В декларацията се разглежда

⁴ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, чл. 2 и чл. 3, т. 2.

⁵ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, чл. 4.

⁶ Харта на основните права на Европейския съюз, преамбюл.

⁷ Декларация за европейската идентичност (въведение).

както необходимостта от обединение за решаване на международните проблеми, така и необходимостта от обща европейска идентичност за представяне пред света - пред други държави или други групи от държави.

Формиране на европейска идентичност чрез финансовите инструменти на Европейския съюз

Формирането на европейска идентичност, както и на всяка друга идентичност, до голяма степен е личностен и нетенденциозен процес, върху който влияят редица исторически, социологически и психологически фактори. Независимо от това, обаче, той може да бъде повлиян от целите, които индивидът си поставя за изпълнение, или инструментите, чрез които се постигат тези цели.

Финансовите инструменти на Европейския съюз, осигуряващи средства за постигането на основните цели, имат своето въздействие не само върху икономическите цели, но и върху тъй наречените „меки цели“, в това число и върху формирането на европейска идентичност. От ключово значение в този процес са инструментите за сътрудничество в областта на образованието и научните изследвания, поради тяхната специфика за включване на граждани от различни европейски страни в общи дейности за постигането на общите цели.

В програмния период 2007 - 2013 г. от водещо значение в тази област са програмата „Учене през целия живот“ и Седма рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности.

В Решението на Европейския парламент и Съвета на ЕС от 15 ноември 2006 г. за създаване на програма „Учене през целия живот“ се подчертава, че „целта на програма „Учене през целия живот“ е да допринесе към развитието на общността като напреднало общество на знанието, с устойчиво икономическо развитие, повече и по-добри работни места и по-висока степен на обществена кохезия, като осигури опазване на околната среда за бъдещите поколения; в частност, програмата се стреми да подпомогне обмена, сътрудничеството и мобилността между системите за образование и обучение в общността, така че те да станат световна референция за качество“⁸. Като специфични цели на програмата се поставят реализирането на европейско пространство за учене през целия живот, засилването на ролята на ученето през целия живот за създаването на чувство за европейско гражданство, базирано на разбирателство и зачитане на европейските

⁸ Решение на Европейския парламент и Съвета на ЕС от 15.10. 2006 г., глава 1, член 1, т. 2.

права и демокрация, и поощряване на толерантността и зачитането на другите народи и култури; насърчаване на сътрудничеството в осигуряване качеството във всички области на образованието и обучението в Европа; поощряване използването на резултати, иновативни продукти и процеси и обмяната на добри практики с цел подобряване на качеството на образованието и обучението. Като специфична цел на подпрограма „Коменски“ е поставено и „развиването сред младите хора и работещите в сферата на училищното образование на знание и разбиране за многообразието от европейски култури и езици, както и за ценността на това многообразие“⁹, както и „подпомагане на младите хора да придобиват основни умения за живота и способности, които са ключови за личностното им развитие, за бъдещата им трудова заетост и за тяхната активна европейска гражданска позиция“¹⁰.

Особен акцент върху междукултурното сътрудничество е поставен през 2008 г., обявена от Европейската комисия за Европейска година на междукултурен диалог и взаимодействие между образование и култура, като в този период в програмата „Учене през целия живот“ се дава приоритет на проектни предложения, насочени към тези теми.

Инструментите, с които се постигат целите на програмата „Учене през целия живот“, включват широка мобилност на учащи и обучаеми, както и многостранни, двустранни и регионални партньорства между обучаващи институции във всички сфери на ученето през целия живот (предучилищно и училищно образование, професионално образование, висше образование, обучение за възрастни) - както във формалното, така и в неформалното образование. Предвидени са възможности за трансфер на иновации чрез идентифициране, адаптиране, надграждане и разпространение на новаторски образователни решения в сферата на професионалното образование и обучение между страни - участнички в програмата, както и изграждане на партньорски мрежи между институции, осигуряващи форум или обща платформа за дискусии и обмен на информация по ключови въпроси, формиране на политика или изследвания в областта на образованието и обучението.

В същия програмен период финансов инструмент, подпомагащ научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните дейности, е Седма рамкова програма на Европейския съюз. Програмата е насочена към „изграждане на интегрирано европейско изследователско пространство за постигане на дълготраен и устойчив икономически растеж“¹¹. Програмата подкрепя провеждането на върхови научни изследвания в нововъзникващи области на познанието, като стимулира

⁹ Европейска образователна програма „Учене през целия живот“, ЦРЧР, стр. 3.

¹⁰ Европейска образователна програма „Учене през целия живот“, ЦРЧР, стр. 3.

¹¹ Седма рамкова програма на ЕС - <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=7081&category=230>.

най-добрите научни колективи в Европа и отвъд нея да провеждат съвместни научни изследвания в съвременни направления. Активно се подкрепя създаването на нова генерация талантиливи млади учени, които да останат в Европа и да работят за постигането на конкурентоспособна икономика, базирана на знанието и уменията. За постигането на тези цели Седма рамкова програма реализира четири базови програми: „Сътрудничество“, „Идеи“, „Хора“ и „Капацитети“. Общата програмна цел на програма „Сътрудничество“ е устойчивото развитие на европейската икономика, базирана на знанието, докато програма „Идеи“ поставя акцент върху иновационните идеи на най-добрите европейски учени и изследователски екипи, които да се конкурират на европейско ниво. Близка до програма „Идеи“ е програма „Капацитети“, която си поставя за цел повишаване на научния и иновативен капацитет в цяла Европа чрез вписване на науката в обществото и интеграцията на науката и технологиите в европейското общество.

Особен детайл, свързан с изграждане на европейска идентичност, може да се види в програма „Хора“, която си поставя за цел „Създаване на благоприятна среда за учените от Европа с цел ограничаване негативните тенденции от „изтичането на мозъци“ и привличане на най-добрите изследователи и техните колективи в Европа с оглед превръщането ѝ в най-конкурентната икономика, базирана на знанието“¹².

Инструментите, с които се постигат целите на програмата, са сходни с инструментите по програма „Учене през целия живот“: колаборативни проекти - изследователски проекти, изпълнявани от консорциуми между партньори от различни страни; мрежи по компетентност - съвместни изследователски програми, изпълнявани от изследователски екипи в рамките на по-дългосрочно сътрудничество; дейности, целящи координиране и подкрепа на научни дейности или политики (работа в мрежи, обмен, транснационален достъп до научна инфраструктура, проучвания, конференции и др.).

В програмния период 2014 - 2020 г. тези програми са усъвършенствани и наградени с програмите „Еразъм+“ и „Хоризонт 2020“.

„Еразъм+“ е програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта, създадена с Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. Програмата си поставя за цел „постигането на задачите на стратегията „Европа 2020“, включително водещата цел в областта на образованието“, „целите на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (ЕСЕТ 2020), включително съответните критерии“, „общите цели на обновената рамка за евро-

¹² Седма рамкова програма на ЕС - <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=7081&category=230>.

пейско сътрудничество по въпросите на младежта (2010 - 2018 г.)“, „развиването на европейско измерение в спорта, по-специално масовия спорт, в съответствие с работния план на Съюза за спорта“, както и „популяризирането на европейските ценности в съответствие с член 2 от Договора за Европейския съюз“¹³. Програмата поставя специален акцент върху ползването на общи европейски инструменти - „единната рамка за прозрачност на професионалните квалификации и умения („Европас“), създадена с Решение № 2241/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета; Европейският регистър за осигуряване на качество във висшето образование (EQAR) и Европейската асоциация за осигуряване на качество във висшето образование (ENQA), създадени съгласно Препоръка 2006/143/ЕО на Европейския парламент и на Съвета; Европейската квалификационна рамка (ЕКР), създадена съгласно Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г.; Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), създадена съгласно Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г.; Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET), създадена съгласно Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г., и Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS)“¹⁴. Програмата включва и международно измерение „с цел да се подкрепя външната дейност на Съюза, включително неговите цели за развитие чрез сътрудничество между Съюза и гържави партньори“¹⁵.

Дефинирана по този начин, програмата „Еразъм +“ поставя на качествено нова основа въпроса за сътрудничеството за постигане на общи, дефинирани и съгласувани цели на Европейския съюз - сътрудничество, в което са обхванати както институциите на страните членки, така и техните граждани, участващи в реализацията на проектите. Това сътрудничество неминуемо води до изграждане на определен тип европейска идентичност, основана върху общите цели и общите пътища за тяхното постигане, базирани на финансовия инструмент.

Наследникът на Седма рамкова програма - програмата „Хоризонт 2020“ - стартира на базата на регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ - рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014 - 2020 г.) Програмата се базира на разбирането, че „Съюзът има за цел да укрепва своята научна и технологична

¹³ Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година, чл. 4.

¹⁴ Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. (26).

¹⁵ Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година, Глава 1, чл. 1, т. 4.

база чрез създаването на европейско научноизследователско пространство (ERA), в което свободно да се движат изследователите и да се разпространяват научни познания и технологии, и да насърчава повишаването на конкурентоспособността си, включително тази на своята промишленост. За постигане на посочените цели Съюзът следва да извършва научноизследователски, технологично-развойни и демонстрационни дейности, да насърчава международното сътрудничество, да разпространява и оптимизира резултатите и да стимулира обучението и мобилността. Цел на Съюза също така е да гарантира наличието на условията, необходими за конкурентоспособността на промишлеността на Съюза.¹⁶

В регламента е ясно изразено решението да бъдат постигнати целите на стратегията „Европа 2020“, с която се преследва интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като се изтъква ролята на научните изследвания и иновациите като ключови фактори за социален и икономически просперитет. В регламента се посочва, че „на заседанието си, проведено на 4 февруари 2011 г., Европейският съвет подкрепи концепцията за обща стратегическа рамка за финансиране от Съюза на научните изследвания и иновациите, за да се повиши ефективността на това финансиране на национално и съюзно равнище, и призова Съюза бързо да се отстранят оставащите пречки за привличане на таланти и инвестиции с оглед до 2014 г. да се завърши изграждането на европейското научноизследователско пространство и да се постигне действителен единен пазар за знания, научни изследвания и иновации.“¹⁷

В регламента е ясно дефинирана и добавената стойност за Съюза: „Хоризонт 2020“ играе централна роля за успеха на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като предоставя обща стратегическа рамка за финансирането от Съюза на научни изследвания и иновации и по този начин действа като инструмент за привличане на частни инвестиции, създаване на нови работни места и гарантиране в дългосрочна перспектива на устойчивия растеж и конкурентоспособността на Европа“¹⁸.

Това ясно изразено решение за общи дейности за постигане на недвусмислено дефинирани цели, подкрепено със съответни финансови инструменти, отново подчертава вече осъзнатата необходимост от общи действия на институциите и гражданите на ЕС, което предполага и изграждането на тяхната европейска идентичност, базирана на цели за постигане на общозначим резултат, представящ Европа като общност пред останалия свят.

¹⁶ Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“, (1), (2).

¹⁷ Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“, (4).

¹⁸ Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“, чл. 4.

3. Decision No 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning.
4. Европейска образователна програма „Учене през целия живот“, Център за развитие на човешките ресурси, 2011.
5. Седма рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007-2013) - Портал Европа, последна актуална информация от 25.04.2014 - <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=7081&category=230>
6. Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на „Еразъм+“ - програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта. Официален вестник на Европейския съюз, L 347/50, 20.12.2013 г.
7. Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ - рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014 - 2020 г.) - Европейска комисия, Брюксел, 30.11.2011, 2011/0401 (COD).
8. Смит, А. (1991), „Националната идентичност“, София, изд. „Кралица Маб“.
9. Castells, M. 'The construction of European identity', Statement prepared for the European Presidency of the European Union.
10. Хабермас, Ю. (2004), „Постнационалната констелация“, София, изд. „Критика и хуманизъм“.
11. Isernia P., 'But Still It Does Not Move: Functional and Identity-Based Determinants of European Identity. В: Citizens and the European Polity. Mass Attitudes Towards the European and National Politics', Edited by David Sanders, Pedro C. Magalhães, and Gábor Tóka. (2012) Oxford University Press.

Неформално управление в Съвета на Европейския съюз

Димитър Лилков

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

Abstract

Traditionally, the Council of the European Union registers a high amount of consensual decisions even when the decision-making procedures require qualified majority voting. The formal research models and power indexes in the literature provide us with insufficient results when analysing the high percentage rate of consensual decisions or when trying to outline voting trends or coalition-building behavior. The current report focuses on the role of informal governance in the Council of the EU and its growing importance for the effective functioning of the institution.

Въведение

След влизането в сила на Договора от Маастрихт и особено към края на 90-те години на XX век Съветът на Европейския съюз (ЕС) привлича растящ изследователски интерес и изследвания, които целят да анализират основните характеристики и отличителна динамика, които определят тази *sui generis* институция¹.

Спецификата на процеса по вземане на решения в Съвета, особено след разширяването от 2004 г. и 2007 г. и почти удвояването броя на гържавите членки в кратък времеви отрязък, поставя допълнителен академичен фокус върху коалиционните групирания и разделения в Съвета, гласувания в различните формати и цялостния преговорен процес. Като пряк ефект от процеса по разширяване се извършва сериозна вътрешна реформа, с която постепенно се коригира тежестта на гласовете на всяка отделна държава членка, както и

¹ Hayes-Renshaw and Wallace 1997; Sherrington 2000; Naurin et. al 2008.

начинът, по който се изчисляват съответните мнозинства при вземане на решения². Ходът на европейската интеграция през последните години доведе и до значителното разширяване на сферите, в които Съветът взема решения с квалифицирано мнозинство, вместо с единогласие, което допълнително подсили нуждата за качествено разбиране и тълкуване на процесите в него.

Редица емпирични изследвания върху работата на Съвета разглеждат резултатите от самите гласувания и тенденциите при формиране на коалиции между държавите членки. Голяма част от подобни количествени изследвания анализират тези процеси през теоретичната призма на реализма и отличават големината на страните като съществена характеристика в преговорите, както и определящата роля на началните позиции на държавите членки и националния интерес, който те отстояват. Различните анализи и формални модели, свързани с финалните гласувания в Съвета, препотвърждават, че огромна част от решенията са консенсусни и сравнително рядко определена държава гласува против финално предложение, погложено на вот³. Допълнителни проучвания и трудове, които комбинират количествения подход с дълбочинни интервюта, чрез които сравняват предпочитанията на различните държави преди преговорния процес с крайния резултат от гласуването, също не могат да отличат категорични тенденции по отношение на динамиката между държавите и единствено препотвърждават наблюденията за високата „култура на консенсус“ в Съвета⁴. Липсата на явни сблъсъци между държавите при гласуване и невъзможността да се открият явни и стабилни коалиции между тях провокира определени автори да твърдят, че прецизният количествен анализ зависи от систематични данни, които просто не съществуват, когато говорим за финалните гласувания в Съвета⁵.

Целта на настоящия доклад е да отличи значението на неформалното управление (*informal governance*) в ежедневната работа на институцията. Строгият фокус върху формалните модели, официалните правила и разпределението на гласовете в Съвета не може да обясни напълно процеса на вземане на решения. Отличаването на неформалните норми и практики в Съвета не цели да оспори значението на формалните модели и хипотези, а по-скоро да ги допълни чрез едно по-цялостно и задълбочено разбиране на динамиката в самата ин-

² Последователните договори от Амстердам (1997 г.), Ница (2001 г.) и Лисабон (2007 г.) разглеждат тези въпроси, за да се стигне до сегашната система, която отдава съществено значение на демографския критерий за определянето на „тежестта“ на всяка държава при гласуване.

³ Mattila and Lane 2001, Mattila 2004, Hagemann and De Clerck-Sachsse 2007, Aspinwall 2007.

⁴ Zimmer et al. 2005, Thomson et al. 2006.

⁵ Heisenberg, 2005.

ституция. Подобно разбиране се доближава и до авторите от последното десетилетие, които изтъкват и анализират значението на неформалното управление в цялостната система на функциониране на Европейския съюз⁶.

Неформално управление в Съвета на Европейския съюз

Как можем да дефинираме неформалното управление? Определени автори го отличават като „социално споделени норми, обикновено неписани, комуникирани и наложени извън официалните правила“⁷. Добро описание на „неформализацията“ се дава от Рех, Херитиер и Бресанели (2011), които разглеждат това явление като прехвърлянето на процеса на вземането на решения от форуми със стриктно кодифицирани правила и процедури към „арени“ с по-гъвкави правила, които позволяват да се зачетат най-належащите потребности на различните актьори. В тези неформални процеси са възможни различни компромиси и специални договорки, които се базират на мрежи от познанство, специфични норми на поведение и взаимни услуги. В рамките на настоящия доклад ще бъдат представени накратко проявленията на неформалните норми, които най-съществено влияят в процеса на работа на Съвета на Европейския съюз.

Култура на консенсус

Въпреки постепенното увеличаване на сферите, в които Съветът взема решения с квалифицирано мнозинство⁸, паралелното приемане на нови страни - членки в ЕС, повдига сериозен риск от институционален блокаж поради множеството предпочитания на редица актьори в преговорния процес, които имат различна тежест при гласуване. Особено предизвикателство се явява източното разширяване на ЕС през 2004 г., когато десет нови държави стават част от Съюза, което някои автори разпознават като потенциална парализа на процеса на вземане на решения⁹.

Фиг. 1 проследява консенсусните решения в Съвета в рамките на ЕС-12 (до 1995 г.), ЕС-15 (до 2004 г.) и ЕС-25 (след 2004 г.) и демонстрира,

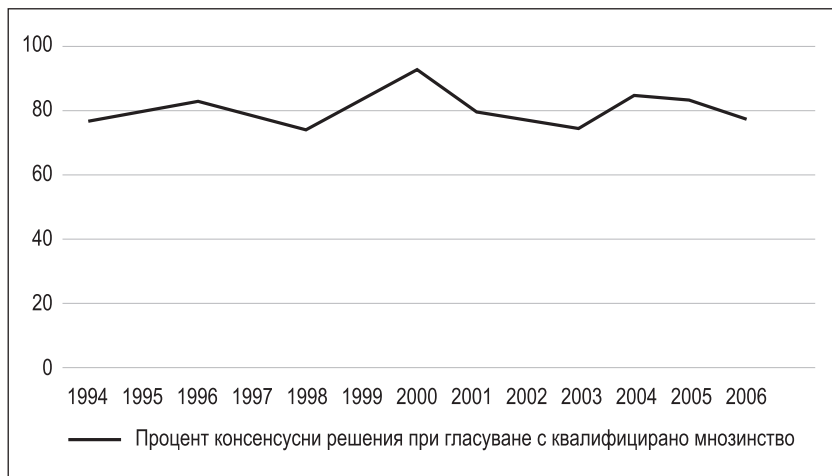
⁶ Heisenberg 2005, Christiansen and Neuhold 2012, Kleine 2013.

⁷ Helmke and Levitsky: p.727.

⁸ Своеобразен „пробив“ в това отношение се извършва с приемането на Единния европейски акт през 80-те години, за да се стигне до сегашната система в Съвета, в която близо 90 % от решенията в различните формати се вземат с квалифицирано мнозинство.

⁹ Nugent 2003: 503; König and Bräuning 2004.

че институцията успешно интегрира новите страни, както и че всички страни сравнително рядко гласуват против дадено предложение. От средата на 90-те години средно 80% от решенията се вземат с консенсус при процедура на гласуване с квалифицирано мнозинство, а в повече от половината случаи, в които се регистрира несъгласие, негативният вот се дава от една-единствена държава членка¹⁰.



Фиг. 1. „Култура на консенсус“ в Съвета на ЕС, 1994 - 2006.¹¹

Тези данни изглеждат донякъде изненадващи, предвид възприятието за Съвета на ЕС като строго междуправителствена институция, в която националният интерес има доминираща роля във всяко отделно гласуване. Реалността е, че гласуването на министрите в Съвета не винаги се обяснява от фиксираните предпочитания и отношението на държавите им към конкретния въпрос, който се обсъжда. Една от отличителните характеристики на институцията е, че по време на преговорния процес на различните нива¹² в Съвета държавните служители, както и самите министри, се опитват да разгледат и възприемат интересите и на останалите правителства¹³.

Нарастването на сферите, в които решенията се взимат с квалифицирано мнозинство, интуитивно се свързва с повишеното противопос-

¹⁰ Hayes-Renshaw and Wallace, 2006: p.284.

¹¹ Ползваните данни за различните години са от Heisenberg (2005:72) и Hagemann and De Clerck-Sachsse (2007:13).

¹² Подготвителните органи в Съвета са близо 200 специализирани работни групи, които се занимават със специализирани тематични въпроси, които след това се отнасят към Комитетите на постоянните представители на държавите членки (КОРЕПЕР). Финалните решения се вземат единствено с официално гласуване в конкретния формат на Съвета.

¹³ Lewis 2005.

тавяне между позициите на държавите и по-голямо оспорване на финалните решения, както и устойчиви коалиционни формати. Независимо от това, неформалната култура на консенсус в Съвета продължава и до днес със средни стойности между 75 и 85% годишно на консенсусни решения. Нещо повече, многообразието на позициите и актьорите не довежда до явни противопоставяния при формално гласуване - различните анализи не успяват да открият явни победители или губещи при гласуванията, както и трайни коалиции между държавите членки¹⁴. Може да се направи извод, че изминалите години и десетилетия на преговори между партньорите в Съвета изграждат специфичен неформален консенсусен рефлекс, който осигурява ефективното функциониране на институцията и гарантира нужното ниво на доверие и разбирателство между държавите членки.

Социализация и нормативна среда

Допълнителният анализ на процесите на микрониво и особено фокусът върху дейността на КОРЕПЕР допринася за по-пълното разбиране на дейността на Съвета отвъд формалните правила. Редица официални и неофициални срещи, обсъждания и преговори, в които ежедневно са въввлечени постоянните представители на съответните страни членки, изгражда стабилни връзки между тях и цялостна атмосфера на близък контакт и търсено разбирателство. Така нареченият „*esprit de corps*”¹⁵ в институцията допринася за качествена социализация между различните участници и развитието на специфична принадлежност и лоялност към националната структура и интереси, но и към общото европейско измерение. Тук едва ли можем да говорим за реализирането на идеята на Ernst Haas за смяна на лоялността изцяло към наднационални институции, но редица изследователи¹⁶ отбелязват на базата на интервюта промените в нагласата на държавни служители и дипломати, които са ангажирани в дейността на КОРЕПЕР. Работата в подготвителния орган на Съвета се отличава с по-ниско ниво на политизация и относителна изолираност от медиен или обществен натиск. Именно в такава среда компромисите са по-вероятни, което позволява на държавните служители да обсъждат реалните съображения на своите правителства без публичен фокус дали успяват да „опазят националния интерес“, което често е проблем за самите министри.

Специфичният формат на КОРЕПЕР и високото ниво на социализация довеждат до изграждането на неформални норми на поведение в кон-

¹⁴ Thomson 2009, Hagemann and De Cleck-Sachsee, 2007.

¹⁵ Специфично чувство на гордост и споделеност между представители в една група (фр.)

¹⁶ Beyers 2005, Lewis 2005, Kleine 2013.

кретната среда. Тези норми се спазват поради трупането на доверие и „социален капитал“, който стратегически може да се използва в бъдещи преговори¹⁷. Специфичната нормативна среда изгражда стандарти на поведение, които се приемат от всички участници, както и се предават на евентуални нови национални делегации. Подобни норми са високата степен на доверие, оценка на обективни съображения или проблеми по определени въпроси, общ стремеж към колективни решения, които ще се приемат от всички. Важен акцент е и възможността за обмяна на гласове и взаимни услуги, които се правят като инвестиция в бъдещето¹⁸. Многобройните обсъждани въпроси в широк времеви хоризонт позволява обвързването на определени решения с бъдещи отстъпки по други въпроси, което изисква именно максимална степен на доверие. От една страна, институционалната среда влияе върху поведението и идентичността на участниците чрез високата степен на социализация, а от друга, позволява преследването на националния интерес чрез стратегическо планиране и пресметливи компромиси. Именно тези споделени норми и прието поведение позволяват вземането на решения и правенето на отстъпки, които биха били невъзможни без наличието на неформални компенсаторни механизми.

Добър пример за ефекта на социализацията и първоначалния „сблъсък“ със средата на работа в Съвета е годината след присъединяването на Швеция в ЕС. През 1995 г. Швеция регистрира 34 негативни вота (фиг. 2) в рамките на официални гласувания или почти половината от общия брой негативни вотове от всички държави членки за цялата година¹⁹.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Против	34	4	7	3	0	2	4	6	5	3
Въздържане	1	0	0	0	0	0	0	4	3	2

Фиг. 2 Официално оспорени гласувания от Швеция в Съвета²⁰

Шведската делегация първоначално възприема начина на работа като строго изразяване на националните позиции и явно демонстриране на несъгласие при гласуването на спорни въпроси. Подобно поведение изолира страната и я принуждава да преосмисли поведението си с оглед на специфичната работна среда. Интервюта с държавни служители от този период показват, че Швеция превъзможва рефлексата си на пове-

¹⁷ Lewis 2005.

¹⁸ Heisenberg, 2005.

¹⁹ Hayes-Renshaw 2006: p. 283.

²⁰ Адаптирано от Naurin and Wallace 2008: 176.

гение, сравним с този в ООН и през годините успешно се социализира в рамките на Съвета и придобива влияние и значение, което дори надхвърля формалната тежест, която страната има като брой гласове (Naurin and Wallace 2008: 177-178). Променената стратегия на Швеция при гласуване и отношение към преговорния процес през следващите години свидетелстват за значимата роля на неформалните норми на социализация, които съумяват ефективно да балансират поведението на всички актьори с цел ефективното функциониране на институцията.

Роля на председателството на Съвета

Председателство на Съвета на ЕС има основните функции за определяне на политическите приоритети, цялостна координация и посредничество, както и представителна роля²¹, в рамките на 6-те месеца, в които то се реализира от една от държавите членки. То съчетава общи административни функции, както и политически отговорности за ефикасната ежедневна работа в рамките на Съвета. Всяко председателство цели по време на неговия мандат да се приемат максимално много актове, както и да посредничи за приемането на по-деликатни предложения, които не събират нужната подкрепа. Освен формалните си възможности да влияе на процесите чрез структурирането на програмата, председателството има роля при предлагането на определени текстове на гласуване и т.н. То разполага и с определени неформални механизми, чрез които разширява своите възможности. Има достъп до информацията относно предпочитанията на отделните страни членки посредством чести неформални двустранни или многостранни срещи и по този начин може да се възползва от информационното си предимство при формулирането на специфични предложения. Нещо повече, председателството се възприема като „неутрален брокер“, който разполага със специфична техническа информация по всяко едно досие. В този смисъл, държавите членки го разглеждат като безпристрастен играч и в определени гласувания се доверяват на позицията на председателството. По този начин председателството на Съвета има съществена роля на своеобразен ориентир за определени държави членки, които невинаги имат максимална техническа експертиза по определено досие и са готови да го последват.

Значението на председателството в преговорите и ролята му в неформалните процеси в Съвета е описателно анализирано от Jonathan Ais (2008). Авторът изследва конкретните стъпки при приемането на Регламент Дъблин II в областта на политиката за даване на убежище и специфично ролята на Датското председателство, което се опитва да намери компромисен вариант на текста за всички страни членки.

²¹ Шикова, 2012.

Предложението е блокирано заради определени колебания на ниво КОРЕПЕР и формалното гласуване на текста на министерско ниво би означавало предложението да не се приеме. Датското председателство решава да използва неформален подход чрез активиране на „мълчалива процедура“, чрез която дава кратък период от време на всички постоянни представителства да индикират явно дали са несъгласни с предложения текст, като липсата на реакция би означавало, че предложението се приема. Интервюирани гържавни служители, участвали в преговорите, посочват, че нежеланието да се демонстрира явно несъгласие и да се излезе в изолация е било ключово²². Посредством този неформален инструмент председателството получава мълчаливото съгласие на всички страни, което довежда и до официалното приемане на Регламента на ниво Съвет по правосъдие и вътрешни работи.

Допълнителна (и широко дискутирана) неформална сфера, в която председателството на Съвета участва активно, са „триалозите“, които срещат все по-голяма популярност и играят ключова роля за постигането на ранни договори между Съвета и Европейския парламент. Тъй като този неформален механизъм засяга процеса на съвместно вземане на решения между Парламента и Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура, той надхвърля обхвата на настоящия доклад²³, но все пак трябва да бъде отбелязан като част от механизмите на неформално управление.

Заклучение

Настоящият доклад очерта основните проявления на неформалното управление в Съвета на Европейския съюз и главните неформални механизми, които гарантират ефективния процес на вземане на решения и избягването на институционален „блокаж“. Проблематиката засяга и по-дълбоки теоретични аспекти, свързани с въпроса дали можем да анализираме Съвета като класическа междуправителствена институция, която се разглежда най-добре през призмата на реализма, или трябва да обърнем по-голямо внимание и на конструктивизма, който подчертава важноста на нормативната среда при формирането на поведението и идентичността на актьорите в нея. Темата предоставя широко поле за бъдещи изследвания чрез допълнителен фокус върху конкретните проявления на неформалното управление и въпроса дали тези неформални норми не допринасят за демократичния дефицит в Европейския съюз.

²² Aus, 2008: p.112-113.

²³ Този въпрос е по-задълбочено разгледан от автори като Farrell and Héritier (2003), Christianse and Neuhold (2012), Чернева-Моллова (2013) и др.

Библиография

1. Чернева-Моллова, Д. (2013), „Неформални междуинституционални преговори и споразумения на ранен етап от процедурата на съвместно приемане на решения“, сп. Съвременно право, Брой 3, 2013 г.
2. Шикова, И. (2012), „Ротационно председателство - зрелостният изпит за членство на България в Европейския съюз“, сп. Дипломация, Брой 7, Дипломатически институт, МВНР
3. Aspinwall, M. (2007), 'Government Preferences on European Integration: an Empirical Test of Five Theories', *British Journal of Political Science*, 37(1): 89-114.
4. Aus, J. (2008), 'The Mechanisms of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy' in Naurin, D. and Wallace, H. (2008), „Unveiling the Council of the European Union“, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 99-118
5. Beyers, J. (2005), 'Multiple Embeddedness and Socialisation in Europe: The Case of Council Officials', *International Organisation*, Vol. 59, No.4, pp. 899-936
6. Christiansen, T. and Neuhold, C. (eds) (2012), 'International Handbook on Informal Governance', Cheltenham: Edward Elgar
7. Farrell, H. and Héritier, A. (2003), 'The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy', Sieps Report No 7., Stockholm
8. Hagemann, S. and J. De Clerk-Sachsse (2007), 'Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement', Special Report, Brussels: Centre for European Policy Studies
9. Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006), 'The Council of Ministers' (2nd revised and updated edition), Basingstoke: Palgrave Macmillan
10. Heisenberg, D. (2005), 'The institution of consensus in the European Union', *European Journal of Political Research* 44: 65-90
11. Helmke, G. and Levitsky, S. (2004), 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 725-40.
12. Kaeding, M. and T. Selck (2005), 'Mapping out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making', *International Political Science Review*, 26(3): 271-90
13. Kleine, M. (2013), 'Informal Governance in the European Union', Ithaca: CUP
14. König, T. and T. Bräuninger (2004), 'Accession and Reform of the European Union', *European Union Politics* 5 (4): 419-439.
15. Lewis, J. (2005), 'The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union', *International Organization*, 59(4): 937-71.
16. Mattila, M. (2004), „Contested Decisions - Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers“, *European Journal of Political Research*, 43(1): 29-50.
17. Mattila, M. and J.-E. Lane (2001), 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, 2(1): 31-52.

18. Naurin, D. and Wallace, H. (2008), *'Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels'*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
19. Nugent, N. (2003), *'The government and politics of the European Union'*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
20. Thomson, R. Stokman, F. Achen C.H and Konig, T. (eds), *'The European Union Decides'*, Cambridge: Cambridge University Press.
21. Reh, C., Heritier, A., Bressanelli, E. (2011), *'The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the EU'*, Comparative Political Studies.
22. Sherrington, P. (2000), *'The Council of Ministers: Political Authority in the European Union'*, London: Pinter.
23. Thomson, R. (2009), *'Actor alignments in the European Union before and after enlargement'*, European Journal of Political Research, 48(6): 756-81.
24. Zimmer, C., G. Schneider and M. Dobbins (2005), *'The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution'*, Political Studies, 53(2) 403-2.

Програма в областта на цифровите технологии на Европейския съюз и отваряне на обществените данни

Калина Георгиева

Категора „Теория и история на държавата и правото“,
Юридически факултет, Софийски университет
„Св. Климент Охридски“

Abstract

The report aims to represent the main directions of development of open data, set by the European Commission in the Digital agenda for Europe. The first part of the paper presents the goals and structure of Digital agenda, regarding its last changes, which gives the opportunity to scope the general context of the process of opening up the public data. The second part of the analysis underlines the achievements of the EU in leading areas for the Agenda, such as reuse of public sector information, open data and open government, which contribute to the Digital single market.

Въведение

Темата за отваряне на обществените данни, събирани, създавани и разпространявани от институциите, заема водещо място в европейските политики в областта на цифровите технологии. Тя представлява изследователски интерес от юридическа гледна точка, тъй като темата е нова, развива се в последните 15 години, като през същия период съсредоточава усилията на Европейския съюз (ЕС) като нормотворец. По тази причина тя заляга в дневния ред на Европейската комисия (ЕК), насочен към осъществяване на основни политики на ЕС, засегнати от навлизането на информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

В настоящия доклад накратко ще бъдат представени структурата и основните насоки на развитие в Програмата в областта на цифровите технологии, с цел очертаване на общия контекст на политиките

на ЕС в областта на цифровите технологии. Този подход дава възможност за идентифициране на важността на процеса на отваряне на обществените данни и последващо навлизане в същностните характеристики на материята, свързана с този тип информация, представени в основната част на доклада.

Цели и структура на Програмата в областта на цифровите технологии на Европейския съюз

Програмата в областта на цифровите технологии за Европейския съюз (програмата)¹ представлява една от седемте водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“² и отразява стратегията в областта на цифровизацията. Тя е разработена за определяне на ключовата и създаваща нови възможности роля, която играе използването на ИКТ.

Целта на програмата е да очертае пътя за максимално оползотворяване на социалния и икономическия потенциал на ИКТ главно чрез интернет - жизненоважна среда за икономическа и обществена активност: за извършване на стопанска дейност, работа, общуване и свободно себеизразяване. Успешното изпълнение на програмата следва да стимулира иновациите, икономическия растеж и подобрения в ежедневието както за гражданите, така и за предприятията. По-широкото внедряване и по-ефективното използване на цифрови технологии позволява на Европа да се справи със своите основни проблеми и да осигури на европейците по-добро качество на живот - например чрез подобро здравеопазване, по-безопасни и по-ефикасни транспортни решения, по-чиста околна среда, нови медийни възможности и улеснен достъп до публични услуги и културно съдържание. Накратко, нейната цел е да насърчи европейската икономика и да помогне на гражданите и на бизнеса да извлекат възможно най-много от цифровите технологии. В България политиките, застъпени в програмата в областта на цифровите технологии на Европа, се изпълнява чрез национална програма „Цифрова България 2015“³.

¹ Програмата в областта на цифровите технологии за Европа се създава с COM(2010)245 окончателен, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Програма в областта на цифровите технологии за Европа („Digital Agenda for Europe“).

² COM (2010)2020, Стратегията „Европа 2020 - Водещи инициативи за интелигентен, устойчив и придобиващ растеж“.

³ Национална програма „Цифрова България 2015“ е достъпна на: <http://www.mtiitc.government.bg/page.php?category=604&id=6909> и <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=767>

По своята същност програмата е един политически дневен ред на Европейската комисия, който се следва и периодично се изменя в съответствие с вече постигнатото по области или поставени нови приоритети. Преди да преминем към конкретните примери, в този раздел ще представим общата рамка на *структурата* на програмата.

Програмата в областта на цифровите технологии, като част от стратегията „Европа 2020“, се развива от Европейската комисия. Под това наименование програмата е изградена от седем т.нар. „стълба“, които представляват нейните основните цели. Стълбовете съдържат общо 101 т.нар. „действия за постигане на основните задачи на тези седем стълба“⁴.

Областите на действие, развити в програмата, отразяват пряко основните постижения на Европейския съюз като единен пазар, четирите свободи на движение и др.

Приоритет номер едно в програмата е изграждането на *„Единен европейски пазар на цифровите технологии“*. Той съответно е поставен в първи стълб от програмата. На следващо място е *„Оперативна съвместимост и стандарти“*. Стълб трети е посветен на *„Доверие и сигурност“* към цифровите технологии. На четвърта позиция е поставен *„Бързият интернет“*. Пето място заема областта на *„Иновации и развойна дейност“*, следвани от *„Насърчаване на грамотност в областта на цифровите технологии, компютърни уменията и приобщаване“*. Стълб седми е относно *„Ползите от ИКТ за европейското общество“*.

Постепенно изграждането на единен европейски пазар се съизмерва със същността на самата програма - тя е посветена в по-голямата си част на тази цел.

Това е и причината впоследствие наименованието на програмата да бъде променено на *„Единен пазар на цифровите технологии“*⁵. За неговото постигане се изисква ЕС да преодолее бариерите, свързани основно с технологичната инфраструктура, широколентовия достъп, авторските права и защитата на данните чрез увеличаване на използването на онлайн услуги и дигитални технологии⁶.

Поради преосмисляне на основните приоритети на програмата и поставянето на една голяма цел, която да се следва, ЕК се съсредоточава върху нея и подцелите за постигането ѝ. Определението, което

⁴ Тази структура на програмата е видна на сайта, поддържан от ЕК в този вид до 2015 г. Към 2016 г. неговата структура и визия е променена.

⁵ Новата структура на програмата като *„Единен пазар в областта на цифровите технологии“* е достъпна на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en>.

⁶ Повече информация за измерването и индикаторите на единния пазар на цифровите технологии е достъпна на английски език на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/the-strategy-dsm>

ЕК формулира за единен цифров пазар (ЕЦП) е: „*този, при който е гарантирано свободното движение на хора, услуги и капитали и където физически лица и фирми могат безпроблемно да имат достъп и да упражняват онлайн дейности при условията на лоялна конкуренция, както и високо ниво на защита на потребителите и на личните данни, защита независимо от тяхната националност или място на пребиваване.*“

Стратегията за единен пазар в областта на цифровите технологии в сегашния си вид почива на три основни стълба. Първи стълб е „*Достъп*“. Той включва по-добър достъп за потребители и предприятия до цифрови стоки и услуги в цяла Европа. Втори стълб е „*Околна среда*“, посветен на създаване на подходящи и равни условия, за да процъфтяват цифровите мрежи и иновативни услуги. И накрая е стълб „*Икономика и общество*“ относно увеличаване на потенциала за растеж на цифровата икономика.

Работата на ЕК по изграждането на единния цифров пазар обхваща редица области, засягащи достъпа до интернет за частните лица и упражняването от тяхна страна на икономически дейности по електронен път и свързаните с тях предизвикателства. Сред тези области е и процесът на отваряне на обществените данни. Това е един от примерите за работата на ЕК по очертаните в програмата действия в областта на цифровите технологии. Материята се основава на нормативна регламентация и легални дефиниции относно информацията от обществения сектор, като постепенно се изгражда цялостен правен режим на отворените данни, които действат понастоящем и в България.

Информация от обществения сектор

Един от начините за постигане на пространство на единен пазар в областта на цифровите технологии е осигуряване на възможности за създаване на нови продукти и услуги, основаващи се на информацията, съхранявана от организациите от обществения сектор, след като тя е предоставена безплатно в машинночетим формат, т. нар. повторно използване на информация от обществения сектор (ИОС).

Правната регламентация на повторното използване на ИОС или отварянето на данните заляга като основна цел в програмата в областта на цифровите технологии за Европа. Според предвиденото в цифровия дневен ред на Европа, ИОС е „важен източник на потенциален растеж на новаторските онлайн услуги чрез продукти и услуги с добавена стойност“. Също така се изтъква, че „правителствата могат да стимулират пазарите на съдържание чрез предоставяне на информация от публичния сектор при прозрачни, ефективни и недискриминационни условия“. По тази причина в програмата в областта на цифровите технологии за Европа повторното използване на информация от

обществения сектор е определена за една от основните области на действие.

В първи стълб на програмата според структурата ѝ от 2013 г., посветен на изграждането на цифров единен пазар, действие номер три беше отварянето на ресурсите с обществени данни за повторно използване. Аргументирано програмата в областта на цифровите технологии за Европа отгава водещо място на материята на ИОС, тъй като тя е най-големият източник на информация в Европа. Тя се произвежда и събира от публични органи, като включва цифрови карти, метеорологични, правни, пътни, финансови, икономически и други данни. Повечето от тези „сурови“ или „необработени“ данни могат да бъдат използвани повторно или интегрирани в нови продукти и услуги, които използвате ежедневно, като например навигационни системи за автомобили, прогнози за времето, финансови и застрахователни услуги и др.

Повторното използване на информацията от обществения сектор представлява употребата за търговски и нетърговски цели на документи, бази данни и други носители (юридически актове, метеорологични данни, цифрови карти, данни за трафика и др.), които се създават, събират и запазват от организациите от обществения сектор. То обхваща две легални дефиниции. Първата е за информация от обществения сектор - „всяка информация, обективирана върху хартиен, електронен или друг носител, включително съхранена като звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор“. Повторното използване, на второ място, е „използването от страна на физически или юридически лица на документи, притежание на институциите в обществения сектор, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената задача, за която документите са били създадени“.

Предизвикателството пред уредбата на ИОС се състои в това да се предложи на пазара оптималната правна рамка за улесняване и стимулиране на търговската и нетърговската повторна употреба на свободно достъпни данни от обществения сектор. Затова нормативните документи в областта имат за цел да ускорят промяната в културата на работа в обществения сектор, като създадат благоприятна среда за дейности с добавена стойност, произтичаща от повторната употреба на информационни ресурси на обществения сектор.

Усилията на ЕК са съсредоточени в областта на ИОС от около 2000 г., когато започва да се обмисля първата правна рамка на материята на повторното ѝ използване, която е гласувана и влиза в сила през 2003 г. Това е Директива 2003/98/ЕО⁷. В текста на самата директива е записано,

⁷ Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 17.11.2003 г. относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, която е първата правна рамка на повторното използване на ИОС, известна като Директивата за ИОС, ОВ L 345, 31.13.2003 с. 90.

че нейното прилагане и последиците от него следва да бъдат оценени най-късно до 2008 г. и ако е необходимо, правната регламентация на режима на информация от общественения сектор да бъде преразгледана. За целта се провеждат две последователни обществени проучвания през 2009 г. и 2011 г. Втората обществена консултация завършва с предложение за нова директива, внесено от ЕК през декември 2011 г. По същото време е създаден и порталът за отворени данни на ЕК, който от 2012 г. става единен портал за отворени данни на всички институции на ЕС.

Отворени данни

Предложението за изменителна директива за повторно използване на информацията от общественения сектор е прието като Директива 2013/37/ЕС, известна като Директива за отворените данни.⁸

„Отворените данни“⁹ (ОД) е ненормативен термин, който се основава на понятието за ИОС и го надгражда, но не като легална дефиниция, а като концепция, характерна за настоящия четвърти етап на правната уредба на материята на ИОС.¹⁰

От количествена гледна точка новият термин ОД обхваща същото количество информация. Разграничението между двата термина се поставя от качествена разлика между досега използвания термин за повторно използване на информация от общественения сектор и отворените данни, които са намерили място в новия цялостен механизъм на предоставяне на данните. Тя се изразява в няколко насоки.

На първо място, концепцията за ОД от 2013 г. променя изцяло ръководния принцип на предоставяне на данните. Дотогава организациите от общественения сектор нямат задължение да предоставят информацията, която събират, съхраняват и разпространяват, тъй като Директива 2003/98/ОЕ насърчава гържавите членки да предоставят колкото могат повече информация, като те запазват своята преценка по отношение на количеството информация. Директива 2013/37/ЕС въвежда задължителен характер на предоставянето на данните от организациите от общественения сектор, срещу което стои правото на субектите по Директивата и националните законодателства да използват повторно ИОС.

⁸ ОВ L 175 26.06.2013 г. с.1. Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информацията в обществения сектор.

⁹ Информация за политиката за отваряне на данните според програмата на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

¹⁰ Относно прегледа на нормативната регламентация на повторното използване на информация от общественения сектор и нейната периодизация виж: Георгиева, К. (2015) „Периодизация на концепцията за повторно използване на информацията от обществения сектор“, с. 43.

На следващо място, с новата правна уредба, е разширен обхватът на директивата за ОД, включвайки информацията на част от културните институции и по-конкретно музеи, библиотеки (включително университетски) и архиви, т. е. увеличават се задължените субекти и вследствие се добавят нови видове информация. Създаваната или съхранявана от тях информация влиза в регулирания от директивата режим на предоставяне на данни.

Според Директива 2013/37/ЕС ИОС следва да се предоставя при спазване на нов модел на ценообразуване. Той се основава на принципа, че „ако за повторната употреба на документи се налагат такси, тези такси са ограничени до пределните разходи, извършени за тяхното възпроизвеждане, предоставяне и разпространение“. Принципът на покриване на разходите по предоставяне на ИОС и изключенията, които се допускат, са детайлизирани нормативно в директивата.

Сред промените в директивата за ОД са също така контролът на режима (безпристрастен контролен орган), условията на представяне на ИОС (недискриминация на субектите), договореностите за изключителни права, прозрачността и др. Въпреки критиките по отношение на липсата на детайлна уредба, непроменена остава материята, свързана с интелектуалната собственост върху ИОС и защитата на лични данни при предоставянето ѝ. Освен тези промени се въвеждат и редица практически средства за улесняване на намирането и повторното използване на документи от обществения сектор.

За да се премине към ОД, веднъж зададената обща концептуална правна рамка на повторното използване се нуждае от технически средства за прилагането на практика на новия режим. Те трябва да отговарят на цялостното виждане за повторното използване на информацията от обществения сектор. Промените по отношение на техническата страна на регламентацията на достъпа до информация от обществения сектор гарантират реализацията на концептуалните промени. Такива промени са въвеждането на машинночитаеми и отворени формати, отворени лицензи и портали за отворени данни.

Техническата страна на приложението на отворените данни на пръв поглед често се счита за второстепенна на фона на правната рамка на материята и политиките за предоставяне на ИОС. Без тази практическа страна обаче, ОД могат да останат приложени в България само на теория, но не и на практика. Техническите изисквания са взаимосвързани и следва да се прилагат спрямо всички компоненти, изграждащи процеса на отваряне на данните. Една от сериозните критики към въвеждането на европейско законодателство се състои в механичното пренасяне на законодателни текстове без съобразяването им с практическото приложение на материята. Правилното

въвеждане на коментираните технически изисквания в националните законодателства ги превръща от бариери пред трансграничното повторно използване на ИОС в гаранция за реалното приложение на новата за Европейския съюз и за България концепция за отворени данни.

Една работна дефиниция за отворени данни, обобщаваща всички направени с директивата промени и всички практически изисквания, би изглеждала по следния начин: *отворени данни са информацията от обществения сектор и метаданните към нея, която е общодостъпна за повторно използване за търговски или нетърговски цели, безплатно, при равни условия, в отворен формат при спазването на официален отворен стандарт и публикувана в сайт и/или портал за отворени данни.*

Отворено управление

Отворените или освободени данни изграждат т.нар. *отворено управление* (open government). Концепцията за отворено управление възплъщава доктрината за отворени данни, черпейки директно вдъхновение от принципа за предоставяне и увеличаване на лесния достъп до информация, свързана с данните, като я надгражда с цел ефективен обществен контрол. Концепцията обхваща широк стратегически хоризонт, тъй като според нея правителствата трябва да се стремят към свобода на информацията, засилване на прозрачността, като инвестират в реформи в публичния сектор, създаване на комплексни бази данни и интерактивни платформи. По този начин се улеснява повторното използване на данни от обществения сектор от отделни граждани и специализирани аудитории. Отвореното управление води до ефективното упражняване на демократична отчетност, разбирана като обратна връзка от правителството към гражданите¹¹.

Следователно отворените данни и отвореното управление имат обща цел. Те се отнасят до широк кръг от области на всекидневния живот на европейските граждани: от информационните технологии до енергетиката, от здравеопазването до изменението на климата, от медицинските науки до изкуствата, от културата и образованието до приложната физика, от транспорта до политиката и т.н. Няколко страни са предприели действия, чрез които да модернизират своите стратегии в това отношение. В други се обмисля как да се разработят нови планове, не само самостоятелно, но също така чрез сътрудничество и в партньорство за открито управление.

¹¹ Виж порталите: <http://www.itdashboard.gov/> и <http://www.foreignassistance.gov/> или, като примери за външни независими портали: <http://www.globaldashboard.org> и <http://wheredoesmymoneygo.org/bubbletree-map.html>.

Отварянето на данните има изразен политически характер и създава условия за отворено управление. По презумпция всяко правителство цели ефективно да достигне до гражданите, да спечели доверието им, да им помогне да придобият повече знания и информация и по този начин да повиши интереса им за участие в демократичния живот и да засили икономическата им активност, което допринася за изграждането на единния европейски пазар в областта на цифровите технологии. Не винаги обаче тази концепция се приема с охота, тъй като става дума за големи масиви от информация, върху които държавите имат достъп. Това, което засега ги кара да вървят в тази посока, е засилването на икономическата активност на субектите, което допринася за изграждането на единния европейски пазар в областта на цифровите технологии, първостепенна цел в програмата на Европейския съюз.

Заключение

Отворените данни са нова правна и икономическа материя, която се развива от началото на века. Те обхващат процес, който протича на национално и на наднационално ниво. Основните ползи от отварянето на данните може да се извлекат при прилагането на единен режим на предоставяне на информация без оглед на териториални ограничения. Този факт обуславя важността на изграждането на такъв режим за повторно използване на информация от общественния сектор на европейско ниво.

Осъзнаването на нуждата от общи правила за всички държави в ЕС води до поставянето на правната рамка, първоначално за повторно използване на информация от общественния сектор и впоследствие за отворени данни - част от водещите задачи на програмата в областта на цифровите технологии на ЕС и основните механизми за изграждане на единния европейски пазар на цифровите технологии.

Отворените данни са част от политиките, в които не само не може да се говори за предизвестен край на ЕС, а е сред областите с огромен потенциал за развитие на Съюза.

Библиография

1. Георгиева, К. (2015), „Периодизация на концепцията за повторно използване на информацията от общественния сектор“, Правна мисъл, София, кн. 2, с. 24-45.
2. Национална програма „Цифрова България 2015“.
3. Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 17.11.2003 г. относно повторната употреба на информацията в общественния сектор

4. Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информацията в обществения сектор.
5. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Програма в областта на цифровите технологии за Европа ('Digital Agenda for Europe'), COM(2010)245, окончателен.
6. Стратегията „Европа 2020 - Водещи инициативи за интелигентен, устойчив и придобиващ растеж“, COM(2010)2020.
7. European Commission, Digital Single market official site, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en>
8. The IT Dashboard, USA, official site, <http://www.itdashboard.gov/>
9. US Government Foreign Assistance official site, <http://www.foreignassistance.gov/>.
10. Global Dashboard, official site, <http://www.globaldashboard.org>
11. Where Does My Money Go, official site, <http://wheredoesmymoneygo.org/bubbletree-map.html>

Семейните нагбавки като инструмент в борбата срещу социалното изключване на деца, застрашени от бедност, в контекста на европейската социална политика. Случаят България.

Десислава Антонова

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

Abstract

There is no single European social model within the EU and therefore each country try to develop its own policies for protecting children's rights and for helping families in raising their children. Even if the policies vary from country to country there are efforts common targets to be reached by all of the EU Member States. According to the data 27% of children across Europe live at risk of poverty and social exclusion and this is a reason countries to develop and improve policies and best practices in order to overcome this trend. In comparison, 52% of Bulgarian children live at risk of poverty and social exclusion, which is one of the highest rates among EU countries.

This paper will try to assess to what extent family and childcare benefits are an effective instrument in combating the risk of poverty and social exclusion among children in Bulgaria. We will analyse the effect of policy reforms in the period 2002 - 2014. The data used during the research and analysis comes from statistics and policy material from national and international sources - OECD, Eurostat, the Bulgarian National Statistical Institute, the Ministry of Labour and Social Policy. The primary research provides evidence for the positive effect of the implemented policy reform.

Въведение

Според Евростат (2014) 29,4% от БВП на ЕС се отделят за социално подпомагане, от които 8.08% са насочени към семейни помощи и помощи

за деца. Всяка от държавите членки е създавала политики, имащи за цел да подкрепят семействата в отглеждането на деца. Макар във всяка от държавите т. нар. социални пакети да се различават, те могат да се разглеждат като инструмент в борбата със социалното неравенство. От една страна, Европа е изправена пред тежка демографска криза¹. От друга страна, 27% от децата в Европа живеят в риск от бедност и социално изключване². Изследването ще се фокусира върху процесите в България, където 52% от децата живеят в риск от бедност и социално изключване³, а нивото на раждаемост е най-ниското в ЕС⁴.

В началото на двадесет и първи век страната извърши реформи в сферата на семейните политики. Целта на това изследване е да оцени до каква степен направената реформа в областта на семейните помощи и детските надбавки допринася за разрешаването на проблема със социалното изключване на деца и има ли други фактори, които влияят на този процес.

Интересно е да се отбележи, че до 2002 г. в България не съществува политика за защита на децата от бедност и социално изключване. До 2002 година се прилага приетият през 1968 година *Указ за насърчване на раждаемостта*, който според някои автори⁵ би могъл да се причисли към трудовото и осигурителното законодателство. Основната цел на указа е да стимулира раждаемостта и създаването на многодетно семейство чрез предоставяне на различни по размер финансови средства на родителите. Указът не адресира проблеми, свързани с детската бедност и социалното изключване, а такива, свързани основно с демографската ситуация през 70-те години на 20-и век. Първият законодателен акт, който регулира семейните надбавки за деца и има за цел, от една страна, да стимулира раждаемостта, но от друга да подпомогне социалното включване на деца, изложени на риск от бедност, е приет през 2002 г.

Теоретична рамка

Въз основа на литературния преглед при изграждането на концептуалния модел на изследването бе решено да се отговори на изследователския въпрос чрез метода case study - анализ на конкретни случаи. Това е емпиричен метод за анализ на съвременен феномен в контекста на реалния живот (real life context), когато границите между феномена и контекста не са очевидни⁶. В допълнение, „методът се е доказал като

¹ Евростат, 2013.

² Евростат, 2014.

³ Евростат, 2016.

⁴ Европейска комисия, 2012.

⁵ Хаджийски, 2016.

⁶ Yin, 2009.

значим при развитието и оценката на публични политики, а също и при обяснението на политически феномени⁷. Според Yin⁸ силата на този метод се основава на възможността да се отговори обяснително на въпросите „как“ и „защо“. Той се смята за подходящ при условия, в които изследователят няма контрол върху поведенческите прояви и се фокусира върху съвременни събития⁹. Ключов е не просто подборът на казуси, но и осигуряването на т.нар. контролни променливи в допълнение на формулираните хипотези.

В началото на новото хилядолетие детската бедност и социалното изключване са идентифицирани от националните правителства и международните организации като значим проблем, който крие бъдещи последици с потенциал да доведат до сложни социални проблеми. Duffy (1995) дефинира социалното изключване като *„недостиг на материални средства и неспособност за ефективно участие в икономическия, социалния и културен живот и в някои случаи отчуждаване от мейнстрийм обществото“*¹⁰. Когато става въпрос за деца, в дефиницията трябва да се добави, че те *„са граждани, които имат гарантирани права и възможности и социалното изключване директно нарушава тези права и възможности (...), а решенията, изборите и възможностите в детството неминуемо ще повлияят техните позиции като възрастни“*¹¹. През 2001 г. Европейската комисия оповестява, че за първи път нивото на детска бедност е по-високо от това при възрастните - 19% от децата в Европа живеят в домакинства с ниски доходи, изложени на риск от бедност¹². В резултат бяха направени сериозни усилия от страна на държавите членки за превенция на детската бедност и социалното изключване¹³. Макар да няма разработена единна политика за борба с детската бедност и социалното изключване, могат да се намерят общи стратегии в тази посока. Държавите членки развиват своите политики, насочени към подпомагане на семействата, въз основа на т.нар. отворен метод на координация. Семействата са подпомагани финансово или чрез социални инвестиции, за да могат да покрият разходите, свързани с отглеждането на деца¹⁴.

В рамките на това изследване ще бъде търсен отговор на въпроса: **Какъв е ефектът от развитието на политиката за семейните мощности върху нивото на социално изключване при децата?**

⁷ Buttolph & Reynolds, 2005.

⁸ Yin, 2009.

⁹ Ibid.

¹⁰ Duffy, 1995 in Klasen, 1998.

¹¹ Ibid.

¹² European Commission, 2003 in Hoeshler, 2004.

¹³ Hoeshler, 2004.

¹⁴ Nelson, 2009.

Един от индикаторите, които измерват социалното изключване, е достъпът на децата до образование. В Европа през последното десетилетие броят на децата, които напускат преждевременно училище, значително нараства¹⁵. Първичните данни, с които разполагаме, показват, че направените реформи имат положителен ефект върху редуцирането на броя на ранно отпаднали от училище. Подпомагането на семействата с парични помощи и социални инвестиции, заедно с придружаващите ги изисквания, се превръщат в основна стратегия на държавите в борбата със социалното изключване на деца¹⁶.

Хипотезата, която това изследване ще провери, гласи: **Нарастването на стойността на семейните помощи води до редуциране на процента на отпадналите преждевременно от училище деца.**

За целта са идентифицирани три контролни променливи: социален статус на родителите, ниво на образованието и етническа принадлежност на членовете на семейството. Всички те са подбрани въз основа на съществуващата литература като фактори, оказващи влияние върху преждевременно напускащите училище. В своето изследване Crighton¹⁷ открива, че основната причина за ранното напускане на училище е именно бедността. Според Hoelscher¹⁸ децата, които живеят в домакинства с ниски доходи, страдат много по-често от социално изключване и техните шансове за активно участие в обществото са ограничени. Много от изследователите отбелязват, че децата на родители с висше образование са по-малко склонни да напуснат преждевременно училище, в сравнение с децата на родители с начално или средно образование¹⁹.

Концепцията за семейни помощи обхваща широк спектър от финансови и нефинансови инструменти като детски надбавки, надбавки за целодневна детска грижа, данъчни облекчения и други. За целите на това изследване фокусът ще бъде поставен върху помощите, които се предполага, че имат директен ефект върху възможността на детето да посещава училище. С други думи, това са помощите, които се изплащат на родителите за това, че децата им са непълнолетни и посещават редовно училище. Изследването ще сравни процента на деца, отпаднали преждевременно от училище, при родители с различен социален статус и степен на образование. Що се касае до фактора етническа принадлежност, ще бъде проверено дали процентът на децата, отпаднали преждевременно от училище, които принадлежат към етническо малцинство, е по-висок от този на останалите.

¹⁵ Евростат, 2014.

¹⁶ Nelson, 2010.

¹⁷ Crighton, 2005.

¹⁸ Hoelscher, 2004.

¹⁹ МОН, УНИЦЕФ и Vitosha Research, 2006.

В сравнителната социална политика се наблюдава тенденция на засилващ се интерес към развитието на индикатори, измерващи социалното изключване и риска от бедност. За разлика от изследванията за ниво на бедността и безработицата, които се фокусират върху индивида или домакинството, изследванията, насочени към социалното изключване се фокусират върху връзката на индивида с обществото и динамиката на тези взаимоотношения²⁰. В науката се използва различна терминология за описанието на тази концепция и на европейско ниво дебатът по тази тема включва много по-широк спектър от компоненти, свързани с бедността.

Разбирането за социалното изключване на индивида не следва да бъде ограничавано единствено до отказ или нереализиране на гражданските, политическите и социалните права, а следва да вземе предвид и гарантирането на адекватни здравни услуги, подслон, достъп до храна, интеграция в обществото и участие в публичния живот на общността, в която той живее²¹. И докато в европейското научно пространство съществува значителен набор от изследвания, свързани със социалното изключване при възрастните, то такива почти липсват по отношение на социалното изключване при децата. Тъй като децата са граждани, които сами по себе си имат гарантирани права и възможности, социалното изключване следва да се възприема като директно нарушаване на техните права и възможности, признати от Конвенцията за правата на детето на ООН и националното законодателство, уреждащо правата на децата²².

Времевата рамка на изследването започва от 2002 г. и се ограничава до 2014 г. Анализът няма да обхване промените от 2015 г., тъй като резултатите от тях не биха могли да бъдат обективно оценени поради краткия срок на прилагане. За да анализираме ролята на семейните помощи в защитата на деца от социално изключване, следва да определим социалния модел, въз основа на който България развива своята социална политика. Според Ferge и Fenger²³ България е посткомунистическа държава, в която социалният модел наподобява Бисмаркския консервативен модел, но въпреки това може ясно да бъде разграничен от традиционната европейска държава на благоденствието (Traditional European welfare state)²⁴. Тъй като семейните помощи са предмет на това изследване, то следва да дефинираме това понятие. За целите на това изследване ще бъде използвана дефиницията „*регулярни парични плащания към родителите, чиито деца са зависими от тях*“²⁵.

²⁰ Sen, 1999.

²¹ Ibid.

²² УНИЦЕФ, 1989.

²³ Ferge 2001 in Fenger 2007.

²⁴ Fenger, 2007: p. 22.

²⁵ Immervoll, Sutherland and de Vos, 2001.

Социалното изключване на децата е свързано със социално-икономическите възможности на семейството или домакинството, в което то расте. Редица автори адресират проблема с наследствената бедност²⁶. Набляга се на факта, че съвременните икономически тенденции²⁷ предполагат все по-тесни връзки между бедността и социалното изключване. В допълнение, образователните политики също биха могли да допринесат за социалното изключване, поради по-ниското качество на обучението в бедни региони, които изостават грастично спрямо останалата част от страната²⁸. Според Klassen (2001) един от индикаторите, които измерват качеството и адекватността на образователната система в борбата със социалното изключване на деца, е преждевременното отпадане от училище.

Като заключение на тази част от изследването следва да се отбележи, че данните и анализите, които то използва, са взети от статистически материали на национални и международни източници като ОИСР, Евростат, НСИ и МТСП. С цел максимална прецизност, при анализа на данните за напусналите преждевременно училище деца е важно да се уточни, че изследванията на Евростат по отношение на този индикатор не включват данни за децата, отпаднали преждевременно от училище поради напускане на страната. Използваната от Евростат методология изследва какъв процент от гражданите на страната, които са на възраст между 18 и 24 години, имат завършено средно образование²⁹.

Ролята на ЕС и на стратегията „Европа 2020“

Макар да е смятана за ключов елемент от развитието на Европейския съюз, социалната политика не е включена в изключителните компетенции на ЕС и поради тази причина решаваща роля за развитието на социалната политика е отредена за националните държави. Според Буш и Бсирске европейската социална политика има за цел да осигури равенство по отношение на развитието на доходите и системите за социална сигурност на европейско ниво³⁰. До приемането на Лисабонската стратегия децата и семейството като елементи на социалната политика не присъстват в дневния ред на ЕС³¹. Отвореният метод на координация и стратегията за социално включване изведоха този въпрос на преден план. Няколко години по-късно в Договора от Лисабон

²⁶ Klassen, 2001.

²⁷ Развитието на пазара на труда за нискоквалифицирани индивиди, промените в жилищния пазар и др.

²⁸ Klassen, 2001.

²⁹ Eurostat, 2015.

³⁰ Bush and Bsirske, 2013.

³¹ Bradshaw, 2009 в Антонова и Кацарска, 2014.

се записва: „високи нива на заетост, адекватна социална защита и борба срещу социалното изключване трябва да бъдат взети предвид при развитието и прилагането на политиките на Съюза“³². Независимо от това, ролята на ЕС в тази сфера е ограничена до координация и подкрепа на усилията на държавите членки³³.

Провалът на Лисабонската стратегия е последван от приемането на стратегията „Европа 2020“, чиито цели са до 2020 г. процентът на деца, които отпадат преждевременно от училище, да бъде редуциран до 10%; броят на хората, които живеят под линията на бедността, да се намали с 20 милиона; нивото на заетост на хората на възраст между 20 и 64 години да достигне 75%, като най-малко 40% от хората на възраст между 30 и 40 години да имат завършено висше образование³⁴.

Данните на Евростат³⁵ показват, че макар държавите да се опитват да достигнат поставените цели, към настоящия момент резултатите са далече от желаните, особено по отношение на редуцирането на нивата на бедност и образователните цели. В заключение би могло да се каже, че ЕС не разполага с достатъчно механизми, чрез които директно да влияе на резултатите на държавите членки и да упражнява натиск върху тях. Все пак, обаче, общите цели и стратегиите, развити от ЕС, подпомагат държавите в техните опити да бъдат по-фокусирани върху социалните си политики³⁶.

Системата в България

Тази глава от изследването ще представи общ преглед на българската система за социално подпомагане и по-специално - социалното подпомагане на деца и семейства. Развитието на съвременна система за социално подпомагане в България започва след края на комунистическия режим (1989) и поради това не би могло да се говори за силни традиции в тази сфера. По време на комунизма безработицата е непознат за хората проблем, но преминаването от планова към пазарна икономика създава редица препятствия за обществото и държавата. През 1997 г. в страната фалират тринадесет банки, инфлацията се повишава до 334,9% през декември 1997 г. спрямо януари 1997 г.³⁷, а нивото на бедност нараства (НСИ). Вероятно всички тези предпоставки са причина социалната политика да не е напълно развита. Фенгър се аргу-

³² Чл.9,ДФЕС.

³³ Европейска комисия, 2014.

³⁴ Европейска комисия, 2014.

³⁵ Евростат, 2014.

³⁶ Антонова и Кацарска, 2014.

³⁷ НСИ, 2016.

ментира, че социалната система на източноевропейските посткомунистически държави се отклонява значително от традиционната европейска „държава на благоденствието“³⁸.

С началото на преговорите за присъединяване към ЕС България започва хармонизиране на законодателството си в съответствие с европейското. Европейските политики по отношение на закрила на детето и социално включване предвиждат мерки както за редуциране на броя на децата, които отпадат преждевременно от училище, така и за намаляване броя на децата, изложени на риск от бедност.

През 2000 г. е приет *Закон за закрила на детето*. В резултат на това започва реформа в социалната сфера, насочена към подпомагане на семействата за отглеждане на техните деца и социалното им включване. Началото е поставено с приемането през 2002 г. на *Закона за семейните помощи и надбавки*.

Днешната политика е конструирана на основата на пет стълба, според Закона за семейните помощи и надбавки (2015). Авторът на това изследване ще се фокусира единствено върху онази част, която има влияние върху децата на възраст между 7 и 19 години.

Приетият през 2002 г. закон има за цел да подпомогне родителите чрез ежемесечни финансови надбавки³⁹ (UNICEF, 2014). Според УНИЦЕФ и Конвенцията за правата на децата, независимо от социалния статус на родителите, децата трябва да имат равен достъп до образование, здравеопазване, храна и да се ползват от мерки за социална закрила. Следователно, когато доходите на родителите са ниски и не могат да покрият нуждите на детето, гарантирани му от Конвенцията за закрила на детето, държавата трябва да подпомага родителите. Според данните на Евростат България е най-бедната страна в ЕС, изправена пред демографска криза⁴⁰, с ниво на безработицата малко по-средното за ЕС към април 2016 - 7,1%⁴¹, но с ниво на функционална неграмотност при децата на възраст 15 години двойно над средното за ЕС - 39,4%⁴². Целта на реформата е да окаже влияние върху онази група от обществото, която живее под линията на бедност или близо до нея. Реформата няма отношение към семейства с доходи над минималните, определени от държавата. Следователно, при оценката и анализа на нейния ефект върху борбата със социалното изключване и ранното отпадане на деца от училище, следва да бъдат изключени данните за децата, произхождащи от семейства с по-висок социално-икономически стандарт, които не са цел на реформата.

³⁸ Fenger, 2007.

³⁹ UNICEF, 2014.

⁴⁰ Евростат, 2014.

⁴¹ Евростат, 2016.

⁴² Евростат, 2016.

Според първата версия на закона семействата получават месечна надбавка в размер на петнадесет лева до навършване на пълнолетие на детето. През 2009 г. размерът на надбавката е увеличен на 35 лева за първо/единствено дете и по 52 лева за всяко от децата, в случай на две деца. Изискване за получаване на месечната надбавка е доходите на глава от семейството да не надвишават минималните доходи, изчислени от правителството, за дадената година⁴³. Това условие на практика изключва от изследването децата на родителите с по-висок социално-икономически статус, тъй като този стълб от политиката не обхваща семействата с доход, по-висок от определенния от гържавата минимален доход на глава от населението. В първоначалния вариант на закона не съществува условие, свързано с образованието на децата и редовното посещаване на училище. В същото време, данните показват, че от 2001 г. започва нарастване на процента на преждевременно напуснали училище деца, достигайки най-високи стойности през 2003 г. - 21,9%⁴⁴. Към дадения период това е с шест процентни пункта по-високо от средното за ЕС.

През 2004 г. е въведено изискването децата да бъдат записани в гържавно или общинско училище. В началото на всяка учебна година родителите трябва да представят уверение от училището, че детето е записано в съответния клас през съответната година. В допълнение се въвежда и нов вид социална добавка. Според закона родителите, чиито деца са записани в първи клас, ще получат еднократна сума за покриване на разходите, свързани с началото на учебната година. Мерките, взети от правителството, се оказват важна стъпка, защото значителен брой от представителите на етническите малцинства кандидатстват за семейни надбавки, но в същото време процентът на децата, произхождащи от малцинствата, които редовно посещават училище, е нисък⁴⁵. Въпреки че България осигурява безплатен достъп до начално и средно образование, една от основните причини децата да не биват записвани на училище или да отпадат преждевременно от него е финансово затруднение от страна на родителите⁴⁶.

През 2006 г. законът е изменен отново с цел да запълни този пропуск. Измененият член 7 от закона постановява: „месечните помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, се предоставят в пари и/или под формата на социални инвестиции (...) при условие, че детето редовно посещава подготвителните групи в детските градини или подготвителните групи в училищата за задължителна предучилищна подготовка на децата, освен ако това е невъзможно поради здра-

⁴³ От 150 лв. през 2002 г. до 350 лв. към април 2016 г.

⁴⁴ Евростат, 2014.

⁴⁵ Atanasova, Peicheva and Todorov, 2013.

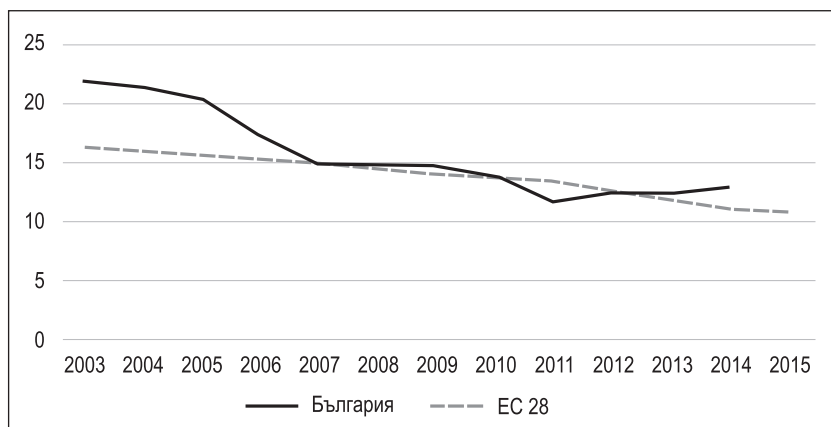
⁴⁶ European Commission, 2013.

вословното му състояние; (3) до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, редовно посещава училище, освен ако това е невъзможно поради здравословното му състояние...”

Директорите на училища са задължени в края на всеки месец да представят информация на регионалния инспекторат за всеки ученик, отсъствал повече от пет часа без основателна причина.

Данните показват ясно изразена тенденция. Ако през 2003 г. близо 22% от учениците са напуснали училище преждевременно, то през 2011 г. този процент е редуциран почти 2 пъти - 11,8%. През 2012 г. се наблюдава леко повишение до 12,5%, което се запазва и през 2013 г. Трябва да се отбележи, че през последните две години тенденцията на нарастване на дела напуснали училище спрямо 2011 г. се запазва. През 2015 г. 13,1% от учениците са напуснали преждевременно училище⁴⁷. Независимо от това, резултатите през последните 12 години са положителни.

Процент на напусналите преждевременно училище



Източник: Евростат (2016)

Преждевременно напуснали училище, Code: tsdsc410

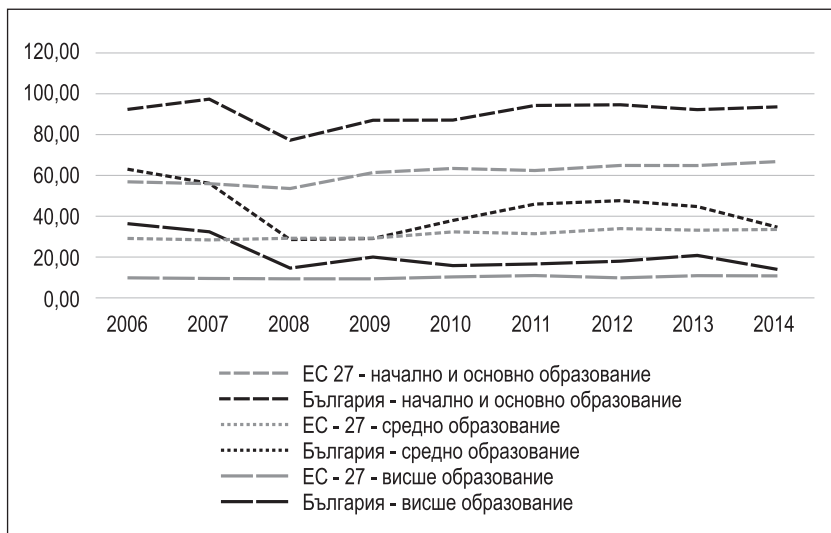
Трудно е да се оцени, обаче, доколко тази ясно изразена тенденция през годините е резултат от направената реформа и по-специално от повишаването на размера на детските надбавки. Важно е да се отбележи, че статистиката за броя на преждевременно отпадналите от училище деца отчита общия брой, без да прави разграничение между отделните социално-икономически групи. Това означава, че статистиката включва и деца на родители с висок социално-икономически статус, които не попадат в целевата група на реформата и на този стълб на политиката и които според данните са най-малко застрашени от бедност и социално изключване. Всичко това от своя страна ограни-

⁴⁷ Евростат, 2016.

чава вътрешната валидност на изследването и поставя определени ограничения по отношение на резултатите.

Все пак, ако се опитаме да анализираме резултатите по отношение на най-засегнатите групи от обществото, то трябва да се отбележи, че стойността на надбавката (35 лева), която семействата получават, е ниска, за да се твърди, че допринася за разрешаване на финансови затруднения и че е превенция срещу риска от бедност при деца. Същевременно за семействата, които живеят под линията на бедност, всеки допълнителен доход е от значение. Тъй като икономическата ситуация на семейството е идентифицирана като най-значимата причина за отпадане от училище⁴⁸, важно е да се отбележи, че образованието и етническата принадлежност на родителите влияе на социално-икономическия статус на децата. За да сме сигурни, че семейните надбавки имат положителен ефект, следва да проверим тенденцията при различните социални групи.

Процент на децата, изложени на риск от бедност, според образователния ценз на родителите



Източник: Евростат (2016)

Ниво на риск от бедност при деца (население между 0 и 17 години)

Имайки предвид факторите, които оказват влияние върху социалното изключване на деца и ранното им отпадане от училище и по-конкретно - рискът от бедност, степента на образование на родителите⁴⁹ и етническата принадлежност, статистическите данни за Бълга-

⁴⁸ Dale, 2010.

⁴⁹ Lavrijsen & Nicaise, 2013.

рия показват, че независимо от степента на образование на родителите тенденцията, която се наблюдава, е редуциране на риска от бедност в периода 2006 - 2008 г. От 2009 г. насам се наблюдава сравнително постоянно ниво на риск, без особени колебания, макар все пак да има известно повишаване на риска в годините на финансовата криза. Трябва да се отбележи, че въпреки сходната тенденция, степента на риска се различава значително между децата на нискообразованите и високообразованите родители. Над 90% от децата с родители, завършили начално или основно образование, са изложени на риск от бедност. За разлика от тях децата на родители с висше образование са много по-малко застрашени от бедност. През 2010 г. едва 15,3% от децата на родители, завърши висше образование, са били в риск от бедност.

Данните са категорични, че децата на нискообразовани родители са много по-склонни да напуснат преждевременно училище, макар причините за това да са доста по-комплексни. Статистиката на Евростат⁵⁰ показва, че растежът на БВП на страната се е понижил от 7,4% през 2004 г. до 0,6% през 2012 г. Това води до заключението, че причината за намаляване броя на отпадналите от училище не се дължи на подобреното социално-икономическо положение на родителите. Последният индикатор, за който се смята, че оказва влияние върху преждевременното напускане на училище, е етническата принадлежност. Поради чувствителността на темата е трудно да бъде открита надеждна информация за този индикатор. Бе направен неуспешен опит да се идентифицира броят на децата, принадлежащи към малцинствата, в страната. Не бе открита и информация за това какъв процент от всички ранно отпаднали от училище деца произхождат от малцинствени групи. Единствено според доклад на Световната банка от 2014 г. децата, произхождащи от малцинствата, са по-склонни да напуснат преждевременно училище. Само 23% от момичетата от ромски произход на възраст между 15 и 18 години посещават училище. Макар и важна, тази статистика не би могла да ни помогне в събляването на цялата картина на ситуацията в ромската общност, що се касае до образование.

Заклучение

Въз основа на анализиранията информация би могло да се заключи, че социалната реформа в сферата на детските надбавки в България има положителен ефект върху намаляване броя на децата, отпаднали преждевременно от училище. Вземайки предвид социално-икономическия стандарт в страната и нивата на риск от бедност, то би могло да се твърди, че родителите имат мотивация да изпращат децата си на училище, защото в замяна на това получават финансова помощ. Това

⁵⁰ Евростат, 2014.

изглежда особено достоверно за семейства с две и повече деца, в които родителите са безработни, защото сума от около 100 лв. на месец би била от значение за тях. И все пак, оказва се, макар и намаляващ, броят на преждевременно отпадащите от училище в България е все още висок и целта на Европа 2020 (10%) не е постигната.

Анализът на данните показва, че направената хипотеза е вярна. Повишаването на размера на детските надбавки има положителен ефект върху борбата с преждевременното отпадане на деца от училище. При най-засегнатите групи, които са и целева група на реформата, се наблюдава тенденция на редуциране на нивата на риск от бедност и социално изключване, респективно и редуциране на броя на отпадналите преждевременно от училище деца. Трябва да се отбележи обаче, че положителният ефект е резултат не само от повишаване размера на надбавките, но и от въвеждането на условието децата задължително да посещават редовно училище и последващия строг контрол от страна на регионалните инспекторати в тази посока. Последващи изследвания биха могли да се фокусират върху други фактори, които също оказват положително влияние върху борбата със социалното изключване и преждевременното отпадане на деца от училище.

Библиография:

1. Атанасова, М., Пейчева, М. и Тодоров, Т. (2013), Research Report Bulgaria, Erasmus Multi-country project № 517705-LLP-1-2011-1-UK-ERASMUS-ESIN, available (only in Bulgarian) at: http://www.lite-project.eu/Uploads/Partner%20report%20BG%20WP2.3%20v3.0_BG.pdf
2. Закон за семейните помощи, достъпен на: <http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135441920>
3. Министерство на образованието и науката, Vitosha Research and UNICEF (2006) Reasons for children' dropouts of school in Bulgaria. Analysis of the results from sociological research, Sofia, 2006
4. Antonova, D. and Katsarska, D. (2014), '*Child Benefit Systems in Bulgaria and the United Kingdom*', Erasmus University Rotterdam on Academia.edu. Available at: https://www.academia.edu/9313647/Child_Benefit_Systems_in_Bulgaria_and_the_United_Kingdom
5. Bradshaw, J. (2002), '*A comparison of child benefit packages in 22 countries*', Department for Work and Pensions Research Report No.174, Corporate Document Services: Leeds <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep174.asp>
6. Bradshaw, J. (2009), '*Social Inclusion and Child Poverty*', Interdisciplinary Workshop Report, Changing Childhood in a Changing Europe, Nicosia, 2009, available at: http://www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/Changing_Childhood.pdf
7. Bush, K. and Bsirske F. (2013), '*A concept for deepening the social dimension of European Union*', Available at: <http://www.social-europe.eu/2013/08/a-concept-for-deepening-the-social-dimension-of-the-european-union/>

8. Buttolph Johnson, J., Reynolds, H. & Mycoff, J. (2008), *'Political Science Research Methods'*, Washington, D.C., CQ Press
9. Council of Europe Family Policy Database (2014), Government Financial Policy Towards Families, available at: http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/database/default_en.asp
10. Crighton, J. (2005), *International Overview. School drop-out and its consequences: The disadvantaged, the disaffected, the disappeared*, August 2005, available at: http://site.cep.edu.rs/files/Johanna_Crighton_DO.pdf
11. Dale, R. (2010), *Early school leaving. Lessons from research policy makers*, NESSE independent team of experts which supported by the European Commission from 2007 to 2010, available at: <http://www.spd.dcu.ie/site/edc/documents/nesse2010early-school-leaving-report.pdf>
12. Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C. and Meghir, C. (2006), *'Education Subsidies and School Drop-Out Rates'*, The Institute for Fiscal Studies
13. European Commission (2012), Key Data on Education in Europe, available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF
14. European Commission (2013), Reducing early school leaving: Key messages and policy support. Final report on the Thematic Working Group on Early School Leaving, November 2013, available at: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf
15. European Parliament (2007), The cost of Childcare in EU countries. Transversal Analysis
16. European Union, Regulation (EC) 883/2004
17. Eurostat, Mejer, L., Turchetti, P. and Gere, E., (2011) Trends in European Education during the last decade, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>
18. Eurostat (2014), Early leavers from education and training, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc410>
19. Eurostat (2014), Persons of the age 20 to 24 having completed at least upper secondary education by sex, % of the population aged 20-24 years, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00186>
20. Eurostat (2014), At risk of poverty rate of households with at least one dependent child by work intensity (source: SILC)%, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tessi123>
21. Eurostat (2015), Educational Attainment level and transition from education to work, available at: http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/edat1_esms.htm
22. Fenger H.J.M (2007), Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences August 2007, *'Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology'*, Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam, The Netherlands and Ministry of Social Affairs and Employment, The Netherlands

23. Hoelscher, P. (2004), A thematic study using transnational comparisons to analyze and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, Final report submitted to the European Commission
24. Immervoll, H., Sutherland, H. and de Vos, K. (2001), '*Reducing Child Poverty in the European Union: The Role of Child Benefits*'.
25. Klasen, S. (1998), „*Social Exclusion and Children in OECD Countries: Some Conceptual Issues*“, OECD, available at: <http://www.oecd.org/edu/school/1856923.pdf>
26. Lavrijsen J. & Nicaise I. (2013), '*Parental background and early school leaving*', Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, Leuven.
27. OECD (2012), *Education at a Glance*. OECD Publishing.
28. Sen, A. (1999), '*Capability and Well-Being*', in M. Nussbaum and A. Sen, eds. *The Quality of Life*, pp. 30-53. New York: Oxford Clarendon Press.
29. UNICEF (2007), *Child care system reform in South East Europe. A sub-regional analysis based on country assessment in Albania, Bulgaria, FYR Macedonia, Serbia*.
30. UNICEF (2013), *The lost future*, Sofia, 2013, available (only in Bulgarian) at: http://www.unicef.bg/assets/RSN_FianI_BUL_FINAL06n.pdf
31. World Bank (2014), *Gender equality and social inclusion of the Roma ethnicity: The point of view of four Roma societies in Bulgaria*, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Bulgaria/Roma_Gender-BG.pdf
32. Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Възможности за развитието на пазарноориентиран модел на финансовата система на Европейския съюз

Иван Нейчев

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

Abstract

The Global Financial Crisis starting in 2007-2008 resumed the debate over the optimal financial system model. The bank credit shrinking led to a serious growth crisis and hampered the economic recovery. Capital market is an alternative source of financing but at EU level it is relatively underdeveloped compared to USA and the economy remains heavily dependent on banking sector. The European Commission launched a 5-year long initiative for the development of its capital market and making it a global competitor. The purpose of this paper is to analyse the similarities and differences between bank-based and market-based financial models and in particular those in EU and USA, and to determine whether and to what extent the US model is applicable at EU level. We argue that despite historical, organisational and cultural differences, some best practices from USA could be adapted and adopted at EU level in the long run, provided there is a political support.

Въведение

Глобалната финансова криза, започнала през 2007 - 2008 г., и последвалите развития във връзка с възстановяването на икономиките отново изведоха на преден план дебата за предимствата и недостатъците на пазарноориентирания и банковоориентирания модел на финансовата система, както и възможностите за възприемане на добри практики от единия модел и внедряването им в другия. Една от приоритетните инициативи в програмата на новия председател на Европейската комисия (ЕК) Жан-Клод Юнкер е изграждане на съюз на капиталовите пазари като допълнение на вече съществуващия банков

съюз. Развитието на тази инициатива предполага задълбочаване на интеграцията на капиталовите пазари в ЕС, а сравненията с най-големия капиталов пазар в световен мащаб в САЩ са неизбежни при изготвянето на анализи от страна на политици и практики в областта на икономиката и финансите.

Настоящата работа има за цел да направи сравнителен анализ на капиталовия пазар в ЕС с най-големия по обем капиталов пазар в света - този на Съединените американски щати, включително на историческите, политическите, психологическите и юридическите предпоставки за възникването на разликите и да изведе препоръки за възможностите за директно приложение на американския модел или част от него в капиталовия пазар на ЕС. В изследването са използвани документите на ЕС, пряко свързани с инициативата Съюз на капиталовите пазари, литература за интеграцията на финансовите пазари и сравнението на различните модели, както и публикувани в средствата за масово осведомяване становища на експерти в областта на капиталовите пазари и възможностите за подобрене на европейския модел.

Теоретичен обзор

През годините са правени редица изследвания на моделите на финансовите системи в различните страни - Голдсмит (1969), Лапорта (1998), Алън и Гейл (1999), Ливайн (2000), Витолс (2001), Печниг (2005), Верон (2013) и др. По повод изразения приоритет от страна на ЕК за изграждане на Съюз на капиталовите пазари и последвалите Зелена книга¹ и План за действие² редица надзорни органи, представители на бизнеса и други заинтересовани лица, също публикуваха свои анализи през 2014-а и 2015 г., в които се засягат и въпроси, свързани с различията в моделите на ЕС и САЩ³. Развитието на финансовите пазари в ЕС се разглежда от Феран (2004), Соутхол (2008), Де Хаан (2009), Молони (2014), Симеонов (2014) и др. На практика всички последни изследвания се обединяват около тезата, че в сравнение със САЩ интегрираният пазар на ЕС остава малък и недоразвит и притежава значителен потенциал за развитие.

Дефиниции

Преди да пристъпим към сравнителния анализ, ще направим кратък преглед на основните дефиниции, имащи отношение към темата.

Литературата в областта на финансите, финансовите услуги и финансовите пазари е на практика необятна, но по основните дефи-

¹ Европейска комисия, 2015, 1.

² Европейска комисия, 2015, 2.

³ AFME, 2014, Bank of England 2015, New Financial 2014 и др.

ниции се е оформил консенсус сред авторите с несъществени модификации. **Финансова система** е системата, благодарение на която се осъществява трансферът на средства между тези, които имат спестени такива, и онези, които имат нужда от тях⁴. Според Дрейк тя включва финансовите пазари, финансовите институции и финансовите регулатори⁵. **Финансовите активи** (използват се също термините финансови инструменти и ценни книжа, макар не винаги напълно да се припокриват⁶) представляват нематериални активи, които дават на собственика си права за бъдещи вземания, свързани с дълг или собственост⁷. Най-често финансовите активи са под формата на акции, облигации, деривати и др. **Финансовите пазари** са пазарите, на които се търгуват финансови активи. Те изпълняват съществена икономическа функция на канализиране на средствата от домакинства, фирми и правителствени институции, които имат излишъци, към такива, които имат необходимост от средства⁸. Терминът „финансови пазари“ често се използва за всички видове пазари във финансовия сектор, включително такива, които не са директно свързани с набиране на финансиране като пазарите на стоки за широко потребление и валутните пазари. Европейската комисия в своята Зелена книга за капиталовите пазари възприема по-тесен подход, към който се придържа мнозинството от изследователите и който ще бъде възприет и за целите на настоящата работа, поради факта, че се проследяват точно инициативите на ЕК в областта на финансовите пазари. Една от универсално възприетите класификации на финансовите пазари ги разделя според срочността на емитираните инструменти - **паричните пазари** представляват пазарите на инструменти със срочност под една година (в отделни случаи книжата могат да падежират още на следващия ден), а **капиталовите пазари** обхващат инструменти със срок на падежа над една година (в практиката съществуват книжа със срочност над 100 години, както и такива, даващи на практика вечен доход).

Банковоориентираните системи се отличават от **пазарноориентираните** по няколко характеристики: по-голям дял на средствата на домакинствата се гържат под формата на банкови депозити, фондовите пазари са по-малки и по-малко ликвидни и банковите заеми представляват преобладаващата част от задълженията на фирмите⁹. Банковото финансиране се схваща като по-удобно за нискорискови инвес-

⁴ О'Съливан, 2003.

⁵ Дрейк, 2010.

⁶ Касабова, 2007.

⁷ Фабрози, 2003.

⁸ Мишкин, 2013.

⁹ Някои изследователи (Демиргук-Кунтр 1999, Мошенски, 2010) идентифицират и трети модел - недоразвити пазари, отнасящи се до тези системи, чието развитие е под средните стойности, както по отношение на банковия сектор, така и на финансовите пазари.

тиции, докато пазарноориентираното (особено свързаното с придобиване на собственост) в по-голяма степен подкрепя рисковите компании¹⁰.

Независимо дали моделът е преобладаващо пазарноориентиран или преобладаващо банковоориентиран, изследванията негвуwsмислено показват, че икономическото развитие е пряка функция от доброто развитие на финансовата система като цяло и правната сигурност в страните, включително за чуждестранните инвеститори¹¹.

Всеобщото схващане е, че банковоориентирани модели са тези на гържави като Германия и Япония, докато пазарноориентирани модели са характерни за гържави като САЩ и Канада. В рамките на ЕС системите са различни, но гържавите с най-развити капиталови пазари (от гледна точка на пазарната капитализация спрямо БВП) са Люксембург, Ирландия, Нидерландия и Дания¹². Обединеното кралство разполага както със значително развит банков сектор, така и с голям и развит капиталов пазар, а Лондон е общопризнат като един от най-значимите световни финансови центрове. Разглеждайки ЕС като цяло, ЕК приема, че моделът на финансовата система на Съюза е по-скоро банково ориентиран.

Развитие на капиталовите пазари на ЕС и САЩ

Държавите - основателки на Европейските общности, влизат в тях както със сходно икономическо развитие, така и със сходно развитие на капиталовите пазари. Разликите в правните и данъчните системи, надзорните практики, валутния риск и др. създават пречки за пълната интеграция на финансовите пазари въпреки директната приложимост на залегналия в Договора за създаване на Европейската икономическа общност принцип на свободно движение на капитали¹³.

Значителни промени в условията настъпват с няколкото вълни на разширяване на общността (Съюза след 1993 г.). Наблюдават се сериозни различия както по отношение на размерите и нивото на развитие на пазарите на отделните страни, така и по отношение на моделите, които те използват. Този факт, както и допълнителното усложняване на законодателните процедури с увеличаването на броя на участниците в тях, прави предизвикателството пред пълната интеграция още по-голямо. Сериозен тласък на развитието в областта на капиталовите пазари се наблюдава по време на мандата на Комисията, оглавявана от Жак Делор, и в частност с приемането на Бялата книга за оизграждането на вътрешния пазар на ЕС (1985 г.), съдържаща редица

¹⁰ Джаксън и Моркес, 2005.

¹¹ Ливайн, 2000.

¹² Европейска комисия, 2015.

¹³ Комисия на Европейските общности, 1966.

мерки за подобряване на интеграцията и в областта на финансовите услуги. След 1985 г. се въвежда, а постепенно през годините се разширява, концепцията „единен паспорт“, даваща възможност на компаниите в областта на финансовите услуги да оперират на територията на всички останали държави членки след получаване на лиценз в една от тях. На по-късен етап единен паспорт се въвежда в отделни случаи и за компании от трети страни (ако лице или компания от трета страна придобие лиценз в държава членка, то този лиценз следва да важи за целия ЕС).

Важни етапи в развитието на пазарите представляват Планът за действие в областта на финансовите услуги от 1999 г., съдържащ 42 мерки, имащи за цел да подобрят интеграцията в областта на финансовите услуги и финансовите пазари, докладът Ламфалуси от 2001 г., в резултат на който е възприет 4-степенен подход при изработване на законодателството, който ускорява процесите на вземане на решения в областта на ценните книжа¹⁴ и Бялата книга за финансовите услуги, която съдържа предложения за допълнителни мерки. Към 2007 г. в ЕС е изградена значителна по обем правна уредба, регулираща финансовите пазари, уреждаща въпроси като капиталови изисквания на инвестиционните посредници, пазарите на финансови инструменти, прозрачността, перспектите, пазарните злоупотреби, предприятията за колективно инвестиране в ценни книжа и др. Тази правна уредба беше подложена на много сериозна критика от експерти след възникването на световната финансова криза.

През 2009 г. работна група, председателствана от Жак дьо ла Роzier, предложи нова надзорна архитектура и създаването на органи на ниво ЕС в областта на банките, ценните книжа, пенсионните и застрахователните услуги, както и на Европейски съвет за системен риск, който да изследва макропруденциалните рискове. След 2009 г. ЕК започна интензивна работа по ревизиране на почти цялото съществуващо законодателство в областта на финансовите услуги, както и опити да се обхванат нерегулирани области, които според ЕК са предизвикали кризата, като фондовете за алтернативни инвестиции, търговията с деривати, дейността на централните контрагенти и др.

През 2012 г. беше лансирана идеята за създаване на банков съюз за страните от еврозоната (с възможност за включване и на такива извън еврозоната) с единен банков надзор за участващите страни. Единният надзор вече функционира от 2014 г., предстои доизграждане на останалите елементи от съюза¹⁵. Като естествено продължение на тази инициатива ЕК в лицето на председателя си Юнкер направи заявка за следващата стъпка към задълбочаване на интеграцията, а именно идея-

¹⁴ За повече подробности: Симеонов, 2013.

¹⁵ За повече подробности: Симеонов, 2015.

та за създаване на съюз на капиталовите пазари, описана по-детайлно в Зелената книга и последвалия по-късно План за действие. За разлика от банковия съюз, Съюзът на капиталовите пазари няма ясно изразена структура и не предвижда общ надзор. Друга съществена разлика е свързана с обхвата на инициативата - всички държави членки. Разликите между двете инициативи са разгледани подробно от Симеонов¹⁶, но не може да не направи впечатление липсата на последователност и съгласуваност между двете инициативи. Обяснението на различния подход би било непълно, без да се обърне внимание на смятания във финансовите среди за най-важен играч на полето на капиталовите пазари на ЕС - Обединеното кралство. Общозвестно е намерението на страната да не участва в икономическия и паричен съюз. Скептично е на този етап отношението ѝ и към евентуално включване в банковия съюз. Същевременно интегриран съюз на капиталовите пазари би бил немислим без Кралството, а инициативата, заедно с назначението на английски комисар, който следва да я осъществи, се счита от анализатори за евентуална награда за оставането на страната в ЕС¹⁷.

В работните документи, придружаващи Зелената книга и Плана за действие, експертите на ЕК обръщат внимание, че в сравнение със САЩ капиталовият пазар на ЕС-28 е неразвит и фрагментиран и че икономиката е прекалено зависима от банковия сектор, което неминуемо води до тежки последици при неговото свиване. Тези твърдения се подкрепят от представители на бизнеса¹⁸, от Научния комитет на Европейския съвет за системен риск¹⁹, Английската централна банка²⁰ и др. Следва да се отбележи, че в резултат на проведените от ЕК инициативи, както и предприемани индивидуални мерки от отделните страни за развитие на собствените им пазари, напр. Франция през 80-те и Германия през 90-те години²¹, в края на 2013 г. общата капитализация на фондовия пазар на ЕС възлиза на 8,4 трилиона евро (около 65% от БВП) спрямо 1,3 трилиона евро през 1992 г. (22% от БВП). През 2013 г. общата стойност на непогасените дългови ценни книжа надхвърли 22,3 трилиона евро (171% от БВП) в сравнение с 4,7 трилиона евро (74% от БВП) през 1992 г.²², което е показател за сериозно развитие, но въпреки това пазарът на ниво ЕС остава неразвит в сравнение със САЩ - близо два пъти по-малък като размер на публичните и извънборсовите пазари и почти три пъти по-малък по отношение на частното пласиране. Сериозни разминавания се наблюдават също така по отношение на дъл-

¹⁶ Симеонов, 2015.

¹⁷ Диксън, 2014.

¹⁸ AFME, 2014, PWC, 2015.

¹⁹ ESCR, 2014.

²⁰ Bank of England, 2014.

²¹ За повече подробности, Джаксън, 1995, Алън 1999.

²² Европейска комисия, 2015, 1.

бочината на капиталовите пазари между САЩ и ЕС. Дълбочината на пазара представлява способността му да поема големи обеми на търговия, без това да се отразява сериозно на цените²³. Според изследване на New Financial за петгодишен период до 2013 г. европейските компании биха набрали повече от 5 трилиона долара допълнително към набраните малко повече от 4 трилиона, в случай че европейският пазар беше със същата дълбочина като този в САЩ.

Важно е също така да се обърне внимание на размера на пенсионните фондове, които в САЩ са значими играчи на капиталовите пазари. Комбинираните пенсионни активи в Европа възлизат на около 8 трилиона долара, или 43% от БВП на Съюза, за разлика от САЩ, където има активи за около 21 трилиона, или 125% от БВП²⁴. Неразвити остават също пазарите на рисков капитал, нивата на секюритизация, участието на домакинствата в капиталовите пазари поради традиционните предпочитания към спестяванията чрез пенсионни и застрахователни схеми и чрез банки.

Сред причините, които ЕК изтъква, са липсата на доверие във финансовите пазари и посредници, липсата на адекватна финансова експертиза, традиционните предпочитания за инвестиране в недвижими имоти, езикови и други бариери. Инвеститорите определят като най-сериозни пречките, свързани с фрагментацията на пазарите, и различните правила, езиковите и данъчните бариери (AFME, 2014). Като значителен проблем за финансовата система в ЕС Научният комитет на Европейския съвет за системен риск вижда прекалено голямата зависимост на ЕС от банковата система, включително поради изградените силни зависимости между политиката и банковия сектор. Макар някои последни изследвания да сочат, че подобни връзки съществуват и в САЩ, практиката показва, че в по-голяма степен в ЕС се наблюдава лобиране от страна на банковия сектор за благоприятно законодателство, а по време на финансовата криза в ЕС бяха спасени значително повече банки в сравнение със САЩ²⁵. ЕК вижда в недостатъчно добре развитите капиталови пазари на Съюза причина за проблемите с достъпа до финансиране на малките и средните предприятия, свързани с предпочитанията им към банково финансиране.

САЩ притежава добре развита и диверсифицирана финансова система, способна да мобилизира средства от спестителите към нуждаещите се от тях. Капиталовият пазар на САЩ би могъл да бъде добра отправна точка за това, което следва да постигне ЕС, но следва да се имат предвид някои исторически фактори за неговото изграждане, описани от Английската централна банка²⁶:

²³ МВФ, 2004.

²⁴ New Financial, 2014.

²⁵ ECCR, 2014.

²⁶ Bank of England, 2015.

- Закон на Глас-Стийгъл (Glass-Steagall Act), който урежда отделянето на търговското от инвестиционното банкиране през 1933 г. в резултат на срива на пазара през 1929 г. Той насърчава създаването на ефективни и конкурентоспособни инвестиционни банки и компании в областта на ценните книжа, които по-късно подпомагат развитието на пазарни инфраструктури и принципи.
- Регламентът Q (Regulation Q). През 70-те години се налагат ограничения на лихвите, които банките могат да дават по депозитите, което води до създаване на алтернативни институции, в които могат да бъдат вложени средствата като фондове на паричния пазар. Тези фондове се превръщат в естествена инвеститорска база за капиталовите инструменти.
- Държавни ограничения. До 1994 г. банките в САЩ са ограничени до собствените си щати по произход и често се е изисквало от тях да извършват цялата си дейност на едно място, което ограничава капацитета им да заемат. В резултат на това корпоративният пазар на акции и облигации се развива като механизъм, чрез който компаниите могат да набират капитал от цялата страна и чужбина.

Според някои схващания (Мошенски, 2010) САЩ са изпреварили Англия и другите европейски държави в развитието на финансовия си пазар още преди Първата световна война поради децентрализираната си финансова система (напр. липса на централна банка), а след двете световни войни страната се е възползвала от тежкото икономическо положение, в което Европа е изпаднала и е получила още по-големи предимства.

В САЩ в резултат на натрупвания през годините се е оформила стабилна система в областта на регулацията на финансовите пазари, включваща над сто институции на федерално и щатско ниво с водеща роля на централното правителство при определяне на политиките и осъществяването на надзора. Поради тази причина, за разлика от ЕС, в САЩ бариерите между отделните щати се преодоляват сравнително лесно и не се създават проблеми за функционирането на единен пазар²⁷.

Съществена разлика между пазарите на САЩ и ЕС определя и фактът, че липсва единен пазар на облигации на 28-те държави членки или поне на 19-те страни от еврозоната. Според О'Грейди това е сериозен проблем, тъй като липсват книжа, които да играят ролята на бенчмарк (стандарт, по който се измерва и сравнява представянето на финансовите инструменти²⁸) за всички останали инструменти с фиксиран доход, както това правят съкровищните облигации на САЩ. Най-близо

²⁷ Печниг, 2005.

²⁸ За по-подробна дефиниция: Dictionary of Financial Terms. Lightbulb Press, Inc. 2008.

до това състояние са германските ценни книжа, но техният размер е прекалено малък, за да играят тази важна роля за целия ЕС. Докато това не стане, според Брехт пазарите на ЕС ще останат фрагментирани²⁹. Следва да се има предвид, че и след евентуалното създаване на подобни облигации ще бъде необходимо значително количество време за натрупване на критична маса от облигации в обращение, които да могат да играят ролята на бенчмарк.

Наред с различията, след началото на 80-те години започва да се наблюдава известна интеграция на пазарите в глобален мащаб. В резултат на развитието на преговорите по линия на различни международни организации - Г-20, Базелският комитет на банковите надзорници, Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) и др. - сме свидетели на процес на уеднаквяване на надзорни практики, капиталови и други изисквания в областта на финансовите услуги и пазари. Освен на регулаторно ниво, в последните години се наблюдава интеграция от страна на пазарните участници чрез голям брой сливания и преобразувания, вкл. с участието на големи пазарни участници като Нюйоркската фондова борса (сливането с Euronext), Nasdaq (опити за сливане с Лондонската фондова борса и последващо придобиване на OMX). Подобни сливания и придобивания са в резултат на постепенно отпадане на бариери на международните пазари. Експерти очакват глобализацията по отношение на борсите да продължи³⁰.

С цел преодоляване на изоставането от САЩ, ЕК предлага в Плана за действие непосредствени мерки, свързани с подобряване на условията за секюритизация, нови правила за капиталови изисквания за застрахователите, банките и инвестиционните посредници по отношение на инвестициите, консултации по отношение на рисковия капитал и обезпечените облигации, модернизация на Директивата за перспектите и др., но анализаторите остават с впечатление, че липсва воля от страна на ЕК да предложи по-радикални мерки, които биха подпомогнали премахването на пречките пред свободното движение на капиталите, респективно пред изграждането на ефективен съюз на капиталовите пазари. Конкретните измерения на част от предложените мерки остават неясни и се очаква да бъдат допълнително обсъдени.

Липсват по-радикални предложения, свързани с по-сериозна степен на интеграция подобна на тази в САЩ. Единен надзор по подобие на този в банковия съюз на този етап не се предлага. Не става ясно какви мерки ще бъдат предложени по отношение на данъчното третиране и несъстоятелността.

²⁹ Брехт, 2015.

³⁰ Към момента на писането на този материал в специализираната преса се публикуват информации за преговори за сливане на борсите във Франкфурт и Лондон.

Обобщения и препоръки

Европа е силно зависима от банковия сектор и развитието на интегриран капиталов пазар е от изключителна важност. Въпреки разликите в историческото развитие, в традиционните нагласи и навиците на потребителите и бизнеса, както и разликите в степента на вътрешна интеграция на пазарите на САЩ и Европейския съюз, внедряването на елементи от модела на САЩ е напълно приложимо и за него няма изрични пречки, особено по отношение на еврозоната предвид все по-загълбочаващата се интеграция в нея и предимствата, които дава единната валута. Финансовата система на САЩ в настоящия си вид е резултат от целенасочени политики и историческо развитие и постигането на подобни резултати може да стане с използване на сходни мерки, адаптирани спрямо времевия период и политическата ситуация. Създаването на банковия съюз, макар да е рано за оценка на неговата ефективност, е доказателство, че по-загълбочена интеграция е напълно реална, независимо от трудността да се обхване ЕС-28. На този етап политическите условия (кризата в доверието към ЕС и набирането на популярност на евроскептични партии, настроенията против основни елементи на вътрешния пазар и т.н.) не позволяват такъв напредък, който би изисквал както загълбочаване в надзорната област, така и по отношение на дружественото право, правото на несъстоятелност и данъчните въпроси.

Съюзът на капиталовите пазари представлява по-скоро продължение на цялостния процес на финансова интеграция от създаването на Европейските общности до наши дни и не би могъл да се разглежда като нова инициатива. Възприемането на този подход предполага бавни резултати, но от качеството на предприетите в 5-годишния период мерки ще зависи доколко напредъкът ще бъде траен. Изграждането на част от елементите от финансовия модел на САЩ е отнело десетки години (напр. укрепването на пенсионните фондове и други институционални инвеститори), което не изглежда реално да се случи в ЕС в рамките на сравнително краткия хоризонт до 2019 г.

Предвид факта, че възприемането на определени модели директно от САЩ би могло да има негативен ефект в обществените настройки в континентална Европа, препоръчително е да се обърне внимание в по-голяма степен на добрите практики в европейски страни с развити капиталови пазари като Нидерландия, Дания, Люксембург и Обединеното кралство. Държавите с развити капиталови пазари, подкрепяни от пазарните участници, разполагат и със значителна експертиза по въпросите, свързани с финансовите пазари и финансовите услуги, която ЕК следва да използва в хода на обществените консултации и изготвянето на оценките на въздействие по конкретните мерки. Остават обаче дискуссионни въпросите, свързани с възможностите тези държави да прокарат своите предложения в рамките на настоящата рамка за

вземане на решения в ЕС и допускането на водещата им роля от страни като Германия и Франция. Развитието на модел по американски образец би могло да доведе до силно централизиран модел и оформяне на естествен център на финансовите пазари като Лондон (по подобие на Ню Йорк в САЩ). За Обединеното кралство пък би съществувал риск от загуба на суверенитет при изграждане на такава централизирана система и недостатъчно лостове за нейното управление, което също изглежда неприемливо в настоящата политическа среда.

Подходящо би било до настъпването на условия за по-загълбочена интеграция държавите членки да бъдат насърчавани да развиват собствените си капиталови пазари самостоятелно или в режим на сътрудничество. Това в особена степен важи за по-малките пазари, в които достъпът до финансиране за фирмите е силно затруден.

По отношение на част от страните от Източна Европа е необходимо значително повишаване на финансовата грамотност. Скорошно изследване показва, че те значително изостават в сравнение със северноевропейските страни³¹. Доверието във финансовите системи и институции във всички случаи е свързано с поне базово ниво на финансова грамотност. Освен това то е функция и от качеството на правоприлагането³² и доверието в правосъдната система. Страните с висока степен на развитие на финансовите пазари в общия случай попадат сред страните, които според изследване на Евробарометър от 2013 г. имат правосъдни системи, които се ползват със значителна степен на доверие³³. В тази връзка са необходими допълнителни координирани мерки от страна на ЕК и държавите членки.

Библиография

1. Касабова, К. (2007), „Правни аспекти на финансовите инструменти“, ИК Труд и право, София.
2. Симеонов, К. (2014), „Регулиране на финансовите пазари в Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
3. Симеонов, К. (2015), „Създаване на банков съюз в ЕС“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
4. Симеонов, К. (2015), „Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - два неочаквано различни подхода“, Сборник от доклади от Втората международна конференция на катедра „Европеистика“, София.
5. Мошенский, С. (2010), „Рынок ценных бумаг. Трансформационные процессы“, Издательство: Экономика, Москва.

³¹ Standard & Poor's, 2015.

³² Лапорта, 1996.

³³ Европейска комисия, 2013.

6. AFME (2013), '*Unlocking funding for European investment and growth*'.
7. AFME (2015), '*Bridging the growth gap investor views on European and US capital market and how they drive investment and economic growth*'.
8. Allen, F. and Gale, D. (1999), '*Comparing Financial Systems*', MIT Press, Cambridge, MA.
9. Bank of England (2015), A European Capital Markets Union: implications for growth and stability. Financial Stability Paper №33 - February.
10. Brecht, K. (2015), '*Europe's Search for Capital*', Available at: <http://openmarkets.cmegroup.com/10423/europes-search-for-capital>. (Last retrieved 15.01.2016)
11. Bodie, Z., Kane, A., Marcus, A. (2013), *Investments*. McGraw-Hill/Irwin Series in Finance, Insurance, and Real Estates.
12. Carruthers, B. (1996), '*City of Capital: Politics and Markets in the English Financial Revolution*', Princeton University Press.
13. Commission of the European Economic Community (1996), '*The Development of a European Capital Market*', Report of a group of experts. Brussels.
14. Copeland, T. and Weston, J. (1988), '*Financial Theory and Corporate Policy*', Addison-Wesley, West Sussex.
15. De Haan, J., Oosterloo, S. and Schoemaker, D. (2009), '*European Financial Markets and Institutions*', Cambridge University Press.
16. Demircuc-Kunt, A. and Levine, R. (1999), Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons. World Bank Policy Working Paper No. 2143
17. Dictionary of Financial Terms (2008), Lightbulb Press, Inc.
18. Drake, P. and Fabozzi, F. (2010), *The Basics of Finance: An Introduction to Financial Markets, Business Finance, and Portfolio Management*. Wiley.
19. ESBG. (2015). Study: Financial systems in Europe, US. Available at: <http://www.savings-banks.com/press/latest-news/Pages/EU-US-financing-companies-study.aspx>. (Last retrieved 15.01.2016)
20. ESRB. (2014), '*Is Europe Overbanked?*', Reports of the Advisory Scientific Committee, №4 / June 2014.
21. European Central Bank (2014), '*For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentatio*', Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB. Zeit Konferenz 'Banken & Wirtschaft', Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014.
22. European Commission (2015, 1), Green Paper: Building Capital Markets Union. COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.
23. European Commission. (2015, 2), Q & A on the Green Paper on building a Capital Markets Union, Brussels, Belgium, 18 February 2015.
24. European Commission. (2015, 3), Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets. Accom-

- panying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.
25. European Commission (2015, 4), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on Building a Capital Markets Union. COM(2015) 468 final, Brussels, 30.09.2015.
 26. European Commission (2015, 5), Commission Staff Working Document: Economic Analysis. Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on Building a Capital Markets Union. SWD(2015) 183 final, Brussels, 30.09.2015.
 27. European Commission (2013), Justice in the EU. Flash Eurobarometer. November 2013.
 28. Fabozzi, F. and Modigliani, F. (2003), *'Capital Markets: Institutions and instruments'*, third edition, Prentice Hall.
 29. Ferran, E. (2004), Building an EU Securities Market. Cambridge University Press.
 30. Goldsmith, R. (1969), *'Financial Structure and Development'*, Yale University Press, New Haven, CT.
 31. Greenspan, A. (1999), Remarks by Chairman Alan Greenspan. *'Do efficient financial markets mitigate financial crises?'*, Before the 1999 Financial Markets Conference of the Federal Reserve Bank of Atlanta. Sea Island, Georgia, October 19.
 32. Gurusamy, S. (2008), *'Financial Services and Systems'*, 2nd edition. Tata McGraw-Hill Education.
 33. ICMA. (2015), Capital Markets Union: a Discussion Paper.
 34. IMF (2004), Compilation Guide on Financial Soundness Indicators. IMF, Washington DC. Appendix VII, Glossary.
 35. Jackson. G. and Moerkes. A., guest editors (2005), *'Corporate Governance: An International Review'*, Special Issue on Germany and Japan, Vol. 13, Issue 2, May 2005.
 36. Jensen, M., Kay, J., Pitt, H. and Stark, J. (2003), *'The Capital Market as a Growth Engine'*, CESifo Forum 4 (2), 2003.
 37. Juncker, J. (2014), *'A new start for Europe: My agenda for jobs, growth, fairness and democratic change'*, Opening statement in the European Parliament plenary session.
 38. Juncker, J. (2014), *'Mission Letter from Jean-Claude Juncker to Jonathan Hill, Commissioner for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union'*, November 2014.
 39. Laporta, R. (1998), *'Law and Finance'*, Journal of Political Economy. Vol 106. No 6.
 40. Levine, R. (2002), *'Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?'*, Journal of Financial Intermediation, 11, issue 4.
 41. Massa, A. (2015), LSE CEO Rolet Sees Need for Only a Few Global Exchange Operators. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-18/lse-ceo-rolet-sees-need-for-only-a-few-global-exchange-operators>, last retrieved 19.01.2015.
 42. Mishkin, F. (2013), *'The Economics of Money, Banking and Financial Markets'*, Seventh Edition. Pearson.

43. New Financial. (2014), *'Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe'*, October 2014.
44. O'Sullivan, A. and Sheffrin, S. (2003), *'Economics: Principles in action'*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458.
45. Petschnigg, R. (2005), *'The institutional framework for Financial Market Policy in the USA seen from an EU perspective'*, European Central Bank. Occasional Paper Series. No35. September 2005.
46. PWC (2015), *Capital Markets Union: Integration of Capital Markets in the European Union*, September 2015.
47. Rajan, R. and Zingales, G. (2003), *'Bank and Markets. The Changing Character of European Finance'*, CEPR Discussion Paper No. 33865.
48. Southall, T. (2008), *'European Financial Markets. The Effects of European Union Membership on Central and Eastern European Equity Markets'*, Physica-Verlag Heidelberg.
49. Standard & Poor's (2015), *'Financial Literacy around the World: Leora Klapper, World Bank Development Research Group Annamaria Lusardi'*, The George Washington University School of Business Peter van Oudheusden, World Bank Development Research Group. Insights from the Standard & Poor's Ratings Services Global Financial Literacy Survey.
50. Véron, N. (2013), *'Banking Nationalism and the European Crisis'*, Bruegel.
51. Vitols, S. (2001), *'The Origins of Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Japan, Germany, and the US. In The Origins of Nonliberal Capitalism'*, Edited by W. Streeck and K. Yamamura. Cornell University Press, Ithaca, N.Y.

Създаване и еволюция на теорията за оптималните валутни зони

Христо Панев

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

Abstract

The theory of optimum currency area was born in the early 50s of the 20th century. Robert Mundell is assumed being its founder, although some basic ideas of the theory are observed in works of Friedman and Mead. Over the years, the theory is undergoing significant development as a result of the contributions of many economists. Started as purely theoretical work in the beginning, the Theory of optimum currency area gradually became a cornerstone of European monetary integration with a strong practical orientation.

Four main phases of development of the Theory may be distinguished. Most characteristics of Optimum currency areas are set out in „pioneering stage“. In the second „cost-benefit“ stage starting from the early 70's a group of scientists investigate the properties of Optimum currency areas in an attempt to coordinate and propose a framework for analysing the costs and benefits of sharing a single currency. After these two phases studies of Optimum currency areas decrease its intensity due to the delay in the process of European integration, and are limited to a few theoretical and empirical researches which led to a remapping of some of the characteristics of Optimum currency areas and to revision and assessment of the costs and benefits of sharing a single currency. This „stage of reassessment“ continues during the 80's and early 90's of the twentieth century. It leads to the „new theory of optimum currency areas.“ In the last stage of its development research on optimum currency areas is intense and profound as one of the main reasons for this is the abundance of empirical data resulting from the creation and development of European monetary union.

Въведение

Приема се, че в основата на избора на критериите, дефинирани в чл. 140 § 1 от ДФЕС и използвани от ЕЦБ и Комисията за оценка на готовността на държавите членки с дерогация за присъединяване към еврозоната, е залегнала теорията на оптималните валутни зони (ТОВЗ).

Следва да се има предвид обаче, че макар и често да приемаме за иден-тични съвременното доктринално разбиране за оптимална валутна зона (ОВЗ) и теорията, предложена от Робърт Мъндел в неговата статия „Теория на оптималните валутни зони“¹, то последната е само основата, върху която съвременната икономическа наука разработва значително по-пълна и всеобхватна теория. Много учени през годините са давали своя принос за надграждането и доразвиването на теорията за ОВЗ.

Могат да бъдат различени четири основни фази на развитие на ТОВЗ. Повечето характеристики на ОВЗ са изложени в „пионерския етап“, който започва в края на 50-те и началото на 60-те години на ХХ в. През втория етап „разходи-ползи“ от началото на 70-те група учени изследват свойствата на ОВЗ в опит да ги съгласуват и да предложат рамка за анализ на ползите и разходите от споделянето на единна валута. След тези две фази изследванията за ТОВЗ намаляват интензивно поради забавянето на процеса на европейската интеграция, като те се свеждат до няколко теоретични и емпирични постижения, довели до преосмисляне на някои от характеристиките на ОВЗ и ревизирана оценка на ползите и разходите от споделянето на единна валута. Този „етап на преоценка“ продължава през 80-те и началото на 90-те години на ХХ в. като води до „новата теория на оптималните валутни зони“. Този последен етап на развитие на ТОВЗ, който се развива през последните 15-20 години, е с акцент върху емпиричната страна и е съсредоточен най-вече върху Европа, защото ЕС в момента предоставя изобилие от данни, изследвания и друга информация, свързана с Европейския паричен съюз.

Важно е да се прави разлика между два взаимно свързани въпроса, на които ТОВЗ се опитва да даде отговор. Първият е въпросът за определяне на оптималната географска област на ОВЗ, тъй като точната съвкупност от държави в тази област може да бъде неизвестна априори. След това възниква вторият въпрос: Ако географският обхват на новата единна валута е известен поради това, че подобно на ЕС, група страни е уницирала дълбока икономическа интеграция с течение на времето, как в тази връзка можем да определим оптималните икономически и монетарни характеристики на такава дадена априори географска област и подходящия момент за парична интеграция на зоните, от които тази географска зона се състои? Именно пред този въпрос са изправени европейските политици, учени и обществото като цяло. Това е качествено различен, а вероятно и по-сложен въпрос, който е изведен от авторите на доклада „Един пазар, една валута“² от 1992 г. ТОВЗ може да предостави насоки за втория въпрос, но не може да му отговори напълно. В действителност, никак не е лесно да се претеглят и да се съгласуват критериите

¹ Mundell, R.A., (1961), 'A theory of optimum currency areas', American Economic Review, Vol. 51, pp. 657-665.

² Emerson, M., D. Gros, A. Italianer, J. Pisani-Ferry and H. Reichenbach (1992), 'One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union', Oxford; New York; Toronto and Melbourne Oxford University Press, p. 354.

съгласно ТОВЗ за група страни (особено когато групата е голяма) и ясно да се определят настоящите и бъдещите ползи и разходи от споделянето на единна валута. Тези проблеми, свързани с ТОВЗ са довели до това някои автори да въведат алтернативни понятия като „възможна валутна зона“³, „изгодна валутна зона“⁴, „жизнеспособна валутна зона“ и други, които представляват алтернативни отговори на втория въпрос на ТОВЗ.

Пионерска фаза

Официално началото на ТОВЗ е поставено с цитираната по-горе публикация на Р. Мъндел през 1961 г., въпреки че някои от идеите са присъствали в по-ранни публикации на Фригман⁵ и Мийд⁶. Този период се характеризира с действието на Бретън Уудската валутна система, ниска инфлация, контрол върху капитала в много страни, и началото на процеса на европейската интеграция. ТОВЗ произтича по естествен път от дебата за режимите на фиксиран спрямо плаващ валутен курс, както и от сравнението на няколко характерни черти на икономиката на САЩ и европейските икономики. Характеристиките на ОВЗ, които някои автори наричат още „препоставки“, „белези“ или „критерии“, през този първоначален етап на развитие на теорията са следните: гъвкавост на цените и заплатите⁷; мобилност на факторите на производство, включително и на работниците⁸; интеграция на финансовите пазари⁹; степен на отвореност на икономиките¹⁰; диверсификация на производството и потреблението¹¹; сходство на нивата на инфлация¹²; фискална интеграция¹³ и политическа интеграция¹⁴.

³ Corden, W.M. (1972), *'Monetary Integration Essays in International Finance'*, International Finance Section No 93, Princeton University, Department of Economics.

⁴ Emerson, M., D. Gros, A. Italianer, J. Pisani-Ferry and H. Reichenbach (1992), *'One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union'*, Oxford; New York; Toronto and Melbourne Oxford University Press, p. 354.

⁵ Friedman M. (1953), *'Essays in Positive Economics'*, University of Chicago Press.

⁶ Meade, J.E., (1957), *'The Balance of Payments Problems of a European Free Trade Area'*, The Economic Journal, Vol. 67, pp. 379-96.

⁷ Friedman M. (1953), *'Essays in Positive Economics'*, University of Chicago Press.

⁸ Mundell, Robert A. (1961), *'A Theory of Optimum Currency Areas'*, American Economic Review, Vol. 51, pp. 657-665

⁹ Ingram, J.C. (1962), *'Regional Payments Mechanisms: „The Case of Puerto Rico'*, University of North Carolina Press

¹⁰ McKinnon, Ronald I. (September 1963, *'Optimum Currency Areas'*, American Economic Review, Vol. 52 pp. 717-725

¹¹ Kenen, Peter B. (1969), *'The Optimum Currency Area: An Eclectic View'*, In Mundell and Swoboda, (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press.

¹² Fleming, J. Marcus, (1971), *'On Exchange Rate Unification'*, The Economic Journal, Vol. 81, pp. 467-88

¹³ Kenen, Peter B. (1969), *'The Optimum Currency Area: An Eclectic View'*, In Mundell and Swoboda, (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press

¹⁴ Mintz, N. N. (April 1970), *'Monetary Union and Economic Integration'*, The Bulletin, New York University

Общ недостатък на някои от характеристиките е, че е необходимо да бъдат дефинитивно описани и анализирани по-подробно, за да придобият емпирично съдържание, както е отбелязано от по-късните изследователи, които смятат, че са трудни за измерване. Друг недостатък на ТОВЗ през този етап е липсата на обща рамка, наричана „неопределеност“ от учени¹⁵, които твърдят, че приложението на различните характеристики на ОВЗ може да доведе до „проблем на непоследователността“. Към този момент не е възможно и приоритизиране на важността на отделните характеристики. В този етап също се поставя началото на дебат за основните разходи и ползи, свързани с приемане на единна валута. Въпреки това анализът на разходите и ползите е все още несистематичен и получава тласък с последваща вълна от анализи.

Етап „разходи-ползи“

Този етап от развитието на теорията е очертан от приносите на публикациите на Уорнър Макс Кордън¹⁶, Йошихиге Ишияма¹⁷, Едуард Тауър и Томас Уилет¹⁸, както и от още една фундаментална публикация на Робърт Мъндел¹⁹.

Като обобщение на научните достижения през този етап може да се посочи следното: ползите от единна валута в резултат главно от увеличената полезност на парите, изчезването на несигурността, пораждана от валутния риск, създаването на зона, която насърчава преките чуждестранни инвестиции, както и достъпа до по-големи и по-прозрачни финансови пазари. Разходите от въвеждането на единна валута се изразяват главно в малкия набор от инструменти на паричната политика, оставащи на разположение на националните правителства.

Кордън посочва, че формирането на една валутна зона с група от държави води до загуба на пряк контрол върху националната парична политика и върху валутния курс. Той също така отбелязва, че мобилността на факторите на производството и труда е много желателна в една валутна зона, въпреки това мобилността на работната сила

¹⁵ Tavlas, G.S., (1994), *'The Theory of Monetary Integration'*, Open Economies Review, Vol. 5 no. 2, pp 211-230.

¹⁶ Corden, W. M. (1972), *'Monetary Integration, Essays in International Finance'*, International Finance Section No. 93, Princeton University, Department of Economics.

¹⁷ Ishiyama, I. (1975), *'The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey'*, Staff Papers, International Monetary Fund, 22, 344-383.

¹⁸ Tower, E., and Thomas Willet (1976), *'The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility'*, International Finance Section, No. 11, Princeton University, Department of Economics.

¹⁹ Mundell, Robert A. (1973), *'Uncommon Arguments for Common Currencies'*, in H.G. Johnson and A.K. Swoboda, *The Economics of Common Currencies*, Allen and Unwin, pp.114-32.

също води до някои разходи (свързани с миграцията и разходи за преместване) и не може ефективно да се справи със сътресенията в краткосрочен план.

Ишияма признава ограниченията на дефинирането на ОВЗ на базата на една характеристика и стига до извода, че всяка държава трябва да оцени разходите и ползите от участие във валутна зона от гледна точка на собствените си интереси. Той също така сочи, че различията в темповете на инфлация и в ръста на заплатите в резултат от различни социални предпочитания и противоречиви политики за управление на търсенето има по-голямо значение от няколко други характеристики на ОВЗ.

Тауър и Уилет илюстрират различните характеристики на ОВЗ и компромисите, до които те водят между различните разходи и ползи от приемането на единна валута. За тази цел те развиват обширен графичен апарат. Те заявяват, че не съществува общо съгласие относно количественото значение на всяка характеристика на ОВЗ и подчертават необходимостта от по-емпирично насочени изследвания.

Маккинън „преоткрива“ втори фундаментален принос на Мъндел. Този принос, макар и да е рядко цитиран, обсъжда ролята на финансовата интеграция под формата на притежаване на чуждестранни активи с оглед международно споделяне на риска. Държави, които споделят единна валута, могат да смекчат ефектите на асиметрични шокове чрез диверсификация на източниците си на доходи и чрез обединяването на своите валутни резерви. Ако една държава изпита неочакван асиметричен шок, може да намали разходите за него, ако тя притежава вземания от друга държава, която не е повлияна от същия шок. Като следствие на това положение се налага изводът, че симетричността на бизнес цикъла на държавите не следва да се разглежда като задължителна предпоставка за споделяне на единна валута, ако всички членове на валутната зона са финансово интегрирани и притежават вземания от другите държави. Този извод има важни последици върху дебата за териториалния обхват на паричните съюзи.

Горните изследвания ясно илюстрират трудностите на оценяване и съвместно тълкуване на разнообразните характеристики на ОВЗ. В дебата за различните характеристики все още липсва ясно емпирично съдържание. Анализът на разходите и ползите придобива структура, но остава доста неопределен. За всеки от учените важно е да се различава характеристиките се различава. Кордън твърди, че гъвкавостта на цените и заплатите се класира най-високо и позволява бързи реакции на шоковете. Отвореността на икономиките и сходството в бизнес цикъла също са важни според него. Мобилността на факторите на производство и труда е оценявано като желателно, макар и да се гледа на него като на недостатъчно ефективно, за да се справи с кризи в краткосрочен период. За Ишияма сходството в темповете на инфлация се

нарежда най-високо в йерархията. Тауър и Уилет приемат подход, сходен с агностицизма. Въпреки разочарованията тези няколко автори дават значителна известност на обсъждането на ползите и разходите от участие в една валутна зона. Някои автори дори започват собствени анализи в тази насока. В крайна сметка именно перспективата на положителен баланс между ползите и разходите от участието във валутна зона е основната причина за настоящата парична интеграция в Европа. Добавена е нова характеристика на ОВЗ - сходство на бизнес циклите, а „забравеният“ принос на Мъндел за финансовата интеграция е преоткрит от Маккинън и има важни последици за дебата за размера и обхвата на ОВЗ.

Етап на преценка

Това е период, през който ТОВЗ е изпратена в интелектуална забрава.²⁰ Тази пауза отчасти се дължи на загубата на инерция на движението към паричен съюз в Европа, но влияние имат и установените вече проблеми, свързани с неопределеност и несъответствия на характеристиките на ОВЗ. Нещата се усложняват допълнително и от това, че аналитичният апарат за ТОВЗ започва да отслабва. Първите автори, изследвали проблема, са имали като отправна точка стабилизацията и са вярвали, че поне в краткосрочен план плаващите валутни курсове биха могли да улеснят поемането на някои неблагоприятни шокове - нещо, което в по-късни изследвания²¹ е наричано „заблуда на фината настройка“. Тази нова фаза води до преценка на ефективните разходи за валутна интеграция и загубата на контрол върху валутния курс. В края на този период се оформя „нова“ ТОВЗ, която съществува наред със „старите“ теории.

В доклада „Един пазар, една валута“²², който очертава началото на етапа на преценка на ТОВЗ, се сочи, че няма завършена теория за оценка на разходите и ползите от икономическия и паричен съюз (ИПС). ТОВЗ според този доклад допринася с някои ранни идеи, но към онзи момент вече представлява твърде тясна и донякъде остаряла аналитична рамка за отговор на въпроса дали ЕС трябва да пристъпи към пълна парична интеграция. Основната заслуга на този доклад е, че обединява огромно количество теоретични и емпирични изследвания, като дори катализира приключването на някои от тях. В доклада са представени много аргументи за и против изграждането на Икономически и паричен съюз, които няма как да бъдат сравнявани - например ползите за микроикономическа

²⁰ Tavlas, G. S. (1993), *The 'New' Theory of Optimum Currency Areas*, The World Economy, pp 663-685.

²¹ Buitier, Willem H. (2000), *Optimal Currency Areas: Why Does the Exchange Rate Regime Matter*, Centre for Economic Policy research (CEPR), Discussion Paper Series No. 2366

²² Emerson, M., D. Gros, A. Italianer, J. Pisani-Ferry and H. Reichenbach (1992), *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, Oxford; New York; Toronto and Melbourne Oxford University Press, p. 354.

ефективност няма как да бъдат сравнявани с добавената макроикономическа стабилност. Един от важните емпирични приноси на доклада е, че доказва, че в дългосрочен план инфлацията не оказва никакво макроикономическо влияние на безработицата или на растежа. В доклада също така се твърди, че многото недостатъци на ТОВЗ е възможно да водят до погрешни изводи за твърде ниски нетни ползи от парична интеграция в ЕС и е много вероятно ИПС да бъде по-полезен от това, което може да се приеме въз основа на оценката посредством инструментите на ТОВЗ. В доклада се очертават някои конкретни „зони на сблъсък“ между първоначалната ТОВЗ и „новата“ теория. Такива са: вертикалността на кривата на Филипс и неефективността на паричната политика²³, проблемът с доверието в способността на една държава или група от държави да постигнат и поддържат ниска инфлация²⁴, единната валута и спецификите на пазара на труда²⁵, въпросът дали приспособяването на валутния курс винаги е ефективно²⁶.

Когато се налага да се направи истински тест на валутна зона и да се прецени дали ЕС трябва да приеме единна валута и колко страни първоначално трябва да се присъединят, ТОВЗ се оказва неспособна да предостави ясни индикации. Трябва да се има предвид, обаче, че докато в първоначалния си вариант ТОВЗ се мъчи да даде отговор на въпроса какъв трябва да е обхватът на една валутна зона, то реалният тест трябва да даде отговор на друг въпрос - на какви критерии трябва да отговаря една вече предварително зададена географска зона (ЕС), за да може да функционира в нея паричен съюз. Следва да се има предвид и че препоръката, съдържаща се в доклада „Един пазар, една валута“, за създаване на паричен съюз в ЕС се базира не на постулатите на класическата ТОВЗ, а изцяло на новите теоретични и емпирични постановки, които обединява докладът в себе си.

Въпреки критичното мнение за „старите“ ТОВЗ, отразени в доклада „Един пазар, една валута“, този доклад допринася за засиления интерес към дебата за ОВЗ, събира много направления на теоретична и емпирична литература, катализира няколко фонови проучвания и дава тласък на огромно количество нови изследвания по време на своята подготовка и след това. Отчасти в отговор на многобройните критики, отправени към старите ТОВЗ, е предложена и нова ТОВЗ²⁷, чието основно достойнство е, че в сравнение с по-старата литература тежестта на разходи-

²³ McCallum, J. (1989), *Monetary Economics: Theory and Policy*, New York: Macmillan Publishing Company.

²⁴ Giavazzi Francesco and Alberto Giovannini (1989), *Limiting Exchange Rate Flexibility: the European Monetary System*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

²⁵ Bruno M. and J. Sachs (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Basil Blackwell, Oxford, U.K.

²⁶ Branson, W. (1989), *Financial Market Integration and Monetary Policy in 1992*, Princeton University and National Bureau of Economic Research.

²⁷ Tavlas, G. S. (1993), *The 'New' Theory of Optimum Currency Areas*, *The World Economy*, pp 663-685.

те от загубата на автономия на вътрешните макроикономически политики е значително по-ниска. Приема се и че са налице много повече ползи, дължащи се на създаване на доверие към държави, които са отчитали по-висока и по-променлива инфлация, поради което и ползите от единната валута могат да бъдат извлечени по отношение на голям брой държави, отколкото се е смятало дотогава.

Етап на емпирични изследвания на ОВЗ

Фокусът на този етап е Европейският съюз. Основната причина за това е, че процесът на европейска интеграция вече е започнал през 50-те години на ХХ в. Европа в известен смисъл е „лаборатория“, в която може да се прецени дали характеристиките на ОВЗ, дефинирани през „пионерския“ етап на теорията, са все още валидни, и за наблюдение на ефектите от задълбочаването на икономическата, финансовата и паричната интеграция. Изобилието от емпирични данни позволява на изследователите да оценят всички характеристики на ОВЗ в голяма дълбочина за всички европейски държави, САЩ и Канада, но също така и за други суверенни държави - като Австралия например, като тези данни често се използват за отправна точка за сравнение.

Големият брой и разнообразието на проучвания, които препращат към теорията ОВЗ, прави невъзможно изброяването им тук и налага да бъдат групирани на базата на някои общи теми в проучванията. В настоящия етап на развитие на ТОВЗ анализът на нейните отделни характеристики навлиза дълбоко в особеностите на икономиката и институциите на всяка държава и предпочитанията и поведението на икономическите агенти. Благодарение на това всички характеристики на ОВЗ са по-добре дефинирани и повечето притежават емпирично съдържание. През последните години са извършвани задълбочени изследвания на гъвкавостта на цените²⁸ и заплатите²⁹, интеграцията на пазарите на труда³⁰, интеграцията на пазарите на фактори на производство³¹, интеграцията на финансовите пазари³², степента на отвореност на икономиката³³, диверсификацията

²⁸ Eichengreen, Barry (1990a), *'One Money for Europe?'*, Lessons from the U. S. Currency Union, Economic Policy: a European Forum, Vol. 5, No. 1 pp. 118-187, April.

²⁹ Bini-Smaghi, L. and Silvia Vori (1992), *'Rating the EC as an Optimal Currency Area: Is It Worse Than The US?'*, Mimeo. Roma: Banca d'Italia.

³⁰ Bentolilla Samuel (1997), *'Sticky Labor in Spanish Regions'*, European Economic Review, Vol. 41(3-5), April, pp. 591-98.

³¹ EU Commission (1999), *'The Competition of European Industry'*, 1999 Report, Bruxelles.

³² Kalemli-Ozcan, S., Sørensen, B. E. and Yosha, O. (2001), *'Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations'*, Journal of International Economics (October).

³³ Beck, G. and A. Weber (2001), *'How wide are European Borders? New Evidence on the Integration Effects of Monetary Unions'*, work done in the context of the CEPR Research and Training Network, The Analysis of International Capital Markets: Understanding Europe's Role in the Global Economy., University of Frankfurt.

на производството и потреблението³⁴, сходството на темпа на инфлация³⁵, степента на фискална интеграция³⁶, степента на политическа интеграция³⁷.

Заклучение

Развитието на ТОВЗ и последващите емпирични изследвания показват, че основните „пионерски“ характеристики на ТОВЗ са забележително устойчиви - всъщност учените все още обсъждат именно тези характеристики. Те надживяват сриването на Бретън Уудската валутна система и преминаването към режим на плаващи валутни курсове, загубата на инерция на европейската парична интеграция през 70-те и 80-те години на ХХ в., множеството опити за обвързване на европейските валути през 70-те години на ХХ в., както и се оказват адекватни на теоретичните и емпиричните постижения в областта на икономиката. Оценката на тези характеристики, обаче, става много по-добре обоснована и детайлизирана. В същото време има ново допълнително предизвикателство за ТОВЗ - да се съгласуват емпиричните доказателства за няколко характеристики, като интеграцията на финансовите пазари е пример в това отношение. Тя може да се разглежда от няколко взаимно допълващи се гледни точки, включително либерализацията и хармонизацията на правната и регулаторна финансова рамка, приликите във финансовите структури, ефективните финансови потоци, изравняването на лихвените нива, трансграничната търговия с финансови активи и споделянето на риска, финансирането на дисбалансите по текущата сметка и „избледняването“ на националните пристрастия. Горната дискусия показва, че окончателното тълкуване и оценяване на характеристиките на ОВЗ търпи значително развитие през времето на съществуване на теорията, като все още предстои достигането до хомогенна и общоприета теория на оптималните валутни зони.

Библиография

1. Beck, G. and A. Weber (2001), *'How wide are European Borders? New Evidence on the Integration Effects of Monetary Unions'*, work done in the context of the CEPR Research and Training Network, *The Analysis of International Capital Markets: Understanding Europe's Role in the Global Economy*, University of Frankfurt.

³⁴ OECD (1999), *'EMU: Facts, Challenges and Policies'*, Organisation for Economic Co-operation and development, Paris, France.

³⁵ Haskel, J. and Holger Wolf (1999), *'Why Does the „Law of One Price“ Fail? A Case Study'*, Centre for Economic Policy research (CEPR), Discussion Paper no. 2187, and July.

³⁶ De Bandt, O. and Francesco Paolo Mongelli (May 2000), *'Convergence of Fiscal Policies in the Euro Area'*, ECB Working Paper No. 20.

³⁷ Gaspar, V., G., F.P. Mongelli (2001), *'Monetary Unification and the Single Market'*, ECB, mimeo.

2. Bentalilla Samuel (1997), *'Sticky Labor in Spanish Regions'*, European Economic Review, Vol. 41(3-5), April, pp. 591-98.
3. Bini-Smaghi, L. and Silvia Vori (1992), *'Rating the EC as an Optimal Currency Area: Is It Worse Than The US?'*, Mimeo, Roma: Banca d'Italia.
4. Branson, W. (1989), *'Financial Market Integration and Monetary Policy in 1992'*, Princeton University and National Bureau of Economic Research.
5. Bruno M. and J. Sachs (1985), *'Economics of Worldwide Stagflation'*, Basil Blackwell, Oxford, U.K.
6. Buiter, Willem H. (2000), *'Optimal Currency Areas: Why Does the Exchange Rate Regime Matter'*, Centre for Economic Policy research (CEPR), Discussion Paper Series No. 2366
7. Corden, W. M. (1972), *'Monetary Integration, Essays in International Finance'*, International Finance Section No. 93, Princeton University, Department of Economics.
8. De Bandt, O., and Francesco Paolo Mongelli (May 2000), *'Convergence of Fiscal Policies in the Euro Area'*, ECB Working Paper No. 20.
9. Eichengreen, Barry (1990a), *'One Money for Europe?'*, Lessons from the U. S. Currency Union, Economic Policy: a European Forum, Vol. 5, No. 1 pp. 118-187, April.
10. Emerson, M., D. Gros, A. Italianer, J. Pisani-Ferry and H. Reichenbach (1992), *'One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union'*, Oxford; New York; Toronto and Melbourne Oxford University Press, p. 354
11. EU Commission (1999), *'The Competition of European Industry'*, 1999 Report, Bruxelles.
12. Fleming, J. Marcus., (1971), *'On Exchange Rate Unification'*, The Economic Journal, Vol. 81, pp. 467-88
13. Friedman M. (1953), *'Essays in Positive Economics'*, University of Chicago Press.
14. Gaspar, V.G., F.P. Mongelli (2001), *'Monetary Unification and the Single Market'*, ECB, mimeo.
15. Giavazzi Francesco and Alberto Giovannini (1989), *'Limiting Exchange Rate Flexibility: the European Monetary System'*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts
16. Haskel, J. and Holger Wolf (1999), *'Why Does the „Law of One Price“ Fail? A Case Study'*, Centre for Economic Policy research (CEPR), Discussion Paper no. 2187, July.
17. Ingram, J.C. (1962), *'Regional Payments Mechanisms: The Case of Puerto Rico'*, University of North Carolina Press
18. Ishiyama, I. (1975), *'The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey'*, Staff Papers, International Monetary Fund, 22, 344-383
19. Kalemli-Ozcan, S., Sørensen, B. E. and Yosha, O. (2001), *'Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations'*, Journal of International Economics (October).
20. Kenen, Peter B. (1969), *'The Optimum Currency Area: An Eclectic View'*, In Mundell and Swoboda, (eds.), Monetary Problems of the International Economy, Chicago: University of Chicago Press

21. McCallum, J. (1989), *'Monetary Economics: Theory and Policy'*, New York: Macmillan Publishing Company.
22. McKinnon, Ronald I. (September 1963), *'Optimum Currency Areas'*, American Economic Review, Vol. 52 pp. 717-725.
23. Meade, J.E. (1957), *'The Balance of Payments Problems of a European Free Trade Area'*, The Economic Journal, Vol. 67, pp. 379-96.
24. Mintz, N. N. (April 1970), *'Monetary Union and Economic Integration'*, The Bulletin, New York University
25. Mundell, R.A. (1961), American Economic Review, Vol. 51, pp. 657-665
26. OECD (1999), *'EMU: Facts, Challenges and Policies'*, Organisation for Economic Co-operation and development, Paris, France.
27. Tavlas, G. S. (1993), *'The 'New' Theory of Optimum Currency Areas'*, the World Economy, pp 663-685.
28. Tavlas, G.S. (1994), *'The Theory of Monetary Integration'*, Open Economies Review, Vol. 5 no. 2, pp 211-230.
29. Tower, E. and Thomas Willet (1976), *'The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility'*, International Finance Section, No. 11, Princeton University, Department of Economics.

Предизвикателства прег завършването и разширяването на банковия съюз в ЕС

Росица Петкова

Експерт по европейските въпроси
в областта на финансовите регулации

Abstract

As a reaction to the financial crisis in Europe (2008-2009) and in particular, to the debt crisis of the euro area Member States, EU leaders agreed to create a banking union to break the nexus between banks and public finances. However, the long-term goal of the banking union is to address the need for a single regulation in the context of cross-border banking within the single market. Currently 2 of the 3 pillars of the banking union are established and function – the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism. The political agenda has pledged further steps towards the deepening and strengthening of the Banking Union - a Single Deposit Insurance Scheme, regulatory treatment of bank exposures to sovereign debt and further harmonisation of banking legislation. These steps face serious challenges of economic, political and legal nature due to the different economic situation and the conflicting interests of the euro area Member States, a clash of political ambitions and limitations arising from the Treaty on the Functioning of the European Union.

The banking union encompasses euro area Member States. Countries outside the euro area have the option of joining on the basis of close cooperation and without this being directly related to the adoption of the Euro. For those countries the important strategic question is whether and when to become part of the banking union. For political reasons, the positions of Member States outside the euro area range from complete denial (UK, Sweden) to „actively considering“ (the countries of Central and Eastern Europe). While Member States outside the euro area are considering, the banking union deepens and conditions of accession multiply.

Two main questions are placed and analysed in this report: Will the banking union be completed and will it be fully functioning considering the problems and conflicting interests of the Member States that are already part of it? Whether in this situation the position of „an observer“ is the best alternative for Member States outside the euro area?

Въведение

Като реакция на финансовата криза в Европа (2007-2008 г.) и по-конкретно на дълговата криза на държавите - членки от еврозоната, европейските лидери постигнаха съгласие за създаване на банков съюз, който да прекъсне връзката между банките и публичните финанси. Независимо от това, дългосрочната цел на банковия съюз е да отговори на необходимостта от единна регулация в условията на трансграничното банкиране в рамките на единния пазар. Към момента са създадени и функционират 2 от 3-те основни стълба на банковия съюз - Единният надзорен механизъм и Единният механизъм за реструктуриране. В дневния ред на политиките са заложили следващите стъпки към задълбочаване и укрепване на банковия съюз - Единна схема за гарантиране на депозитите, регулаторно третиране на банковите експозиции към държавен дълг и по-нататъшна хармонизация на банковото законодателство. Тези стъпки са поставени пред сериозни предизвикателства от икономическо, политическо и правно естество поради различната икономическа ситуация и противоположни интереси на държавите от еврозоната, сблъсък на политически амбиции и ограничения, които произтичат от Договора за функциониране на Европейския съюз.

Банковият съюз обхваща държавите - членки на ЕС от еврозоната. Държавите извън еврозоната имат опция за присъединяване при условията на тясно сътрудничество и без това да е пряко свързано с приемането на еврото. За тези страни важният стратегически въпрос е дали и кога да станат част от банковия съюз. По политически причини позициите на държавите членки извън еврозоната варират от пълно отричане (Великобритания, Швеция) до „активно обмисляне“ (държавите от Централна и Източна Европа). Докато държавите членки извън еврозоната обмислят, банковият съюз се задълбочава, а условията за присъединяване се умножават.

В доклада се поставят и анализират два основни въпроса: Ще бъде ли завършен банковият съюз и ще заработи ли наистина, предвид проблемите и противоречивите интереси на държавите, които вече са част от него? Дали в тази ситуация позицията на „страничен наблюдател“ е добрата алтернатива за държавите членки извън еврозоната?

Банков съюз - причини за създаване и кратка история

Понятието „банков съюз“ се появява за пръв път в европейския публичен дебат в края на 2011 г. и става широко използван от медиите и европейските политици още през пролетта на 2012 г. То се използва, за да означава рамката, в която политиката за банковия сектор се из-

мества от национално ниво на ниво ЕС, включително по отношение на законовата регулация, банковия надзор, преструктурирането и гарантирането на депозитите. За начална точка на банковия съюз се смята срещата на високо равнище на държавните и правителствените ръководители на държавите от еврозоната в Брюксел на 28 - 29 юни 2012 г., на която е взето решението за централизиране на надзорния орган за банките от държавите от еврозоната в рамките на Европейската централна банка (ЕЦБ). Решението за създаване на механизъм за преструктурирането на банки на ниво ЕС е взето през декември 2012 г. Тези решения сами по себе си не прехвърлят всички правомощия от национално на европейско ниво, но поставят началото на един гълъг и труден процес към по-голяма интеграция в банковата област и задълбочаване на единния пазар.

Първият елемент на банковия съюз - Единният надзорен механизъм, започна да функционира на 4 ноември 2014 г. В рамките на ЕЦБ бе създаден т.нар. Единен надзорен съвет, който е решаващият банков надзорен орган и заедно с националните надзорни органи на държавите - членки на банковия съюз, формира гръбнака на Единния надзорен механизъм.

От 1 януари 2016 г. функционира и вторият елемент на банковия съюз - Единният механизъм за преструктуриране. До 2024 г. постепенно ще се акумулират и обединяват и средствата в Единния фонд за преструктуриране въз основа на междудържавно споразумение, което влезе в сила на 1 януари 2016 г. Достатъчен брой държави членки са ратифицирали споразумението в договорения срок - 30 ноември 2015 г. Новите „институции“ - Единният надзорен съвет в рамките на ЕЦБ и Единният съвет за преструктуриране, са лицето на банковия съюз.

През декември 2013 г. финансовите министри на ЕС направиха изявление, в което се посочва, че по време на фазата на първоначалното натрупване на средства в Единния фонд за преструктуриране ще бъде осигурено мостово финансиране от национални източници, подкрепено в случай на необходимост чрез банков такси или от Европейския стабилизационен механизъм в съответствие с действащите процедури. През декември 2015 г. държавите членки, които участват в банковия съюз, се съгласиха да въведат система от механизми за мостово финансиране: от 2016 г. всяка участваща държава членка сключва кредитно споразумение с Единния съвет за преструктуриране, като му осигурява индивидуална национална кредитна линия, с която гарантира своето собствено подразделение (national compartment) в Единния фонд за преструктуриране. По време на преходния период ще бъде разработен общ механизъм за финансова подкрепа. С него ще се осигури възможност в случай на необходимост за заемане на средства от страна на Единния фонд за преструктуриране, които впоследствие ще бъдат възстановени от вноски от банковия сектор.

Правната база на банковия съюз са няколко законодателни акта, които последваха политическите решения от 2012 г. и бяха приети през 2013 г. и 2014 г. Регламентът за създаване на Единния надзорен механизъм от октомври 2013 г. стъпва на член 127(6) от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), (този член беше въведен с Договора от Маастрихт, за да даде възможност за прехвърляне на надзорни правомощия на ЕЦБ, но преди 2012 г. на практика не беше използван). Регламентът за Единния механизъм за реструктуриране от юли 2014 г., с който се създава Единният съвет за реструктуриране, се основава на член 114 от ДФЕС - общата правна база за законодателството в областта на единния пазар, който вече беше използван за създаването на европейските органи за микро- и макропруденциален надзор, които участват в Европейската система за финансов надзор (Европейския банков орган, Европейския орган за ценни книжа и пазари, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и Европейския съвет за системен риск). С Регламента за Единния механизъм за реструктуриране се предвижда и създаването на Единния фонд за реструктуриране под контрола и разпореждането на Единния съвет за реструктуриране, но механизмът за набирането на средства във фонда е предмет на самостоятелно междудържавно споразумение, подписано от държавите членки през май 2014 г. Тази уредба се наложи, поради това, че член 114 от ДФЕС не може да служи като правна основа за прехвърляне на финансови средства от национално на европейско ниво. Наред с тези актове бе създаден единният наръчник по финансовите услуги, състоящ се от нормативни актове, които всички банки (около 8 300) в ЕС-28 трябва да спазват. Основните елементи на единния наръчник са: Директива за капиталовите изисквания IV (CRD IV) и Регламент на капиталовите изисквания (CRR) от юни 2013 г., Директива относно схемите за гарантиране на депозитите (DGSD) от април 2014 г. и Директива за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (BRRD) от май 2014 г. Единният наръчник се прилага във всички държави членки и банки в ЕС, а не само от тези от банковия съюз.

С доклада на петимата председатели от юни 2015 г.¹ бе предложено да започне работата по създаването на Европейската схема за гарантиране на депозитите (ЕСГД). На 24 ноември 2015 г., заедно със съобщение „Към изграждането на банков съюз“, което предвижда мерки за по-нататъшно намаляване на рисковете във финансовата система, Европейската комисия публикува законодателно предложение за създаването на ЕСГД.

Към момента географският обхват на Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране включва само 19-те държави -

¹ „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулиц, юни 2015 г.

членки на еврозоната. В регламента за Единния надзорен механизъм, обаче, е предвидена възможност останалите държави - членки на ЕС, да се присъединят към банковия съюз на основата на т. нар. тясно сътрудничество и преди да са приели еврото като законно платежно средство в страната. През ноември 2014 г. ЕЦБ докладва, че някои държави членки неформално са изразили интерес за присъединяване към банковия съюз на основата на тясно сътрудничество, но към момента все още нито една държава членка извън еврозоната не е отправил формална заявка за присъединяване. Силни сигнали в това отношение имаше от страна на Дания. Независимо че към момента държавите членки извън еврозоната заемат позиция на сравнително пасивни наблюдатели на случващото се и изчакват допълнителна информация от страна на останалите държави извън еврозоната или по-благоприятни развития в самия банков съюз, можем да заключим, че в бъдеще банковият съюз ще включва всички държави от еврозоната и няколко други, но не всички държави - членки на ЕС. Това състояние ще отрази хибридната природа на банковия съюз, който частично се основава на политическата и нормативна рамка на еврозоната (член 127(6) от ДФЕС) като база за създаване на Единния надзорен механизъм, и частично на рамката на единния пазар в ЕС (член 114 от ДФЕС) като база за Единния механизъм за реструктуриране и Европейската схема за гарантиране на депозитите. От една страна, решенията, които доведоха до създаване на банковия съюз, бяха специално насочени към еврозоната. Решението от 29 юни 2012 г. беше взето в рамките на среща на високо равнище на държавните и правителствените ръководители на държавите от еврозоната, въпреки че по-късно бе прието и от останалите държави членки. В съответствие с член 127(6) ДФЕС, Регламентът за Единния надзорен механизъм бе единодушно приет от всички 28 държави - членки на ЕС, включително от Великобритания. От друга страна, основната логика на банковия съюз е логиката на единния пазар. Неговата най-важна цел е елиминирането на националните пречки пред свободната конкуренция, които обвързват банките с кредитоспособността и националните особености на държавата, в която оперират. От тази гледна точка, фактът, че банковият съюз първоначално не обхваща всички държави - членки на ЕС, е въпрос на политическа целесъобразност, а не толкова на фундаментални политически намерения.

Оценка на функционирането на банковия съюз. Предизвикателства пред банковия съюз и възможни развития.

Създаването на банковия съюз може да се определи като радикално политическо решение. То бе взето в резултат на провала на предишния

режим (при който политиката в банковата сфера беше предимно национална) с цел да възстанови финансовата стабилност в момент, когато стана ясно, че това е единственият начин да се обърнат неблагоприятните перспективи за паричния съюз. Банковият съюз все още не е завършен, но основите му вече са поставени. Доколко новите регулации и институции ще трансформират банковия сектор в ЕС и дали ще съумеят да подобрят управлението на евентуални бъдещи банкови кризи, ще зависи от работата на единните органи и от националните органи на държавите членки.

Оценката на функционирането на Единния надзорен механизъм и на работата на Единния надзорен съвет до момента е положителна. Новият единен надзорен орган вече изигра положителна роля в разрасналата се гръцка криза, като ясно постави надзорни ограничения на гръцките банки и по-конкретно - таван на банковите експозиции към гръцки държавен дълг. Някои критикуваха тези мерки, но те доведоха до увеличаване на устойчивостта на гръцката банкова система в условията на сериозна политическа несигурност.

Все още има много въпросителни пред бъдещето на банковия съюз. Избраната последователност на неговото изграждане - първо Единният надзорен механизъм, по-късно Единният механизъм за реструктуриране и накрая (все още неясно кога и в какъв вид) Европейската схема за гарантиране на депозитите, показва сложния преход, който носи свои вътрешни рискове. Защитата на националните интереси доведе до компромиси, а при европейската схема за гарантиране на влоговете - до поставяне под въпрос на самото създаване на единната схема в краткосрочен план. Лобито на местните германски банки не успя да се пребори за пълно изключване от Единния надзорен механизъм, но фактът, че оперативният надзор на несистемните банки остава в ръцете на националните надзорни органи, може да доведе до изкривявания и несъответствия. Независимо от това, по оценка на повечето държави - членки на еврозоната, до момента двустепенната надзорна система на Единния надзорен механизъм функционира добре.

Сложният механизъм на вземане на решения и съвместната работа между националните органи за реструктуриране, Единния съвет за реструктуриране и останалите институции на ЕС (Европейската комисия и Съвета) при бъдещи случаи на реструктуриране също създава известна несигурност и към момента не може да се даде ясна прогноза за неговото прилагане.

Правната рамка на банковия съюз също е все още незавършена - предстои работа по хармонизацията на капиталовите изисквания, изискванията на Базел III все още не са напълно въведени в националните законодателства, липсва хармонизация в областта на банковата несъстоятелност, налице са различни счетоводни и одитни правила.

Обсъжданията по отношение на предложението за създаване на Европейската схема за гарантиране на депозитите и по мерките за намаляване на рисковете в банковата система протичат изключително трудно. Държавите членки имат различни виждания по фундаментални въпроси като необходимост и целесъобразност от създаването на Европейска схема за гарантиране на депозитите към момента, правна база и др. Германия остро се противопоставя на по-нататъшното споделяне на рисковете чрез обща схема за гарантиране на депозитите, преди да са предприети мерки, насочени към намаляване на рисковете.

Носталгията към стария режим и свързания с това „банков национализъм“ вероятно ще присъства още дълго време. На по-фундаментално ниво, банков съюз без фискален съюз е незавършен и потенциално нестабилен. Паричният съюз при наличието на банков съюз е по-устойчив, но вероятно недостатъчно устойчив, за да се справи с възможни бъдещи предизвикателства. Порочната връзка между държавите и банките все още не е прекъсната, доколкото на европейско ниво все още няма обща фискална рамка и последователна фискална политика.

Банковият съюз в сегашния си незавършен вид не бива да се приема за даденост. Неговото задълбочаване и развитие изисква твърдост и лидерски умения от страна на основните играчи. Новите институции на банковия съюз - Единният надзорен съвет и Единният съвет за реструктуриране, трябва да задават стандарти от гледна точка на ефективност, прозрачност, отчетност, техническа компетентност и почтеност. Те трябва умело да управляват политическите ограничения, без да компрометират основните принципи на своята политика. Първите стъпки на новите институции дават основание за „предпазлив“ оптимизъм, но пред тях ще има големи предизвикателства.

Банковият съюз е достижение на политиката към задълбочаване на интеграцията, което заслужава признание като съществена първа стъпка от трудния път, който предстои. Независимо че в банковия съюз към момента членуват само държавите - членки на еврозоната, държавите членки извън еврозоната участват активно в обсъжданията и вземането на бъдещите решения, насочени към неговото задълбочаване. Дали задълбочаването на банковия съюз ще доведе до ограничаване на възможностите за неговото разширяване, или в крайна сметка ще бъде постигната заложената в политическите решения цел той да обхване възможно най-много държави - членки на ЕС, ще зависи както от положителните резултати от работата на новосъздадените институции, така и от политиката на държавите - членки на еврозоната, и от политическата воля на държавите членки извън еврозоната да покажат, че са част от европейското семейство и са готови да жертват част от своя суверенитет в името на по-голяма интеграция и запазването на стабилността на финансовата система.

Оценка на въздействието от евентуалното присъединяване на държавите извън еврозоната към банковия съюз

Позициите на държавите членки извън еврозоната относно присъединяването им към банковия съюз варират от пълно отричане на възможността за присъединяване до активно обмисляне. Изчакването и наблюдението на развитието в банковия съюз често са продиктувани от това, че членството в него се свързва с потенциално по-ранно приемане на еврото като национална валута и отказ от суверенитет по отношение на монетарната политика и банковия надзор. Въпреки това, в дългосрочен план смисълът на банковия съюз излиза извън рамките на единната валута и е свързан с трансграничното банкиране в рамките на единния пазар. В този смисъл, дебатът относно присъединяването на държавите членки извън еврозоната към банковия съюз не следва да се разглежда непременно като дебат за присъединяване към „пълния пакет“, т.е. към еврозоната.

От друга страна, при система на национален надзор и реструктуриране в случаите на трансгранично банкиране може да се стигне до невъзможност за координация между националните органи на различните държави членки, които, защитавайки своята национална система, не биха взели предвид трансграничните външни ефекти на предприетите от тях надзорни мерки или мерки за реструктуриране. Аргументът за опасността от провал на мерките за координация и сътрудничество при решаване на проблеми на банковите групи е свързан с единния пазар, който позволява безпрепятствено трансгранично банкиране. Нещо повече, банковият съюз стимулира задълбочаване на интеграцията и укрепване на единния пазар. Следователно, той би дал преимущество за страните извън еврозоната, които се характеризират с висока степен на трансгранично банкиране (напр. голям процент на дъщерни банки и клонове на банки от държавите - членки от еврозоната).

От гледна точка на интересите на отделната държава членка, която обмисля присъединяване към банковия съюз, преди вземането на окончателно решение тя следва да прецени най-малко следното:

- структура на банковия сектор, вкл. дял на банките и клоновете, които са част от трансгранична група, и степен на свързаност с банки от еврозоната и съответно необходимостта от вземане на координирани решения, съвместно с органите на банковия съюз;
- възможност за пълноправно участие на държавата членка при вземане на решения в Единния надзорен съвет и Единния съвет за реструктуриране;

- възможност за достъп до Единния фонд за реструктуриране, Единния стабилизационен механизъм и по-късно - до Европейския фонд за гарантиране на депозитите;
- политическите и икономически последици за държавата членка от решението за присъединяване / неприсъединяване на определен етап.

Основната характеристика на повечето банкови системи в Централна и Източна Европа, включително в България, е силната им зависимост от банки от еврозоната. В момента в България от лицензираните и действащи общо 22 банки повече от половината са гъщерни дружества на банки от ЕС. Над 60% от активите на банковата система в България се държат от гъщерни банки и клонове на институции от държави - членки на банковия съюз. Централизирането на надзора над банките майки и техните местни подразделения би довело до по-пълна информация и съответно до по-ефективно наблюдение. Същевременно, предвид това, че само трите най-големи банки в България ще бъдат пряко надзиравани от Единния надзорен съвет (ЕЦБ), както и предвид високата капитализация на банките в страната, надзорните такси, които те ще трябва да плащат на Единния надзорен съвет, ще са вероятно пренебрежително малки.

Присъединяването към банковия съюз е свързано с прехвърляне на правомощия от националния надзорен орган към ЕЦБ. В тази връзка се поставя въпросът за участието в общите решения и съответно за риска съответната държава членка да трябва да изпълнява мерки, които противоречат на нейните интереси. Структурата на Единния надзорен съвет, обаче, разсейва до голяма степен тези страхове. Основният орган за вземане на решения - Надзорният съвет на Единния надзорен механизъм, включва всички участващи страни (от еврозоната и извън нея), като всяка държава членка има по един глас. Решенията се вземат с обикновено мнозинство и се приемат автоматично, освен ако управителният съвет (УС) на ЕЦБ не възрази. Действително, държавите членки извън еврозоната не участват в УС на ЕЦБ. Независимо от това, те разполагат с допълнителни гаранции. Държавите членки, които участват в банковия съюз при условията на тясно сътрудничество, имат възможност да възразят или на решение на Единния надзорен съвет, или на възражение от страна на УС на ЕЦБ. Това води до нови обсъждания, но ако решението не бъде променено, съответната държава членка ще има право да напусне банковия съюз незабавно, без да прилага решението, с което не е съгласна. Това би било твърде краен вариант както за държавата членка, така и за Единния надзорен съвет, което обаче гарантира, че мнението на страна извън еврозоната ще има същата тежест като на страна от еврозоната. Наред с това Единният надзорен съвет отчи-

та своята дейност пред Европейския парламент, където представителите от страните във и извън еврозоната са равнопоставени, като има и предвидена възможност национален парламент на държава във и извън еврозоната да поиска изслушване на председателя или на член на Единния надзорен съвет.

Що се отнася до България, важно е да се отбележи, че независимо от участието ѝ в банковия съюз, решенията на Единния надзорен съвет ще имат директно отражение върху националната банкова система, тъй като те ще са задължителни за всички банки от еврозоната. От своя страна тези банки (чрез дъщерните си банки и клонове) формират огромната част от банковите системи на страните от Централна и Източна Европа, включително на България. Това означава, че за България е по-добре да участва във формирането на тези решения, отколкото само да посреща последици от тях.

В случай на присъединяване към банковия съюз, компетенциите на националния орган за реструктуриране ще се прехвърлят към Единния съвет за реструктуриране. Последният ще налага своите решения чрез националните органи за реструктуриране (БНБ в България), но неговите решения ще подлежат на одобрение от Европейската комисия или в някои случаи - от Съвета. Наред с това, обаче, присъединилата се държава членка ще разполага с достъп до много по-сериозни средства за финансиране на реструктурирането от Единния фонд за реструктуриране.

Според противниците на банковия съюз, при възползване от опцията за присъединяване към Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране чрез установяване на тясно сътрудничество България би поела големи рискове, поради това, че би прехвърлила „значителен суверенитет“, а банките у нас за разлика от банките в еврозоната няма да имат достъп нито до ликвидна подкрепа от ЕЦБ, нито до капиталова подкрепа от Европейския стабилизационен механизъм в случай на нужда; като държава извън еврозоната, България няма да може да участва пълноценно във вземането на окончателните решения (от УС на ЕЦБ).

Когато се оценява участието на България в банковия съюз, политическите аспекти имат съществено значение. Политическото решение за присъединяване би дало положителен сигнал на партньорите на България не само в рамките на ЕС, но и извън него. Основна полза от влизането на България в банковия съюз би била елиминирането на местните политически свързаности с управлението на българските банки и ограничаване на нерационалните икономико-финансови интереси. Друга съществена полза от единния надзор е по-високата прозрачност и отчетност. Налице е засилване на обществения контрол над дейността на двете нива - национално и европейско.

Първата стъпка в посока на вземане на решение за присъединяване на България към банковия съюз бе направена с постигането на политическо съгласие по време на заседанието на Съвета за национална сигурност при Президента, проведено на 14 юли 2014 г., на което всички присъстващи политически сили се съгласиха с предложението за предприемане на незабавни стъпки за кандидатстване на България в Европейския банков съюз. Тази насока на политиката бе включена като част от правителствената програма за стабилно развитие на България за периода 2014 - 2018 г. В преходните и заключителните разпоредби на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници бе включена разпоредба, която възлага на БНБ да организира преглед на качеството на активите на цялата банкова система с участието на квалифицирани независими оценители. Методологията на прегледа стъпва на методологията, използвана от ЕЦБ за прегледа на качеството на активите на банките от еврозоната във връзка със създаването на Единния надзорен механизъм. Прегледът вече започна и следва да приключи до 14 август 2016 г. Прегледът на качеството на активите на банките в страната може да се разглежда като предварително условие и добра основа за анализ във връзка с вземането на решение за кандидатстване на България за присъединяване към банковия съюз.

Въпросът за присъединяване към банковия съюз стои и пред другите страни от Централна и Източна Европа. Румъния официално обяви за цел присъединяването към Единния надзорен механизъм след провеждане на цялостна оценка на банковите активи. Сред по-скептичните страни се нареждат Полша и Чехия, които споделят виждането, че техният собствен банков надзор е достатъчно добър и ефективен. Друг фактор за тези страни е свързването на решението за присъединяване към банковия съюз с влизане в еврозоната, а към момента при тях се наблюдава нежелание да се предприемат стъпки в тази посока.

Държавите членки отлагат своето решение и изчакват да видят как ще бъдат изградени всички свързани елементи на банковия съюз (включително Европейската схема за гарантиране на влоговете) и оценката на опита от функционирането му.

Междувременно отново започнаха да се чуват искания за промяна на Договорите за Европейския съюз, за да се даде възможност на държавите членки извън еврозоната да участват равнопоставено при вземането на решения в Единния надзорен съвет и Европейският съвет за реструктуриране да функционира като пълноправна европейска институция, без да се налага ангажиране на Европейската комисия и Съвета в процеса на вземане на решения за реструктурирането на банки.

Заклучение

Въпросите и предизвикателствата пред бъдещето на банковия съюз са много, но вече изграденото дава основание да се смята, че процесът на задълбочаване на интеграцията в банковата сфера ще продължи, независимо от конкретните решения, които ще се вземат. В процеса на вземане на тези решения активно участват всички 28 държави - членки на ЕС, което е положителен сигнал, че целта на банковия съюз не е създаване на различни кръгове на интеграция и Европа „на две скорости“. Позицията на изчакване на държавите членки извън еврозоната може само да отслаби тяхното влияние и да усложни процеса на бъдещото присъединяване.

България има интерес да влезе в банковия съюз още преди да започне процедурата за кандидатстване за присъединяване към единната валута. Това ще даде положителен сигнал за политическите партньори на страната и за чуждестранните инвеститори. Икономическата интеграция ще бъде допълнително засилена и при успешно сътрудничество между ЕЦБ и БНБ ще се задълбочи и доверието в българската финансова система. От своя страна това би наклонило везните към прием в еврозоната в момента, когато България реши да представи своята кандидатура.

Библиография

1. Симеонов, К. (2015), „*Създаване на банков съюз в ЕС*“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2015, стр. 1-620.
2. Hüttl, P., Schoenmaker, D. (2016), ‘*Should the ‘outs’ join the European banking union?*’, Bruegel, Brussels, Belgium.
3. Gros, D. (2016), ‘*Completing the Banking Union*’, VoxEU.org - CEPR’s policy portal, London, United Kingdom.
4. Заимов, М; Петров, Б. (2014), „*Присъединяването към Европейския банков съюз - The Only Game in Town*“, Институт за пазарна икономика, София, България (Преглед на стопанската политика, бр. 690).
5. Яйджиев, И.; Бечев, Д. (2015), „*Защо България трябва да влезе в Европейския банков съюз*“ (доклад), Институт за европейски политики.
6. Министерство на финансите на Чехия (2015), Оценка на въздействието от участието или неучастието на Чешката република в банковия съюз, Прага, Чехия.

Необходима ли е специална защита на потребителите на финансови услуги?

Снежанка Колева

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

Abstract

Nowadays consumer protection is a key issue for every modern economy, as it reflects its potential to provide prosperity for the citizens based on the effective markets.

Retail financial services have very significant impact on the citizens' everyday life. Currently everyone uses one or another type of financial service - from opening a bank account for transfer of salary, grant, pension, etc., life and non-life insurance pension assurance, to consumer and mortgage credits. That is why it is very important the rights of financial services consumers to be well protected and consumers to be aware with those rights. Improvement of the financial prosperity of the society through better information and improving the financial literacy is a priority at the European and global level.

Теоретични основи на политиката за защита на потребителите

Либералите гледат на свободата като на най-естествената цел. Хората не могат да живеят без свобода, нито пък обществото може да функционира без нея. Затова идеята за свобода е основополагаща в либералните теории. Дори в древността или в средновековието, докато от една страна традициите на естественото право настояват за върховенство на общността, от друга се търсят сфери на свобода с гарантирана ненакърнимост.

Свободата на личността се превръща в основна аксиома на социалната доктрина, легитимираща пълномощията на правовия ред едва през епохата на Просвещението. В своите „Два трактата за управлението“ (1690 г.) Джон Лок пръв формулира теорията, че всички човешки

същества принадлежат сами на себе си. Той твърди, че държавата се базира върху договор, подписан с народа да защитава правата му за свобода, живот и собственост.

„...либералният принцип изисква наложените от обществения живот ограничения на свободата на всеки един човек да бъдат сведени до минимум... доколкото е възможно“¹.

С течение на времето тези идеи, които продължават да оформят гръбнака на либералната мисъл, съзряват в политическа теория, изградена от следните компоненти:

Първо - минимална намеса на държавата. При осъществяване на своите правомощия основна цел на държавната власт е да гарантира защитата на правата и основните свободи на гражданите. Върховенството на закона е запазена марка на политическия либерализъм. Идеите на Лок са доразвити от Монтезкьо, Имануел Кант, Вилхелм фон Хумболдт, Томас Джеферсън, Джон Стюарт Мил и много други.

Второ - свободен пазар. Всички велики либерални икономисти от Адам Смит до Лудвиг фон Мизес и Фридрих А. фон Хайек съзнават, че икономическата свобода е най-добрият път към общественото благосъстояние и систематично работят в подкрепа на този довод.

Трето - мир. Либералната мисъл подчертава значението на вътрешния и външния мир. През 1795 г. Кант издига литературен паметник на този идеал с творбата си „За вечния мир“. Войната е най-лошото възможно нарушаване на свободата; самата свобода е най-доброто лекарство против войната. Либералите настояват за свободно движение, отворени граници и свободна търговия.

Неокласическата теория за съвършения пазар не предполага теоретична отправна точка за намеса на държавата в отношенията потребител - търговец, респективно развитие на политиката за защита на потребителите. Приемането за съвършен пазар, който води до оптимална цена и структури на качество, е достатъчно за защита на потребителите. От неокласическа гледна точка потребителят се разглежда като суверен - като рационално действащ икономически субект той е наясно със своите нужди, както и кои стоки ще му донесат удовлетворение и къде може да ги придобие. Цената на стоките и услугите включва подходящата и необходима информация за потребителя. Поведението на потребителите се определя от неговите индивидуалните доходи, предпочитания, както и предлаганите на пазара стоки и услуги заедно с техните цени. Тоест пазарната система, която е структурирана по модела на съвършената конкуренция, е достатъчна, за да осигури функциониращ пазар и да поддържа интереса на потребителите. Държавната намеса за защита на интересите на

¹ Попър, 1956.

потребителите би имала негативно въздействие върху благосъстоянието като цяло.

Пазарът и защитата на потребителите

За разлика от класическия икономически модел за съвършен пазар и за потребителския суверенитет днешният потребител е подложен на редица ограничения. Нуждата от специална защита на потребителя произтича от фактическата неравнопоставеност между потребител и търговец, изразяваща се в превъзходството на търговеца над потребителя.

Тази неравнопоставеност се дължи основно, но не само, на следните фактори:

- ***Липсва достатъчно обективна информация за предлаганите услуги***

Обичайно търговците рекламират преимуществата на своите продукти, като премълчават техните недостатъци. В резултат потребителите купуват най-рекламираното, най-атрактивното от гледна точка на външен вид и популярност, най-скъпото или най-евтиното и т. н., независимо че тези продукти и услуги не са най-качествените, най-изгодните финансово, а много често дори не съответстват на техните нужди. Такава неравнопоставена позиция може да доведе до изкривяване на пазара и до неефективно функциониране на пазарните механизми.

- ***Ограниченото време за проучване на пазара***

В съвременния свят, където потреблението е превърнато в култ, изборът на стока или услуга заема все по-съществена част от нашето всекидневие. С увеличаване на броя на предлаганите на пазара стоки и услуги, които стават все по-сложни, на потребителя се налага да отдели все повече време за извършването на пазарно проучване и вземането на информирано решение за най-подходящия продукт, което още повече затруднява ефективността на неговите решенията.

- ***Непознаване на продукта /правните последици***

Потребителят винаги е в състояние да определи кой продукт най-добре удовлетворява интересите му и не винаги е наясно с пълните последици от дадена сделка, включително значението на отделните клаузи в предлагания му договор и правните последици от сключването му. Той доста често не е запознат нито с правата си в дадена ситуация, нито с начините за реализирането им. Към това трябва да прибавим и нежеланието да се отстояват правата в съда, поради непознаване на съдебната система или разхода на време и средства, който е неоправдан при спорове с ниска стойност. От друга страна, търговците имат

по-голям опит в уреждането на спорове, разполагат със специализирани експерти (юристи) и притежават финансов ресурс за водене на продължителни и скъпи съдебни процеси.

Усещането за недоверие и несправедливост у потребителя може да обхване широки слоеве от населението и да предизвика социално недоволство и недоверие в пазара. Това от своя страна води до свиване на потреблението и се отразява негативно върху икономическото развитие. Тези процеси налагат нуждата държавата да се намеси по-активно в отношенията между потребителя и търговеца, разработвайки допълнителна регулация и специални механизми за защита на потребителите.

Развитие на политиката за защита на потребителите в ЕС

Идеята да се защити потребителят, по-уязвимата страна в търговските отношения с търговеца, не е нова и не е хрумване на модерното общество. Едва през последните 50 години, обаче, защитата на потребителя приема формата на цялостна и стройна система от правни, икономически, институционални и информационни мерки.

За начало на съвременната потребителска защита можем да говорим от 60-те години на XX век. За основополагащ документ се счита обръщението на президента Джон Ф. Кенеди към Конгреса на САЩ от 15 март 1962 г., свързано с проблемите на защитата на потребителите. Именно датата 15 март, по решение на Организацията на обединените нации, е определена и се чества като Световен ден на потребителите от 1983 г. насам.

Политическата цел за развитието на политиката за защита на потребителите всъщност не е установена в Учредителния договор на Европейската икономическа общност от 1958 г. (Договор за ЕИО), но в преамбюла му се формулира задачата за непрекъснато подобряване на условията за живот. През 1975 г. Комисията представя първата програма за действие в защита на потребителите. В нея са фиксирани пет фундаментални права: здравна защита и сигурност, защита на икономическите интереси на потребителите, представителство, обучение и образование, както и обезщетение за понесени щети.

Други успешни мерки за нуждите на потребителите бяха възможни едва в Единния европейски акт (1987), който предвижда „високо ниво на защита на потребителите“ в рамките на осъществяването на вътрешния пазар. По този начин политиката за защита на потребителите стана част от общата политика за пълното осъществяване на вътрешния пазар. Чрез Договора от Маастрихт (1993) защитата на потре-

бителите се издига до ранга на самостоятелна област в политиката на Общността, а чрез процедурата за съвместно вземане на решения Европейският парламент също е включен в нейното формулиране (чл. 153 (4) от ДЕО). След влизането в сила на Договора от Маастрихт защитата на потребителите в рамките на ЕС осезаемо се засилва. Разширяването на Съюза създава ново предизвикателство: степента на осъзнаване на значението на въпросите, свързани с политиката за защита на потребителите, в държавите членки се различава от тази в страните кандидатки. Спектърът от различни мнения по въпроса обхваща искания за по-строго регламентиране и настоявания да се вогди по-либерална политика в полза на икономиката.

В големи области политиката на Европейския съюз днес засяга интересите на около 500 млн. потребители. Цел на политиката на ЕС на първо място е да защитава потребителите, най-вече чрез създаването на единни условия за търговия и като поставя изисквания към производството на хранителни стоки и продукти. Така политиката за защита на потребителите на ЕС включва в голяма степен правни и икономически области.

Защитата на потребителите днес представлява ключов проблем за всяка модерна икономика, тъй като отразява нейния потенциал за предоставяне на благосъстояние на гражданите на основата на ефективно функциониращи пазари.

Защита на потребителите на финансови услуги

Защитата на потребителите на финансовите услуги не бе на фокус в ЕС преди световната финансова криза от 2007 - 2008 г. и мерките в тази област бяха ограничени и имаха по-скоро епизодичен характер. Мерките, обаче, се оказаха недостатъчни, за да предотвратят или поне да ограничат ефектите от финансовата криза от 2007 - 2008 г.

В глобален мащаб световната финансова криза от 2007 - 2008 г. разклади сериозно доверието на потребителите на финансови услуги в сектора. И докато в България поради по-консервативния модел на финансов пазар и фактът, че хората още помнят кризата от 1996 - 1997 г. и използват финансовите услуги по-резервирано, ефектът на кризата се усети по-леко, в САЩ и много от държавите - членки на ЕС, последиците бяха сериозни.

Като една от причините за кризата бе посочено неразбирането от страна на потребителите на някои финансови услуги, т.е. потребителите не притежават достатъчно знания и предпазливост при използването на финансовите услуги, но и самото законодателство не осигурява достатъчни правила за прозрачност и разкриване на ин-

формация, за да могат потребителите да вземат подходящите и информирани инвестиционни решения.

Загубата на доверието на инвеститорите и потребителите на финансови услуги във финансовите институции и във финансовата система като цяло задълбочи ефекта от кризата и направи по-трудно възстановяването на икономиките и преодоляването на негативните последици от кризата. Затова ефективната защита на потребителите на финансови услуги и в частност повишаване на тяхната информираност и на финансовата им грамотност и разбиране за продуктите е важен фактор за възстановяване на тяхното доверие във финансовата система, като спомага за ефективно функциониране на финансовите пазари и способства за понижаване на рисковете по отношение на финансовата стабилност.

Информираност и финансова грамотност

Докато в началото на прехода към пазарна икономика гоставчиците на финансови услуги бяха държавни, за много кратко време се появиха частни компании, предоставящи различен вид финансови услуги. Същевременно българският пазар се отвори изцяло към европейските и световните гоставчици, а многообразието на предлаганите на пазара финансови услуги се увеличи значително. В тези условия възможностите за избор на потребителите се увеличиха, а заедно с това и нуждата от информация за продуктите при вземането на решение за ползване на един или друг вид услуга.

Два са основните начини за осигуряване на ефективната защита на потребителите на финансови услуги: регулация и финансово обучение. И докато със законови регулации може да се вмени на финансовата институция да предоставя необходимата информация на потребителя, за да може последният да бъде в състояние да вземе информирано решение, то недостатъчните познания у потребителя да борави с тази информация ще направи законовите мерки неефективни. Затова е важно наред с императивните разпоредби, вменяващи задължения за финансовата институция и санкции при неизпълнение на тези задължения, да се реализират мерки за финансово обучение на потребителя, за да може същият да повиши финансовата си грамотност и да се възползва в пълна степен от неговите потребителски права и възможностите за информиран избор.

Финансовото обучение е процес, посредством който потребителите повишават познанията си за финансовите продукти и основните финансови концепции и чрез информация, инструкции и обективни съвети развиват уменията си и увереността си така, че да разбират финансовите рискове и възможности, да вземат рационални и информи-

рани решения, да са наясно къде могат да получат помощ и да са в състояние да предприемат други ефективни действия за повишаване на благосъстоянието си.

Финансовото обучение допълва рамката на защитата на потребителите на финансови услуги, като същевременно е важен инструмент за финансова стабилност и постигане на целите на икономическата политика. Финансовото обучение е инструментът, чрез който позитивно се влияе на нивото на финансова грамотност. Повишената финансова грамотност води до по-добри решения, свързани с използване на финансови продукти, и до устойчиво икономическо развитие.

Финансовата грамотност е съвкупност от финансови знания и умения, мотивация и увереност за използването им при вземането на ефективни финансови решения, така че в резултат да се повишава благосъстоянието на индивида и обществото и да се осигури ползотворното участие на индивида в икономиката.

Финансовата грамотност е ключово умение за съвременния човек, от което зависи качеството му на живот. Финансовата грамотност като основна предпоставка за рационалното и отговорно поведение при вземането на финансови решения е пряко свързана със способността на индивида да се грижи за собственото си благосъстояние и това на своето семейство. Хората с добри финансови познания обичайно са в по-добра финансова ситуация, защото те по-умело управляват личните си финанси, избират финансови продукти, чиято същност разбират и които съответстват на нуждите им, търсят информация и се съобразяват с възможните рискове. Редица проучвания сочат пряката положителна зависимост между финансовата грамотност и благосъстоянието на индивида.

Разглеждана в по-широк аспект, финансовата грамотност е фактор, който стимулира търсенето на финансови продукти заради осъзнатите ползи от тях, като така въздейства в положителна насока върху пазарния растеж и икономическия просперитет. Същевременно, финансово грамотните потребители чрез своя информиран и рационален избор и чрез осъзнатото упражняване на правата си създават условия за повишаване на пазарната конкуренция, за развитие на иновациите и за повишаване качеството на услугите.

Извънсъдебни способности за разрешаване на спорове

Освен недобрата информираност и недостатъчното разбиране на характера на финансовите продукти, като допълнителен проблем се очертава и усещането на потребителя за липса на ефективна правна защита при възникнали конфликти между него и финансовата институция по повод предоставянето на определена финансова услуга.

Причината за това е схващането на потребителите, че съдебните производства са скъпи, продължителни и обременителни. Троматите и неефективни производства и несигурният характер на резултата от тях възпират потребителите дори да направят опит да потърсят правна защита. В много случаи потребителите избягват да оспорват в съда сделки на малка стойност, до няколкостотин лева например, тъй като разходите и загубеното време не оправдават по тяхно мнение воденето на дълги съдебни процедури. Освен това потребителите винаги са наясно със своите права и поради това не търсят обезщетение, когато имат право да го получат.

Липсата на ефективна правна защита е особено осезаема при трансграничните сделки, които са особено разпространени във финансовия сектор. Потребителите, които по правило се въздържат да навлизат в непозната търговска среда, са особено загрижени от евентуалното възникване на проблеми във връзка с направена в друга държава членка сделка. Те се опасяват от различията в законодателствата на държавите членки, от езиковата бариера, от евентуално по-високите разходи и непознати процедурни правила за решаването на спорове в друга държава членка. Потребителите често се отказват да търсят защита на правата си, просто защото не знаят към кого да отнесат спора в друга държава членка.

Несигурността по отношение на гарантирането на правна защита се отразява неблагоприятно върху доверието на потребителите при трансгранично пазаруване и възпира възползването им от единния пазар. Затова наред с по-високата информираност и повишаване на финансовата грамотност на потребителите и разбирането им за финансовите продукти, друг важен инструмент за защита правата на потребителите е алтернативното решаване на спорове (АРС), известно още като извънсъдебно решаване на спорове.

Понятието алтернативно решаване на спорове обхваща извънсъдебни производства като помирителни процедури, медиация, арбитраж, процедура пред комисия по жалбите. Схемите за АРС имат за цел решаването на възникващи между страните спорове посредством намесата на трета независима страна. Схемите за АРС са по-бърз, по-евтин и ефикасен начин за решаване на спорове, възникнали между потребителя и търговеца, като същевременно не пречат на потребителя да отнесе спора пред съответния компетентен съд.

Заклучение

Днес финансовите услуги на гребно имат много съществена роля в живота на гражданите. Понастоящем всеки от нас използва под една или друга форма определена финансова услуга - от откриване на банкова

сметка за превод на работна заплата, стипендия, пенсия, и др., сключване на застраховка живот и имущество, пенсионно осигуряване, до ползване на потребителски кредити и кредити, обезпечени с ипотека за покупка на недвижим имот. Затова е много важно правата на потребителите на финансови услуги да бъдат добре защитени и същите да са добре запознати със своите права.

За да постигнат императивните разпоредби, вменяващи задължения за финансовата институция, пълния си потенциал, успоредно с тях следва да се реализират мерки за финансово обучение на потребителя, за да може същият да повиши финансовата си грамотност и да се възползва в пълна степен от неговите законоустановени потребителски права и възможностите за информиран избор.

Подобряване на финансовото благосъстояние на населението чрез повишаване на информираността на потребителя и неговата финансова грамотност е осъзнат приоритет както в европейски, така и в световен мащаб. Постигането в пълна степен на тази цел е възможно единствено чрез прилагането на координирана и консистентна политика, която, от една страна, да вземе под внимание целия спектър на възможни мерки и от друга - да отчита спецификата на националните финансови пазари, евентуалните ограничения и обективните възможности за реализация на мерките.

Библиография

1. Европейска комисия (2009), *„Финансовата криза и финансовото обучение“*, Брюксел.
2. Европейска комисия (2012), *„Европейска програма за потребителите - насърчаване на доверието и растежа“*, Брюксел.
3. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (2013), *„Подобрение на националните стратегии за финансово обучение“*.
4. Европейска банкова асоциация (2012), *„Финансовото образование - специален фокус върху деца и подрастващи“*.
5. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (2005), *„Препоръки за принципите и добрите практики в областта на финансовото обучение“*.
6. Организация за икономическо сътрудничество и развитие / Международна мрежа за финансово образование (2012), *„Основни принципи за национални стратегии за финансово обучение“*
7. Регламент (ЕС) № 254/2014 относно многогодишна програма „Потребители“ за периода 2014 - 2020 г. и за отмяна на Решение № 1926/2006/ЕО

Съдържание на понятието за интелектуална собственост. Бележки към понятието за собственост.

Милена Демирева

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

Abstract

Intellectual property relates to works of mind - science, creativity, inventions. Proofs for legal protection of those works are found back in ancient times. The term „property“ has been affiliated to them in certain cases as early as the 17th century but it enters the terminology of the legal sector of intellectual property only after, and to a significant extent due to the establishment of the World Intellectual Property Organisation. According to some researchers there is an obvious difference between real property and ownership of intangible goods.

The present paper offers a discourse on the terminology used in the field of intellectual property, analyses the various arguments regarding the use of the term „property“ for non-material objects of protection. Alternative terms are considered, found by present day experts to be more appropriate in the context of the modern society and of the on-going technological development.

Целта на настоящия текст е да проследи въвеждането и прилагането на понятието „собственост“ по отношение на произведенията на творческата дейност на човека, да формулира мотивите за ползването на понятието и да обобщи обстоятелствата - исторически и институционални, довели до утвърждаването на понятието за интелектуална собственост.

Анализът обхваща както най-ранните периоди, в които това понятие все още не се ползва за целите на защита на тези произведения, така и съвременното общество. Аргументира се въвеждането на алтернативни понятия като по-подходящи за модерното право в контекст-

та на продължаващото развитие на новите технологии и от гледна точка интереса на авторите.

Използването на понятието „собственост“ по отношение на продуктите на творческа дейност намира нееднозначна оценка. Някои автори оспорват прилагането му - така например Ейдриан Джонс твърди, че „научни и медицински институции се превръщат в нарушители не заради злоупотреба с интелектуална собственост, а именно заради изкуствено въвеждане на понятието в области, където то не съществува“¹. Нийл Нетанел също изказва позицията, че „авторско-правните индустрии често ползват реториката на частната собственост в подкрепа на лобистките си опити и при защита в съда.“² Едуард Уолтършийд се присъединява към експертите, които изказват съмнения към понятието за „собственост“, в труда си „To Promote the Progress of Useful Arts: American Patent Law and Administration (1798-1836)“, в който изследва възникването и най-ранното администриране на сектора в САЩ. В него той констатира, че законодателните текстове за насърчаване на полезното знание в полза на широката публика постепенно прерастват в агресивно утвърждаване на знанието като частна собственост. В своя доклад „Собственост, интелектуална собственост и безплатен обяд“ американският изследовател Марк Лемли твърди:

*Да се говори за патенти, авторски права и запазени марки като за вид собственост е модерно. Теорията на реториката и на икономиката на **действителната** собственост все повече доминират в анализите и заключенията в много далечния свят на **интелектуалната** собственост. Промяната започва от елементарна реторика - дискурс за правата върху интелектуална собственост като аспект на по-обхватна система от собствениости. Но в подтекст се съдържа много повече. Изкушението реториката да прерасне в логика е трудно устоимо. Юрисдикциите и анализаторите - пряко или косвено - проектират икономическата логика на действителната собственост върху казуси от областта на интелектуалната. [...] Понятието за „интелектуална собственост“ само по себе си би могло да бъде разглеждано като част от проблема. Патентно и авторско право се откриват в САЩ още от тяхното зараждане, но понятието „интелектуална собственост“ става модерно едва наскоро³.*

Авторът има предвид периода след създаването на Световната организация за интелектуална собственост и привежда като пример

¹ Johns A., Piracy: The Intellectual Property Wars from Gutenberg to Gates, 2009.

² Netanel, N., Impose a Noncommercial Use Levy to Allow Free Peer-to-Peer File Sharing, Harvard Journal of Law & Technology, V. 17, 2003.

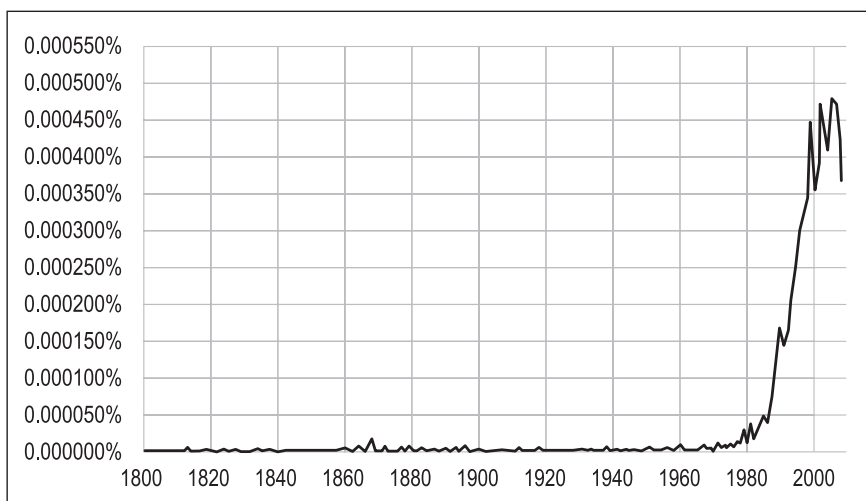
³ Lemley, M., 'Property, Intellectual Property, and Free Riding', Stanford Law School, 2004.

справка в базата от данни на федералните съдилища в САЩ, според която употребата на понятието нараства експоненциално в периода 1983 - 1993 г. (1510 пъти) в сравнение с периода 1973 - 1983 г. (555 пъти). Тенденцията се запазва и в следващото десетилетие. Според Лемли „промяната в ползваната терминология е значима или най-малко символна“⁴.

В съвременното се е установило общото понятие за „интелектуална собственост“, към което са причастни два основни раздела: (1) авторски и сродни права и (2) индустриална собственост. Първите се отнасят до обекти на защита, които са продукт на литературно и художествено творчество, а към вторите се числят обекти, които обслужват индустриална цел, т.е. технически изобретения, запазени марки, открития, но не само. Причината те да са под общото крило на интелектуалната собственост е известно родство в концепцията за възникване на защитата върху тях. Въпреки това изрично определение за единия или другия раздел не може да бъде предложено, като това се постига обикновено чрез изчерпателно изброяване на обектите на защита, които се числят съответно към единия или към другия раздел. В повечето правни рамки, включително национална, наднационална и международна, всеки правен отрасъл на интелектуалната собственост е защитен с отделен закон. Както например в българското законодателство има Закон за марките и географските означения (индустриална собственост), Закон за патентите и регистрацията на полезните модели (също индустриална собственост) и Закон за авторското право и сродните му права. Формите на защита, инструментите (административни и финансови), а дори и пораждането и развитието на концепциите за защита са различни за всеки от тях. Тези правни отрасли са се развивали, отразявайки еволюцията на обществените отношения независимо един от друг. Повод да бъдат съвместени под общото наименование „интелектуална собственост“ става създаването на Световната организация за интелектуална собственост (Конвенцията от Стокхолм за създаване на СОИС, 1967, в сила от 1970 г.). СОИС приема същото наименование едва тогава, независимо че представлява интегрирането на два преждесъществуващи съюза в двата раздела, учредени съответно с Парижката конвенция (1883, индустриална собственост) и с Бернската конвенция (1886, авторски и сродни права).

Аналогично на справка в базата от данни на федералните съдилища в САЩ, графика 1 илюстрира честотата при употребата на понятието за „интелектуална собственост“ в каталога Google Books през последните два века.

⁴ Lemley, M., *'Property, Intellectual Property, and Free Riding'*, Stanford Law School, 2004.



Графика 1. Понятието за интелектуална собственост
сп. Google Books Ngram Viewer⁵

В нея също се установява, че употребата на понятието започва (или нараства спрямо пренебрежимо малко частни случаи) едва след създаването на СОИС. Допустима формулировка на същото е и че именно създаването на СОИС става повод понятието да се употребява, а популярност добива едва две десетилетия по-късно.

Разбиранията за интелектуална собственост в древността

В Древен Рим и Древна Гърция е имало технически приложения, схващани като реализация на творчески потенциал, но без да се оценява тяхната полезност в ежедневието. Римското право не разглежда въпроса за защитата на творенията на ума. Организацията на обществото е позволявала ползването на робски труд и техническите изобретения са били считани за излишни. По тази причина са намирали приложение в специфични ситуации и пространства, напр. при постигане на ефект по време на религиозна служба в храм или по време на театрално представление. Архимед (III в. пр. Хр.) е вероятно първият изобретател, чието право на интелектуална собственост може да бъде недвусмислено установено - днес се познават изобретения като Архимедов винт (индустриално съоръжение), Архимедова лапа (оръжие) и научни открития (закон на Архимед, параболичен отражател).

⁵ Източник на данни: Google Trends.

В сборния труд на филолога Атеней от Навкратис (III в. сл. Хр., Древна Гърция) „Дейнософисти“ („Гощавка на софисти“, „Пирът на софистите“) се откриват доказателства за учредяване на права на кулинари. В град Сибарис се провеждали кулинарни конкурси - пословични със своето изобилие, а победителят получавал изключителното право само той да приготвя новото ястие в продължение на една година. В своите философски трудове, разсъждавайки върху процеса на ученето, Аристотел признава, че всяко човешко същество се учи чрез имитация и прави кратък коментар за правото да имитираш. В трудовете му („Поетика“ разглежда понятието за „монопол“) се открива твърдението, че защитата на правата на автора представлява вид частен монопол върху неговото творение. Това твърдение на Аристотел свидетелства, че още през IV в. пр. Хр. обществената организация отчита правото на съзателя върху създаденото. Въпреки това няма известна правна уредба и съответно понятия, с изключение на предложеното от Аристотел, доколкото лицензиите са били рядко явление и следователно незначителни от стопанска гледна точка.

Понятието за „частен монопол“ изразява замисъла на въвеждането на защиты и гаранции за авторите и изобретателите, без да ползва противоречивото понятие за „собственост“, но от гледна точка на съвременността понятието за „монопол“ съдържа не по-малко противоречие. Друга историческа справка в областта на индустриалната собственост също потвърждава, че понятието за „собственост“ не се ползва в ранните етапи от еволюцията на разглеждания правен раздел.

Документ от началото на XII в. (1105 г.) ни позволява да считаме, че е учреден първият лиценз за ползване на съоръжението вятърна мелница (Нормандия, днешна Франция), като няма други доказателства дали изобретението е негово, т.е. дали лицензът представлява едновременно и патент.

Вениамин Туделски, търговец и пътешественик, живял през XII в., поддържа дневник, в който описва дейността си по време на път. Там се откриват доказателства за сделка с краля на Йордания за отстъпване на изключително право върху определени багрила след заплащане на годишна такса. С развитието на текстилната индустрия се появяват едни от първите патенти за текстилни багрила - през 1758 г. е патентовано багрилото *Cudbear*, през 1856 г. е патентовано първото синтетично багрило, а до края на XIX в. почти няма година, в която да не се вписва нов патент.

През Средновековието и Ренесанса бреговете на Средиземно море са международен център, в който се стичат търговци от целия познат на епохата свят - Европа и Близкия Изток. Сред представителите на ранния Ренесанс е Филипо Брунелески (1377 - 1446) - архитект и скулптор,

проектант на купола на катедралата „Санта Мария дел Фиоре“ във Флоренция. Брунелески е ползвал труда на Витрувий, за да изследва съоръженията от древността и това му позволява да проектира кран, с който материалите за купола да бъдат издигани. Той проектира и речен плавателен съд („Il Badalone“ - „чудовището“) и защитава двете открития с патенти.

Венеция е градът (република в периода 1697 - 1797), в който практиката по патентоване на изобретения е съществувала още през XIV век, като републиката е разполагала и с длъжностни лица, които оценяват патентоспособността на проектите. Най-често обект на патентоване са били елементи от процеса на произвеждане на венецианско стъкло, тъй като тази индустрия се е възприемала като символ на региона. Венецианският закон за патентите е приет през 1474 г. и може да се счита за основополагащ по отношение на модерната правна рамка, но той също не борава с понятието за „собственост“.

Противоречивата природа на понятието за „собственост“ в контекста на интелектуалната собственост

Според определението на СОИС понятието „интелектуална собственост“ се отнася до всички творения на ума, които в изброяване са посочени: открития; литературни и художествени произведения; символи, наименования и изображения, ползвани в търговията.

Понятието за „интелектуална собственост“ вмениява на творенията на ума белези, които са присъщи на физическите обекти на собственост. Тези белези са в остро противоречие с концепцията за защита на творенията на ума, залегнала в законите за защита на авторски и сродни права, на патенти, изобретения, запазени марки и др.

Категорични в своята позиция са изследователи като Ричард Столман, който твърди, че понятието за „интелектуална собственост“ е толкова силно компрометирано, че най-добре би било то да бъде напълно заличено от правната терминология в разглеждания раздел. Нещо повече, поради липса на по-прецизен понятиен инструментариум, експертите, които боравят с правото в този раздел (юристи, правораздавателни органи, политици), са принудени да ползват понятието за „собственост“ и това с времето променя тяхното мислене в посока на проектиране качествата на физическата собственост върху интелектуалната, което води до заличаване на разликата между двете или противоречи на първоначалните мотиви за въвеждане на правата на интелектуална собственост. „Авторското право - твърди Столман - има за цел да насърчава творчеството и създаването на изкуство и обхваща де-

тайли по разпространяването на произведението. Патентното право е замислено като стимул за насърчаване на публикуването на полезни идеи с цената на отстъпването на издателя на временен монопол върху идеята - цена, която в едни индустрии е оправдана, а в други не⁶.

По-горе беше отбелязано, че правните раздели на авторските и сродни права и на индустриалната собственост възникват и се развиват независимо един от друг, имат различни правни обекти и субекти и реализират различни публични политики. Така например, ако авторските права насърчават творчеството, то търговските марки имат за цел да улеснят потребителя, като му позволят да знае точно какво купува. С ползването на понятието за (индустриална) собственост, обаче, фокусът се измества от потребителя към търговеца и обслужва по-скоро интересите на втория, включително рекламни интереси.

Освен подвеждането на разбирането за постиженията на ума като приравнени на физически обекти, това утвърждава и личния монопол, разбиран като пречка пред разпространяването на произведенията. Формулата, по която работи СОИС към момента, се състои в социализирането на постиженията на ума през инструмента на преотстъпването на личния монопол за временно ползване (лицензията). Огромният бюрократичен труд, свързан с това, както и самата природа на този вид разпространение на интелектуалната собственост само гарантират този монопол, вместо да търсят алтернативни социални парадигми за споделяне и разпространение на обектите на авторско право.

Със споразумение, влязло в сила от 1974 г., СОИС е призната за специализирана агенция към ООН и това поражда критики към нейната дейност, тъй като тя е единствената агенция, която оперира със самостоятелен бюджет, попълван предимно от годишните такси на нейните членове, но и от други източници. Критики като липса на прозрачност в административните практики, липса на обратна връзка от администрацията при внесени предложения от служителите, опити за влияние върху административните процедури и незачитане на предложенията на определени групи заинтересовани лица се откриват в изявлението на Азедин Катеб, председател на Асоциацията на служителите на СОИС⁷, през 2013 г., или година преди сегашният генерален директор - Франсис Гури, да бъде преизбран за втори мандат до 2020 г. СОИС развива богата палитра от дейности, които са насочени към извличане на търговска печалба от обектите на интелектуална собственост.

⁶ Stallman. R., *'Did You Say 'Intellectual Property'? It's a Seductive Mirage'*, <http://www.gnu.org/philosophy/not-ipr.html>.

⁷ Kateb, A. M., *Statement to the 67th Series of Meetings of the Assemblies of the Member States of WIPO, Staff Association, WIPO, 2013.*

веност по примера на управлението на всяка една друга собственост. Реториката на „собствеността“ компрометира дейността на СОИС от гледна точка на интересите, които защитава, като измества фокуса от защита на авторите и въвеждане на гаранции за разпространение на техния труд в посока защита на собствеността сама по себе си и в крайна сметка установяване на силно бюрократизирани режими за лицензиране.

България

Интелектуалната собственост е родово понятие по отношение авторски и сродни права и индустриална собственост. В българската правна рамка двата раздела са регулирани съответно от Закона за авторското право и сродните му права и от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели. Понятието за „индустриална собственост“ се ползва в Закона за патентите и регистрацията на полезните модели, макар и не в заглавието. В Закона за авторското право и сродните му права понятието за интелектуална собственост не е въведено, но въпреки това се открива в Раздел VIII, чл. 71г „Надлежно издирване“, който въвежда режим за ползване на осиротели произведения. Поправката е гласувана през 2015 г. и с нея се хармонизира Директива 2012/28/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно някои разрешени начини на използване на осиротели произведения, т.е. понятието за „интелектуална собственост“ се открива единствено в текст, който възпроизвежда правен факт, който е причастен на законодателна архитектура, различна от българската. В закона се открива понятието за „собственост“, използвано и в смисъла на собственост върху недвижимо имущество. До голяма степен причината понятието да не е застъпено в понятийния апарат на правния раздел на интелектуалната собственост се дължи на обстоятелството, че съществуват повече от един нормативен акт, с които той се регулира, а Законът за авторското право и сродните му права ползва по-конкретни понятия, присъщи на раздела на авторското право и сродните му права, в сравнение с общото понятие за интелектуална собственост.

Алтернативи

Не може да не се обърне внимание и на обстоятелството, че алтернативни понятия, които да заменят понятието за „собственост“, успяват да отразят една или друга характеристика на обществените отношения, които се пораждат от нейното прехвърляне (напр. отстъпване право на ползване на музикално произведение в театрален спектакъл), но не и тези отношения в тяхната цялост. Личният моно-

пол върху дадено музикално произведение означава авторско право върху него в полза за автора, но също така означава и ограничения при ползването му от други лица, т.е. подходящият термин по замисъл трябва да съчетава взаимноизключващите се елементи на *право* и на *ограничение*.

През 2004 г. в Женева се провежда 31-вата сесия на Генералната асамблея на СОИС⁸, на която в съвместна инициатива Бразилия и Аржентина предлагат приемането на план за развитие на СОИС. Осъвременяването на структурата и управлението на сектора в световен план предвижда интелектуалната собственост да се превърне в средство за социализация на произведенията на ума. По-късно същата година е приета и Женевската декларация за бъдещето на СОИС⁹.

Дейността на СОИС в косвена подкрепа на монополизирането на интелектуалното богатство с оглед финансов интерес е в противоречие с интереса на обществото от свободно разпространение на обекти на интелектуална собственост, а в много голяма степен и в противоречие с интереса на авторите. Дебатът около понятията и в частност инициативата на Аржентина и Бразилия за преосмисляне бъдещето на СОИС стават повод за инициатива за промяна на установеното понятие за „собственост“ с понятието за „богатство“ (wealth). Критиките към режима, който СОИС е въвел, дори се разгръщат до твърдението, че организацията не е полезна за сектора, а по-полезна би било създаване на нейна алтернатива - Световна организация за интелектуално богатство (СОИБ). Инициативата е на Европейската фондация за свободен софтуер (Free Software Foundation Europe), като следва предложението и Женевската декларация от 2004 г. Достъпна е в интернет на сайта на FSFE¹⁰ и към нея могат да се присъединяват юридически и физически лица.

Предлаганата промяна в ползвания понятиен апарат в разглеждания правен раздел се оправдава, както всичко в правото, с нови обществени тенденции, които е необходимо да бъдат отразени от законодателя. Непреодолим фактор е технологичното развитие, където в торент тракерите се споделя предимно защитено съдържание. Анализът на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека от последните години показва, че ЕСПЧ балансира конфликта между правата на интелектуална собственост и правото на свобода на разпространение на информация в полза на второто, което създава повод за преизглеждане на политиките в областта на интелектуалната собственост в контекста на технологичната революция. Безспорно е, че насър-

⁸ WIPO General Assembly, Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for WIPO. СОИС, 2004.

⁹ Geneva Declaration on the Future of the World Intellectual Property Organization. СОИС, 2004.

¹⁰ <https://fsfe.org/activities/wipo/wiwo.en.html>.

чаването на творчеството и разпространението на произведения на ума се доказва като приоритет в сравнение със защитата на частния монопол на авторите.

В заключение може да се направи изводът, че социализацията на понятието за собственост и утвърждаването му като основно за правния раздел на интелектуалната собственост се обуславя предимно от развитието на институционалната инфраструктура и с цел улеснение управлението на сектора. В ранните периоди на възникване на защита върху произведенията на ума понятието за собственост не се открива. Твърденията, че употребата му е мотивирана от природата на защитаваните обекти или представлява гаранция за интересите на субектите, също могат да бъдат оспорени с аргументите по-горе. Понятието навлиза в употреба едва преди две десетилетия, а вече има предложения за алтернативни понятия, които изразяват по-изчерпателно характера и целите на защитата на произведенията на ума и които са по-уместни от гледна точка на съвременността. Анализът на съдебната практика на ЕСПЧ също потвърждава, че технологичното развитие е фактор, който предполага промяна в схващането за интелектуалната собственост.

Приоритетите в бъдещото развитие на сектора, като насърчаване на творческата дейност и на разпространението на произведения на ума до все по-широка публика, се реализират в по-голяма степен от понятието за „богатство“. Очакването за промяна в мисленето за и в мисленето на интелектуалната собственост, заявено и в Женевската декларация от 2004 г., неизбежно минава и през промяна и на ползваните понятия.

Библиография

1. Agreement between the United Nations and the World Intellectual Property Organization, 1974.
2. WIPO General Assembly. Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for WIPO, COIC, 2004.
3. Kateb, A. M., Statement to the 67th Series of Meetings of the Assemblies of the Member States of WIPO, Staff Association, WIPO, 2013
4. Geneva Declaration on the Future of the World Intellectual Property Organization. COIC, 2004 Johns, A., *'The Intellectual Property Wars from Gutenberg to Gates'*, <http://press.uchicago.edu/Misc/Chicago/401189.html>
5. Boldrin, M. Levine, D., *'Against Intellectual Monopoly'*, 2008.
6. *'The Enforcement of Intellectual Property Rights: Case book'*, WIPO, 2012
7. Falkvinge, R., *'It Is Time to Stop Pretending to Endorse the Copyright Monopoly'*, <https://www.techdirt.com/articles/20120102/16374417254/it-is-time-to-stop-pretending-to-endorse-copyright-monopoly.shtml>

8. Stallman, R., *'Did You Say 'Intellectual Property'? It's a Seductive Mirage'*, <http://www.gnu.org/philosophy/not-ipr.html>
9. Duffy, J., *'Intellectual Property as Natural Monopoly: Toward a General Theory of Partial Property Rights'*, George Washington University Law School, 2005.
10. Столман, Р., *„Правото га четеш“*, <http://www.gnu.org/philosophy/right-to-read.html>
11. Lemley, M., *'Property, Intellectual Property, and Free Riding'*, Stanford Law School, 2004.
12. Johns A., *Piracy: The Intellectual Property Wars from Gutenberg to Gates*, 2009 - <http://books.google.com/books?id=jFMEPU07LS0C>
13. Netanel, N., *'Impose a Noncommercial Use Levy to Allow Free Peer-to-Peer File Sharing'*, Harvard Journal of Law & Technology, V. 17, 2003.
14. Walterscheid, E., *'To Promote the Progress of Useful Arts: American Patent Law and Administration 1798-1836'*, Fred B. Rothman & Co., 1998.

Affect: The Necessary Ingredient for the Success of the 2015 Paris Climate Conference

Maria Popkovacheva - Terzieva

Political Studies Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

The decision - and deal-making of the 2015 Paris Climate Conference, which aimed at forging a binding and universal agreement on climate for all nations of the world, was successful partly because of the positive role of affective concerns during the process. On the face of it an agreement should have taken place long ago because of the available factual evidence for its need, yet attempts to bring about such an outcome during over 20 years of United Nations' negotiations had failed - and, most recently, the United Nations meeting of 2009 in Copenhagen did not result in an agreement because affective concerns prior to and during decision-making were evoked and manifested in a way destructive to reaching a compromise. Unlike Copenhagen, the French hosts of the Paris Climate Conference effectively evoked sentiments of sympathy and four affect-based biases and heuristics, which created positive momentum for the successful conclusion of the deal.

Global and universal agreement on climate change should have taken place long ago because of the available factual evidence for its need, yet attempts to bring about such an outcome during over 20 years of United Nations' negotiations have amounted too little.¹ One of the most significant recent attempts - the Copenhagen meeting of 2009 - was foiled because prior to and during the meeting the affective² concerns of the decision-makers were raised and mani-

¹ The Kyoto Protocol (2005) constitutes such an attempt for reaching an agreement on climate change, but not all countries have ratified it, and most significantly the U.S.

² A basic definition for affect-based decision-making, as different from reason-based justification, is that it also includes the somatic experiences manifested in decision-makers.

fested in a way destructive to reaching a compromise as affective concerns calcified countries' determination to pursue and defend their self-interest at all costs. The unfolding of Copenhagen aligns with the explanations put forward by rational choice theorists, who maintain that affect-based concerns should be excluded from decision-making because if and when they enter it, they necessary lead to suboptimal results for the parties involved due to their irrational, biased and unpredictable nature. Yet, recent neuroscience studies show that, contrary to the assertions of rational choice theorists, affect cannot be excised from decision-making³ and basic empirics demonstrate that its role is not always the one of the spoiler. Affect can be a positive, broadly-predictable, force in decision-making that can help surmount countries' narrow self-interest. A case in point is the 2015 Paris Climate Conference (also known as COP 21), which resulted in the first of its kind 31-page universal agreement on combatting climate change. The reason was that, firstly, positive momentum was created prior to the meeting because of how the emotions of ordinary citizens and decision-makers were stirred, and because, secondly, the French hosts evoked and maintained affective modes of consciousness during the meeting. The role of affect during the meeting can be understood by tracing the work of four *biases and heuristics* - namely, 1. *the endowment effect*, 2. *framing*, 3. *availability* and 4. *the illusion of validity* - as described by Daniel Kahneman and Amos Tversky in their famous approach for understanding decision-making.⁴ Also, during the meeting the role of affect amounted to how the French cultivated sympathy for those groups of people and entire nations, which are to be most quickly afflicted by climate change. Affect as manifested in the four biases and heuristics and sympathy motivated and sustained a commitment in the decision-makers of COP 21 for successfully reaching an agreement.

Is it in my interest?

The most serious effort for concluding a climate treaty prior to COP 21 was the 2009 summit held in Copenhagen, which failed to produce an agreement due to the negative role of affect prior to and during the meeting. At the time plenty of science was available that nation-states need to take measures against the looming dangers of climate change. The evidence for the need of global actions was conclusive and its urgency overwhelmed powerful nation-specific interests. A case was even made that undertaking climate action will boost national economies. Also, it was opportune to conclude a deal because heads of nations had assembled in one place. Much to nothing happened, however. The predictions of rational choice theorists, such as those from the Chicago School of Economics (1970s, Chicago University), about ordering of preferences and the impact of

³ Damasio, Anthony, *'Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain'*, New York, NY: Penguin Books; Reprint edition, 2005.

⁴ Kahneman, Daniel. [TFS] *'Thinking, Fast and Slow'*, Penguin Books, NY, 2012.

affect on them were proven right. According to this group of scholars individuals, and nation-states, are rational, impartial, and acquisitive and they organize their preferences, in a way that maximises the benefits that they are to accrue - an agreement was the logical outcome of this ordering. When affective modes of consciousness are allowed into decision-making, however, they lead to suboptimal outcomes. Copenhagen is often described as „a case study in how not to do a deal“⁵ because of how affective concerns negatively impacted decision-making. Prior to the meeting, the expectations of the participants for a successful resolution were low and the prevailing mood was one of skepticism mainly because some of the most powerful decision-makers had not expressed firm support and commitment to reaching an agreement: the U.S. had already withdrawn from the Kyoto Protocol, and U.S. and China were unwilling to issue any specific commitments about targets for lowering domestic emissions (CD). Affective concerns also played a role during the meeting: they were instrumental in the division of nation-states into two opposing blocks, into developed versus developing countries. The developed countries, „[t]he hosts of the event had set a stern tone, with concrete barricades, concertina wire, and steel cages to house protesters who stepped out of line“ (CD), which clearly demonstrated that they were the ones to set the terms of the talks and the outcomes. This made developing countries feel disenfranchised, and as a result unwilling to cooperate on concluding a deal. As a whole, affective concerns impacted decision-making during Copenhagen negatively - in line with the claims of rational choice theorists: if emotions are in, outcomes are necessary subpar.

The positive outcome propeller

Yet, contrary to the claims put forward by rational choice theorists, affective concerns can also have a positive impact on climate decision-making, an impact that is broadly predictable and leads to overcoming decision-making aimed solely at maximising national self-interest. Firstly, because affective decision-making in COP 21 was manifested in lieu of the *heuristics and biases approach* put forward by Daniel Kahneman and Amos Tversky. In their work the two authors identify 48 such affect-based heuristics and biases, or rules of thumb, with which human beings predictably approach their surroundings. Four such stand out because of their wide presence in COP 21: (1) the endowment effect: when people ascribe more value to things merely because they own them (TFS, p.292); (2) framing: when people apprehend the world through frames of thought that are socially constructed (TFS, p.366); (3) availability: when people's expectations about events are distorted by the prevalence and emotional intensity of the messages to which they are exposed (TFS, p.138); and (4) the illusion of validity:

⁵ Davenport, Coral. [CD] 'A Climate Deal, 6 Fateful Years in the Making', New York Times, 13.12.2015 - http://www.nytimes.com/2015/12/14/world/europe/a-climate-deal-6-fateful-years-in-the-making.html?emc=edit_th_20151214&nl=todaysh headlines&nid=35641138

when people trust the opinion and actions of others, if they are a majority or a prominent in some way (TFS, p.212). Successful utilisation of these four biases and heuristics on the part of key decision-makers in Paris helped bring about the successful conclusion of the deal. Secondly, affect played a positive role in COP 21 because sentiments⁶ of sympathy eased understanding others' viewpoints and positions, and thus increased the likelihood of reaching an agreement. This mutual self-comprehension is likely to occur due to the presence of mirror-neurons in all human beings,⁷ which automatically transfer the experienced affect among individuals and thus engender sentiments of sympathy, especially if the actors are in near proximity to each other. If harnessed properly, the awakened sympathy can be beneficial to decision-making as it can facilitate mutual understanding. The successful resolution of COP 21 shows how such sentiments of sympathy were channeled for the accomplishment of desired outcomes, despite interest-based concerns that pulled in different directions. In general, unlike Copenhagen, affective concerns had a positive and broadly predictable impact on decision-making during the COP 21 meetings.

Prior to the meeting

So what was the impact of affect prior to the meeting? Two affect-based biases and heuristics - availability and framing - strongly inclined attitudes and commitments of ordinary citizens and decision-makers towards concluding an agreement before the Paris talks began. Firstly, many meetings on climate related issues were organised prior to COP 21 to prime and prepare decision-makers. In particular, a series of meetings were held, in which the U.S. tried to align its position with the one of island nations⁸. Also, many academic and non-academic publications on the topic were issued - as Michael Oppenheimer, a leading climate scientist at Princeton University, asserted: „since Copenhagen, there has been a virtual torrent of studies that assess the link between the buildup of greenhouse gases and specific events“ (CD). Thirdly, numerous purely symbolic actions were performed to stir expectation and enthusiasm for the Paris accord: for instance, Pope Francis published an encyclical, *Laudato si'*; a sign was placed on the Eiffel Tower saying 1.5 degrees Celsius, and others. In the fourth place, powerful players also performed symbolic actions, which expressed their commitment and dedication to the climate deal: for instance, the U.S. and China concluded an agreement to limit greenhouse gas emissions in November of 2014 and President Obama rejected the construction of the Keystone XL pipeline.

⁶ 'Sentiment', rather than 'emotion', is the word of choice to substitute affect as it clearly marks the reason-based and feeling-based qualities of affect.

⁷ Nussbaum, Martha C., *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University, 2013.

⁸ Restuccia, Andrew, *The one word that almost sank the climate talks*, Politico, 12.12.15. - <http://www.politico.com/story/2015/12/paris-climate-talks-tic-toc-216721>

Both acts were assessed as symbolic by leading climate commentators, showing nations' willingness to act on behalf of climate⁹. The use of such priming and framing reinforced public opinion of global warming as an immediate threat, not a distant possibility. On one hand, public anger at the current situation was rising and, on the other, enthusiasm and expectation that something is done. An EU report from November 2015, for instance, found that „91% [of citizens] see climate change as a serious problem, 69% as a „very serious““ and that „[m]ost people (93%) agree that fighting climate change will only be effective if all countries of the world act together“.¹⁰ Again, as Mr. Oppenheimer commented: „the more real climate change is to the average person, the more real it is to policy makers in terms of making decisions about saving lives and cleaning up after disasters“ (CD). Of course, there are numerous reason-based arguments in support of taking actions against climate change that have also been widely broadcast,¹¹ yet, affect-based priming and framing combined to shape public opinion and motivate decision-makers to stick to their prior commitments during the talks.

During the meeting

Affective concerns, skillfully stirred by the French hosts during the talks, were crucial for the success of the negotiations. Firstly, in lieu of the endowment effect, a sense of ownership, a stake in the success of the negotiations was cultivated in participating nation-states. This was accomplished in several ways. Upfront, most national governments were asked to issue the so-called Intended Nationally Determined Contributions (INDs), which outline the actions national governments consider taking against climate change. Secondly, sentiments of ownership were strengthened because, immediately before the negotiations, Mr. Laurent Fabius (the French foreign minister) had assigned representatives from different countries to lead work groups on what were considered the most contentious issues for the COP 21 and suggest revisions and updates to the proposed texts. Finally, French diplomats managed to enhance the ownership felt by nation-states because they evoked the sense that even smaller, less powerful countries are equal stakeholders in the negotiations. In particular, they made sure that each country had time to speak during the talks and that major agreements did not take place behind closed doors with only the richest

⁹ Oreskes, Naomi, *'There is a new form of climate denialism to look out for - so don't celebrate yet'*, The Guardian. 16.12.15. - <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/16/new-form-climate-denialism-dont-celebrate-yet-cop-21>

¹⁰ European Commission, *'Citizen Support for Climate Action'*, 05.12.15. - http://ec.europa.eu/clima/citizens/support/index_en.htm

¹¹ Eddy, Melissa and Stanley Reed, *'John Kerry Says He Would Explain Solution to Climate Change as a Market Issue'*, NYT. 09.12.15. - <http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/climate/2015-paris-climate-talks/kerry-would-sell-climate-change-to-americans-as-market-issue>

and most powerful countries present - as Fabius put it: „[w]e have no hidden agenda and no secret plan and no text in our pockets.“¹² Some negotiators also noted that even the layout of the place, where the meetings were held, reflected these words: „there is no central hall or gathering place - meeting rooms and delegation offices are dispersed throughout the space“¹³. In the second place, affective concerns prompted the successful resolution of the talks, because of the experienced sentiments of sympathy, especially for the nations, most vulnerable to climate change. One reason for this was that all participants were meeting face-to-face and sentiments due to the work of mirror neurons quickly flared. Also, many emotional speeches were made - most notably, world leaders, who attended the meeting at the beginning of the negotiations, as opposed to the end as they usually do, talked about their willingness to take actions that counteract climate change; Tony de Brum - the Marshall Islands' foreign minister - was well-known for his emotional speeches; and Mr. Fabius made a highly charged speech on the day of finalizing the agreement, in which he spoke of the deal as already completed and stirred excitement and expectation in the participants (even though nothing was certain until the very end). In the third place, affect-based concerns were effective because of the illusion of validity heuristic. For instance, the EU climate commissioner - Mr. Miguel Arias Caete - was instrumental for forming the so-called High Ambition Coalition with membership of over 100 nation states, which supported the acceptance of strong measures against climate change and which acted as a powerful lever for China's and India's decision-making. Finally, there were a lot of dedicated individuals, the so-called „movers and shakers“, whose enthusiasm and leadership were key for success of the talks. Who is a member of this group varies in different accounts by media and observers of the talks, but most agree that the group includes Mr. Fabius, Mr. Kerry, Mr. de Brum and Mr. Arias Caete (5T). The enthusiasm and dedication of these individuals were contagious and easily influenced other participants. Overall, affective concerns masterfully evoked and managed by French diplomats had a positive effect on the negotiations.

The actual decision-making

How did these affective concerns influence decision-making on the seven major points¹⁴ of the climate deal? Each participating nation state had its issues,

¹² Stefanini, Sara, Kalina Oroschakoff and Andrew Restuccia.[5T], '5 Takeaways on the Paris Climate Deal. *Politico*', 14.12.15. - <http://www.politico.eu/article/5-takeaways-paris-climate-deal-cop21-global-warming/>

¹³ Davenport, Coral, 'Climate Talks Split Into Groups to Tackle Thorny Issues', *NYT*. 06.12.15. - <http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/climate/2015-paris-climate-talks>

¹⁴ The discussion of the major issues and party positions is based on Davenport, Coral, Justin Gillis, Sewell Chan and Melissa Eddy. „Inside the Paris Climate Deal“. *New York Times*. 12.12.15. - http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/12/world/paris-climate-change-deal-explainer.html?module=ConversationPieces®ion=Body&action=click&pgtype=article&_r=0

on which it did not want to yield, but because of the high-degree of emotionality, a deal was reached. The major players were: the U.S., the EU, the island states¹⁵ and a coalition of countries led by China and India.

The *first* issue concerned the allowed amount of global temperature increase. It was agreed that nation states commit without liability to hold global temperature increase below 2°C, and attempt to keep it below 1.5°C in the long-term because any higher temperature threatens island states with flooding. In reality, as the current INDs are set, temperature increase will for certain surmount 2.5°C and yet countries - the U.S., EU and island states thought it important to include numbers in the agreement. China and India objected to having specific targets as that could hamper their economic growth. Even if 2°C and 1.5°C are not obligatory and there is no clear way to enforce them, they signal to industries the intended direction for economic development and show respect for the island states.

The *second* and *third* issues - provisions for forest preservation and bearing the costs - are intertwined because to ensure the former countries have to secure funding. Developed countries such as the U.S. and EU argued that, even though they bear historical responsibility for current emission levels, developing countries are also a large polluter and hence have to contribute finances for supporting agreed-on efforts. China and India, on the other hand, insisted that because developed countries have caused the warming of the planet, they should mostly cover the cost; the others should give on a voluntary basis. The result was to include a non-binding text in the Preamble that „100 billion a year in contributions“ for combatting climate change will be amassed, but it remains unclear which countries and how much they will contribute.

The *fourth* issue revolved around transparency: the U.S. in particular wanted the implementation of a universal system, with which to assess the progress of all countries towards the realization of the goals, set in the agreement. China and India opposed this suggestion because it interfere with their national sovereignty and they don't have the resources to implement it. The result was to agree to have such a system, but its details will be flushed out during later meetings. Again inclusion of this text, even if not specific, is symbolic as it underlines the necessity of taking actions to combat climate change.

Ensuring greenhouse emissions neutrality was the *fifth* issue. For that, though, nation-states have to wait for China and India to reach global peaking emissions as they are still undergoing development. However, inclusion of this issue in the Treaty, even without specific time-limits, sends a clear message to the fossil fuel industry about economic development. The *sixth* issue concerned how countries address the loss and damage that accompanies climate change. Small islands insisted on including a plan in the agreement, while the U.S. firmly opposed it. The compromise was to include text on „loss and damage“,

¹⁵ The island states include the Marshall Islands, Tuvalu, the Cayman Islands and Kiribati.

and yet avoid mentioning liability or concrete measures. This is again symbolic because it is the first time the term „loss and damage“ has been included in an international agreement and shows recognition of the threat posed by climate change.

The *last* point of discussion was related to the amount of time, after which countries will review their progress. The EU got its wish to have mandatory five-year reviews, even though China and India wanted a longer time period. This again demonstrated concern for timely actions.

Finally, after days of fraught negotiation, a consensus on all issues was reached. The positive affect-based momentum carried countries forward: none wanted to be seen as obstructing the deal and all made compromises. China and India, as the ones most often opposed to accepting firmer measures cooperated because large amounts of citizens in both countries regard climate change as a huge threat and because leaders wished to not be the ones thwarting a deal, supported by a large number of nation-states and aimed at the well-being of the planet. Even though no binding commitments were issued and no specific timeframes were set during COP 21, the text of the Treaty contains many symbolic pronouncements, which would not have been possible, were it not for the proper mobilization of the affect-based concerns of citizens and policy-makers.

Finally, success!

The proper evocation and manifestations of affective concerns prior to and during the Paris climate talks is what ensured its successful conclusion. The decision-making of COP21 went against the tradition established for climate policy-making since the inception of the environmental movement, according to which people act rationally in response to available information. In other words, when citizens know all the relevant information about an issue, they will take action to resolve it¹⁶.

Yet this approach has not provided adequate explanations for human behavior because empirics show that human motivation does not work as postulated. As shown in COP 21, affective concerns need to be mobilized consciously and subconsciously by key policy-makers to move decision-making forward. COP 21 is a landmark agreement because with the proper evocation of affect 195 nations laid the foundation and direction for the necessary efforts on behalf of all countries to combat climate change. Nothing shows more clearly their impact than the response to Mr. Fabius' two-hour delayed announcement that last-minute compromises were forged.

¹⁶ Copland, Simon, *'Turning Values [Into] Direct Action'*, Inside Story. 24.09.2013, <http://insidestory.org.au/turning-values-into-direct-action/>.

*The last-minute compromises had been resolved, he said. And suddenly they were all on their feet. Fabius brought down the green-topped gavel, a symbol of UN talks, and announced that a Paris agreement had been signed. The delegates were clapping, cheering and whistling wildly, embracing and weeping.*¹⁷

The delegates from all of the world's nation-states could be nothing, but very emotional in this decisive moment.

Bibliography

1. Copland, Simon, 'Turning Values [Into] Direct Action', *Inside Story*. 24.09.2013, <http://insidestory.org.au/turning-values-into-direct-action/>
2. Damasio, Anthony, 'Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain', New York, NY: Penguin Books; Reprint edition, 2005.
3. Davenport, Coral. [CD], 'A Climate Deal, 6 Fateful Years in the Making', *New York Times*, 13.12.2015, http://www.nytimes.com/2015/12/14/world/europe/a-climate-deal-6-fateful-years-in-the-making.html?emc=edit_th_20151214&nl=todaysheadlines&nliid=35641138>
4. Davenport, Coral, 'Climate Talks Split Into Groups to Tackle Thorny Issues', *NYT*. 06.12.15, <http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/climate/2015-paris-climate-talks>
5. Davenport, Coral, Justin Gillis, Sewell Chan and Melissa Eddy, 'Inside the Paris Climate Deal', *New York Times*. 12.12.15, http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/12/world/paris-climate-change-deal-explainer.html?module=ConversationPieces®ion=Body&action=click&pgtype=article&_r=0
6. Eddy, Melissa and Stanley Reed, 'John Kerry Says He Would Explain Solution to Climate Change as a Market Issue', *NYT*. 09.12.15, <http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/climate/2015-paris-climate-talks/kerry-would-sell-climate-change-to-americans-as-market-issue>
7. European Commission, 'Citizen Support for Climate Action', 05.12.15, http://ec.europa.eu/clima/citizens/support/index_en.htm
8. Harvey, Fiona, 'Paris Climate Change Agreement: the World's Greatest Diplomatic Success', *The Guardian*. 14.12.15, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations>
9. Kahneman, Daniel [TFS], 'Thinking, Fast and Slow', Penguin Books, NY, 2012.
10. Nussbaum, Martha C., 'Political Emotions: Why Love Matters for Justice', Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University, 2013.

¹⁷ Harvey, Fiona, 'Paris Climate Change Agreement: the World's Greatest Diplomatic Success', *The Guardian*. 14.12.15, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations>

11. Oreskes, Naomi, *'There is a new form of climate denialism to look out for - so don't celebrate yet'*, The Guardian. 16.12.15, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/16/new-form-climate-denialism-dont-celebrate-yet-cop-21>
12. Restuccia, Andrew, *'The one word that almost sank the climate talks'*, Politico, 12.12.15, <http://www.politico.com/story/2015/12/paris-climate-talks-tic-toc-216721>
13. Stefanini, Sara, Kalina Oroschakoff and Andrew Restuccia [5T], *'5 Takeaways on the Paris Climate Deal. Politico'*, 14.12.15, <http://www.politico.eu/article/5-takeaways-paris-climate-deal-cop21-global-warming/>

раздел ВТОРИ

ДИСКУСИЯ НА „ОТВОРЕНОТО ПРОСТРАНСТВО“

резултати от
обсъждането по време
на докторантската
конференция

Във втората част на общата докторантска конференция на катедрите „Европеистика“ и „Политология“ на тема „Бъдещето на Европейския съюз - ново начало или предизвестен край?“ се проведе дискусия на „отвореното пространство“. Тя беше провокирана от основните тези и послания в докладите на докторантите в първата част на дискусията. Всеки един от присъствалите докторанти, студенти и преподаватели имаше възможността да зададе въпроси, които смята за важни и основополагащи за бъдещето на европейското обединение. Въпросите бяха обобщени от организаторите, за да се обособят три водещи теми:

- 1. Европейска идентичност и/или европейска интеграция.**
- 2. Има ли бъдеще едно бъдещо разширяване на Европейския съюз?**
- 3. Възходът на крайно десните и леви партии в Европа - възможно ли е противодействието?**

Думата отново беше дадена на докторантите, които се разделиха на три основни групи, като всеки един от тях имаше възможност да избере коя тема предпочита да коментира и каква позиция да защитава.

В последвалата интерактивна и задълбочена дискусия, докторанти, студенти и преподаватели успяха да се обединят около редица ключови послания, в които бяха предложени много отговори и възможни решения на основните проблеми за бъдещото развитие на ЕС.

Европейска идентичност и/или европейска интеграция

Участниците в дискусията се обединиха около тревожната констатация, че устойчивостта на европейския модел е поставена под въпрос. Икономическите и политическите сътресения, дълговата криза и разклащането на еврозоната, бежанската вълна и крайният национализъм, новите терористични прояви в сърцето на Европа са предизвикателства, които изискват отговори и стратегия за действие на национално и общоевропейско ниво.

Въпросът за политическата структура на ЕС стои отворен от самото му създаване. На този етап държавите членки подхождат предпазливо към политическата и социална интеграция, като не съществуват еднаква визия за политическото бъдеще на Съюза.

В хода на дискусията докторантите и студентите бяха единодушни, че в контекста на бежанската криза националните държави действат суверенно. Когато националната сигурност е застрашена, се наблюдава процес на капсулиране. Пример за това са Унгария, Чехия и Полша, които отказаха да се съобразят с бежанските квоти, предложени от Европейската комисия. Бежанската вълна може да бъде разглеждана като тест с отрицателен резултат за готовността на държавите - членки на ЕС, да легитимират по-широки политически правомощия на Съюза с цел консенсусно управление на вътрешни кризи, застрашаващи социалната сигурност в обществата.

В тази връзка интерес предизвиква въпросът за общата европейска идентичност. Запитахме се би ли могла идентичността да се превърне в механизъм за сближаване между западните общества по линията на споделени права, задължения и ценности?

1. Идентичност

През различните исторически периоди от развитието на Съюза желанието за изграждане и емоционално възприемане на европейска идентичност - както вътрешна за обществата, така и външна - в международната среда, е стояло на дневен ред. Същевременно два ключови въпроса сякаш не са получили своите отговори:

- Каква е общата дефиниция и концепция за това какво е европейска идентичност?
- Защо имаме нужда от европейска идентичност?

Отговорът на тези въпроси не е и не няма как да бъде еднозначен, особено в контекста на културното многообразие и богатата история

на различните европейски нации, които са интегрална част от ЕС. Идентичността не следва да бъде изкуствено насаждана, а да е продукт на рационално възприемане и приемственост от страна на държавите членки и на техните граждани. Процесите на интеграция не следва да се сблъскват и противопоставят на необходимостта от защитата на националната идентичност. Европейската идентичност може да бъде изградена на основата на общи демократични ценности, които надскачат националните различия и не са в разрез с историческата памет на европейските държави.

Важна е и темата за създаването и практическото значение на европейското гражданство. Европейското гражданство легитимира политическите, социалните и икономическите права на гражданите на Съюза, които в по-голяма степен им дават възможност да се припознаят като европейци, независимо от националността им. Сериозно преимущество е фактът, че съгласно чл. 20 от Договора за функциониране на Европейския съюз „гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство“. Този статут отваря сериозни възможности пред многомилionenното население на ЕС да се осмисли чрез директно ползване на правата и преимуществата, които са му предоставени. В този смисъл, не пропуснахме да отбележим, че социалното осмисляне на гражданството е фактор, който оказва и ще продължава да оказва влияние върху разбирането и възприемането на обща европейска идентичност.

2. Интеграция

Основният въпрос безспорно е: Къде е границата между интеграцията между държавите - членки на ЕС, и националния суверенитет? На какви нива се осъществява интеграцията в Европейския съюз?

Участниците бяха единодушни, че най-ясна и разпознаваема е интеграцията на ниво икономика и финанси. Свободното движение на стоки и капитали в ЕС и общият пазар предполагат, че по тази точка държавите отдават в по-голяма степен доброволно своя суверенитет. В тази област Европейският съюз прилага принципите на предоставена компетентност от държавите. ЕС е упълномощен да взема управленски решения от името на държавите членки - в рамките на изключителната или споделена компетентност, с която разполага и следвайки принципите на пропорционалност и субсидиарност. В този смисъл ЕС може да се разглежда като икономически съюз с единни правила и закони, а европейското законодателство има върховенство над националното.

По отношение на области като образованието, например, ЕС и държавите членки имат споделена компетентност, като държавите си запазват правото да прилагат своите национални законодателства. Въпреки това, изводът на участниците беше, че се наблюдава процес

на уеднаквяване на стандартите в образованието, така че например диплома, издадена в България и Франция, да има еднаква тежест по отношение на своя ценз. Обобщихме го като процес на естествена и неминуема интеграция, произтичаща от свободното движение на хора.

От друга страна дискутиращите останаха скептични по отношение на идеите за създаване на единни европейски учебници. В хода на дискусиата се стигна до извода, че историята е тема, по която едва ли държавите членки биха намерили единна интерпретация. Историята засяга националната идентичност. Бежанската криза засилва съпротивата срещу преформулирането на националната идентичност и стремежа за съхранение на паметта. Процесът на интеграция между държавите - членки на ЕС, не бива да е в конфликт със стремежа към съхранение на паметта или т. нар. положителен национализъм.

Тема, по която се оформи разгорещен дебат, беше за политическата и културна интеграция. Участниците останаха разделени по отношение на политическото бъдеще на ЕС. Дали и доколко е основателна политическата интеграция между държавите? Обозримо ли е създаването на общо европейско правителство за сметка на отслабване ролята на националната държавна или напротив? Доколко бежанската криза и реакциите на всяка една страна членка могат да ни служат като барометър за общественото настроение по тази тема? В хода на дискусиата се оформиха два основни въпроса:

- Доколко е ефективен ЕС в решаването на конфликти, касаещи сигурността на държавите членки, ако реално не разполага с механизми за действие?
- Доколко е ефективен ЕС в сферата на международните отношения, що се касае до общата външна политика и политиката на сигурност на държавите членки?

Като друга чувствителна тема от панела „Интеграция“ беше изведена културната/религиозната и етническата интеграция в ЕС. Обща европейска политика в тази област би могла да помогне на страните членки в процеса. Бяхме единодушни, че на този етап мигрантите, които изповядват исляма, правят съзнателен избор да останат извън обществото, в което живеят, и неговите ценности и отговорности. В повечето големи европейски столици има етнически и религиозни анклави. Това води до засилване на социалното напрежение в обществата, защото според последните статистически данни за Франция и Белгия например, подобни затворени общности в по-голямата си част са ниско образовани, характеризират се с висок процент на безработица и голям риск от социално изключване.

Като положителен опит по посока на преодоляване на този проблем беше даден пример за промяна в законодателството на държави като Норвегия и Дания, където бяха въведени задължителни изисквания към

имигрантите: да говорят официалния език, да познават и почитат националните традиции и обичаи и пр. Подобна политика има положителен ефект за намаляване на напрежението в обществото по отношение на справедливото разпределение на социалните придобивки в националната държава. Укрепва и доверието в политическата система и нейния капацитет за реакция и справяне с кризи. Създава се усещане за отчетност на институциите и контрол от страна на държавата върху процеса на интеграция.

В края на дискусиата по тази тема участниците се обединиха около позицията, че независимо дали говорим за процеси на интеграция, или за изграждане и възприемане на единна европейска идентичност, е необходимо да има политическа и гражданска воля за това.

Има ли бъдеще едно бъдещо разширяване на ЕС

Участниците в дискусиата бяха единодушни, че едно бъдещо разширяване на Европейския съюз през следващите 5-6 години е твърде малко вероятно, имайки предвид сериозните изпитания и проблеми, пред които е изправено европейското обединение и нарастващата вълна на евроскептицизъм сред редица от големите държави членки.

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 голямото влияние на ЕС към новия център на международните отношения - Близкия Изток и Северна Африка.

Регионът е засегнат тежко от бежанската криза. На територията на Турция се намират повече от 2 милиона сирийски бежанци. От началото на годината през Западните Балкани, и по-специално през 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.

Разширяването не се свежда единствено до територии, но най-вече до разпространяване на общеевропейските ценности и по-нататъшно задълбочаване на интеграцията, което би могло да има както позитивни, така и негативни последици.

1. Положителни страни на разширяването на Европейския съюз

На първо място, въпреки съществуващите проблеми не бива да забравяме основополагащата роля на Европейския съюз за запазване на мира на Стария континент. Това е може би най-ключовата положителна страна на европейската интеграция. Присъединяването на нови държави членки до голяма степен означава и приобщаването им към ценности като мир, хуманизъм и зачитане на основните човешки права -

това е изключително важно за държави, които срещат сериозни трудности по утвърждаването и опазването на тези ценности.

Един по-голям като територия и население Европейски съюз би бил по-силен и конкурентоспособен играч на глобалната сцена, създавайки възможности за утвърждаване на свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали.

Не на последно място, едно бъдещо разширяване би довело до укрепване на региона и задълбочаване на политическата интеграция, като е възможно и да се оформят нови модели на бъдещата интеграция.

Участниците цитираха комисаря по европейската политика за съседство и преговори за разширяване Йоханес Хан, според когото „Процесът на разширяване на Европейския съюз, обхващащ Западните Балкани и Турция, е мощно средство за укрепването на принципа на правовата държава и правата на човека в тези страни. Освен това този процес стимулира изграждането на по-силна икономика и регионалното сътрудничество. Наличието на ясна европейска перспектива постепенно преобразява държавите, които са наши партньори, и укрепва стабилността в региона около ЕС. Следователно твърдят ангажимент, който сме поели по отношение на разширяването на Европейския съюз и на свързаните с него условия, представлява дългосрочна инвестиция в сигурността и просперитетата на Европа.”

2. Негативи от разширяването

Опитът от голямото източно разширяване на ЕС трудно може да се приложи по отношение на Западните Балкани, защото се сблъсква с нови предизвикателства, които изискват нов подход на действие. Водещи проблеми по тази линия са междуетническото напрежение, крайният национализъм на отделни места и неразрешените спорове от времето на войните.

Спирачка пред по-нататъшната интеграция е и преодоляването на тежкото историческо наследство на региона, понякога ескалиращо до твърде крайна националистическа реторика.

Участниците в дискусията се обединиха и около тезата, че Европейският съюз следва да има и определени граници на идеята за бъдещо разширяване, тъй като евентуалното присъединяване на твърде много нови държави членки може да доведе до невъзможност за съвместяване в единна интеграционна рамка.

В допълнение беше изтъкнат аргументът, че твърде голямото разширяване би затруднило процеса на вземане на решение и ефективното функциониране на институциите на Европейския съюз.

Допълнителни теми, които бяха обсъдени в рамките на този въпрос, бяха отрицателният консултативен референдум в Нидерландия за асоцииране на Украйна с ЕС, както и референдумът за членството на Великобритания в ЕС през юни 2016 г.

Според мнозина от участниците в дискусиата към момента ЕС е изправен пред една от най-големите кризи на доверието в цялата история на съществуването си и следващите 2-3 години са решаващи за неговото евентуално трансформиране в „Европа на две или повече скорости“.

Възходът на крайно десните и популистките партии в Европа. Възможно ли е противодействието?

Крайно десните и популистки партии са смели в своите програми и гръмки в предложенията си за решаването на всяка криза. И въпреки че политическата хипербола е един от любимите им похвати, те увеличават своя електорат, предлагайки често невъзможни, но популярни решения.

Дискусията по тази наболяла за ЕС тема започна с преглед на текущата политическа ситуация на Стария континент и участниците се съгласиха, че се наблюдава все по-голямо одобрение и нарастваща електорална подкрепа за крайно десните и популистки партии. Те винаги са присъствали в политическия живот, но през последното десетилетие ставаме свидетели на все по-нарастващото им влияние в редица национални парламенти на гържавите членки, както и в Европейския парламент. Ето защо докторантите и студентите решиха да се фокусират върху причините за нарастващата подкрепа към тези политически образувания, а след това да потърсят възможните начини за противодействие на тези тревожни тенденции.

Защо крайно десните партии печелят все повече подкрепа?

На първо място, се наблюдава все по-голяма криза на доверието и разочарование от основните партийни семейства - консервативни, социални, либерални. Те са част от политическия пейзаж на Европа от десетилетия и постепенно сякаш се обезличават в съзнанието на избирателите.

Еманципацията на западните общества до голяма степен обезличава управляващия елит, като поставя под съмнение неговата легитимност и компетентност. Времето на традиционните и легитимни лидери сякаш вече отминава, за да дойде часът на харизматичните, каквито са повечето популистки водачи. Затова и избирателите, които те печелят, смятат, че техните проблеми могат да бъдат решени от силен лидер. Популизмът изисква най-необикновените личности да водят най-обикновените хора.

Другите фактори, които обуславят появата на популизма, са развитието към постиндустриално общество, както и края на Студената война, в която традиционните партии са загубили своя исторически противник. Тези процеси отварят ниша за по-слабо идеологически партии и фаворизират популизма, който лесно се адаптира към проблемите на деня като имиграция, в това число враждебност към различните култури и религии, безработица, високи данъци и защита на националната идентичност и територия.

Редица лидери умело жонглират с популистката реторика, обръщайки в своя полза кризата на представителността и на традиционното политическо говорене дотолкова, че са възприемани като легитимни водачи. Доказателството са последните изборни резултати в Гърция, Франция и Унгария. Както и в цяла Европа, където за последните десет години единствените формации, които увеличават подкрепата си, са популистки.

Постмодерната политика е крехка, сложна и несигурна, което повдига въпроса за бъдещето на съвременните общества и обстоятелствата, при които държавната власт ще е в състояние да управлява. Загубата на легитимност, съпоставена с нарасналите очаквания на управляваните, прави демокрациите все по-неуправляеми. Поради тази причина е важно да се насърчават новите решения и начини на действие.

Размиването на политическото разделение „ляво-дясно“ и стремежът за заемане на центристски и консенсусни позиции по ключови теми от политическия и икономическия спектър създава своеобразен политически вакуум както в лявото, така и в дясното, а следователно и предостатъчно поле за действие за различни радикални формирания.

Икономическата и финансова криза в Европа накара много хора да преосмислят своите политически възгледи и да променят партийните си предпочитания, както и да си зададат въпроса дали управляващите партии са способни да вземат правилни решения в областта на икономиката. Същото се отнася и за проблема с бежанския поток - все повече граждани очакват единен европейски глас и бързи и работещи решения, но не виждат потенциал за подобни действия в традиционните партии.

Крайнодесните и популистки партии изключително много залагат на емоционалните аргументи в своето политическо говорене, като изкарват на преден план елементарни човешки страхове и допълнително подкопават усещането за сигурност у хората. За сметка на това разумните и логични послания биват измествани на заден план.

Новите технологии и интернет имат голямо влияние за информираността на гражданите и влиянието на крайнодесните и популистките партии. Контролът върху информацията и медийната среда се превръща в най-ценното оръжие, както в ръцете на правителството,

така и в тези на опозицията, но също така и на движения, които традиционно не са част от статуквото. Участниците в дискусиата се съгласиха, че тези партии получават сериозно медийно внимание и техните послания достигат в по-голяма степен до избирателите, особено до по-младите от тях. С други думи, крайнодесните и популистки партии са изключително умели в манипулирането на общественото мнение, докато традиционните партии на моменти са дори „летаргични“ и сякаш незаинтересовани от мнението на гражданите. Ниската избирателна активност в редица държави членки през последните години доведе и до по-сериозното присъствие на подобни партии в законодателните органи, където те получават трибуна за отправяне на своите послания.

Как може да се противодейства?

Вариантите са много и различни, но безспорно е това, че трябва да се действа навременно и решително.

Според участниците основополагащо е подобряването на гражданското образование и нуждата от сериозно инвестиране в политическото образование на младите хора. Много важен инструмент за противодействие е подобряването на подхода на комуникация на традиционните партии с гражданите - това е необходимост, която все повече прераства във въпрос за оцеляване.

Ключов способ за противодействие е силното политическо лидерство, което обаче се уповава на основополагащи за ЕС демократични ценности и диалог с гражданското общество и изграждане на усещане и ангажираност у избирателите, че политическите решения засягат всеки един от нас.

Сборник от доклади

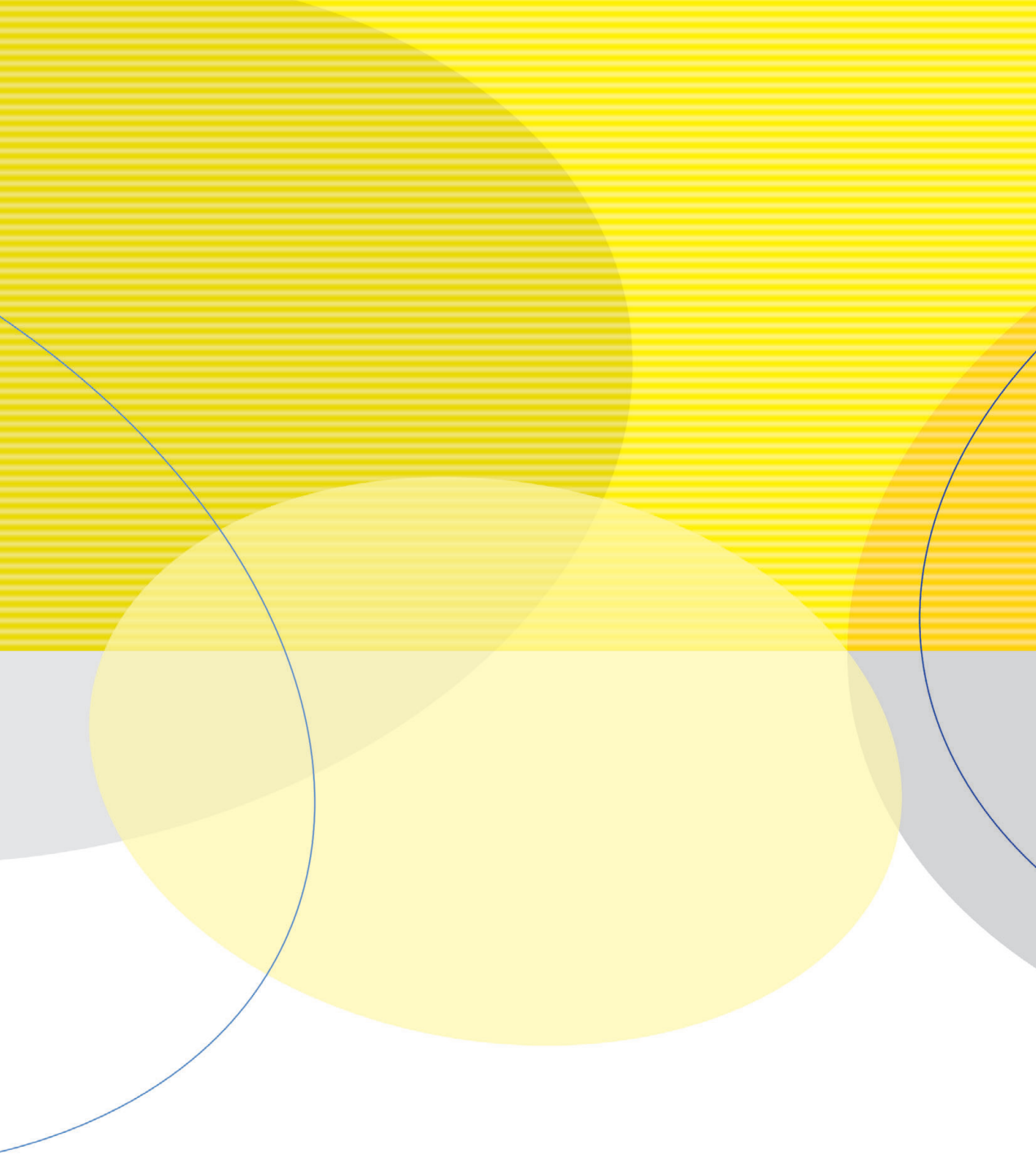
**Бъдещето на ЕС - ново начало
или предизвестен край?**

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

София, 2016 г.

ISBN 978-954-8702-37-9

MINEVA
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 789548 702379