

ДОКЛАДИ ОТ НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА ВИПУСК  
"ПРОФ. ИВАН ШИШМАНОВ", СПЕЦИАЛНОСТ "ЕВРОПЕИСТИКА",  
СУ "СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ"

# Европейският съюз икономика ч/или политика



Софийски университет "Свети Климент Охридски"  
и Фондация "Ханс Зайдел"

София, 2014 г.



## СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Студентска научна конференция на випуск  
„Проф. Иван Шишманов“, специалност „Европеистика“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
май 2014 г.

# Европейският съюз - икономика и/или политика

Софийски университет „Свети Климент Охридски“  
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2014 г.

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова

доц. д-р Калоян Симеонов

Добрин Станев

Снимката, използвана за корицата,  
е от аудио-визуалната библиотека на Европейската комисия -  
Central Audiovisual of the European Commission, © European Community

# СЪДЪРЖАНИЕ:

Европейският съюз - между икономиката и политиката <i>доц. д-р Калоян Симеонов</i> .....	7
--	---

## ПЪРВА ЧАСТ

### ДОКЛАДИ НА СТУДЕНТИТЕ ОТ ВИПУСК „ПРОФ. ИВАН ШИШМАНОВ“, СПЕЦИАЛНОСТ „ЕВРОПЕИСТИКА“

#### Раздел първи:

#### Демокрацията като ценност в Европейския съюз. Избори за Европейски парламент 2014 г.

Проблемът за „дефицита на демокрация“ в Европейския съюз <i>Александра Борисова</i> .....	23
---	----

История на изборите за Европейски парламент <i>Велизар Илиев</i> .....	28
---	----

Има ли смисъл да гласуваме на изборите за Европейски парламент - „гарантът за демокрация в Европейския съюз“ <i>Мелис Идризова и Михаела Танчовска</i> .....	35
--	----

Евроскептицизмът на изборите за Европейски парламент 2014 г. <i>Диляна Видева</i> .....	43
---	----

#### Раздел втори:

#### Европейският съюз - икономика

Младежката безработица - преодолим или нерешим проблем? <i>Мария Шопова</i> .....	57
---	----

Учебната мобилност сред младите хора -  
пречки и възможности  
*Мария Христофорова* ..... 64

Европейският съюз през призмата  
на българския студент във и извън родината  
*Ива Вангелова и Екатерина Радулова* ..... 72

**Раздел трети:  
Разширяване, асоцииране, добросъседство –  
икономика и/или политика**

Западните Балкани по трудния път  
към Европейския съюз  
*Елена Канева* ..... 87

Източно партньорство -  
пътят към стабилност и просперитет  
*Деница Маркова* ..... 96

Още не е загинала Украйна  
*Христо Стратиев* ..... 104

Мястото на Молдова в Източното партньорство  
*Ивелина Ралчева* ..... 110

Хипотезата Баку - следващият Киев?  
*Лиля Савова* ..... 120

Трудният път на Грузия  
към европейската мечта  
*Мария Петрова* ..... 129

**ВТОРА ЧАСТ**

**ДОКЛАДИ НА ДОКТОРАНТИ  
В КАТЕДРА „ЕВРОПЕИСТИКА“**

Европейската гражданска инициатива -  
две години по-късно  
*Виктор Михайлов* ..... 139

Инициативи на Европейския съюз и на държавите членки за повишаване на финансовата грамотност <i>Снежанка Колева</i> .....	151
Еволюция на регулирането на хармонизираните инвестиционни фондове в ЕС и хармонизиране на нехармонизираните (1985 - 2012 г.) Обобщен исторически поглед <i>Георги Георгиев</i> .....	160
Колко добре функционира в действителност единният дигитален пазар на ЕС? <i>Калин Томов</i> .....	175
Как ще ги стигнем... с Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020 г. <i>Кирил Стойчев</i> .....	183
Проблеми на прилагането на политиката на ЕС в областта на околната среда в България <i>Добрин Станев</i> .....	196



# ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ - МЕЖДУ ИКОНОМИКАТА И ПОЛИТИКАТА

Доц. д-р Калоян Симеонов

*„Единство в многообразието“ - мотото на ЕС*

## 1. Увод

В историята на Европейския съюз много често са се развивали на пръв поглед противопоставящи се течения и подходи. Процесът на европейска интеграция и изграждането на европейското обединение на практика обаче е било компромис между съответните крайни възгледи и резултат от постигане на консенсус между различните мнения. Не случайно и мотото на ЕС е „Единство в многообразието“.<sup>1</sup>

Едни от най-често противопоставящите се на пръв поглед тенденции са тези на поддръжниците на задълбочаването на европейската интеграция, от една страна, и от друга - на по-нататъшното разширяване на Европейските общности, а днес - и на ЕС. Задълбочаване *vis-à-vis* разширяване е една от най-регулярно споменаваните дилеми в теорията на европейското обединение. Историята през последните десетилетия е доказала обаче многократно, че всъщност подобна дилема не съществува и че процесите на задълбочаване и разширяване вървят успоредно и дори взаимно се допълват. Всяко едно разширяване на Европейските общности и Европейския съюз през годините е действало като катализатор за провеждане на реформи в институционалната архитектурата на ЕС и в европейското законодателство.

Друга от често споменаваните дилеми е по отношение на различните теории за начина на изграждане на Икономическия и паричен съюз и съз-

---

<sup>1</sup> Счита се, че мотото на Европейския съюз е възникнало през 2000 г. Любопитното е, че то е възникнало въз основа на предложения на ученици от цяла Европа. Основната идея на мотото е, че Европа и ЕС в частност имат различни народи, традиции и езици, но в същото време Съюзът е обединен от общи цели и ценности. За повече информация за мотото на Европейския съюз, виж : [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index\\_bg.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_bg.htm). Единство в многообразието би могло да се използва също така и като илюстрация на това, че ЕС се е изградил на базата на различни и допълващи се възгледи и идеи.



даването на обща европейска валута. Икономистите защитават тезата, че първо трябва да се постигне икономическо обединение между държавите членки - интегриране в максимална степен на бюджетните, данъчните и икономическите политики и достигане до синхрон и симетрия в проявлението на икономическите цикли в отделните държави членки. Те смятат, че едва след това следва да се върви към създаването на единната европейска валута. Монетаристите от своя страна са на мнение, че първо следва да се фиксират неотменимо националните валути на държавите членки или дори да се приеме общата европейска валута, което поради взаимобвързаностите в икономиката ще доведе до почти автоматично синхронизиране на икономическите политики и цикли<sup>2</sup>. На практика, обаче, изграждането на Икономическия и паричен съюз през 90-те години на миналия век е консенсус и компромис между двете школи - на икономистите и монетаристите, като то започва с успоредното интегриране на икономическите политики и предприемането на стъпките за създаването на единната валута.

Сравнително често срещана дилема в дебатите за Европейския съюз е също така и това дали той представлява по-скоро икономическо или политическо обединение между държавите членки. Както и по отношение на другите дебати за ЕС, така и тук на въпроса кое надделява - дали ЕС е икономически, или политически съюз, отговорът не е еднозначен, а зависи от гледната точка и основните защитавани тези. А в действителност ЕС е едновременно както икономическо, така и политическо обединение.

*Студентите от випуск „Проф. Иван Шишманов“ към катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“ и докторантите на катедра „Европеистика“ разглеждат в своите доклади от годишната конференция различни аспекти на Европейския съюз и неговата икономика или политика. Не случайно и конференцията, в която се обединиха тези доклади, бе под наслов: „Европейският съюз - икономика и/или политика“.*

По-долу ще обобщим някои от основните въпроси в тази сфера и ще добавим и някои допълнителни разсъждения. Първо ще анализираме някои по-обща концепции на това дали ЕС представлява икономически, или политически съюз. След това ще се спрем на изборите за Европейски парламент и дейността на тази институция. Специално внимание ще обърнем и на политиките на ЕС за разширяване, асоцииране и добросъседство. Накрая ще открием някои от основните изводи.

## **2. Европейският съюз – икономически или политически съюз**

Дебатът за това дали европейското обединение след края на Втората световна война представлява икономически или политически съюз започва

---

<sup>2</sup> За дебата между икономистите и монетаристите, вж.: Стоименов, М (2002), „Международни финанси“, Рекламна агенция „Очи“, стр. 733-734.

де факто още с първата стъпка на неговото реално изграждане<sup>3</sup> - подписването през 1951 г. на Договора за Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). Както е известно, договарът за ЕОВС е подписан от шест държави в Западна Европа по инициатива на френския министър на външните работи - Робер Шуман, и по идеята на френския комисар по планирането - Жан Моне. Икономическата идея за създаването на ЕОВС е съвсем прозрачна - изграждането на общ пазар за въглища и стомана, което да предостави възможност за съвместен контрол, планиране и оползотворяване на тези основни суровини и на техните продукти. Политическият замисъл обаче също е пределно ясен, като основният мотив е да се избегне опасността от нова война в Европа, както и да се преодолее може би завинаги френско-германското противопоставяне. За Франция това обединение е означавало повече контрол и достъп до запасите на Германия, а за Германия - възможност и за известно реабилитиране на международната сцена. Създаването на Европейската общност за въглища и стомана е на практика първата по рода си наднационална организация в една ключова политическа сфера, която до този момент е била от компетентността само на националните държави<sup>4</sup>.

Икономика и политика се смесват и при вземането на решение за създаване на още две общности с подписването на Римските договори през 1957 г. за Европейската общност за атомна енергия и Европейската икономическа общност.

Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ или Евратом) има за цел да се създадат условия за бързо развитие на атомната технология и нейното прилагане. В същото време този договор между същите шест държави, които са създали и ЕОВС, има за задача да се контролира използването на атомната енергия за мирни цели. Не трябва да се забравя, че именно в края на Втората световна война за пръв път бе употребено атомно оръжие, а веднага след нея на глобално ниво започна надпревара в областта на използването на атома за различни цели.

Европейската икономическа общност също съдържа както редица икономически цели за изграждането на общ пазар и някои общи политики, като например общата селскостопанска и общата търговска политика, така и политически задачи за още по-тясно обединение на Франция, Германия, Италия, Холандия, Белгия и Люксембург.

В промяната на наименованието на тази най-важна и всеобхватна от трите общности като че ли също се прокрадва дискусията между това кое надделява в процеса на европейска интеграция - дали икономическото, или политическото обединение. Европейската икономическа общност е пре-

---

<sup>3</sup> Под европейско обединение в случая имаме предвид създаването на Европейските общности, а по-късно и на Европейския съюз, а не визираме други по-скоро политически обединения на европейския континент, каквото е например създаването на Съвета на Европа.

<sup>4</sup> За повече информация, вж.: Портал Европа: „Европа от А до Я: Европейска общност за въглища и стомана“, <http://www.europe.bg/>.

именувана с влизането в сила през 1993 г. на Договора от Маастрихт, като новото име е Европейска общност. Основната причина за това преименуване е, че Европейската общност обхваща вече много по-широк кръг от политики, които се основават на наднационален подход.

През 80-те години на миналия век започват да се развиват по-интензивно такива общи политики в рамките на Европейската икономическа общност като например обща транспортна политика, обща политика за опазване на околната среда, обща политика за защита на потребителите и много други.

Може дълго да се спори, например, дали общата политика за опазване на околната среда има политически или икономически мотиви. Истината е, че тя е предмет както на едните, така и на другите мотиви. Основната идея е да се опази околната среда от вредните емисии във въздуха, да се предприеме политика за опазването на водите и качеството на почвите, да се въведат мерки за намаляването на вредния шум, да се създаде подходяща политика за управление на отпадъците, да се гарантира запазването на биологичното разнообразие и други.

Но освен политическите мотиви, разработването и приемането на обща политика за опазването на околната среда има и чисто икономически мотиви. Не може да се изгради един напълно интегриран вътрешен пазар между държавите членки, в който свободно се движат стоките, хората, услугите и капиталите, но в който има различни екологични стандарти и норми, които трябва да спазва бизнесът в отделните части на този пазар. Това би нарушило силно конкуренцията между държавите членки, които прилагат по-високи екологични изисквания, и тези, които имат по-ниски екологични норми. В страните с по-високи екологични изисквания себестойността на продукцията ще е по-висока поради необходимостта компаниите да възвърнат разходите си за инвестиции за реализиране на екологично чисто производство, което от своя страна оскъпява и цената на крайната продукция. Нещо повече, някои предприятия от страните с по-високи екологични норми е възможно да пожелаят да преориентират и да преместят своето производство в друга държава - членка на ЕС, където екологичните норми не са толкова високи. Именно поради тези икономически обстоятелства във вътрешния пазар на ЕС е напълно обосновано да има обща политика по отношение на опазване на околната среда.

Изграждането на европейски транспортни коридори също е свързано едновременно както с важни политически, така и със съществени икономически мотиви.

Една от най-важните промени в Договора от Маастрихт, а именно - създаването на европейското гражданство, има безспорни политически мотиви по отношение на по-задълбоченото легитимиране на европейското обединение, по-добрата дипломатическа и консулска защита в трети страни на гражданите от държавите - членки на ЕС, по-добра възможност за участие на местни избори и избори за Европейски парламент и други. Създа-

ването на европейското гражданство си има и своите чисто икономически мотиви, включително за тяхната по-лесна мобилност в рамките на ЕС.

Една от най-новите политики на ЕС, а именно - общата външна политика и политика на сигурност, също преплита в себе си политически и икономически елементи. В редица ситуации Европейският съюз е склонен да предприеме търговски и други икономически санкции с цел да въздейства външнополитически на една или друга страна, която се счита, че не спазва международните договори и норми. Обратното, много често Европейският съюз използва възможността за подписване на търговско или друго икономическо споразумение с трета държава, за да се опита да стимулира прилагането на европейските ценности на нейната територия, като например подобряването на защитата на правата на човека, обявяването на мораториум на изпълнението на смъртно наказание и не на последно място - стимулирането на провеждането на честни и демократични избори в тази трета държава.

Една от най-важните стратегии на Европейския съюз в най-новата му история, а именно Лисабонската стратегия, също е предмет едновременно на икономически и политически мотиви. Това е една стратегия, която е приета по време на Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. и има за цел да превърне ЕС в най-динамичната и конкурентоспособна икономика в света към 2010 г., която да е базирана на знанието и новите технологии. В тази стратегия водещи са три стълба, като на първо място е икономическият стълб, целящ постигането на по-голяма конкурентоспособност на икономиката на ЕС и засилване на научноизследователската и развойна дейност. Този икономически стълб обаче се допълва от социалния стълб, целящ модернизация на европейския социален модел чрез инвестиране в човешки ресурси и противодействие на социалната изолация, както и от екологичния стълб, който обръща внимание на обстоятелството, че икономическият растеж не трябва да е за сметка на подходящото оползотворяване на природните ресурси. Независимо от факта, че Лисабонската стратегия не успя да постигне напълно своите цели, тя имаше важно значение за засилване на дебата в ЕС какви икономически реформи и политически стъпки следва да се предприемат в Съюза, за да се засили и подобри в него икономическият растеж, конкурентоспособността и социалното измерение.<sup>5</sup>

Лисабонската стратегия не прави ЕС най-конкурентната икономика, базирана на знанието, в посочения срок от 2010 г. Затова и се приема една нова десетгодишна стратегия на ЕС, а именно стратегията „Европа 2020“, която отново е симбиоза от различни икономически и политически цели. Основната цел на стратегията „Европа 2020“ е постигането на растеж, който следва да е: а) интелигентен - чрез по-ефективни инструменти в образованието, изследванията и иновациите; б) устойчив - което да се постигне

---

<sup>5</sup> За повече информация по отношение на Лисабонската стратегия, вж.: European Parliament (2010), 'The Lisbon Strategy 2000 - 2010. An analysis and evaluation of the methods used and the results achieved', Final Report of the Directorate General for Internal Polices of the European Parliament, Brussels, 2010.

благодарение на решителното преминаване към нисковъглеродна икономика и конкурентоспособна промишленост и в) приобщаващ, със силен акцент върху създаването на работни места и намаляването на бедността. Стратегията „Европа 2020“ е насочена също така към пет амбициозни цели в областите заетост, изследвания, образование, намаляване на бедността и климат/енергетика<sup>6</sup>.

Стратегията „Европа 2020“ и нейните основни цели и приоритети отново потвърждават тезата, че икономическото и политическото начало в ЕС вървят ръка за ръка, че икономическото и политическото обединение не се противопоставят, а взаимно се допълват.

### **3. Избори и дейност на Европейския парламент**

След като от 1979 г. депутатите в Европейския парламент се избират директно от гражданите, а не са представители на съответните национални парламенти, правомощията и активността на тази европейска институция силно нараснаха. Увеличиха се значително също така както чисто политическите резолюции и декларации на Европейския парламент, така и неговите решения, които имат значим икономически оттенък.

През месец май 2014 г. се провеждат поредните преки избори за Европейски парламент, като предизборните дебати в отделните държави - членки на ЕС, включително и в България, се насочиха към различни теми както от икономическия живот, така и от политическия дневен ред на ЕС. Интересното е, че както в тази изборна кампания, така и в предишни изборни кампании за Европейски парламент, някои от основните дебати в отделните държави членки не са по европейски теми, а по-скоро по строго национални икономически и политически въпроси. Нерядко и изборите за Европейски парламент се приемат в една или друга степен като тест за съответното управляващо мнозинство в определена държава членка и за това дали то продължава да има достатъчната обществена подкрепа да управлява и на национално ниво.

Все пак на изборите за Европейски парламент, които се провеждат в периода 22-25 май 2014 г., няма да липсват и европейските теми. Една от най-важните от тях, която също има както икономически, така и политически последици, е тази за предприемането на мерки за справяне с икономическата и финансова криза, която започна в Европа през 2007-2008 г. Както се посочва и на страницата на самия Европейски парламент относно изборите през май 2014 г.: „европейските избори ще дадат възможност на гражданите да решат в каква посока ЕС да се развива през следващите пет години, за да достигне желаната цел за дългосрочно възстановяване на икономиката“. Според Европейския парламент пътят за излизане от кризата

---

<sup>6</sup> За повече информация за стратегията „Европа 2020“, вж.: Европейска комисия, „Европа 2020“, [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm).

е важна тема в предизборната кампания и затова той проведе серия от конференции за икономиката, финансите, заетостта, качеството на живота и ролята на ЕС в света<sup>7</sup>.

Анализът на дейността на Европейския парламент ще продължим с представянето на няколко скорозни примера за решения от страна на ЕП, които имат едновременно както икономически, така и политически характер.

Един от най-новите и показателни примери за това как депутатите в Европейския парламент все повече се стремят да наложат определени икономически решения, е гласуваната на първо четене в началото на април 2014 г. отмяна на таксите за роуминг на територията на ЕС, която би следвало да влезе в сила от 15 декември 2015 г. Също съгласно новите предложения доставчиците на интернет вече няма да могат да блокират или забавят определени услуги поради икономически или други причини. Всичко това е част от новия телекомуникационен пакет на ЕС, който бе предложен от Европейската комисия през септември 2013 г. Със своето гласуване депутатите в Европейския парламент съкратиха и списъка, който бе предложен първоначално от Европейската комисия и съгласно който в изключителни случаи доставчиците ще имат право да блокират или забавят достъпа до интернет.<sup>8</sup> Дали текстовете, които бяха гласувани от Европейския парламент, представляват повече специфично икономическо решение за стимулиране на телекомуникационния вътрешен пазар, или са по-скоро политика за по-добра защита и по-качествени услуги за потребителите на телекомуникационни услуги. Отговорът е някъде по средата, защото тези мерки, от една страна, представляват специфично икономическо решение, а от друга - стимулирането на определени политики на Европейския съюз. За да бъдат обаче приети тези текстове, те следва да се одобрят окончателно от Съвета на ЕС и от самия Европейски парламент.

Друго решение на Европейския парламент от средата на март 2014 г. също има едновременно икономически и политически мотиви. Това е одобряването на промени в директивата за радиооборудването, съгласно които следва да се въведе едно общо зарядно устройство за всички мобилни телефони, които се продават в Европейския съюз. Това определено ще има своите положителни икономически последствия за потребителите, както и известно намаляване на приходите на компаниите, търгуващи с мобилни устройства. То се очаква обаче да има и ефект в по-дългосрочен план и върху опазването на околната среда, като се предвижда сериозно

---

<sup>7</sup> За повече информация вж. следната страница на Европейския парламент, посветена на изборите през месец май 2014 г.: <http://www.elections2014.eu/bg>.

<sup>8</sup> За повече информация за гласуването на Европейския парламент, вж.: News.bg (2014), „ЕП гласува отмяна на таксата за роуминг от декември 2015 г.“, 3 април 2014 г. Повече информация за първоначалните предложения на ЕК се съдържа в: Европейска комисия (2013), „Комисията предлага важни промени за развитието на единния пазар в областта на далекосъобщенията“, Съобщение за медиите, Брюксел, 11 септември 2013 г.

намаляване на този вид отпадъци. Някои от анализите сочат, че с приемането и въвеждането в сила на подобно решение в ЕС ще се намалят електронните отпадъци с 51 000 тона годишно.<sup>9</sup>

Краткият преглед на решения на Европейския парламент от последните няколко месеца, които имат едновременно силен икономически и политически смисъл, ще завършим с одобряването през декември 2013 г. на директивата за ипотечните кредити. Европейският съюз притежава отдавна общи европейски изисквания по отношение на потребителските кредити, но едва през последните месеци той успя да одобри и общи правила по отношение на ипотечните кредити, които се дискутират близо 10 години в Съюза. Те представляват, от една страна, чисто икономически изисквания към ипотечните кредити, а от друга страна са важен елемент от политиката за защита на потребителите на финансови услуги.<sup>10</sup> Да не забравяме, че за някои семейства тегленето на ипотечен заем има дългосрочен финансов ефект, като някои от тези заеми са с продължителност около десет или двайсет години.

Европейският парламент все повече се стреми да влияе и на други решения по отношение на развитието на ЕС, които имат едновременно важно икономическо и политическо значение. Това са решенията в областите на политиките на ЕС за разширяване, асоцииране и добросъседство.

#### **4. Разширяване, асоцииране, добросъседство – между политиката и икономиката**

Процесите и етапите на разширяване на ЕС са едни от най-ярките примери за това как определени стратегически решения на Съюза могат да имат едновременно силно икономически и политически характер. Както вече посочихме, разширяването на ЕС много често поражда и дебата за това дали то следва да протича успоредно със задълбочаването на европейската интеграция, да го следва или дори напротив, да предхожда задълбочаването на интеграцията между държавите членки. В последния случай се приема, че всяко едно разширяване действа като външен шок за съществуващия до този момент ЕС, като този шок допълнително го стимулира да се реформира, в т.ч. и икономически.

В краткото изложение няма да се спираме на целия период на разширяване на Европейските общности, а след това и на ЕС, от първоначално шест държави членки до настоящите 28 държави - членки на ЕС. По-скоро ще обърнем внимание на статута на сегашните страни кандидатки и потен-

---

<sup>9</sup> За повече информация вж.: Дневник (2014), „ЕС направи стъпка към общото зарядно за всички модели мобилни телефони“, 13 март 2014 г.

<sup>10</sup> За повече информация за дебатите в Европейския парламент по проекта на директива за ипотечните кредити, вж. Дневник (2013), „Европарламентът прие новата директива за ипотеките“, 15 декември 2013 г.



циални кандидатки за членство в ЕС, както и на едни от основните икономически и политически мотиви на ЕС и тези страни в процеса на разширяване на Съюза.

В процеса на разширяване страните се разделят основно на две групи. Първата група са страните кандидатки, които вече са стартирали преговори за членство в ЕС или очакват всеки момент подобни преговори да бъдат инициирани. Втората група са страните - потенциални кандидатки за членство в ЕС, на които им е обещана европейска перспектива и бъдещо възможно членство в ЕС, но които все още не са готови да започнат преговори за присъединяване.<sup>11</sup>

В момента страните, които са със статут на страни кандидатки, са Сърбия, Черна гора, Македония, Турция и Исландия. От тях най-скоро преговори за присъединяване е започнала Сърбия, за която първата междуправителствена конференция се проведе на 21 януари 2014 г. Черна гора също започна сравнително скоро преговорите си за членство в ЕС, а именно на 29 юни 2012 г. като до момента е успяла да отвори сравнително малко преговорни глави, а още по-малко - временно да затвори. От страните кандидатки от Западните Балкани в една от най-деликатните ситуации е Македония, която е със статут на страна кандидат от декември 2005 г., но все още не може да започне преговори за членство с ЕС, най-вече поради спора за своето име с една от държавите - членки на Съюза, а именно Гърция. Да не забравяме, че в процеса на разширяване следва да има единодушие на настоящите държави - членки на ЕС, за да може едно или друго решение да бъде взето, включително решението за започване на преговори с определена страна кандидат.

Трите страни кандидатки от Западните Балкани имат много общи черти, като и трите са били републики в рамките на бивша Югославия, както и са преминали през последните десетилетия през сходни икономически и политически процеси. Техните мотиви за присъединяване към ЕС също са икономически и политически. Независимо от това между тях също има и известни различия.

От страните кандидатки може би най-специфичният случай е този на Турция. Турция бе подала молба за членство в Европейското икономическо пространство в далечната 1987 г., като статутът ѝ на страна кандидат бе признат едва през декември 1999 г., но без правото да започне веднага преговори за членство с ЕС. Преговорите за членство започнаха едва през 2005 г., но и до този момент не са напреднали съществено главно по поли-

---

<sup>11</sup> Третият възможен етап след тези на страна потенциален кандидат и страна кандидат е присъединяваща се страна. Това е етапът след приключването на преговори за членство и съответно подписването на договора за присъединяване към ЕС, но преди датата на пълноправно членство в Съюза. През този етап страната е активен наблюдател в процеса на вземане на решения в ЕС, но няма право на глас, като това е етапът, в който се провеждат и ратификационните процедури за договора за присъединяване на дадената страна към ЕС. Към момента, след присъединяването на Хърватия на 1 юли 2013 г., няма страни, които понастоящем да се намират в този присъединителен етап.



тически причини. Всъщност една от основните групи причини за евентуално членство на Турция в ЕС са именно икономическите причини. Не случайно Турция е подписала споразумение за митнически съюз с ЕС, което е в сила от 1995 г.

Друга интересна страна кандидат от икономическа и политическа гледна точка е Исландия. Тя започна преговори за членство в ЕС през юли 2010 г., но исландското правителство замрази тези преговори през май 2013 г. Както липсата на присъединяване на Исландия до този момент в ЕС, така и започването, а след това замразяването на преговорите за членство в ЕС се ръководи основно от икономически мотиви. Началото на преговорите за членство през юли 2010 г. бе продиктувано основно от резултатите за Исландия от икономическата и финансова криза, като в определен момент бе преценено от националните политици и обществото в страната, че за нея може би ще е по-добре да бъде част от един по-голям икономически блок, какъвто е ЕС, за да се справи с трудната ситуация, в която бе изпаднала. Замразяването на преговорите за членство, както и дългогодишната резистентност през последните десетилетия към членство в ЕС са продиктувани основно от нежеланието на Исландия да следва общата риболовна политика на ЕС, тъй като риболовът представлява основна индустрия за страната, а Съюзът съдържа много рестриктивни според Исландия правила в тази посока.

Друг икономически мотив, който влияе на статута и липсата на силен ентузиазъм в Исландия да води преговори за членство в ЕС, е обстоятелството, че заедно с Норвегия и Лихтенщайн тя е една от трите европейски държави, които заедно с ЕС-28 са подписали т.нар. Споразумение за Европейско икономическо пространство. То дава право на тези три страни да участват във вътрешния пазар на ЕС, но без да са обвързани от другите му общи политики или от превеждането на вноски в бюджета на ЕС. Негатив обаче остава, че тези три държави не могат да влияят на политиките на ЕС по отношение на неговия вътрешен пазар, защото те нямат формалното право да участват в процеса на вземане на решения в ЕС.

В момента има три държави, които са потенциални страни - кандидатки за членство в ЕС, но за които още не е взето решение за определяне на статут на страна кандидат с цел подготовката и начало на преговори за пълноправно членство в ЕС. Трите държави също са от региона на Западните Балкани, като това са Албания, Босна и Херцеговина, както и Косово, чиято независимост обаче не е призната от пет от настоящите държави - членки на ЕС. Липсата на решение за определяне на статут на страна кандидат се обосновава с различни причини, но те също съдържат в себе си както икономически, така и политически мотиви<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Повече информация за процеса на разширяване на ЕС, както и за настоящите страни кандидатки и страни потенциални кандидатки, може да се намери на страницата на Европейската комисия за процеса на разширяване на адрес: [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm).

Споразуменията за асоцииране са също един от интересните инструменти на ЕС за осъществяване на двустранни отношения с трети страни. Както се посочва и от самия Европейски съюз, това са споразумения, които имат едновременно за цел да установят с тази трета страна както по-добро икономическо, така и политическо сътрудничество<sup>13</sup>. Европейският съюз е подписал споразумения за асоцииране основно с две групи страни. От една страна, това са по-голямата част от страните кандидатки или потенциални кандидатки за членство. Втората група страни са една част от страните, които попадат в европейската политика на добросъседство. ЕС през годините е подписал и някои други ограничени по брой споразумения за асоцииране с трети страни.

Европейската политика за добросъседство, или както още се нарича официално от ЕС - Европейска политика за съседство, се отнася до непосредствените съседи на ЕС по суша или по море. По азбучен ред това са Алжир, Армения, Азербайджан, Беларус, Египет, Грузия, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Молдова, Мароко, Палестина, Сирия, Тунис и Украйна. Въпреки че Русия също е съседна страна, отношенията между нея и ЕС са обхванати от отделно стратегическо партньорство, което обаче е силно нарушено след последните събития в Украйна от пролетта на 2014 г.

Страните, обхванати от европейската политика на съседство, могат условно да бъдат разделени на три групи, които са много разнородни помежду си. Страните във всяка една от тези три групи също значително се различават една от друга. Първата група страни са от Северна Африка, като с повечето от тях ЕС има сключено т.нар. Средиземноморско споразумение за асоцииране. Втората група страни съставляват част от региона на Близкия изток, а третата са по източните граници на ЕС. В тази трета група попадат шест страни, спрямо които ЕС поде нова инициатива, която се нарича Източно партньорство и обхваща общо 6 страни - Украйна, Грузия, Молдова, Армения, Азербайджан и Беларус.

Независимо от силно разнородния характер на страните от европейската политика на добросъседство, ЕС има много сходни приоритети и цели по отношение на тези страни. В рамките на тази политика се приемат и планове за действие между съседните страни и ЕС, които съдържат подробен списък на съвместно договорени приоритети, които трябва да бъдат изпълнени от съседните държави и ЕС. Основен приоритет е подпомагането на икономическия растеж чрез подобряване на условията за трайни инвестиции и повишаване на производителността. Други приоритети са постигане и поддържане на макроикономическа стабилност чрез разумни парични и фискални политики; разработване на рамката за финансови услуги с цел подобряване на достъпа до финансиране, застраховки и други финансови услуги от значение за предприятията; подпомагане на научноизследователската и развойна дейност и подобряване на качеството на образованието; борба с корупцията; предприемане на институционални и съдебни

---

<sup>13</sup> Вж. следната страница на Европейска служба за външна дейност: <http://eeas.europa.eu/association>.

реформи, включително повишаване на капацитета на администрацията и други<sup>14</sup>. Както се вижда от приоритетите в тези планове за действие, те обхващат както чисто икономически въпроси, така и такива, които имат силно изразен политически характер.

## 5. Изводи

От самото начало на процеса на европейска интеграция - от създаването на трите Европейски общности, а след това и при изграждането на Европейския съюз, се преплитат успоредно както икономическите, така и чисто политическите цели и задачи на европейското обединение.

След провеждането на преки избори за Европейски парламент, от 1979 г. насам, икономиката и политиката в дейността на Европейския парламент също започват все по-силно да се преплитат.

Европейският съюз има също така едновременно много икономически и политически мотиви да провежда процесите на разширяване, асоцииране и добросъседство с трети страни.

На практика не съществува дилема за това дали Европейският съюз е едно по-скоро икономическо обединение, или има за цел провеждането на определени политики. Спокойно може да се твърди, че той е създаден и се развива на базата на консенсуса и на съвместното съществуване на двете цели и тенденции. По този начин ЕС не се намира между икономиката и политиката, а представлява една добра симбиоза между двете.

---

<sup>14</sup> За повече информация по въпроса вж. страницата на Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия по отношение на Европейската политика на съседство на адрес: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_bg.htm).

# ПЪРВА ЧАСТ

---

Доклади на студентите  
от випуск „Проф. Иван Шишманов“,  
специалност „Европеистика“



## РАЗДЕЛ ПЪРВИ

---

Демокрацията като  
ценност в Европейския съюз.  
Избори за Европейски  
парламент 2014 г.



# ПРОБЛЕМЪТ ЗА „ДЕФИЦИТА НА ДЕМОКРАЦИЯ“ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Александра Борисова

## 1. Увод

Следейки новините, касаещи Европейския съюз (ЕС), можем лесно да забележим, че те обикновено са негативни (или представени да изглеждат като такива). Напоследък изглежда, че се набляга по-скоро върху това какво не е наред в ЕС, а не толкова върху неговите достижения, малка част от които са изграждането на единния пазар за капитали, работна ръка, стоки и услуги, сплотяването на европейските нации, които споделят сходни ценности, опазването на мира, създаването на възможности за иновации и засилване на позициите на европейските държави на международната политическа и икономическа сцена. Докато надигналата се вълна от популистко антиевропейско говорене измества фокуса на европейския дебат, като приписва на ЕС несъществуващи негативи, изследователите работят над действителните проблеми на Съюза. Един тях е именно „дефицитът на демокрация“.

## 2. „Дефицит на демокрация“ ?

Най-общо зад понятието „демократичен дефицит“ стои тезата, че ЕС и неговите институции са недемократични и изглеждат прекалено сложни за обикновените граждани, тъй като начинът им на функциониране е непознат и далечен за тях.

Голяма част от изследователите и критиците на ЕС поддържат тезата, че той е недемократичен. Но техните аргументи твърде често стъпват върху митове и грешна интерпретация на факти. Или както Андрю Моравчик отбелязва: „твърдението, че е самоочевидно, че ЕС страда от „дефицит на демокрация“, всъщност не е подкрепено с емпирични доказателства“. (Moravcsik 2002: 605)

## 3. Защо не съществува такъв проблем?

За да бъде анализиран добре проблемът, е необходим критичен поглед и оценка както на аргументите в полза на горепосочената теза, така и на контрааргументите. Също така с цел по-добро разбиране на материята ще бъдат представени някои основни определения.



### 3.1. „Стандартната версия“

Въпреки че понятието няма точна и всеприета дефиниция, съществува негова „стандартна версия“. Като обобщава изразените гледни точки, Джоузеф Уейлър с помощта на свои сътрудници успява да я формулира<sup>1</sup>. Тя се възприема като теоретична отправна точка както за поддръжниците, така и за противопоставящите се на тезата за съществуващ „демократичен дефицит“ в ЕС и за неговите проявления. Включва следните характеристики:

- Отслабен контрол на националните парламенти.
- Малко правомощия за Европейския парламент (ЕП) въпреки постепеното им нарастване.
- Липса на истински европейски избори - предизборната борба протича по-скоро по национални въпроси и избирателите не получават правото да избират между европейски политики и европейски платформи. Освен това често избирателната активност в изборите за ЕП е ниска.
- ЕС е неразбираем за повечето граждани.
- ЕС приема политики, които голяма част от гражданите на страните членки не подкрепят - напр. валутна рамка за Икономическия и валутен съюз. На ниво ЕС правителствата могат да приемат политики, които в домашна среда не биха могли, защото са ограничени от национални парламенти, съдилища и заинтересовани групи.

### 3.2. Изследователи срещу „стандартната версия“

Съществуват възражения срещу т.нар. „стандартна версия“ на демократичния дефицит от страна на някои автори. Според Маджоне дефицитът, който съществува в ЕС, въобще не е дефицит на демокрация, а е „дефицит на легитимност“ или „криза на доверието“, който би могъл да се преодолее чрез промени в степента на прозрачност на вземане на решения, възможност решенията да бъдат преразглеждани от съдилища и омбудсмани, подобър контрол от страна на частни играчи, медии и парламентаристи на ниво ЕС и на ниво национални държави. Той твърди, че депутатите в Европейския парламент (ЕП) не могат да защитават интересите на гражданите толкова добре, колкото биха могли агенциите и работните групи на ЕС. Още повече, ако ЕС успее да увеличи легитимността на процеса на правене на политики чрез подобряване на процедурните механизми, неговата легитимност ще нарасне и проблемът за „демократичния дефицит“ ще изчезне. (Majone, 1994 :78 - 102).

Андрю Моравчик също се противопоставя на тезата за съществуване на демократичен дефицит в ЕС. Той твърди, че тази теза представлява мит, стъпващ върху неразбирането на самия демократичен дефицит, от пренебрегването на налични емпирични данни и преследването на идеала

<sup>1</sup> Weiler, J., Haltern, U. and Mayer, F., 1995

за пряка демокрация. Според него ЕС може да бъде демократичен до степента, в която са такива неговите членки. (Moravcsik 2008: 331 - 340)

## **4. Какво ни „казват“ Договорите?**

### **4.1. Гражданската апатия – прецедент или обичайно явление?**

Демократичният дефицит често се свързва с апатията на гражданите към политическия процес. Според д-р Матей Абвели ниската избирателна активност на изборите за ЕП е безспорен пример за демократичен дефицит, който той приписва на ниското ниво на разбиране на ЕС, неговите институции и работа като цяло. Това, което изследователите пренебрегват обаче, е фактът, че отдръпването на гражданите от политическото не е прецедент на ниво ЕС, а е характерно за повечето европейски демокрации. Още повече, гражданите косвено влияят на процеса на вземане на решения на ниво ЕС чрез избора си на политически партии, които сформират националните парламенти. Следователно, те са включени във всички решения, взети от Съвета. Според чл.10 от ДЕС всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза, а решенията се вземат възможно най-открито и най-близо до гражданството.

#### ***4.1.1. Европейският парламент - представител на гражданите***

Освен това избирателите имат право пряко да избират членовете на Европейския парламент. Известно е, че участието на ЕП в законодателната процедура нараства с всяка следваща ревизия - законодателните му правомощия са се увеличили многократно от годините, в които той има само консултативна роля. Благодарение на Договора от Лисабон повечето решения се вземат съвместно от Съвета, който представлява демократично избраните правителства на държавите членки, и от ЕП, който представлява директно европейските граждани (чл.10 ДЕС 2 - в рамките на Съюза гражданите се представляват пряко в Европейския парламент).

#### ***4.1.2. Диалогът между институциите и гражданството***

Друг аргумент на поддръжниците на тезата за „демократичен дефицит“ е, че той съществува и в общуването между гражданите и институциите на ЕС. Автори като McCormick отбелязват, че политиките вземат изключително важни решения, без да се допитат до гражданите чрез референдум. (McCormick 2008:119). Това създава демократичен дефицит, тъй като гражданите не могат пряко да повлияят на решенията, вземани от националните политици. McCormick посочва за пример факта, че в по-малко от петнадесет държави членки е проведен референдум за присъединяване към ЕО или ЕС (McCormick 2008:124). В този контекст обаче трябва да се запитаме дали референдумите са ефективен инструмент; дали е възможно гражда-

ните да направят информиран избор по такъв изключително сложен въпрос и не са ли резултатите от референдума отражение на медийна манипулация, информационно затъмнение и битка на лични интереси между различни политически формации в съответните държави.

Следващото разпространено мнение сред изследователите е, че тези институции, които се възприемат като „силни“ (като Европейската комисия и Съдът) почти не могат да бъдат държани публично отговорни, тъй като контролът, който се осъществява върху тях не е директен. (McCormick 2008:119).

Според чл. 9 от ДЕС обаче във всички свои дейности Съюзът зачита принципа на равенство между неговите граждани, които се ползват с еднакво внимание от страна на неговите институции, органи, служби и агенции.

По силата на чл. 11 ал. 2 от ДЕС институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. Според ал. 3, с цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Европейската комисия (ЕК) провежда широки консултации със заинтересованите страни.

Чл.11, ал. 4. от ДЕС гласи, че най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение в рамките на предоставените ѝ правомощия по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на договорите е необходим юридически акт на Съюза.

#### **4.2. Властта на националните парламенти**

Аргументът, че контролът на националните парламенти е отслабен, може да бъде оборен, като се вземе предвид последната ревизия на договорите - с ревизията от Лисабон се засилва тяхната роля - те трябва да „допринасят активно за доброто функциониране на Съюза“. Това се осъществява по няколко начина:

- като биват информирани от институциите на ЕС и биват нотифицирани за проектите на законодателни актове на Съюза в съответствие с Протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз;
- като следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурите, предвидени в Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност;
- като участват в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в механизмите за оценка на изпълнението на политиките на Съюза в това пространство, в съответствие с член 70 от Договора за функционирането на Европейския съюз и като участват в политическия контрол на Европол и в оценката на дейностите на Евроюст;

- като участват в процедурите за преразглеждане на договорите;
- като биват информирани за молбите за присъединяване към Съюза;
- като участват в междупарламентарното сътрудничество между националните парламенти и с Европейския парламент, в съответствие с Протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз (чл.12, ДЕС).

## 5. Заключение

В процеса на изследване на дефицита на демокрация в Европейския съюз може да се достигне до извода, че в институционалната му система няма нищо изначално недемократично. Въпреки това е възможно да бъдат направени промени, за да се преодолее проблемът за „криза на доверието“. Това може да бъде постигнато чрез увеличаване на прозрачността при законодателстване, множество информационни кампании и активно включване на гражданите в европейския дебат. Посочените действия зависят както от европейските институции, така и от държавите членки, които са дали изричното си волеизявление да зачитат „човешкото достойнство, [на] свободата, демокрацията, равенството, правовата държава...“

### Библиография:

Avbelj, M. Eumap. org. 'Can the New European Constitution Remedy the EU 'Democratic Deficit'?' 2005, <http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/avbelj> (February 27, 2008).

Majone, G. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standarts. *European Law Journal*, 4, 5-28.

Majone, G. (1994) 'The Rise of the Regulatory State in Europe'. *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 78-102.

McCormick, J. (2008) *Understanding The European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Moravcsik, Andrew: 'The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'', *Intereconomics: Journal of European Economic Policy* (2008): 331-340.

Moravcsik, A. In defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Harvard University*, 40.

Weiler, J., Haltern, U. & Mayer, F. *European Democracy and its Critique*. *West European Politics*, 18, 4-39.

# ИСТОРИЯ НА ИЗБОРИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

Велизар Емилов Илиев

Европейският парламент представлява институция, доказваща уникалния характер на Европейския съюз (ЕС). Всъщност, от една страна, почти всяка международна организация притежава парламентарна асамблея като например Съветът на Европа, Организацията за Средиземноморието, ОССЕ, НАТО и Организацията за черноморско икономическо сътрудничество. Това, което най-ярко отличава Съюза от останалите организации, е прякото избиране на депутатите от гражданите на ЕС.

Историята на парламента можем да проследим още от 1951 г. - годината, в която се подписва Парижкият договор и се създава ЕОВС. В договора е предвидено наличието на Обща асамблея, в която обаче депутатите не се избират пряко от гражданите, а в парламента се намират представители на националните парламенти. Тя се състои от 78 члена и заседава в Страсбург от 1952 до 1958 г. Краят на Общата асамблея е свързан с подписването на Римските договори от 1957 г. Важна крачка в развитието на интеграционните процеси в края на 50-те години на миналия век представлява решението трите общности - ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ да притежават една обща асамблея. По същото време се взема и решението тя да се нарича Европейска парламентарна асамблея.

Названието Европейски парламент (ЕП) започва да се дава от края на 50-те и началото на 60-те години, като официално това наименование се вписва в Единния европейски акт от 1986 г. Важна крачка в развитието на тази институция представляват разширените ѝ бюджетни правомощия, като решението за това се взема през 1970 г. и се допълва от изменението на Римския договор 6 години по-късно.

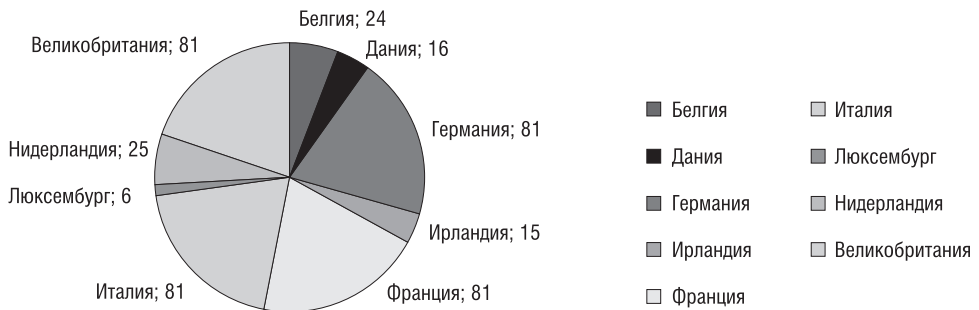
Изначално функцията на всяка институция в каквато и да било организация представлява защитата на интереси. В рамките на Европейския съюз имаме т.нар. институционален триъгълник, състоящ се от Комисия, Съвет и Европейски парламент. Те защитават, както следва, интересите на: Европейския съюз, държавите членки и гражданите.

В периода до 1979 г. членовете на ЕП се определят от националните парламенти. Това, от една страна, затруднява работата на депутатите, тъй като те упражняват двоен мандат и отделят твърде малко внимание на дейността си в Асамблеята. Решението евродепутатите да бъдат пряко

избирани от гражданите е взето от държавните и правителствените ръководители на държавите членки, които по това време са 9 на брой, по време на Европейския съвет на 12-13 юли 1976 г.

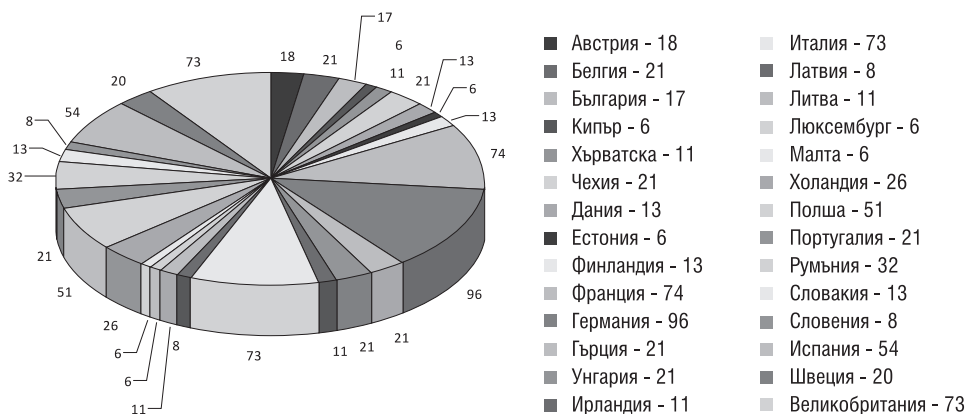
Първите преки избори са проведени през 1979 г. Те се провеждат на територията на Белгия, Нидерландия, Люксембург, Италия, Франция, Германия, Великобритания, Ирландия и Финландия. Броят на членовете в ЕП от всяка държава е представен във фигура 1.

**Фигура 1. Брой членове в Европейския парламент, разпределен по държави на първите избори<sup>1</sup>**



От 1979 г. насам ЕС се е увеличил с 19 нови държави членки, като броят на членовете, разпределен по национален признак за изборите през 2014 г., са представени във фигура 2.

**Фигура 2. Брой на членовете от всяка държава членка**



<sup>1</sup> Фигурите в настоящия доклад са по данни на Европейския парламент.

Преди да продължим по-нататък, трябва да направим уговорката, че евродепутатите не се групират в национални фракции, а образуват групи по политически признак в Парламента. Това се налага, поради функцията на Парламента да защитава правата на гражданите, а не на отделните държави членки.

На първите избори за Европейски парламент се отчита най-голямата активност на гражданите. През 1979-а тя достига до около 63 процента, след което започва да намалява с постоянни темпове. Високата избирателна активност на първите избори бихме могли да заключим, че се дължи на иновативността, която проявява Съюзът, вземайки предвид факта, че преките избори за парламент са нещо нетипично на наднационално ниво до този момент.

Когато разглеждаме политическите пристрастия на европейските граждани, трябва да отбележим и факта, че 70-те години на миналия век са белязани от икономическа криза, за която спомагат и петролните шокове. Както историята неведнъж ни е показвала - при наличието на криза общественото настроение се насочва към партиите в лявото пространство. (вж. фигура 3)

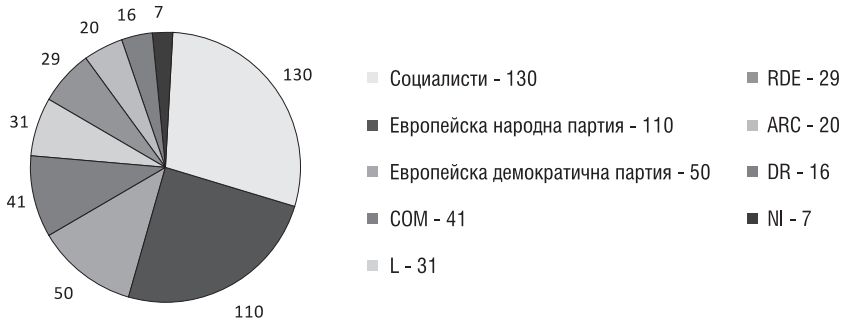
**Фигура 3. Разпределение на местата в парламента по партии след изборите от 1979 г.**



Съгласно учредителните договори следващите избори се провеждат след 5 години, колкото е и мандатът на парламента. Годината е 1984-та, а Съюзът се състои вече от 10 държави - Гърция става пълноправен член на Съюза. Броят на депутатите в парламента се увеличава с 24, като тези места са предвидени за Гърция.

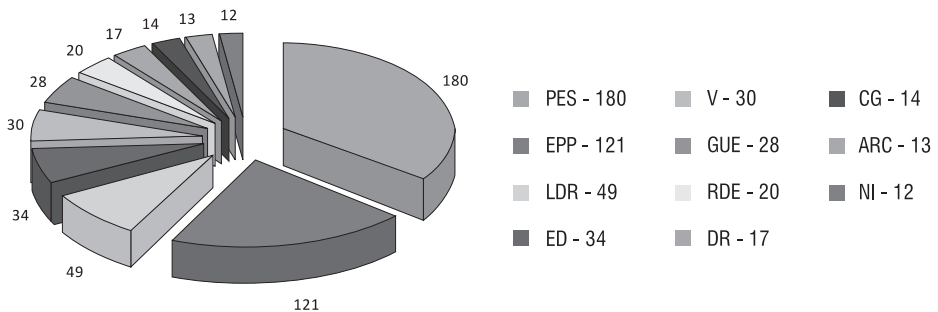
На новите избори не се забелязват драстични промени както по отношение на избирателната активност, така и по отношение на политическите настроения. Проучванията сочат, че около 2 процента по-малко от гражданите на Европейския съюз са подали своя глас. Забелязват се някои нови формации на политическата сцена, като например Алиансът на европейските демократи (RDE : Group of the European Democratic Alliance) (вж. фигура 4).

**Фигура 4. Резултати от изборите през 1984 г.**



На изборите от 1989 г. не се забелязват огромни промени в политическото настроение сред гражданите на Европейския съюз. Преди да направим генерално заключение по отношение на политическата сцена, трябва да отбележим факта, че третото разширение на Съюза е вече налице - към 10-те са се присъединили Испания и Португалия. Анализирайки данните, можем да установим, че заплахата към социалистите да отстъпят челното място е доста висока. Европейската народна партия бавно, но с равномерни темпове увеличава броя на своите привърженици. Краят на 80-те - началото на 90-те години европейското политическо пространство е белязано от навлизането на т.нар. зелени партии. Политиката търси нови насоки за действия, привличайки нови привърженици с иновативни методи. За пореден път на политическата сцена се доказва успехът на формациите, които насочват усилията си към нашумял проблем, какъвто е борбата за опазването на околната среда. Зелените си осигуряват 30 места след изборите. По време на този мандат забелязваме оформянето на една нова коалиция - коалицията между Европейската народна партия и партията на Европейските демократи, запазила своята цялост и до днес (вж. фигура 5).

**Фигура 5. Резултати от изборите през 1989 г.**

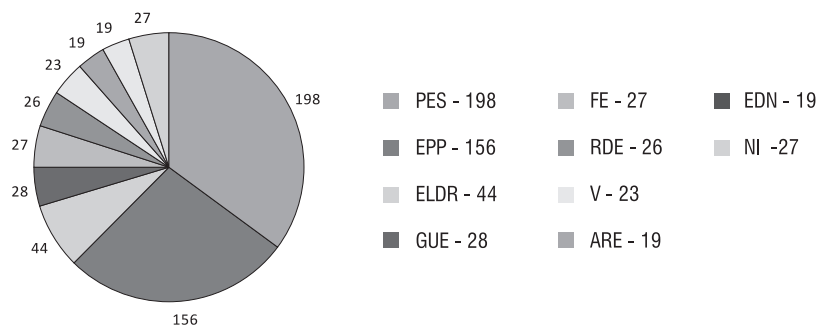


Броят на депутатите от Европейската народна партия приближава този на европейските социалисти. Изборите от 1994 г. представляват решителна крачка за първите, които влизат в коалиция с Европейските демократи,



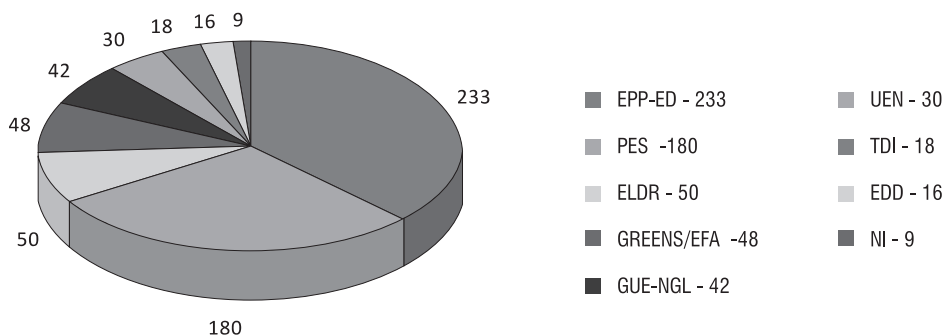
като заедно си осигуряват 158 места, или повече от 1/3 от местата в парламента (вж. фиг. 6). Макар и с добър старт, Партията на зелените не показва развитие, въпреки широката си популярност. От една страна, това може да се дължи на активната работа на т.нар. институционален триъгълник в посоката на опазването на околната среда с мерките, предвидени в Единния европейски акт от 1986 г.

**Фигура 6. Резултати от изборите през 1994 г.**



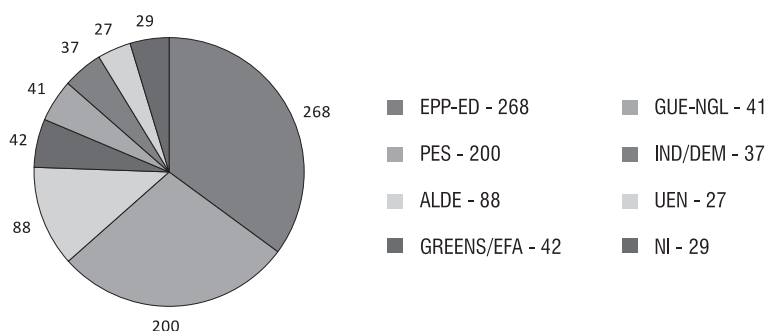
Изборите от 1999 г. за Европейски парламент са повратна точка в развитието на Европейската народна партия - за първи път от 25 години насам европейските социалисти са изместени от челната позиция. Въпреки всичко, последните запазват голяма част от електората си и успяват да заемат над 1/3 от общия брой места в парламента (вж. фигура 7).

**Фигура 7. Резултати от изборите през 1999 г.**



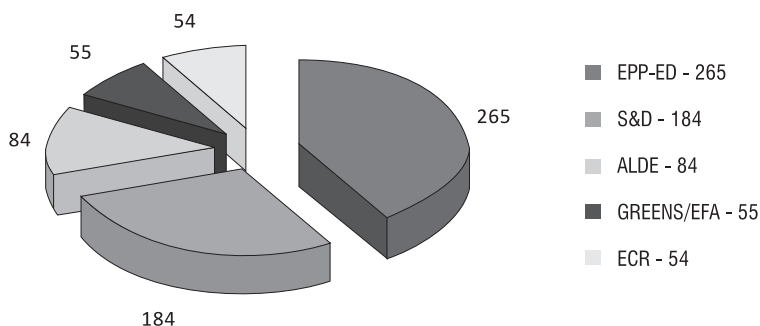
Разликата в политическите привърженици между Европейската народна партия и Европейските социалисти се задълбочава с годините и така на изборите през 2004 г. достига до 68 места в парламента, или представено по друг начин - първите са получили близо 40 процента подкрепа. Това, което най-ярко се забелязва, е увеличаването броя на депутатските места за Партията на зелените (вж. фигура 8).

**Фигура 8. Резултати от изборите през 2004 г.**



Освен с договора от Лисабон 2009 година е свързана и с поредните избори за Европейски парламент. За първи път от появата си на политическата сцена зелените не влизат в първите три политически сили, като на трето място по събрани гласове е Групата на Алианса на либералите и демократите за Европа. Разликата между първите две партии остава непроменена, а броят на независимите депутати се е удвоил (вж. фигура 9).

**Фигура 9. Резултати от изборите през 2009 г.**



Проследявайки историята на европейските избори, ние не само доказваме уникалния характер на Парламента на Европейския съюз, но и освен това показваме нуждата от неговото функциониране. Считан някога за „скъпа говорилня“, днес Европейският парламент утвърждава нуждата си от съществуване чрез редица реформи и предприети действия в защита на гражданите на Съюза.

## Библиография

Борхарт, П. К.-Д. (2011), АБВ на правото на Европейския съюз, София: Служба за публикации на Европейския съюз.

Европейски парламент / В миналото / Избори за Европейски парламент / Резултати от изборите: новият парламент, (2009). Свалено от <http://www.europarl.europa.eu>

Европейски парламент / За парламента / В миналото / Брой на членовете от всяка държава членка, (2009). Свалено от [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Ефтимова, М. В. (2012), История на Европа XX век, София, университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Жаке, Ж. П. (2007). Институционно право на Европийския съюз, София, университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Попова, Ж. (2011). Право на Европейския съюз. София, Сиела.

# ИМА ЛИ СМИСЪЛ ДА ГЛАСУВАМЕ НА ИЗБОРИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ - „ГАРАНТЪТ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“?

Мелис Идризова и Михаела Танчовска

В институционалния триъгълник на Европейския съюз (ЕС) Европейският парламент (ЕП) представлява гражданите. Той е единствената институция, чиито членове се избират в общи преки избори, а не чрез номинация от националните правителства. Въпреки това избирателната активност е ниска за целия ЕС. Проблемът е в това, че гласуването в изборите за ЕП изглежда безсмислено. Целта на този доклад е да докаже тъкмо обратното - че е смислено да се гласува в изборите за ЕП, защото благодарение на петте ревизии на договорите и в опит да се преодолее „демократичният дефицит“ мястото на ЕП в процеса на вземане на решения в ЕС днес, за разлика от началото на съществуването му, е много важно и защото ЕП е „гарантът за демокрация в ЕС“.

## **Историческа еволюция на Европейския парламент**

Проследяването на историческата еволюция на ЕП е важно по следните причини. Често ЕП се сравнява с националните парламенти и тъй като ЕП има много по-малко правомощия от националните парламенти (например няма право на законодателна инициатива - Европейската комисия (ЕК) е почти монополист в това отношение), неговата роля при вземането на решения се подценява. За да се оцени реално ролята на ЕП днес, трябва да се сравни с времето, когато е наричан „скъпа говорилня“.

От 1951 г., когато шестте държави основателки (Франция, Германия, Италия, Белгия, Нидерландия и Люксембург) подписват Парижкия договор, до 2009 г., когато влиза в сила Договорът от Лисабон, правомощията на ЕП значително се разрастват.

При създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) най-значимата институция е Върховната власт, а ЕП (тогава наричан Общо

събрание, а по-късно Парламентарна асамблея) е, както много хора го наричат, „скъпа говорилня“. По това време държавите членки сами решават как да назначават членовете на ЕП - чрез директни избори или чрез номинация от националните парламенти. За първи път Общото събрание е свикано през септември 1952 г. в Страсбург. То се състои от 78 члена, всички от които са били едновременно депутати в националните парламенти, упълномощени да участват в работата на Общото събрание като допълнение към основните им функции.

С Римските договори (подписани от същите шест държави основателки), с които се създават Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ) и Европейската икономическа общност (ЕИО), освен надзорни ЕП получава и правомощия да консултира и да дава мнението си на Съвета. С декларация, подписана в деня на подписване на Римските договори, Парламентарната асамблея става единна и за трите Европейски общности (ЕО). Тя включва 142 депутати и е свикана за първи път на 19 март 1958 г. в Страсбург.

С двата бюджетни договора от 1970 и 1975 г. ЕП получава бюджетни правомощия, включително правото да отхвърля бюджета, да го променя в рамките на определени граници и да одобрява или не годишния баланс. ЕП получава тези бюджетни правомощия, тъй като се променя начинът на формиране на бюджета на ЕО. Взема се решение вноските от държавите членки да се премахнат и да се премине към финансиране от собствени ресурси. При тези обстоятелства се налага мнението, че националните парламенти повече не биха могли да изпълняват ефективен контрол върху приходите и разходите на ЕО и че тази задача трябва да се прехвърли на ЕП. Въпреки че това решение се взема, ЕП все още се състои от членове, които са едновременно депутати и в националните парламенти. По тази причина на срещата на високо равнище в Брюксел през 1976 г. се решава членовете на ЕП да се избират в преки избори. Преките избори пък са причина да се разширят законодателните правомощия на ЕП, тъй като е немислимо парламент, избран пряко, да няма разширени правомощия.

Първите преки избори за членове на Европейския парламент се провеждат от 7 до 10 юни 1979 г. На тези избори са избрани 410 депутати, разпределени по следния начин: Германия, Франция, Великобритания и Италия разполагат с по 81 депутати, Нидерландия - с 25, Белгия - с 24, Дания - с 16, Ирландия - с 15 и Люксембург - с 6. Избирателната активност по време на тези избори е 63%.

С Единния европейски акт (ЕЕА) наименованието на Парламентарната асамблея, от дълго време наричана ЕП неформално, официално се променя на Европейски парламент. По-важното е, че се въвеждат две нови процедури за вземане на решение - процедура на сътрудничество и процедура на одобрение. Процедурата на сътрудничество позволява на ЕП да внася промени в законодателното предложение на ЕК, а процедурата на одоб-

рение позволява на ЕП да одобрява разширяването на Съюза и сключването на някои международни споразумения, т.е. макар и в ограничени области без одобрението на парламента Съветът не може да вземе решение. Тези две нови процедури са въведени в отговор на критиките за „демократичен дефицит“.

Следващите ревизионни договори продължават да разширяват правомощията на ЕП. С Договора за Европейски съюз (ДЕС), който влиза в сила през 1993 г., е въведена процедурата за съвместно вземане на решения - при нея съгласието на ЕП е задължително, за да се вземе решение в 15 законодателни области. ЕП получава също така правото да подканва ЕК да представя законодателни предложения и, от друга страна, да одобрява състава на ЕК като цяло.

Договорът от Амстердам, който влиза в сила през 1999 г., разширява областите, в които се прилага процедурата за съвместно вземане на решения до 32 и дава право на ЕП да одобрява председателя на ЕК, а Договорът от Ница (ДН), който влиза в сила през 2003 г., разширява броя на областите, в които се прилага процедурата за съвместно вземане на решения до 37.

Договорът от Лисабон (ДЛ), който с известно забавяне влиза в сила през 2009 г., разширява броя на областите, в които се прилага процедурата за съвместно вземане на решения до 90, и променя името ѝ на обикновена законодателна процедура. Бюджетната процедура се променя - бюджетът вече се одобрява съвместно от Съвета и ЕП. До този момент разходите в бюджета се делят на задължителни и незадължителни, като ЕП има правомощие да одобрява само незадължителните. Това разделение е премахнато от ДЛ. Председателят на ЕК се номинира от Европейския съвет, като се вземат предвид резултатите от проведените избори и се избира от ЕП. (Peterson and Shackleton, 2012).

## **Организация и функциониране на Европейския парламент**

Организацията на Европейския парламент напомня много тази на националните парламенти. Тя се урежда от вътрешен правилник, в който са уредени както организационни въпроси, така и тези, свързани с неговите правомощия и отношенията му с другите институции на ЕС. ДЛ предвижда максимален брой членове на ЕП - 750 + председателя, като максималният и минималният брой депутатски места за всяка държава членка са определени съответно по 96 и по 6. Националните мандати се разпределят спрямо принципа на регресивната пропорционалност. Това гарантира представителството на основните политически групи от всяка една държава членка.

## Депутатски места по страни след 2014 г.

21	17	21	13	96	6	11	21	54	74	11	73	6	8	11	6	21	6	26	18	51	21	32	8	13	13	20	73
БЕЛГИЯ	БЪЛГАРИЯ	ЧЕХИЯ	ДАНИЯ	ГЕРМАНИЯ	ЕСТОНИЯ	ИРЛАНДИЯ	ГЪРЦИЯ	ИСПАНИЯ	ФРАНЦИЯ	ХЪРВАТИЯ	ИТАЛИЯ	КИПЪР	ЛЯТВИЯ	ЛИТВА	ЛЮКСЕМБУРГ	УНГАРИЯ	МАЛТА	НИДЕРЛАНДИЯ	АВСТРИЯ	ПОЛША	ПОРТУГАЛИЯ	РУМЪНИЯ	СЛОВЕНИЯ	СЛОВАКИЯ	ФИНИЛАНДИЯ	ШВЕЦИЯ	ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

ЕП е съставен от политически партии, чиято цел е да „допринасят за формирането на европейско политическо съзнание и да изразяват волята на гражданите на Съюза“ (чл. 10, § 4 от ДЕС). Депутатите от ЕП се обединяват в политически партии на европейско равнище по политически признак, без значение каква е националността им, като в правилника изрично се забраняват еднонационални партии.

До изборите на 22 - 25 май 2014 г. ЕП е съставен от следните политически партии:

- Европейска народна партия (християндемократи) - 275 депутати;
- Група на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент - 195 депутати;
- Алианс на либералите и демократите за Европа (АЛДЕ) - 85 депутати;
- Европейски свободен алианс / Зелени - 58 депутати;
- Европейски консерватори и реформисти - 56 депутати;
- Европейската обединена левица / Северна зелена левица - 35 депутати;
- Група „Европа на свободата и демокрацията“ - 33 депутати;
- независими - 29 депутати.

Към ЕП се създават постоянни комисии, подкомисии, анкетни комисии и комисии по разследване. Тяхната основна функция е да подпомагат дейността на ЕП при реализиране на неговите правомощия. В момента действат 20 комисии като от тях 17 по вътрешните политики и 3 по външните. Постоянните комисии заседават един или два пъти месечно. По-важни такива комисии са: по външните работи, по правата на човека, по отбрана и сигурност, по международната търговия и др. С увеличаване на правомощията на ЕП нарастват и тези на постоянните комисии. Всяко едно законодателно предложение се разглежда в една от 20-те комисии, като има възможност да бъдат предложени промени както в предложението на Комисията, така и в позицията на Съвета.

Подкомисиите и временните комисии се създават във връзка с възникнали специфични въпроси, докато чрез анкетните комисии ЕП осъществява своите контролни функции. Дейността на всички комисии се координира от Съвета на председателите на комисии.

Отношенията на ЕП с трети страни се осъществяват от 34 делегации, които биват няколко вида:

- междупарламентарни делегации, които реализират отношенията с парламентите на трети страни, които не са кандидатки за членство;
- съвместни парламентарни комитети: за отношенията с парламентите на страните - кандидатки за членство в ЕС, и асоциираните страни;
- делегация на ЕП в Паритетната парламентарна асамблея - осъществява връзките с парламентите на страните от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн;
- делегация в Евро-средиземноморската асамблея.

Цялостната дейност на делегациите са координира от Съвета на председателите на делегации.

Цялостната дейност на ЕП се ръководи от председателя на ЕП и неговите 14 заместници. Заедно те образуват Бюрото на ЕП. Председателят на ЕП и заместниците му се избират за период от две години и половина с абсолютно мнозинство. Освен дейността на институцията, председателят ръководи работата на Бюрото и на председателския съвет. Той изпълнява и представителни функции както в отношенията на ЕП с другите институции на ЕС, така и във външните отношения. Към момента председател на ЕП е Мартин Шулц, който е представител на Партията на европейските социалисти.

Председателският съвет към ЕП се състои от председателя на ЕП и председателите на политическите групи. В компетентността му влизат организационни, бюджетни, административни въпроси, както и въпроси по законодателната програма на ЕП. ЕП се подпомага и от Генерален секретариат (ГС). Седалището на ГС е в Люксембург. Той наброява около 5800 служители.

Редовните пленарни заседания на ЕП се провеждат ежемесечно в рамките на 5 работни дни в Страсбург. По искане на мнозинството от депутатите, на Съвета или на Комисията могат да бъдат свикани извънредни и допълнителни сесии, които се провеждат в Брюксел (Попова, 2011).

## **Европейският парламент като гарант за демокрация в Европейския съюз**

За да бъдат действията на ЕС израз на общественото мнение, то трябва да бъде представено и да има тежест в процеса на вземане на решения. В зората на европейската интеграция със своите консултативни функции формираната Парламентарна асамблея (ПА) е доста далеч от ролята на представител на гражданите на държавите - членки в Общността тогава.

Образът на ЕП днес, една влиятелна институция с реална тежест в процеса на вземане на решения в ЕС, е дело най-вече на политическата воля на самата институция. Наричайки се сама „Европейски парламент“, се създава



императив тя да бъде представителна институция, каквото е и основната функция на всеки един парламент. Това е един вид зов на институцията да ѝ бъде отдадено значението, което има един национален парламент в една държава.

За да осъществява всички тези правомощия, към днешна дата ЕП трябва да черпи необходимата за това легитимност. Сега накратко ще бъдат проследени факторите, които влияят върху утвърждаването на легитимността на ЕП:

1. ЕП умело борави с инструментариума на учредителните договори за легитимиране на правомощията си. Голяма част от разширяващите се правомощия са придобити чрез ревизия на договорите. Нека не забравяме, че за да влязат в сила тези ревизии, трябва да бъдат ратифицирани от националните парламенти на държавите членки. Няма по-легитимен метод за увеличаване на правомощията от този. Вече утвърдил се като Европейски парламент и носещ характеристиките на тази институция, основната негова функция е представителна. Той е там, за да представлява нас - гражданите на ЕС, особено в процеса на вземане на решения.
2. ЕС е конструкция, в която законодателни правомощия притежава пряко избрана от гражданите институция. Факт е, че днес законодателни актове са основно тези, приети чрез обикновена законодателна процедура (бившата процедура по съвместно вземане на решения между Съвета и ЕП). Именно тези актове са с най-голяма юридическа сила сред актовете на другите институции на ЕС. Важна особеност при тази процедура е, че ЕП дори може да отхвърли законодателното предложение на второ четене.
3. Още в зората на европейската интеграция контролните функции са съпътствали ЕП. Пряко избраният парламент, осъществявайки контролните си функции върху останалите институции на ЕС, затвърждава политическата връзка на гражданите с ЕС.
4. След Договора от Лисабон гражданите имат право да внесат петиция до ЕП. Ако проблемът, изложен в петицията, е свързан с дейността на ЕС и пряко засяга вносителя, ЕП разглежда петицията. Така ЕП става отговорен пред европейските граждани за цялостната дейност на ЕС. Това засилва връзката между гражданите и Съюза и гарантира ефикасното и демократично функциониране на институциите, както е декларирано в преамбюла на договорите.
5. И все пак, най-важният фактор за утвърждаване на легитимността на ЕП остават преките всеобщи избори. Чрез тях се създава платформа, където гражданите на Съюза да изразят своята воля и интереси на ниво ЕС. По този начин избраният ЕП се ангажира да представлява именно тези интереси в процесите на вземане на решения. На практика се оказва, че ние сме тези, пред които стои задачата да гарантират демо-

крацията в ЕС. Европейският парламент е инструментът, чрез който гражданите могат да получат представителство в процесите на вземане на решения в ЕС и чрез който могат да гарантират демократичното начало. Затова в момент като този нашият вот се оказва с изключително значение. Зад нашия глас стои бъдещата посока, към която ще се насочи ЕС. Гарантът за демокрация се оказваме ние, представени от ЕП. Защото Европейският съюз е една качествено нова конструкция на международната сцена без аналог, чиито субекти сме и ние самите и чиито решения са носочени към нас. И сега, когато имаме шанса и най-вече правото да въздействаме, нека не забравяме принципа, макар и неписан: „Правила, а не пари“ (Шикова, 2011) и да накараме правилата да работят за нас.

## **Избори за ЕП – има ли смисъл да гласуваме?**

От 1979 г. досега избори са се провеждали шест пъти. Те се провеждат в новите държави членки, когато се присъединят, независимо че това може да стане в средата на мандата на ЕП, за да се предостави възможност на тези държави да имат свои представители в ЕП. Изборите се провеждат според националните законодателства и традиции на държавите членки, като се спазват няколко общи за целия ЕС правила - изборите трябва да бъдат свободни и тайни, да бъдат проведени чрез общо и пряко изборително право. Членовете на ЕП трябва да бъдат избрани в държавите членки въз основа на пропорционално представителство, като всяка държава решава дали да използва система с отворени или затворени листи. Както споменахме по-горе, на 22 - 25 май 2014 г. държавите членки за пореден път ще избират своите представители в ЕП - институцията в Европейския съюз, която представлява нас - гражданите на държавите членки. Всички характеристики и особености на ЕП, посочени по-горе в доклада, доказват колко важна е неговата роля в развитието на ЕС и колко важна, от друга страна, е нашата роля, защото една от основните ценности, на които се основава Съюзът, е именно демокрацията, гарант за която е Европейският парламент.

Предстоящите избори за ЕП са изключително важни, защото те ни дават право пряко да определим кой ще ни представлява в ЕС. Какъв ЕС искаме, зависи от това какви хора изпращаме да работят в европейските институции, защото те изработват политиките за бъдещото му развитие. Както се казва, когато ти дават - вземай; когато имаш възможност да избираш - избирай. Оформянето на ЕП, означава оформяне на ЕС, а това означава оформяне на собственото ни бъдеще. Има смисъл в това да участваме в оформянето на общото ни бъдеще, има смисъл в това да гласуваме в предстоящите избори за ЕП.

## **Библиография:**

Palmer, M. (1985), *The European Parliament - What it is? What it does? How it works?*

Peterson and Shackleton, (2012), *The institutions of the European Union*, Oxford.

Жаке, Ж. П. (2007), *Институционно право на Европейския съюз*, София, университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Попова, Ж. (2011), *Право на Европейския съюз*, София, Сиела.

Хикс, С. (2009), *Политическа система на Европейския съюз*.

Шикова, И. (2011), *Политики на Европейския съюз*, София, университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

# ЕВРОСКЕПТИЦИЗМЪТ НА ИЗБОРИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ 2014 г.

Диляна Видева

## Контекст

За да бъде този доклад по-ясен и да се разберат тенденциите, които се забелязват, една от които е евроскептицизмът, трябва да разгледаме контекста, в който се развиват изборите за Европейски парламент през май 2014 г.

На първо място, това е световната финансова криза, започнала през 2008 г., чиито последици - високата безработица и рецесията ще продължават да имат влияние и занапред. Кризата безпрецедентно нанася удар върху световната икономика и засяга силно държавите в Европа. Гърция, Ирландия, Португалия, Испания и Кипър стават причина за множество дебати и спекулации относно разпадането на еврозоната. Множеството заеми от страна на държавите донори и суровите икономии, условие за получаване на тези заеми, неимоверно създават напрежение и несигурност.

На второ място това е кризата в Украйна. Тя от своя страна влошава отношенията на международната сцена. На Украйна се налага да избира между Русия и евроинтеграцията. За държава като България, която е в близки отношения с Русия, се стига до противопоставяне между русофили и русофоби. Кризата в Украйна поставя на преден план нуждата от засилването на общата енергийна политика.

И на трето място това са новите клаузи, приети в Лисабонския договор през 2009 г., част от тях влизащи в сила едва след изборите през 2014 година. Ето защо рекламната кампания за предстоящите евроизбори гласи: „Този път е по-различно!“. От една страна, за първи път политическото разпределение на членовете на Европейския парламент ще определи кой ще бъде начело на Европейската комисия - изпълнителният орган на ЕС. Според новите правила ръководителите на правителствата в ЕС, които ще предложат кандидат за председател на бъдещата Комисия, трябва да направят това въз основа на резултатите от изборите. Европейският парламент ще избере новия председател на ЕК с мнозинство на съставляващите го членове, т.е. кандидатът трябва да получи поне половината

(376) от гласовете на всички 751 депутати в ЕП. В този контекст, европейските политически партии посочват своя кандидат за тази ръководна позиция преди изборите за Европейски парламент. Това ще позволи на гражданите да имат известна роля при избора на председател на Комисията.

От друга страна, значително нарасналите през 2009 г. пълномощия на Европейския парламент се усещат все по-силно, особено в момента, когато Европейският съюз се опитва да преодолее последствията от икономическата криза и членовете на ЕП изготвят законодателство в тази насока като например за ефективно бюджетно регулиране, за спасяване на банките в затруднено положение. Парламентът - единствената пряко избрана европейска институция, вече е първостепенна част от системата за вземане на решения в ЕС и има равнопоставена на националните правителства тежест по почти всички европейски закони.

## **Евроскептицизъм**

След като разгледахме ситуацията, в която се провеждат изборите за Европейски парламент, искам да насоча вниманието към темата на този доклад, а именно - евроскептицизма.

За поява на евроскептицизъм не може и да става дума. Това е тенденция, възникнала много по-рано. Можем да констатираме единствено засилване, отслабване, степен (твърд или мек) и най-вече причините за появата му, тъй като те са много и различни.

Европейският съюз е „Sui generis“ проект без аналог, за чието развитие и задълбочаване са необходими множество усилия и постоянство. Той е инструмент за водене на политики на много високо ниво - наднационално. От което следва неговата мащабност и фактът, че Съюзът служи за защита, утвърждаване, прокарване на национални интереси и, разбира се, постигане на консенсус. Няма как при тази си функция той да не е обект на конфликти и критика. Ето защо евроскептицизмът съществува още от самото начало на създаване на ЕС. Примерите в историята са много - от „политиката на празния стол“ през отрицателните референдуми на някои държави да се присъединят към ЕС (Исландия, Швейцария, Норвегия) до отказа на Великобритания да приеме еврото като своя валута.

## **Понятие**

Евроскептицизъм - скептично отношение спрямо европейската интеграция, изразяващо се в хаотична или постоянна и консолидирана опозиция на европейските политики или европейската идея като цяло.

Съществува ли само едно определение, характеризиращо евроскептицизма, имайки предвид множеството му разновидности?

В отговор на този въпрос разработките на Пол Тагарт и Алекс Шчербак от Европейския институт в Съсекс са много полезни. Те определят евро-скептицизма, разделяйки го на твърд и мек.<sup>1</sup> (Szczerbiak, Taggart 2002).

**Мек евроскептицизъм** е подкрепа за съществуването на Европейския съюз и членството в него, но противопоставяйки се на определени европейски политики и на федерална Европа. Или това е още скептицизъм, където се долавя мнението, че „националният интерес“ е ненаравно удовлетворен спрямо другите членове на Съюза.

**Твърд евроскептицизъм** - опозиция срещу ЕС и срещу европейската интеграция като цяло. Ето защо се наблюдава в партии, които смятат, че тяхната държава трябва да напусне ЕС или е налице опозиция на целия европейски проект в моментното му състояние.

Анализите<sup>2</sup> на Катарина Съоренсен от Датския институт за международни изследвания доразвиват тази концепция, предлагайки освен твърд и мек евроскептицизъм, четири подразделения на тях - **икономически, суверенен, демократичен, социален**. Нейното предложение се вижда ясно в следната таблица<sup>3</sup>:

Евроскептицизъм	Икономически	Суверенен	Демократичен	Социален
Мек	Недоволни от икономическите показатели на ЕС	Скептичен към все по-тесен съюз между държавите членки, което ще доведе до загуба на суверенитет	Критичен към сегашната институционална структура на ЕС, която страда от демократичен дефицит	Критичен към идеологическата ориентация на ЕС - в този случай ограничен до критика, че Европа не е достатъчно социална
Твърд	Желание ЕС да бъде напуснат поради недостатъчната му икономическа ефективност	Желание ЕС да бъде напуснат с аргумента, че Съюзът е заплаха за суверенитета на държавата	Напускане поради недемократичността на Съюза и неговата отдалеченост от хората	Напускане на ЕС поради липсата на достатъчно социални политики

Съоренсен посочва, че подвидовете евроскептицизъм не се самоизключват, те се преплитат в зависимост от държавата и нейните индивидуални характеристики.

<sup>1</sup> The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States by Paul Taggart and Aleks Szczerbiak

<sup>2</sup> 'Danish Euroscepticism: Unique or Part of Broader Patterns?', p 85, Catharina Sørensen.

<sup>3</sup> Таблица, съставена от Катарина Съоренсен.

- **Икономическият** е присъщ на онези, които не виждат икономическа полза за страната си от членството в ЕС. Имайки предвид последиците от световна икономическа криза, бихме могли да предположим, че икономическият евроскептицизъм е нараснал. Това трябва да се отнася и за еврозоната, където голям брой по-уязвими държави получиха много средства, за да не обявят банкрут и напуснат еврозоната. Всеизвестен е икономическият скептицизъм и на Великобритания.
- **Държавен суверенитет** - отношението към ЕС като към икономическо интеграционно обединение може да бъде положително, но всеки опит да се придаде на Съюза наднационален политически характер се отхвърля.
- **Демократичният евроскептицизъм** е свързан с проблема за дефицита на демокрация в структурите на ЕС. В този случай негативното отношение към Съюза не е породено от икономически причини или от страха, че може да бъде ерозиран държавният суверенитет, а от факта, че Европейският парламент е единственият пряко избран орган на ЕС, който при това има недостатъчно пълномощия. Голямата роля, която имат непряко избрани представители, и географската и културна дистанция между тези регулатори и обикновения човек на улицата също има значение за този скептицизъм.
- **Социалнополитически** - характерен обикновено за представители на левите политически сили, чиято критика към ЕС се основава на недостатъчната му социална насоченост.

## Евроскептицизъм в държавите членки

Интересно е да бъдат разгледани национални партии, които гледат голяма част от политическата си платформа именно на основата на критика към ЕС и партии, които се стремят да реформират Съюза.

### *Великобритания*

**Твърд евроскептицизъм** - UKIP е евроскептична, крайнодясна популистка партия, учредена през 1993 г. Досега не е печелила места в Камарата на общините, но на изборите за Европейски парламент резултатите са съвсем различни:

Година на гласуване	Брой гласували	% на гласовете	Спечелени места	Ранк
1994	155 487	1%	0	8
1999	696 057	6,7%	3	4
2004	2 650 768	16,1%	12	3
2009	2 498 226	16,6%	13	2

Освен това на местните избори през 2013 г. UKIP получава средно една четвърт от гласовете в общо 35 графства, където се гласува за местни органи на самоуправление. Това е най-добрият резултат за четвърта политическа сила след Втората световна война. На последните парламентарни избори през 2010 г. печели 3,1%, което не позволява да вкара представители в Долната камара на британския парламент. В Камарата на лордовете обаче има трима, които са напуснали своите партии, за да се присъединят към UKIP.

Партията е за напускане на ЕС и против миграцията. Изказванията на нейните представители в много случаи са оценявани като расистки.

Пример затова е нейният лидер Найджъл Фараж. Той заема тази позиция от 2006 г. и е бил член на ЕП като представител на UKIP от 1999 г. Той твърди, че Великобритания ще отвори врати за близо 29 млн. българи и румънци. Пропагандата му се базира и срещу падането на ограниченията след 2014 г. за български и румънски работници, както и на очерняне на тези две националности, като създава илюзията, че хиляди българи и румънци ще започнат да се преселват след 1 януари 2014 г.

Освен това отношението му към всякакви политически фигури е цинично и обидно. С това той всячески цели да не остава незабелязан. Той е типична личност за една популистка партия.

## **Какво именно е популизмът и какви са неговите отличителни черти?**

„Популизмът е нестройна система, чрез която се цели да се постигне широка мобилизация на масите срещу управляващите елити и държавните институции, като за тази цел не се търси подкрепата на традиционните политически представители (партии, профсъюзи, гражданско общество), а се разчита главно на харизмата на лидерите на движението и манипулацията на различни идеи и символи чрез медиите.“ (Светлозар Андреев)<sup>4</sup>

## **Характеристики на популизма<sup>5</sup>:**

Първо, популизмът се гради върху пълната противоположност на политиката като цяло, критикувайки установените политически партии и претендирайки за оригиналност и новост.

Второ, популизмът винаги изгражда концепция за миналото, която е опростена, неполитическа и имагинерна, от това „място“ той формира своите ценности.

---

<sup>4</sup> Политически изследвания от Българска асоциация за политически науки, стр.3, Видове популистки партии и бъдещето на демокрацията в България от Светослав Андреев.

<sup>5</sup> Rethinking populism in contemporary Europe - статия от Пол Тагарт.



Трето, той изгражда деления между добро и зло и „ние“ и „те“.

В съвременна Европа репертоарът на популистките партии е свързан с антиимиграцията, малцинствата, национализма, евроскептицизма, антиислямизма и шовинизма на благосъстоянието (Paul Taggart).

От цитираните по-горе характеристики проличава, че UKIP е популистка партия, притежаваща много от чертите на нейния типичен модел.

## **Мек евроскептицизъм – Консервативната и Юнионистка партия (Conservative and Unionist Party)**

Партията на консерваторите е партия с много дълга история, официално приема името Консервативна през 1894 г., но съществува много преди това. А през 1912 г. се обединява с партията на юнионистите. През 20-и век тя управлява в продължение на общо 57 години. Известни министър-председатели са Уинстън Чърчил (1940 - 1945) и Маргарет Тачър (1979 - 1990). Но докато първият призовава към Съединени европейски щати, втората спечелва името ѝ на най-евроскептична партия сред трите големи партии в Англия. Днес министър-председател е Дейвид Камерън, а депутатските места на консерваторите са най-многоборойни - 303/650 в Парламента и 25/73 в ЕП.

Това, което искам да покажа, споменавайки тези факти, е, че консерваторите са силна и авторитетна партия. Техният евроскептицизъм се заражда най-силно по време на управлението на Маргарет Тачър. Тя отказва да приеме еврото за английска валута, както е и до днес. Известна е със своята прословута реплика: „I want my money back“<sup>6</sup>, с която настоява за корекции в бюджета, за да може да се компенсира фактът, че Англия не може да се възползва от средства от най-скъпо финансираните европейски политики, като например общата селскостопанска политика.

Имаме възможност лесно да проследим сегашните възгледи на Консервативната партия за членството на Англия в ЕС, тъй като те са много ясно изказани в статията на Дейвид Камерън в „Телеграф“ и неговата реч за бъдещето на Европейския съюз и Великобритания.

---

<sup>6</sup> „Това, което искам, господин Палмър, е много просто: Искам си парите обратно.“ - Дъблин, петък 30 ноември 1979 г. по време на среща на върха на 9-те страни членки, която е на път да приключи, Тачър бива запитана от журналист на Гардиан, това ѝ дава възможност да нажежи климата на срещата и да предложи една проста формула, която ще обиколи света и ще провокира множество спорове. Англия плаща повече, отколкото получава. Трябва следователно, и то възможно най-бързо, това неравновесие да бъде поправено и да ѝ се върне това, което ѝ принадлежи. Нито повече, нито по-малко.“ Le Monde, 11.05.2005.

В своята статия от 15 март 2014 г. британският премиер за първи път излага списък с искания за преговаряне на условията за членство на Обединеното кралство в ЕС:

- по-строг контрол на „масовата миграция“ в рамките на Съюза при присъединяването на нови държави членки; за гаранции, че европейските мигранти няма да злоупотребяват с британската социална система;
- премахване на целта за създаване на „все по-тесен съюз“, заложена в договорите на ЕС;
- ограничаване на върховенството на Съда на ЕС в Люксембург над британските съдилища;
- повече възможности за блокиране на еврозаконодателство в националните парламенти;
- намаляване на бюрократичните ограничения пред бизнеса;
- засилване на правомощията на държавите членки за сметка на тези на Брюксел.

Той заявява, че ако успеят да реформират ЕС, той ще се бори за това Англия да остане страна членка и упреква евроскептичната партия UKIP, че не предлага реални решения.

В речта на Дейвид Камерън се признава, че евроскептицизмът на британските граждани е проблем, който не трябва да бъде подминаван с надежда да бъде решен от само себе си. Ето защо той заявява, че е за референдум, но не на този ранен етап, когато Европа е отслабена от кризата. Той предлага да се опита да извоюва реформиране на Европейския съюз и нови условия за членство. След като те бъдат факт, той обещава да проведе референдум.

## **Извод**

Англия е красноречив пример за икономически и изострен суверенен евроскептицизъм. Въпреки факта, че Камерън обещава референдум на своите избиратели, не смятам, че това е твърд евроскептицизъм, тъй като той търпи компромиси.

Партията на независимостта е абсолютно крайна, тя е за незабавно излизане от Европейския съюз.

Ето я и тънката граница между мек евроскептицизъм, който иска да действа като опозиция и да реконструира ЕС, и твърд евроскептицизъм - популизъм, предлагащ нереални, крайни решения, които не биха могли да бъдат изпълнени от притежаващия отговорността - правителството, без това да влоши неимоверно външнополитическите отношения на Великобритания и нейното вътрешно равновесие.

## Евроскептицизъм като форма на опозиция?

Някои автори твърдят, че евроскептицизмът на национално ниво, а впоследствие и на европейско е признак за легитимност и демократичност на институциите на ЕС. Аргументите са, първо, че Европейският парламент е отражение на своите европейски граждани. Второ, че това е една нова форма на опозиция, каквато в ЕП всъщност не съществува и която традиционни европейски партии като ЕНП и ПЕС не са в състояние да бъдат (Nathalie Brack).

Реална опозиция в ЕП няма, тъй като мнозинството в парламента не предопределя политиката, водена от Съюза, нито разполага със законодателна инициатива. ЕП си поделва тази функция с две отделни институции - Съвета и Европейската комисия. Той не може да има законодателна инициатива, тъй като бюджетът на ЕС не идва от Европейската комисия, която ЕП избира, а идва от отделните правителства и вноските, които те отделят за бюджета. Ето защо аналозите с националните парламенти са толкова сложни. Затова упрекуването в демократичен дефицит на базата на сравнения с национални институции е подвеждащо.

## Опозиция

Процесът на управление би трябвало да се разглежда не само в светлината на това какво правят онези, в чиито ръце е властта, и как те се разпореждат с нея, а също така, имайки предвид и тези, които ѝ се противопоставят.

Неоспоримо е, че един от фундаментите на развитието на демокрацията е признаването правата на политически и социални актьори публично да критикуват и предизвикват управляващите, техните действия и политики.

Статията на Натали Брак, озаглавена „Даването на гласност на евроскептичните депутати в ЕП е важна част от превръщането на интеграционния процес в много по-легитимен“. Тя твърди, че евроскептицизмът ясно ще очертае граница на процеса на интегриране за момента и ще подобри откритостта на дебата за бъдещето на Европа.

От една страна, това твърдение е вярно, ако се отнася за евроскептични партии, които отговорно съгласуват политиките си с външно и вътрешнополитическата ситуация. Те ще се стремят да променят, реформират и подобряват ЕС. Това ще става на базата на двустранни компромиси. От друга страна, ще звучи наивно, ако се говори за популистки партии: крайно леви, крайно десни, антиислямски, които проповядват език на омразата и национален егоизъм. Те рушат основата на дебата и го размиват, въвеждат в публичния дискурс недоверие към всичко познато на политическата сцена.

## **Франция**

Във Франция твърд евроскептицизъм защитава крайнодесният Национален фронт с лидер Марин льо Пен. На последните президентски избори тя постига най-добър резултат за своята партия от нейното създаване, нареждайки се на трето място на първия тур на президентските избори (виж таблицата).

<b>Кандидат</b>	<b>Икономически</b>	<b>Първи тур</b>	<b>%</b>	<b>Втори тур</b>	<b>%</b>
Франсоа Оланд	Социалистическа партия и Радикална лява партия	10 272 705	28,63%	18 000 668	51,64%
Никола Саркози	Съюз за народно движение	9 753 629	27,18%	16 860 685	48,36%
Марин льо Пен	Национален фронт	6 421 426	17,90%		

Нейните ключови аргументи са, че Франция е загубила суверенитета си след създаването на ЕС. Партията заема категорична позиция срещу глобализацията и говори за защитата на заетостта за работническата класа. Реториката на Националния фронт получи по-голям отзвук в последните две години, тъй като все повече френски избиратели изглежда одобряват партията. Социологическо изследване от януари 2014 г. на седмичника „Журнал дьо Диманш“ показа, че 23% от анкетираните заявяват, че смятат да гласуват за партията на Марин льо Пен през май 2014 г. В същото изследване бившата управляваща партия Съюз за народно движение получава подкрепата на 21% от анкетираните, а Социалистическата партия на президента Франсоа Оланд - 18 %. За сравнение Националният фронт спечели едва 6,34% от гласовете на избирателите на последните избори за Европейски парламент през 2009 г., или само три места.

На общинските избори във Франция през 2014 г. резултатите на Националния фронт са също по-високи от предходни години. Това са избори, за които се казва, че управляващата партия е разгромена от опозицията, а крайно дясната партия постига много силен резултат. Тези избори се провеждат при много ниска избирателна активност.

### **Други европейски държави**

В таблицата по-долу са изброени някои от евроскептичните партии в една част от европейските държави, като списъкът на държави и на евроскептични партии не е изчерпателен.

<b>Държава</b>	<b>Евроскептична партия</b>
Франция	Национален фронт
Англия	UKIP, Партия на консерваторите и йонистите
Дания	Датска народна партия
Австрия	Австрийска партия на свободата
Финландия	Истински финландци
Италия	Северна лига
Швеция	Шведски демократи
Холандия	Партия на свободата
Белгия	Фламандски интерес
Германия	Алтернатива за Германия

## **Евроскептицизъм в Европейския парламент**

Европейският парламент е единствената пряко избрана институция на ЕС. В момента местата в парламента са 766, след изборите през май 2014 те ще са 751 на брой.

Той е съставен от европейски политически партии. Тринадесет партии ще участват на изборите през 2014 г. От своя страна тези партии се присъединяват или съставят политически групи в парламента. Съществува разлика между европейски групи и партии.

Групите в парламента са коалиции, които понякога са формален представител на европейска партия, но друг път са коалиция между известен брой европейски партии, национални партии и независими депутати. Ползите от създаването на политическа група са тежестта, която биха могли да имат по-малки партии. Освен това се получават субсидии от ЕП и гарантирани места в комисиите на Европейския парламент, които не са позволени за независими депутати. Условие за създаване на група са най-малко 25 членове на ЕП, от най-малко 7 държави членки. За пример евродепутатите от UKIP не участват в европейска политическа партия, а единствено в европейска група - Европа на свободата и демокрацията.

Европейски политически групи и политически партии, формирани след изборите за ЕП през 2009 г., са представени в следната таблица.

Групи	Европейски партии	Година на създаване	Места
Европейска народна партия	Европейска народна партия	2009	274
Прогресивен алианс на социалистите и демократите за Европа	Партия на европейските социалисти	2009	195
Алианс на либерали и демократи за Европа	Европейска демократическа партия	2004	85
Зелените-Европейски свободен алианс		1999	58
Европейски консерватори и реформисти	Партия на европейските либерали демократи и реформатори	2009	56
Група на Обединената европейска левица/Северна зелена левица	Европейска зелена партия Европейски свободен алианс	2009	35
Европа на свободата и демокрацията	Алианс на европейските консерватори и реформисти Европейско християнско политическо движение	2009	33
Независими			30
		Тотал	766

Добър пример за мек евроскептицизъм е политическата група на Европейските реформатори и консерватори в Европейския парламент. Тя е консервативна и антифедералистична, евроскептична политическа група в ЕП. Тя е създадена през юни 2009 г., веднага след изборите за ЕП. Групата разполага с 57 места в ЕП, което я прави петата най-голяма група в ЕП. В тази група членува и европейската партия Алианс на европейските консерватори и реформисти (The Alliance of European Conservatives and Reformists - AECR). Тя е създадена на 1 октомври 2009 г. и е най-бързорастващата се партия. Състои се от 15 партии от 12 държави, както и петима независими членове на Европейския парламент преди изборите през май 2014 г.

Най-големите национални партии са Консервативната партия на Великобритания, начело с Дейвид Камерън, който в момента е министър-председател, две полски партии и една партия от Република Чехия.

Някои от примерите за твърд евроскептицизъм могат да бъдат обобщени, както следва:

- Европа на свободата и демокрацията (Europe of Freedom and Democracy - EFD), политическа група в ЕП, в която най-голяма партия е UK Independence Party (UKIP). Тази група е най-евроскептичната в Европейския парламент 2009-2014. Тя е коалиция между 10 национални партии, най-голямата от които е Британската независима партия (UK Independence Party - UKIP), чийто лидер е небезизвестният Найджъл Фараж.

- Марин льо Пен, лидерката на Националния фронт (Франция) и Герт Вилдерс от Партията на свободата, отличаваща се с антиислямистката си политика (Холандия), имат сключено споразумение за създаването на политическа група след изборите през 2014 г. В нея искат да се включат и други подобни партии от Австрия (Партията на свободата), Белгия („Влаамс беланг“), Италия (Северна лига) и Швеция (Шведски демократи). Марин льо Пен печели популярност във Франция въпреки крайнодесните възгледи на Националния фронт. Поради крайнодесните възгледи на този бъдещ съюз UKIP отказват своето участие.

## Библиография

Taggart, Paul and Aleks Szczerbiak, 2002, „The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States; Sussex: Sussex European Institute.

Catharina Sørensen (2008), Danish Euroscepticism: Unique or Part of Broader Patterns?

Svetoslav Andreev (2007), Types of Populist Parties and the Future of Democracy in Bulgaria, Българска асоциация за политически науки, брой 4/2007.

Paul Taggart - 05.12.2012, Rethinking populism in contemporary Europe, article.

Nathalie Brack - Giving a voice to Eurosceptic MEPs in the European Parliament is an important part of making the integration process more legitimate.

Nathalie Brack and Sharon Weinblum (2007), What do we mean by 'political opposition': a theoretical perspective.

## РАЗДЕЛ ВТОРИ

---

Европейският съюз -  
икономика





# МЛАДЕЖКАТА БЕЗРАБОТИЦА - ПРЕОДОЛИМ ИЛИ НЕРЕШИМ ПРОБЛЕМ?

Мария Шопова

Безработицата е налице, когато даден индивид, група и хора са без работа, докато в същото време активно търсят такава<sup>1</sup>. Да, наистина, това е първото нещо, което виждате при опита да си да потърсите информация за безработицата в интернет. Дефиницията е правилна, въпреки че вие не търсите дефиниции. Такива не търся и аз, защото не са необходими. Необходими са опит, решение, действие, приложение, равностметка, след това следващи решения и още действия. Всичко това ме предизвиква да потърся причините на определения като „нерешим“ проблем с младежката безработица, което от своя страна провокира доста въпроси „защо“ и „как“, на които се опитам да дам отговор в долните редове.

В днешно време безработицата е един от най-големите проблеми, с които се сблъсква обществото ни. Важно е навреме да се обърне внимание на това, тъй като всички знаем, че нейните размери постоянно се разрастват, а това в един момент ще бъде повече от пагубно.

Особено силно засегнати от безработицата са т.нар. „рискови групи“, част от които са и младежите. Те са тази социална група, която е бъдещето на обществото, но, забележете, че у нас всеки втори младеж е на трудовата борса, а това води след себе си до много сериозни последици. Една от тях е фактът, че България заема челните места в ЕС по темп на нарастване на безработицата сред младите хора. Причините за това са не само финансови, но и организационни. Те могат да се търсят както в структурата на образователната система, която не съответства на нуждите на пазара, така и в ниското заплащане, трудното започване на първа работа и липсата на информация. Оттук има само два възможни изхода: младежите да останат в капана на бездействието, разчитайки на родителите си, някои от които работят в чужбина, или да напуснат страната с цел търсене на по-добра реализация, а по този начин да се изгубят ценни кадри с интелектуален потенциал и безброй добри възможности за развитие. Тъкмо поради тези причини са необходими образователна реформа, подобрене в социалната политика и ефективни мерки за намаляването на бедността и повишаването

---

<sup>1</sup> Международна организация на труда (October 1982). Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment, and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labor Statisticians. Достъпна на <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>

на конкурентоспособността, като действията на държавата да бъдат подпомогнати и от частния сектор, за да може този проблем най-после да се превърне от нерешим в преодолим.

През последните години се утвърждава като практика медиите и управляващите да стряскат обществото със заглавия и изявления от типа на „всеки трети младеж е без работа“. В резултат на това постоянно се заделят огромни европейски и национални средства по програми за консултация, обучение и заетост на младите.

Въпреки това, обаче, безработицата при неучащите младежи до 25-годишна възраст у нас рязко се е увеличила през последната година, като тя е над средната за младежката безработица в ЕС и само за януари 2014 г. тя е на ниво 30%, или 68 хиляди души, сочат данни. Спрямо предходния месец ръстът е в размер на 0,6 на сто. Година по-рано процентът на безработни сред младежите под 25-годишна възраст е 27,8%, а за сравнение с останалите държави от ЕС, България е на седмо място по безработица.

Като цяло 2013 г. е била най-лошата за Италия от началото на кризата през 2008 г., защото за пет години безработните там са станали с 984 хиляди души повече, като половината от тях са загубили работата си през последната година. Така безработицата в Италия достига рекордните 12.9 на сто, а сред младежите е още по-фрапираща - 42.4 на сто.

Нивото на безработица сред младежите в ЕС през януари 2014 г. е 23,4% (23,7% през януари 2013 г.) и 24% (24,1% през януари 2013 г.) в еврозоната. Най-ниски нива на този показател са отчетени в Германия (7,6%), Австрия (10,5%) и в Холандия (11,1%), а най-високите - в Гърция (59% през ноември 2013 г.), Испания (54,6%) и в Хърватия (49,8%).<sup>2</sup>

Дори погледнато на ниво ЕС, става ясно, че нещата не вървят по план, но причината за това не е в недостатъчния обхват на редицата осъществени инициативи за младежи или пък в тяхната ефективност. Напротив, резултатите от тях са видими, а въпросът, който трябва да си зададем е: Наистина ли са еднакви причините за съществуването на феномена „младежка безработица“ и осъзнаваме ли значението на следствията от него.

Безработицата е едно многолико явление и хората се оказват безработни по различни начини, които трудно могат да се класифицират. Важно е да се разбира самото значение на това явление, както и в какви форми се проявява, защото само въз основа на познанията ще можем да осмислим ситуацията и да достигнем до решения за предприемането на ефективни мерки.

Трите основни форми, които безработицата приема, са текуща, структурна и циклична, като те имат няколко разлики. Текущата безработица произтича от непълната информация за работни места, за квалификацията

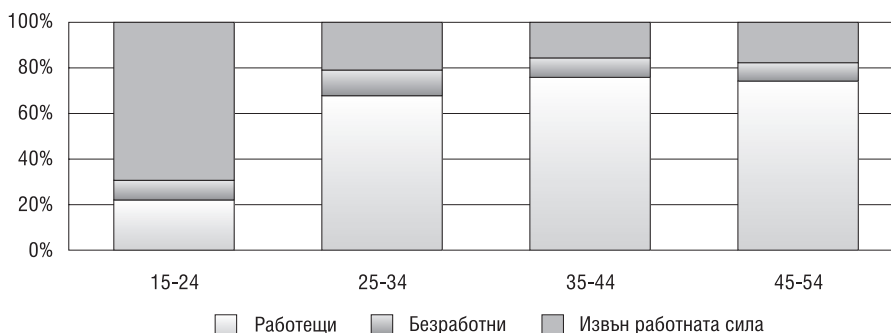
---

<sup>2</sup> Алексиев, Я. (19.07.2013), „Младежката безработица - мит за милиони“, Институт за пазарна икономика, достъпна на <http://ime.bg/bg/articles/mladejkata-bezrobotica-mit-za-milioni/>

на търсещите работа и т.н.; структурната е следствие от техническия прогрес и последвалите структурни изменения в производството и заетостта, водещи до освобождаване на труд при старите работни места и търсене на труд в нови производства, а цикличната се обуславя от самите икономически цикли.<sup>3</sup> Освен всичко това безработицата е и начин, чрез който съвременните национални икономически системи се приспособяват към изменящия се стопански ред. И едното, и другото предполагат различни равнища на безработица в отделните страни. Понятието „коефициент на безработица сред младите“ обхваща както заетите, така и активно търсещите работа лица. Той се изчислява по начина, по който се изчислява и за другите възрастови групи, а именно като дял на безработните от „работната сила“. Проблемът тук е, че докато в други възрастови групи работната сила обхваща 75-80% от всички лица, при младежите на възраст между 15 и 24 г. в нея влизат едва 31,3% от тях.

**Графика 1. Обхват на работната сила в различните възрастови групи, в %**

*Източник: НСИ, сметки на ИПИ<sup>4</sup>*



Това означава, че всяко изгубено работно място в тази възрастова група оказва много по-голямо влияние върху коефициента на безработица, тъй като знаменателят в уравнението (коефициент на безработица = безработни/работна сила) е много по-малък.

За да се илюстрира това, то нека се приеме, че поради кризата биват освободени по 20 хиляди души от всяка възрастова група, а загубилите работата остават в „работната сила“, преминавайки към редиците на безработните. Както се вижда от таблицата по-долу, резултатът ще бъде повишаване на коефициента на безработица в групата на 15 - 24-годишните с 8,1 процентни пункта. При останалите възрастови групи повишението е 2,2 - 2,6 пункта, въпреки че е изгубен същият брой работни места.

<sup>3</sup> Безработица - същност и причини. Видове. Естествено равнище и концепция за пълната заетост. [http://www.bg-pravo.com/2009/12/28\\_28.html](http://www.bg-pravo.com/2009/12/28_28.html)

<sup>4</sup> Алексиев, Я. (19.07.2013), „Младежката безработица - мит за милиони“, Институт за пазарна икономика, достъпна на <http://ime.bg/bg/articles/mladejkata-bezrobotica-mit-za-milioni/>

Въз- растова група	Работна сила (хиляди)		Коефи- циент на безра- ботица I (%)	Загуба на раб. места (хиляди)	Работна сила (хиляди)		Коефи- циент на безрабо- тица II (%)	Раз- лика (пр.п.)
	Заети	Безра- ботни			Заети	Безра- ботни		
15 - 24	247,9		28,1	28,1	247,9		36,2	8,1
	178,2	69,7			158,2	89,7		
25 - 34	788,3		13,8	13,8	788,3		16,4	2,6
	679,4	108,9			569,4	128,9		
35 - 44	919,1		10	10	919,1		12,2	2,2
	827	92,1			807	112,1		
45 - 54	813,6		10,2	10,2	813,6		12,6	2,4
	730,9	82,7			710,9	102,7		

Източник: НСИ, сметки на ИПИ

Изводът, който може да се направи от тази графика, е, че младежката безработица е много по-чувствителна към сътресенията на пазара на труда поради по-малкия обхват на работната сила в тази възрастова група. Вследствие на това показателят не бива да бъде приравняван с този за останалите възрастови групи, където се намира огромната част от икономически активното население. Предполага се, че в сегашната ситуация на пазара на труда, ако повече млади хора искаха и търсеха работа, делът на безработните щеше да се повиши, тъй като не всички от тях щяха да успеят да си намерят такава, както се случва най-често.

Данните за дела на безработните сред младежите на възраст между 15 и 24 години не правят изключение от направения извод, напротив - в групата на лицата на възраст между 25 и 34 години се забелязва, че нарастването не е пропорционално. Част от това нарастване, обаче, може да бъде обяснено с рязкото завишаване на броя на безработните лица в тази група, от което се достига до заключението, че високата младежка безработица е следствие от цялостното състояние на пазара на труда.

Не бива да се пропускат и измеренията на безработицата при различните полове. Нивото на безработицата при жените надхвърля това при мъжете, но от друга страна обаче, е редно да се има предвид това, че през последните 10 години т.нар. „пропаст между двата пола“ е сравнително малка - средно около 2%. Причините за тази малка разлика се определят от институционални фактори, каквито са например по-либералните ценности на общността, на нейната култура и норми. При повечето страни в Европейския съюз се наблюдават същите прилики и разлики между полове.

От друга страна, по всяка вероятност трябва да се има предвид и образованието - най-фундаменталният фактор, който определя дали едно лице ще бъде наето на работа, или не. Тенденция е младежите с начално или по-ниско образование да бъдат маргинализирани на пазара на труда - 65.3% от тях са безработни и само 4.4% имат трудова заетост.

Друг важен проблем произтича от факта, че специализираното средно образование предоставя много повече благоприятни възможности, отколкото общообразователното средно образование. Данните доказват всеобщо споделяното мнение, че колкото по-близо е придобитото образование до реалния сектор в икономиката, толкова е по-голямо търсенето на носителя му на пазара на труда - независимо дали е мъж или жена.

Друг ключов определящ фактор за нивото на безработица или липсата на активност на пазара на труда е ниското качество на образование и квалификация в страната. През последните няколко години България все по-често се нарежда на последно място в ЕС по качество на средното образование.<sup>5</sup>

В условия на икономически спад е напълно естествено младежката безработица да достигне високи нива. Младежите са уязвима група на пазара на труда дотолкова, доколкото им липсва опит. Те са инвестиция в бъдещето, но по-рядко са необходими за „оцеляването“ на една или друга фирма. Когато „ножът опре до кокала“ и трябва да се съкращават разходи или служители, младите кадри често са първи „на мушката“. Не само защото създават по-ниска добавена стойност за своите работодатели, но и защото могат лесно да бъдат склонени да преминат на непълен работен ден или направо да работят без договор.<sup>6</sup>

Икономическите и демографските предпоставки за младежката безработица са явно следствие от неработещата българска икономика, недоброто заплащане, лошата бизнес среда и липсата на стимули за бизнеса, както и от отсъствието на предприемаческия дух. Освен това на пазара на труда гъвкавостта е изключително ограничена, което разбираемо произтича от продължаващата финансова криза и като цяло застаряващото население в България и Европа.

Институционалните причини за безработицата сред младите по-скоро могат да се обединят около неефективните стратегии и неправилното приложение на програмите за справяне с безработицата на национално ниво, както и на тези за преквалификация и придобиване на soft skills. Неадекватната комуникация между търсещите работа, институциите и работодателите, от друга страна, също има изключително влияние.

---

<sup>5</sup> „Младежката безработица в България“, Йордан Димитров.

<sup>6</sup> „Младежката безработица в България - икономически и социални проблеми“, ас. Елка Цонева, СА „Д.А.Ценов“.

Образователните предпоставки за безработицата се базират на остарялата образователна система на всички нива, недостатъчната координация между университетите и нуждите на пазара на труда - неадекватни знания и умения и твърде големия брой висшисти, при наличието на специалности без перспективи за реализация. Неконкурентоспособността на младите хора идва от липсата на опит и адекватно професионално ориентиране. Тя може да се обясни и с недоброто владение на езици и компютърна грамотност. От друга страна, липса на мотивация и желание за работа от страна на младите хора, съчетано с недостатъчното доверие на работодателите в младите хора, разкриват цялостната картина на причините и предпоставките за младежка безработица. Възможните решения, които могат да се предложат за разрешаване на по-горе изброените проблеми, трябва да се осъществят на няколко ключови нива.

На първо място, на държавно ниво е необходимо да се премахнат административните пречки за наемане на млади хора на работа в системата на администрацията чрез комуникация в по-широк кръг. Следващата стъпка е приемането на дългосрочна стратегия, инициирана от МОН, но с активното участие на граждански съвет, обединяващ НПО сектора, образователните и младежки организации и т.н., с цел оптимизация на средствата за повишаване на квалификацията на заетите в образователния сектор и мултиплициране на ефекта от проектите, финансирани от оперативните програми, чрез повече финансиране, синхронизация и координация, така че повече от тях да бъдат съсредоточени върху решаване на проблема с младежката безработица. Трябва да се предоставя и разпространява повече информация за възможностите на програми като „Еразъм+“ и други, които биха били от голяма полза за младежите.

На регионално ниво трябва да се създадат регионални клъстери на знанието, а на ниво начално и средно образование, мерките, които трябва да се предприемат, да се насочат към отваряне на образователната система към бизнеса, семейството и нагласите на младите хора като цяло.<sup>7</sup> Нужна е нова система за образование, комбинираща формално, неформално, алтернативно образование, за да има възможност да се развият ключови компетенции - работа в екип, търсене на информация, управление на времето, big picture мислене, финансова компетентност, социална и емоционална интелигентност; предприемаческо мислене. На това ниво е важно да се създадат центрове за кариерна ориентация, които да развиват трудови навици чрез менторство, доброволчество, неформално образование и ролеви модели.

Запознаването на заетите в образователната система с нуждите на трудовия пазар, както и предлагането на стажове за ученици и студенти за временна заетост са от изключителна важност за преодоляване на безработицата сред младите. Към тях спокойно могат да се прибавят и грантове за проекти на ученици. Ангажирането на социални работници и медиатори

за ученици от социално изключените групи, съчетано с т.нар. „job shadowing“ (насочване към професия от младежи за младежи) и посещения на място на организации и предприятия напълно биха били достатъчни, за да се понижи до някаква степен младежката безработица.

На ниво университети трябва да се работи в посока създаване на възможности за работа още от университета, съобразени с нуждите на регионално ниво.

На ниво бизнес би било от полза да се въведе популярната дуална система на обучение с цел бизнесът да се отвори към младите и да вложи повече средства за техния бизнесстарт.

Младежката заетост не трябва да бъде разглеждана като отделен феномен. Напротив - тя е тясно обвързана със ситуацията на пазара на труда. В условия на икономическа неактивност и повишаващи се минимална заплата и осигурителни прагове за младежите (както и за други нискоквалифицирани групи) е по-трудно да намерят работа. Единственият начин, по който държавата може реално и трайно да помогне в този процес, е да започне да се възползва в по-голяма степен от европейските програми за заетост и да спре да пречи на бизнеса да създава работни места чрез постоянното производство на регулации и промени в данъчната и осигурителната политика. Защото само когато заетостта в икономиката тръгне нагоре, то тогава и младежите ще я последват и младежката безработица ще се превърне от нерешим в преодолим проблем. И както гласи следният цитат: „Открийте големия проблем и намерете начина, по който да го разрешите! Бъдете креативни, вложете страст, но все пак - внимавайте с емоциите!“

## **Библиография:**

Алексиев, Я. (19.07.2013). „Младежката безработица - мит за милиони“, Институт за пазарна икономика, достъпна на <http://ime.bg/bg/articles/mladejkata-bezrobotica-mit-za-milioni/>

Димитров, Й. (2012), „Младежката безработица в България“.

Цонева, Е. (2010), „Младежката безработица в България - икономически и социални проблеми“. Диалог.

„Причини за младежката безработица и възможните решения на проблемите, водещи до нея“ - резултати от конференция, организирана от Информационното бюро на Европейския парламент на 9 ноември 2013 г.

---

<sup>7</sup> „Причини за младежката безработица и възможните решения на проблемите, водещи до нея“ - Резултати от конференция, организирана от Информационното бюро на Европейския парламент на 9 ноември 2013 г.



# УЧЕБНАТА МОБИЛНОСТ СРЕД МЛАДИТЕ ХОРА - ПРЕЧКИ И ВЪЗМОЖНОСТИ

Мария Христофорова

## 1. Какво представлява мобилността?

Мобилността с учебна цел, т.е. транснационалната мобилност, представлява прекарване на известен период в чужбина с цел образование, обучение и придобиване на професионален опит. По този начин отделните лица, и особено младите хора, могат да развият своите умения и компетенции, подобрявайки тяхната гъвкавост и пригодност за заетост (ЕК, Официален уебсайт на Европейския съюз, 2009).

## 2. Ползи от мобилността

Проучванията потвърждават факта, че мобилността с учебна цел повишава стойността на човешкия капитал, тъй като учащите придобиват нови знания и развиват нови езикови умения и межкултурни компетентности. Нещо повече, тези ползи се признават и ценят от работодателите (ЕК, Официален уебсайт на Европейския съюз, 2009) - 85% от тях предпочитат да наемат студенти, които са ходили по обмен и са се срещнали с европейския начин на живот. Мобилността може също така да засили европейската конкурентоспособност, като спомогне за изграждане на общество, основаващо се на знанието, и по този начин да допринесе за постигането на целите, залегнали в европейската стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Мобилността на младите хора е от съществено значение за насърчване на чувство за принадлежност към Европа, засилване на социалната и професионалната им интеграция.

## 3. Проблеми пред младите

Всички млади хора в Европа следва да имат възможности за мобилност - това е изведено чрез заключения на Съвета относно мобилността на младите от 2008 г. ([www.europa.eu](http://www.europa.eu), 2008). Но за да се възползват младите, трябва

да преминават през много трудности, една от които е справянето с всички административни процедури. Не по-малки затруднения представляват попълването на документи в срокове, водене на преговори с чуждестранните университети и намирането на квартира (ако няма подсигурана). Основен проблем за всички, желаещи да учат в чужбина, особено ако не са от заможно семейство, е намиране на източник за получаване на допълнителни доходи, тъй като грантовете, които им се осигуряват, не са достатъчни за държавите с висок стандарт на живот.

Точно във връзка със стандартите на живот много от младите хора, живеещи в Източна Европа, не могат да си позволят да учат в западен университет. Те или са принудени да теглят кредити, които да изплащат с години, или трябва да работят и учат паралелно, или избират най-крайния вариант (ако все пак се решат на тази трудна крачка) - да живеят в нищета.

Много от проблемите не свършват след заминаването в друга държава. След приключването на мобилността се преминава през нови административни процедури. Често, поради различие в образователните системи и оценяването, има проблеми с признаването на кредитите за обучение. Всичко това достига като информация до младите посредством форуми в интернет и много други канали. Това съответно обезкуражава много от тях да се възползват от учебната мобилност.

Друг проблем, още преди самото кандидатстване за учебна мобилност, който засяга най-вече българи, е това, че те не учат чужди езици или ако учат - не на съответното ниво, и имат огромни административни проблеми. Тези пречки, събрани с всички останали, са причина много малко българи да извършват обмен.

## **4. Видове мобилност – физическа и „виртуална“**

Мобилността трябва да се състои от физическа мобилност, при която младият човек ще остане в друга европейска държава, за да учи, да стажува, да бъде доброволец или да извършва друга форма на обучение. (Europe). Другият вид мобилност е „виртуалната“, т.е. използването на ИКТ (информационни и комуникационни технологии) за установяване на партньорства или дистанционен обмен с млади хора в други страни като част от структуриран проект за образование или обучение ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), 2008).

### **4.1. Физическа мобилност и Еразъм+**

Относно физическата мобилност новият програмен период, стартирал през 2014 г., и новата програма „Еразъм+“ въведе обединението на досега действалите поотделно програми на ЕС за образованието, обучението и младежта и спорта, в това число програмата „Учене през целия живот“ („Еразъм“, „Леонардо да Винчи“, „Коменски“, „Грюндвиг“), програма „Мла-

дежта в действие“, както и пет програми за международно сътрудничество („Еразмус Мундус“, „Темпус“, ALFA, Edulink и програмата за сътрудничество с индустриализираните държави), (Център, 2014).

Всяка една от тези програми предлагаше различни възможности, като сега те са обединени в три ключови дейности: образователна мобилност за граждани; сътрудничество за иновации и обмен на добри практики; подкрепа за реформа на политиките.

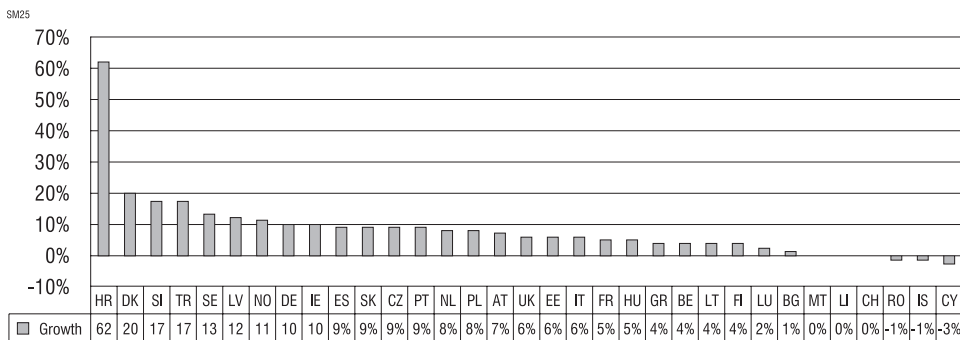
#### 4.1.1. „Еразъм“ - данни и статистика

По отношение на „Еразъм“, който е насочен към студентската мобилност, има доста обширни данни и статистика за периода на съществуване на програмата, като високият процент студенти, участвали в програмата и заминали в чужбина, показва, че „Еразъм“ е една изключителна възможност, от която до този момент са се възползвали около 3 милиона души. Използвайки тези данни, може да се забележи, че най-високите проценти на възползвали се студенти от програмата, са тези от западните държави, т.е. по-богатите.

##### 4.1.1.1. Нов рекорд: повече от 250 000 студенти по програма „Еразъм“ за една година

От създаването на програма „Еразъм“ броят на участващите студенти непрекъснато расте. Той надхвърли 200 000 за пръв път през академичната 2009/2010 г., а достигнатият през 2011 - 2012 г. брой от 252 827 студенти, заминали в чужбина с цел обучение или стаж, представлява нов рекорд и годишно увеличение с 9 % в сравнение с предходната година (през 2010 - 2011 г. съответното нарастване спрямо предходната година бе 8,5 %). (ЕК, Официален уебсайт на Европейския съюз, 2013)

**Графика 1. Студентска мобилност по програма „Еразъм“ - относително изменение на броя на студентите по изпращаща страна между 2010-2011 г. и 2011-2012 г. (ЕК, Официален уебсайт на Европейския съюз, 2013)**



Както се вижда от графиката, броят на студентите по програма „Еразъм“ се е увеличил в почти всички страни.

#### 4.1.1.2. Кои са най-популярните дестинации?

По данни на ЕК се отчита, че трите най-популярни дестинации за студентите през 2010 - 2011 г. са били Испания, Франция и Германия. В същия период (2010 - 2011 г.) най-голям брой студенти както с учебна цел, така и на стаж е изпратила Испания (36 183), следвана от Франция (31 747) и Германия (30 274). През 2012 - 2013 г. около 270 000 студенти са се възползвали от програмата „Еразъм“ (ЕК, 2013). За тази година смятам, че броят ще е по-малко главно поради новата програма и новите изисквания, като предположенията ми са за около 200 000 студенти.

#### 4.1.1.3. А какво знаем за мобилността на студенти от България?

Според данни на Евростат за мобилността в рамките на висшето образование най-високи стойности за България са през 2011 г. (като данните посочват стойностите за периода от 2001 до 2012 г.). Този индикатор представя входящите студенти и завършващите студенти за всяка страна, като се използват данните, предоставени от приемащата страна за чуждестранните студенти, приети във висшето образование по националност, т.е. това са не само студенти по „Еразъм“, а общо български студенти в други държави на ЕС (Eurostat, 2014).

**Графика 2. Мобилност на студентите в Европа (2003 - 2012 г.) - извадка от 10 държави**  
**Студенти, учещи в други държави - членки на ЕС или кандидат членки**  
**(цифри в хиляди)**

Държава/ Година	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Белгия	9.0	9.3	9.4	9.0	9.1	9.0	9.6	10.3	11.4	11.4
България	17.7	20.8	21.9	22.8	22.6	22.0	23.0	24.4	25.7	24.9
Чешка република	5.0	5.4	5.7	6.6	7.1	9.5	10.9	12.2	12.3	12.9
Дания	5.0	5.1	5.0	5.5	5.5	5.2	5.4	5.5	6.2	:
Германия	39.7	40.8	46.2	57.9	65.4	71.5	80.9	92.2	100.4	:
Естония	2.0	2.3	2.5	2.9	3.2	3.4	3.6	3.9	4.3	:
Ирландия	14.0	16.3	17.9	27.7	28.8	28.5	23.8	24.7	25.3	25.3
Гърция	47.2	45.6	40.0	36.9	35.8	32.1	33.1	33.5	35.0	:
Испания	21.6	21.0	20.3	23.3	23.5	21.6	22.3	23.9	26.4	28.9
Франция	36.7	38.5	41.2	47.2	48.6	45.2	47.6	51.0	52.4	53.0

Ако се върнем на графика 1, ще забележим, че за периода 2011 - 2012 г. България е изпратила 1% студенти по „Еразъм“, което се равнява на около 2528 студенти. За 2012 г. този брой е значително по-малък като според

данните на Европейската комисия българите са били само 1837 от 250 000 участници по „Еразъм“.

Трябва да се отбележи, че България е на едно от последните места по изпращане на студенти по програмата „Еразъм“, което се дължи на няколко факта: от една страна, много от студентите искат да учат в университет от по-развитите страни, където стандартът на живот е много висок и съответно грантовете, които биха получили, не биха им стигнали. От друга страна, има и студенти, които не са наясно или въобще не знаят за съществуването на програмата (но това е много малък процент). Трети, поради липсата на нужните квалификации и знания, не могат да кандидатстват по „Еразъм“. Въпреки това не трябва да се подценява фактът, че на година изпращаме около 2000 студенти, което за държава с нашето социално-икономическо положение и предвид броя студенти във висшите учебни заведения е една приемлива, но незадоволителна бройка.

#### *4.1.1.4. Има ли любопитни данни относно Софийския университет?*

Дванадесет години след официалния старт (30 януари 1987 г.) на програмата за обмен на студенти „Еразъм“, през 1999 г. тя стъпва и на българска земя. Оттогава до днес Софийският университет (СУ) е лидер сред 38-те участващи от българска страна университети по приемане и изпращане на студенти на обмен по „Еразъм“ (Стоева, 2007).

#### **4.1.2. Еразъм-преживяването и откритите възможности**

Ревейки се в статиите в интернет, попаднах на една много интересна публикация относно Еразъм-преживяването. Според разговорите с над 30 студенти от различни националности *„най-хубавото нещо е запознаване с много нови хора, сприяеляване с голяма част от тях и докосване до различни култури“*. Освен това студентите са много щастливи от по-самостоятелния си начин на живот по време на Еразъм-мобилността и се научават да са по-инициативни в социалните контакти. Някои от студентите дори споделят, че са преоткрили себе си (Стоева, 2007).

##### *4.1.2.1. Как студентите виждат „Еразъм“?*

За някои студенти „Еразъм“ е много позитивно изживяване поради възможността за неспирно забавление. Межкултурната комуникация предоставя възможност за научаване на нови неща за различните страни, но също така и ги задължава да представят държавата си. Еразъм-мобилността предоставя отлична възможност за усъвършенстване на чужди езици. Някои студенти са много доволни от обучението по време на обмена си, като го окачествяват като много полезен за бъдещото им професионално развитие. За други пък Еразъм-мобилността им помага да се научават да раз-

създават по европейски начин. Следователно, за младите хора мобилността с учебна цел е нещо повече от един семестър или една година, прекарани в друга държава.

## **4.2. Виртуална мобилност**

Говорейки за мобилност с учебна цел, другият вид такава мобилност е виртуалната, която се отнася за студенти и преподаватели във висшето образование, използващи друга институция извън собствената си страна, за да учат или да преподават за ограничен период от време, без физически да напускат дома си (Montes, 2011).

Виртуалната мобилност (срещана и под други имена като електронно обучение) прави Европа и световното пространство на разположение за тези, които не са в състояние да се възползват от съществуващите физически международни програми за обмен и следователно облагодетелства по-широка общност. Основната цел на тази мобилност е засилване на интернационализацията на образователния опит.

Ако в сравнение с физическата мобилност, виртуалната добавя ползите от създаване на интензивно запознаване с комуникационни технологии, то тя е и практически достъпна за всички студенти. Пречките с виртуалната мобилност са свързани по-скоро с незнание или нежелание от страна на българските студенти да се запознаят с този вид възможност. Много от тях не показват особена ентузиазираност да комуникират с преподавателите си посредством електронното обучение, дори то да предоставя възможност за по-комфортно общуване, обратна връзка и самооценка.

Дори виртуалната мобилност да е създадена по такъв начин, че да експлоатира позитивна емоция у младите, повечето от тях са скептично настроени. Това не се отнася за страните от Западна Европа. В някои от тях разговорите с преподаватели протичат с обръщение на „ти“, което предразполага младите за по-свободна комуникация. Затова и виртуалната мобилност при тях се радва на по-голям успех.

### ***4.2.1. Компоненти на виртуалната мобилност***

Тъй като виртуалната мобилност е понятие, което все още не е консолидирано и обяснено, за нейното разбиране се е погрижил екип, който я описва с 10 компонента:

- международни студентски групи;
- интерактивност и комуникация между ученици от различни страни чрез ИКТ (информационни и комуникационни технологии);
- международни учебни групи;
- мултикултурен обмен;
- използване на подходящи технологични решения;

- съвместен избор на предмет, който да се изучава чрез виртуалната мобилност;
- съвместни учебни дизайн програми;
- съвместно производство на учебни ресурси.
- съвместни заглавия;
- отношения, градени на взаимно доверие (Montes, 2011).

#### ***4.2.2. Какво предоставя виртуалната мобилност на студентите?***

Благодарение на виртуалната мобилност, студентите от различни университети по света могат да учат дистанционно, като по този начин създават интернационални познанства. Освен това на студентите се предоставя бърз достъп до съвременни познания. Те усъвършенстват и чуждите езици, които използват, най-вече в писмен вариант (това е основната разлика и съответно недостатък в сравнение с физическата мобилност, при която усъвършенстването е в писмен и говорим вариант).

Изучавайки предмети чрез виртуалната мобилност, студентите се подготвят за международна социална, икономическа и професионална среда. Освен това общуването посредством информационни и комуникационни технологии помага на студентите да намерят и завържат нови приятелства.

### **5. До какви изводи стигаме?**

Всички възможности, които се предоставят чрез учебната мобилност са ключови за израстването на младите хора като личности, за оформяне на тяхното самосъзнание и визия за живота, за по-лесното справяне с трудни ситуации. Освен това младите, вследствие на осъществената мобилност, получават опит, който да им помогне в бъдеще както в личен, така и в професионален план.

Преди обаче осъществяването на физическа мобилност, много от младите се сблъскват с редица проблеми. Активната работа от страна на администрацията в полза на студентите, подобряване на учебните планове и използване на повече часове за практикуване на чужд език са едни от възможните и осъществими решения на проблемите. Освен това паричните затруднения могат да се решат с намиране на работа (при достатъчно време за съчетаване на учене с работа) по време на следването в чуждестранен университет.

Относно виртуалната мобилност, решенията за проблемите с този вид мобилност е предоставяне на повече информация (какво представлява тя, какви са нейните предимства, защо трябва да се използва) и насърчаване на използването ѝ.

## **Библиография:**

Europe, d. (н.д.), Europa: Summaries of EU legislation, свалено от [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/youth/ef0008\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0008_en.htm)

Eurostat (24 March 2014), Eurostat, свалено от [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

Montes, R. (2011), Virtual Mobility: the value of inter-cultural.

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (ноември 2008 г.), свалено от EUR-Lex - Достъп до правото на Европейския съюз.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu) (2008), изтеглено на 2009 от Europa - Summaries of EU legislation.

ЕК (8 July 2009), официален уебсайт на Европейския съюз, свалено от [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

ЕК (8 July 2013), официален уебсайт на Европейския съюз, свалено от [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Стоева, Д. (22 October 2007), Дневник ЕВРОПА, свалено от [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg).

Център за развитие на човешките ресурси (2014), Еразъм+, свалено от [www.hrdc.bg](http://www.hrdc.bg).



# ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА БЪЛГАРСКИЯ СТУДЕНТ ВЪВ И ИЗВЪН РОДИНАТА

Ива Вангелова и Екатерина Радулова

Европейският съюз - дълго бленувано постижение или поредната грешна стъпка на демокрацията? Без да претендираме за представителна извадка, потърсихме мнението на редица студенти в родината и чужбина, за да се опитаме да дадем отговор на този въпрос. Имайки предвид моментния социално-икономически статус на страната ни и дългоочакваната, но неслучваща се позитивна промяна, не е изненада оформилата се към настоящия момент не особено положителна нагласа на българите към Европейския съюз. Според данните на Евростат за 2012 г. България е най-бедната страна в ЕС и съответно държавата с най-нисък стандарт на живот. Това провокира непрекъснатата емиграция, голяма част от студентите, заминаващи да учат в чужбина, не се връщат в родината. Преди присъединяването ни мнението на българите относно членството ни в Съюза е било далеч по-позитивно. Според проучване на институт „Отворено общество“, проведено през март 2006 г. сред хора на възраст между 18 и 55 г., 69% от анкетираните са очаквали положително развитие на страната, 68% - политическа стабилност, а 67% - икономическо развитие. Чувайки напоследък все повече негативни оценки към политиката на ЕС, решихме да направим проучване сред хората от нашето обкръжение, като фокусирахме погледа си върху мнението и разбирането на студентите във и извън България. Анкетирахме хора, изучаващи широк спектър от дисциплини, като една от целите ни беше да разберем доколко информираността относно ЕС е въпрос на лична заангажираност и доколко младите хора гледат на темата през призмата на собственото си образование.

Основните въпроси, които задавахме, бяха:

1. Какво е Европейският съюз?
2. Повече ползи или вреди ни донесе членството на България в ЕС?
3. Има ли бъдеще ЕС и ако да - какво ще бъде то и как ще се отрази на България?

Често ни се налагаше да задаваме и допълнителни въпроси поради неразбиране от страна на анкетираните и противоречие в отговорите им.

Ще започнем с бакалаврите, живеещи в България - будни младежи, които участваха в нашето проучване с голям ентузиазъм и желание. Много от тях се притесниха от въпросите и не знаеха какво да отговорят. Решихме да им обясним, че не търсим точно определение за понятието „Европейски съюз“, а лично мнение за това как той функционира според тях. Впечатление прави това, че съдържанието на отговорите е свързано до голяма степен със специалността, която те изучават. Например: студентът, изучаващ търговия, говори за усъвършенстване на пазара, бъдещите юристи си обясняват напредъка посредством исторически факти, а икономистите очакват вреди от евентуален паричен съюз, но и по-конкурентоспособна среда в близко бъдеще.

Николай Рангелов е все още само кандидат-студент, който обаче, наблюдавайки отблизо проблема, който решихме да изследваме, сам пожела да сподели с нас: „Чрез ЕС държавите си помагат, обменят средства, отпускат им се пари за проекти. Съюзът слага някакъв стандарт във всички неща, които се правят в държавите, и по този начин повишава качеството на някои услуги и стоки. От една страна, има ползи, от друга - негативи. Ползите са европейските маниери на работа, които навлизат и у нас. Напоследък има много подобрения на инфраструктурата по европроекти, което е едно от най-големите предимства според мен (например трамваите, метрото, магистралите и т.н. ). Ето и друг пример за пари, отпуснати по европроекти - в моето училище са закупени компютри и проектори за всяка стая. А колкото до негативите - може би ЕС осъществява твърде много контрол, намесва се във вътрешната политика. Тоест, ако икономиката започва да се срива, те могат да наложат някакви правила, които българското правителство да е задължено да изпълни, без да има избор. Считаю, че за тази организация по-важни са европейските интереси, а не националните такива. Първо гледат как те да оцелеят и след това вече как да помагат на другите. Мисля, че ЕС има светло бъдеще и ще продължи да се развива. Надявам се, че повечето европейски маниери ще се прехвърлят и в България. От една страна е хубаво държавите членки да бъдат повече, но от друга страна, колкото повече са държавите, толкова повече интереси ще бъдат засегнати и винаги ще има недоволни, които по някакъв начин ще пречат на развитието.“

Не всички ученици от елитни гимназии като неговата знаят толкова за Европейския съюз. Повечето не искат да бъдат занимавани с такива „глупави въпроси“ или са заети с правенето на нещо много по-различно от това да разсъждават за обстановката в Европа към настоящия момент. Често пъти незаинтересоваността на младежите е следствие от тяхното възпитание, средата, в която живеят, образованието, което получават още в началните години. Изисква се усилие да прочетат какво пише във вестника или пък да гледат новините по телевизията, когато в същото време биха могли да изтеглят някой хубав филм от интернет. Но при положение че така или иначе (реално по задължение, макар и понякога с желание) ходят на училище, подрастващите не биха имали против да чуят от преподава-

телите там защо например сме влезли в Европейския съюз, нали? Коментарите на обстановката, в която се намираме в момента, не влизат в учебния план. А в България се смята за по-важно децата в 11-и клас да умеят да изчисляват химични уравнения, отколкото да знаят кой е председател на Европейската комисия към настоящия момент или на какъв принцип се избират депутати за Европейския парламент и какви интереси могат да защитават те в Страсбург.

Интересни са отговорите, които получихме от студентите ни във и извън страната. Те имат различни виждания - някои от тях смятат, че съюз между държавите не е необходим, други мислят, че е наложителен. Като начало ще представим отговорите на част от интервюираните младежи, следващи бакалавърска степен на висше образование в България:

Богдан Василев е на 20 г., наскоро завършил Италианския лицей, в момента той учи кинезитерапия в НСА: „Според мен има повече ползи от това, че България членува в Европейския съюз, тъй като от него се издават определени закони и се налагат норми, които трябва да бъдат спазвани от българската държава, от българските политици. Засега нямам конкретни виждания за това как може да продължи да се развива този съюз.“

Пламен Поборников е на 20 г., завършил е Немската гимназия в София и учи икономика с чуждоезиково обучение - английски език в УНСС: „Мисля, че членуването на България в ЕС ни донесе може би повече ползи, макар че има и негативи, защото, за да може да се угоди на всички, се пренебрегват част от някои национални интереси и в по-голяма част това са националните интереси на по-малките държави. ЕС продължава да изготвя мониторингови доклади и има кой да контролира нашите политици. Други ползи са свободното придвижване и липсата на мита. В дългосрочен план ЕС може би би просъществувал, но ако обединението в един момент не прерасне във федерация.“

Румяна Паскова е на 21 г., учи финансов контрол в УНСС, гр. София, и казва: „ЕС е свободно движение на граждани и услуги в Европа, според мен засега членството на България е ползотворно, но този паричен съюз и еврото... ето това би било вреда! Не знам откога съществува ЕС, но мисля, че има бъдеще, защото така големите страни ще продължават да контролират по-малките.“

Калиопа Светлинова е на 21 г., завършила Испанската гимназия, тя следва международни икономически отношения в УНСС, гр. София. В момента на задаването на нашите въпроси е студент по „Еразъм“ в Мурсия, Испания. Ето какво отговори тя: „ЕС цели за в бъдеще да се превърне в икономически, социален и политически съюз. Представлява опита на европейските държави да се обединят, за да бъдат конкурентоспособни в световен мащаб и да могат да извършват търговията помежду си по по-лесен начин. Членството на България в ЕС за мен е положително, но не правим достатъчно, за да можем да се възползваме максимално добре от предоставената възможност. Имаме прекалено високи нива на финансиране на проектите

от страна на държавата. Една от главните вреди за българския бизнес е това, че предприятията трябва да купуват правото си на замърсяване на въздуха, а българските предприятия се явяват в неизгодна позиция относно това спрямо германските или френските. България не вреди на ЕС. Като цяло държавата ни няма достатъчно влияние, за да нанесе негативни последици върху ЕС. Като външна граница на Съюза тя трябва да приютава бежанци за известен срок, преди те да могат да навлязат във вътрешността му, което оказва положително влияние върху другите държави и негативно върху нашата. Смятам, че ЕС има бъдеще, стига държавите да не прибързват с приемането на еврото като валута и да изчакат икономическите им цикли първо да се синхронизират.“

Велислава Баракова е на 22 г., студент по право в Софийския университет, наскоро възползвала се от програма „Еразъм“. Въпреки това тя е негативно настроена към Европейския съюз: „Той е опит за създаване на европейски щати, но без никакво бъдеще, въпреки че носи на България само ползи. Как ли? Ами дава на страната ни изключително много пари.“

Юлия Симонска не е типичният студент. Само на 22 години, тя е мениджър на български сайт за онлайн пазаруване, собственик на малка фирма, която се занимава с износ на български велосипеди в Европа, лидер на неправителствена организация и преводач от английски на български и от български на английски език. Учи стопанско управление с английски език в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Русофилски настроена, за Европейския съюз тя казва: „Той е възможност. Възможност за взаимопомощ и за хората да се развият. В ЕС на никого не му пука за България, не му вредим по никакъв начин. Той обаче иска да ни помогне, а ние не можем да усвоим средствата правилно. Не си помагаме сами, а крадем. Дали има бъдеще Европейският съюз? Спорен въпрос е, имайки предвид, че където се е включила България, там всичко се е разпаднало. Проблемът е, че Русия не е в Европейския съюз. Тя е най-силната държава и ако не е на наша страна - всичко пропада.“

Денис Заимов е на 22 г. от Велико Търново, студент в специалност „Търговия“, УНСС, гр. София. Той казва: „Европейският съюз е взаимно подпомагане на държавите да се развият икономически, политически, социално. Бъдеще има, защото възникват други съюзи, така че, ако ЕС се разпадне, ще бъдем неконкурентоспособни спрямо останалите страни, а сега поне имаме някакво обращение, добър БВП, пък и по-силните държави използват по-евтината работна ръка. Със сигурност за България повече са ползите, отколкото вредите. Ние не сме достатъчно финансово и най-вече психически узрели, за да успеем да достигнем другите страни, а и повече май получаваме санкции от ЕС, отколкото помощи. Помня тази несправедливост - затварянето на АЕЦ. Това беше измислено само и само, за да се внася електроенергия от Европа, използвана ни...“

Мартин Давидков е от София, на 22 г., студент по право в Софийския университет. За него ЕС е: „Митнически съюз между държави, които са

отстъпили част от суверенитета си, за да могат да постигат заедно големи цели. Този съюз е едно от най-хубавите неща, които са се случвали някога на Европа... България не пречи на развитието на ЕС - 8 млн. не могат да навредят на 400 млн., а ползите са огромни, историята го доказва.“

От отговорите на интервюираните бакалаври става ясно, че мненията са противоречиви. От една страна, Европейският съюз няма бъдеще, но от друга - не познаваме миналото му, за да предскажем бъдещето. От една страна, ЕС ще просъществува, но от друга - никой не е сигурен дали България ще върви редом с него по пътя нагоре. Трудно е да се каже какво ще се случи оттук нататък. Едно е ясно - студентите в България не получават достатъчно информация във връзка с Европейския съюз. Въпросът е дали това се дължи на недостатъчна заинтересованост от тяхна страна, или на недостатъчна прозрачност от страна на българските медии. А това пък, от друга страна, е въпрос без конкретен отговор. Във фигура 1 се вижда, че децата и хората над 55-годишна възраст получават най-малко информация, а студентите са по-малко информирани относно функционирането на Европейския съюз, отколкото мъжете и жените на средна възраст.<sup>1</sup>

Трудно е да знаеш защо се случва даден процес в настоящето, когато не познаваш добре историята. Информацията си хората в България получават по различен начин: по-малките - от семейството и в училище, студентите - чрез преподаватели в университета и все по-често посещаване на научни конференции и семинари, свързани с образованието им, хората на средна възраст четат най-много вестници - не само български, но и чуждестранни, списания, гледат новините винаги, когато имат възможност и ходят на презентации с професионална насоченост, често благодарение на средства, отпуснати от ЕС. За съжаление най-възрастните хора у нас получават почти цялата информация само и единствено посредством българските медии<sup>2</sup> (фигура 2).

За много от интервюираните бакалаври, чието мнение не включваме в този материал, Европа е чужда, а западните ценности - неразбираеми. От тях чухме само: „Европейски съюз?! Да се махаме оттам!“ . Интересното в случая е, че те дори не знаят как една страна може да се „махне“ оттам, да прекрати членството си и в какво състояние би привело това действие страната ни. Лесно е да хулиш „далечния Запад“, който „в последно време не харесва особено българите“<sup>3</sup>, по-трудно е да го изследваш и разбереш.

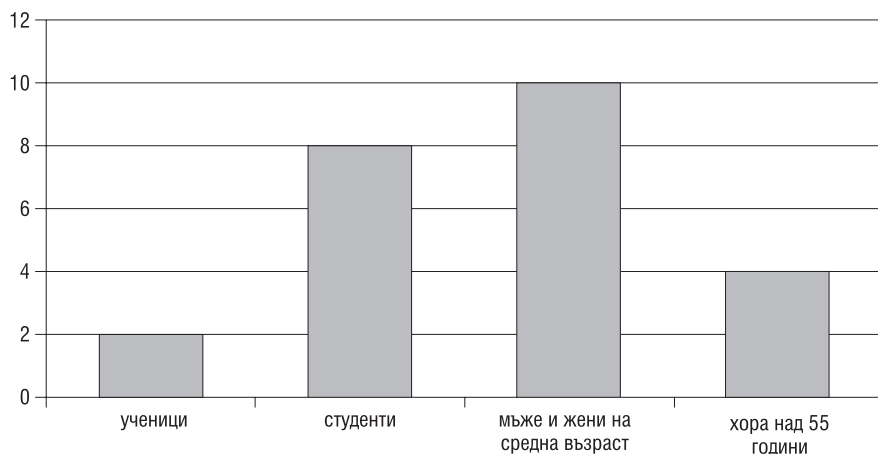
---

<sup>1</sup> За да изчислим правилно и точно данните, попитахме общо 100 българи, живеещи във и извън пределите на родината - 25 деца, 25 студенти, 25 мъже и жени на средна възраст и 25 мъже и жени над 55 г., избрани на случаен принцип.

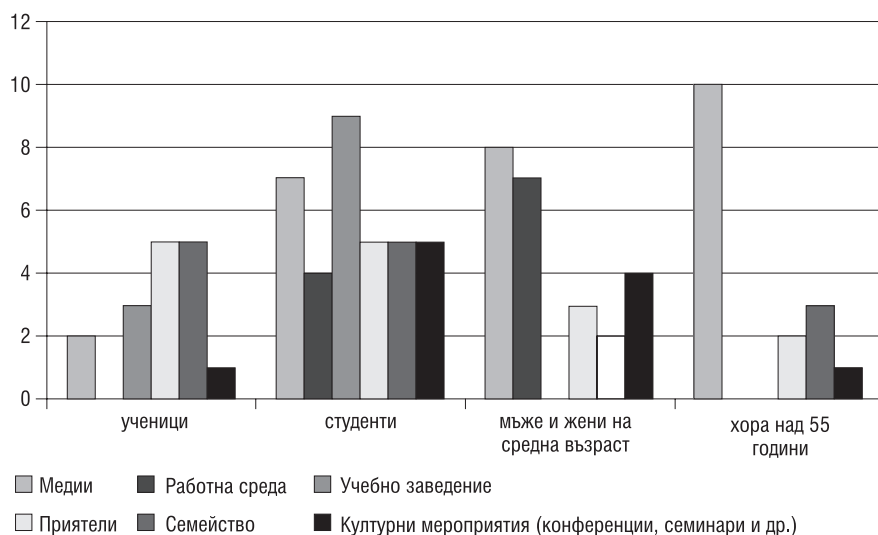
<sup>2</sup> Същите тези вече споменати хора попитахме как точно получават информацията, която имат за Европейския съюз и дейностите, свързани с него в България. За повече информация - вж. фигура 2 „Източници на информация за отделните възрастови групи“.

<sup>3</sup> Това са думи на момче, което изучава специалност „Медицина“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

**Фигура 1. Ниво на информираност**



**Фигура 2. Източници на информация за отделните възрастови групи**



Много млади българи емигрират още преди да им се наложи да търсят работно място и реализация в България - завършват гимназия и заминават в друга европейска държава, вземайки със себе си няколко снимки за спомен, любимите дрехи, прилежно сгнати в новия куфар, но и най-вече огромния си капацитет и още по-големите надежди и очаквания за нещо по-добро на Запад. Ето какво ни казаха някои от тях.

Аника Кузова е на 19 г., отскоро учи мениджмънт в университет „Помпеу Фабра“, Барселона, но е изключително доволна както от самия университет, така и от средата и възможностите за развитие там. Тя сподели: „Европей-

ският съюз е опитът редица държави да се превърнат във водеща сила и да прилагат (уж легално) контрол над всичко. Не знам каква е била България преди влизането ни в ЕС, тъй като съм била мъничка и затова съм със смесени чувства по темата. Важното е, че от ЕС ни отпускат средства и че имаме възможност за интеракции с другите страни членки. Било то пътувания, работа и др. Мисля, че България не вреди на Европейския съюз, не пръскат много пари по нас, не създаваме проблеми, а сме им от полза, заради географското си положение и човешкия ресурс. А ромите ни със или без ЕС, пак щяха да бягат към Западна Европа (смее се). Смятам, че в опита си да се разрасне и да увеличи силата и влиянието си, ЕС допуска грешки, които афектират главно страните с най-добре развитите икономики. Мисля, че в един момент ще им омръзне да правят пари, за да плащат чужди дългове.“

Кристина Кирилова е на 20 г., следва Management, в McGill University, Монреал, Канада. Живее в Квебек от 13 години. За нея майка ѝ казва, че е типична канадка - с капиталистическо мислене, с канадско самосъзнание. Когато говори за България обаче, тя говори за „нас“, при нея не съществува „вие - българите“, има само „ние“, „нашата държава“, „на нас“ и това прави силно впечатление: „Извинявам се предварително, че не се изразявам добре на български, но в момента мисля главно на френски и английски. Не съм спала от няколко дни - имам да свърша още куп неща, свързани с университета, много е натоварено в момента. Колкото до ЕС - той е като голяма държава със собствени закони, химн и флаг. Целта е да станат европейските държави конкурентоспособни на САЩ, Китай, Бразилия и Индия и да си помагат една на друга - по-силните на по-слабо развитите като България (смее се), да им помогне да се развият и изравнят със западните държави. Знаем, че ЕС има за цел да предпазва езика и културата на държавите, които членуват в него, което е важно! Западните страни със сигурност се възползват от България, но това е нормално - винаги човекът в сила се възползва от тези, които са по-слаби от него, човешко си е. Често ни казват какво точно да правим и нямаме избор да не ги слушаме, защото те все пак ни помагат и с парични средства. Субсидиите обаче често не стигат до там, закъдето са предназначени, защото някои хора си ги слагат в джоба, така че другите държави ни дават пари да се развиваме, които реално отиват на вятъра или в нечий личен имот. Вредим си и си помагаме взаимно. Европейският съюз има бъдеще. За да бъде Европа силна, за да останат всички държави в играта - трябва да има съюз.“

Михаела Михайлова е на 21 г., завършила Испанската гимназия, сега тя е бакалавър по *Lenguas, Literaturas y Culturas Románicas* в „Universidad de Salamanca“ - един от най-реномираните и стари университети в Испания и Европа. Всеки път, когато се върне в България за повече от един месец, тя стажува в библиотеката на Испанското посолство в София. След образованието си в чужбина би се радвала да се установи в родината. За ЕС тя казва следното: „Европейският съюз за мен е модерна форма на обедине-



ние и „споделено влияние“ (за разлика от миналото, когато това се е налагало с войни и с насилствени средства), сега благодарение на друг тип средства като международно сътрудничество, културно и икономическо влияние се постига един вид стремеж към и за единство, принадлежност към една общност, общи цели, идеали, свобода да учиш, живееш и работиш в границите на Европа възможно най-лесно. Според мен в дългосрочен план членството на България би било положително и въпреки че за момента има много ползи (най-малкото съм студент в чужбина, благодарение на това), няма как да не се каже, че има и вреди и тъй като това е съюз, колкото са за България, толкова са и за самия съюз. В далечно бъдеще със сигурност ще е положително, но особено в момента на влизането на България и дори близо вече 7 години след това не мисля, че системата в България, хората и най-вече политиките ни са били и са подготвени да извлекат някаква полза, която да е за страната и за хората, а не лична. (Давам за пример Испания, която през последните години, четох в едно интервю, е на първо място или поне сред първите места в ЕС по усвояване на еврофондове за развитие на инфраструктурата и съм свидетел, че хората строят грандиозни магистрали и в момента имат една от най-развитите пътни мрежи, като допреди 20 години не са имали дори и проект за тях). Не мога да кажа дали Съюзът има бъдеще такъв, какъвто е днес, но вярвам, че са поставени стабилни основи на сътрудничество, взаимни интереси, общи цели и посока за развитие, които биха продължавали да крепят съществуването му по един или друг начин. И според мен, цел за съхраняването му имат различните културни и образователни програми, които мотивират „движение“ и отваряне на границите. (Притокът на млади и трудоспособни хора, които отиват да учат например от България в Дания или Холандия, които са едни от най-развитите страни, но с голям ръст на необразовани и немотивирани хора - раздвижва икономиката в Съюза и създава и конкуренция, което си е началото на всяко развитие и успех).

Борис Иванов е на 21 г., учи бизнес администрация в Амстердам, Холандия: „Европейският съюз е съюз на вече 28 европейски държави, основан през 1951 г. Той е с основна роля за икономическото развитие на Европа. Единственият негатив от членството на България в него е, че от тогава до сега над 300 000 български граждани са емигрирали. Следващите няколко години със сигурност ще са ключови за Европейския съюз, защото, въпреки че изпълнява главната си цел да обедини Европа и да запази мира в нея, има много негативни решения от икономическа гледна точка за основни нейни членки като Великобритания например, които от доста време искат да напуснат съюза.“

Атанас Богоев е на 22 г., следва Digital Film Making & Animation в „SAE Institute“, Ротердам, Холандия. Неговото мнение е кратко и ясно: „Европейският съюз е възможност за съвместно живеене на различни култури и общности. Европейският съюз е толерантност. Членството на България в ЕС помага най-вече на нас - гражданите. Съюзът има бъдеще, и то в доста позитивна посока.“



Прави впечатление, че бакалаврите, които учат и живеят в чужбина, са значително по-позитивно настроени към бъдещото развитие не само на самия ЕС, но и на страната ни като част от него, отколкото студентите, живеещи и развиващи се в България. В по-големите и икономически развити страни хората имат по-голям достъп до предимствата, които членството в Съюза предлага, повече допир до възможностите, които той дава. ЕС сякаш има доверие на вече утвърдилите се членове на общността, а те от своя страна - изглежда се познават помежду си. България за тях е нещо ново и различно, нещо лошо и дори леко плашещо, но най-вече - нещо недостатъчно подготвено за западните стандарти. Трудно е да се каже какво точно ще бъде бъдещето на Съюза, излишно е да се коментира и какво ще бъде бъдещето на нашата държава във или извън него. За българина в България до голяма степен е важен личният просперитет, оцеляването в среда, в която всеки мачка другия, изплъзването от закона, бягането от загуба на средства. Не така стоят нещата с всеобщото благо, с конкурентоспособната среда, със законите, които трябва не просто да бъдат зачитани, а спазвани от всички. Как си обясняваме обаче това, че въпреки всичко у българските студенти остават капчици позитивизъм? Защото когато недоверието в местната власт продължава да отслабва и дори почти се стопява, вратата в наднационалните институции започва да расте. Защото, когато прозорчето на някое от гишетата в българската администрация се затвори за нас - врата с нова възможност се отваря от Европейския съюз. Опасността идва не когато в последния момент изпуснем възможност, а когато не сме се помръднали и сантиметър, за да я догоним.

Втората голяма група от хора, с които говорихме, са магистрите във и извън България. Това са хора, които вече усилено мислят за своето бъдещо професионално развитие и много от тях виждат ползите от ЕС точно в тази насока. Откриват ги в падналите граници и възможността да работиш без ограничения в рамките на Съюза. Като начало ще представим мнението на магистри, учещи в България. Това са хора, които живеят в родината си и засега нямат намерение да я напускат. Интересното е, че като цяло „про-рокуват“ светло бъдеще на Съюза, но считат, че нашето членство в него е под въпрос. Ясно се забелязва, че магистрите са по-негативно настроени, отколкото бакалаврите. За съжаление, обаче, дали това се дължи на факта, че са видели повече от българската действителност, можем само да гадаем.

Светослав Филипов е на 23 г., израснал в малък град, той следва магистратура по публични финанси в УНСС. За ЕС той казва: „Това е организация, целяща да освободи границите между държавите и да им помогне в дадени ситуации. Ние със сигурност не донасяме ползи за ЕС. Но за нас има такива - младите хора емигрират. Не помага ли Съюзът и в случай на война? Не се интересувам много от това, но ЕС няма да се разпадне. Категоричен съм. За държави, които са толкова добре развити, влизането на по-бедни от тях не е страшно.“

Веселина е на 24 г., учи ландшафтна архитектура в Лесотехническия университет. Важно е да се отбележи, че майка ѝ се занимава с проекти,

финансирани от Европейския съюз. Нейното мнение е, че Европейският съюз се опитва да изравни всички държави на едно ниво и да ги направи идентични, да им закрие самоличността, мултикултурата. Счита, че като цяло може би сме малко по-зле откакто влязохме в ЕС, отколкото преди това. Естествено има и някакви преференции, но в България всички неща са толкова трагични във всяко едно отношение, че дори малкото преференции, които бихме могли да получим, не ги получаваме. След приемането на еврото и в България смятам, че положението ще стане още по-зле от финансова гледна точка. Според мен ЕС е нещо толкова изкуствено създадено, че просто няма как да остане едно цяло.“

Цветелина Ненкова е на 25 г., изучава магистратура по маркетинг в УНСС, в момента работи като маркетингов специалист в Superhosting.bg: „ЕС за мен е една съвкупност от права и ограничения, възможности и пречки, в които търсим баланса. И двете, но ние не знаем как да се възползваме от ползите, което ни донася повече вреди - давам примера със сметищата. А дали България вреди на ЕС - по-скоро не. Има бъдеще Съюзът, но може би още няколко години, както всяко друго нещо, което се създава, живее и умира. Съюзът не може да расте до безкрай. Ще се наложат редица промени в политиката му, чиито последици ще засегнат и нас.“

Николай Ангелов е на 27 г., магистър по информационна сигурност, работи като техник инсталатор. Той знае какво е ЕС, но мисли, че ни е донесъл повече вреди. Според него: „Държавата ни не е готова за така бързото „преобразяване“, което Съюзът налага. ЕС не е лоша идея, но не мисля, че може да се приложи реално за всички държави и най-вероятно няма да просъществува дълго.“

Взехме мнението и на един наскоро завършил магистър. Цветелин Стойков е на 28 г., завършил е туризъм и е магистър по корпоративно-социална отговорност, работи като оператор в М-тел. За него ЕС е международна организация „без аналог“, като най-важното е, че тя дава възможността за единен икономически пазар, единна валута и финансова помощ на изостаналите държави. Ето какво ни каза относно нашето членство: „За България ЕС донесе повече вреди, отколкото ползи от гледна точка на това, че под влиянието и натиска от по-развитите страни сме принудени да се съобразяваме с техните стандарти, при положение че нямаме физическия и финансов ресурс, а това води до постоянни заеми. Както винаги „големите“ измислят правилата, а всички останали се съобразяват с тях. Икономически сили като Германия, Франция, Италия имат огромно производство в много и значими за живота сфери и при липса на нещо „малките“ държави са принудени да си го внасят/плащат, за да оцелеят.“

Не са много различни мненията на студентите, изучаващи магистърска програма в чужбина. Всички са обединени около една идея - че в Съюза нещата ще продължат да се развиват, но за растежа на България все още нищо не е ясно. Ето какво споделиха с нас някои от интервюираните младежи:

Иван Ненчев е на 23 г. от Калофер, изучава Corporate Communication в „Aarhus University“, Дания. За него ЕС представлява висок стандарт на живот - финансова стабилност, възможности за развитие, свалени граници и бариери почти във всяко отношение, качествен живот. Ето какво още ни каза той: „Членството ни съответно за мен е полза, тъй като ми предоставя възможността за по-различно (да не казвам по-добро) образование. Предоставя ми възможност за сравнително лесно професионално развитие след като завърша. В полза ми е, защото позволява да се пътува по-лесно, да опознаеш различни начини на живот, системи на управление и мирогледи на хора, които като европейци не са много по-различни от нас и все пак живеят коренно различно. Дали България вреди или е в полза, ми е трудно да коментирам, тъй като не съм специалист. Мнението ми е, че се балансираме между ползата и вредата някак. Иначе да са ни изхвърлили досега. Бъдеще ЕС има, нашето бъдеще в ЕС е под въпрос.“

Мария Кирова е на 22 години, студентка в EM Business School, Страсбург. Живее във Франция от близо 5 години, учила първоначално в гимназия в Блоа, а след това - в университет в Тур. За ЕС тя казва: „Европейският съюз групира държави от Европа с цел техните взаимни растеж и сила. България не вреди на ЕС, но му струва прескъпо ... Общността има бъдеще, дори предвид сегашната криза, която е засегнала особено някои държави членки, тъй като този съюз е възможността Европа да се справи с мощните икономически сили - Америка и Русия. Евровалутата ще я има и европейският пазар също ще продължава да съществува.“

В изследването включихме и двама души, които не са част от целевата ни група, но чиито мнения са от изключително значение за цялостната картина от настроения и нагласи спрямо Европейския съюз.

Salah Eddin е сириец на 26 г., който живее в България и работи в кол център (call center) с английски език. Роден е извън пределите на Европа и носи различна култура, изповядва различна религия. Решихме да го включим към нашето изследване заради нашумялата тема за емигрантската вълна от Сирия. За България и Европейския съюз той казва: „I think the idea behind is quite good actually. They have no borders and you can be Bulgarian but find work in Germany. And also you do not need special permission to work abroad. It is also easier for people to communicate with each other. What I also like is that they take care a lot of the human rights. I think Bulgaria is 20-30 years behind all EU countries but people here are good and kind. I would stay here as it is cheap and women are beautiful...“<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Превод от английски език на български език: „Мисля, че идеята зад Съюза всъщност е много добра. Не съществуват граници и може да си българин, но да си намериш работа в Германия, като нямаш нужда от специално разрешение, за да работиш извън границите на страната си. По-лесно е хората да комуникират един с друг. Друго нещо, което харесвам, е, че се обръща голямо внимание на спазването на човешките права. Мисля, че България е 20-30 години по-назад от останалите държави, членувачи в ЕС, но хората тук са мили и добри. Ще остана тук докато е евтино и жените са хубави...“

Попитахме за мнение и българка, живееща извън пределите не само на България, но и на Европейския съюз. Елза Кирилова е преподавател в детска градина в Монреал, Канада, на 47 г. е, живее там от 13 години със семейството си - съпруг и две деца, обича България много, усеща се френски акцент в нейния говор и има думи, за които не се сеща на български, усмихната и позитивна жена, обича да релаксира и не съжالياва, че е емигрирала. Нейното мнение е не по-малко важно от това на останалите участници в проучването, тъй като и двете деца на тази жена са израснали в чужбина, нямат българско самосъзнание и едва ли някога ще се завърнат в родината. В началото на интервюто ни беше малко притеснена и сподели, че я сварваме неподготвена, тъй като е неработен ден и в момента си почива вкъщи и преглежда българските новини в интернет. Ето какво ни каза тя въпреки това: „За Европейския съюз - държави в Европа, групирани се по финансови и икономически причини. Предполагам, че има за цел и сигурност - решаване на военни конфликти или подпомагане, ако се появи неспоразумение. Това е нормално - всички обединения, които съществуват, са следствие от някакви интереси. Аз нямам пряк поглед, тъй като рядко се прибирам, но доколкото разбирам ЕС непрекъснато отпуска на България средства по различни направления, всичко ново, което забелязах последния път, когато си идвах в България, е направено по някоя европейска програма - паркове, велоалеи, пътища, земеделски площи и др. Затова, че има корупция в България и голям процент от парите отиват в нечий джоб ... това е ясно. Още при самото създаване на Съюза се знае, че неразвитите страни ще дърпат въжето назад. Целта е да се изравнят стандартите. Двете Германияи все още се догонват. Въпрос на време е, с поколения напред нещата ще се оправят. Ние сме си русофили, лично аз руснаците ги обичам много, тук пеем руски песни на всеки празник, от това поколение сме, което го дърпа назад носталгията, това е проблемът. Но Европа трябва най-после да покаже на света, че това е стар континент и оттам е тръгнал истинският живот. Дивият капитализъм тук не е на добре. Въпросът е, че когато тук затънеш в калта, държавата ти подава ръка, за да излезеш, помага ти всячески, докато в България ръката те натиска надолу. Участието ѝ в ЕС е за добро.“

По време на проучването често бяха провеждани и спорове между нас и хората, които интервюирахме. Един от тях беше на тема: „България дава ли повече средства като членска вноска, отколкото получава като финансиране?“ Човекът, с когото говорихме, така и не остана убеден, че всъщност по плана за 2013 г. страната ни е най-големият нетен бенефициент сред държавите от ЕС. Съвсем отделен въпрос, който би бил обект на друга дискусия, е каква част от средствата усвояваме и че заради неусвоените от нас средства би могло да се окажем донор на по-богатите от нас държави. Позволяваме си да дадем следния пример за доказване на първоначалната теза. Държавата отпуска стипендии на всички учащи се с успех над 5.50. Когато нечий среден успех е под 5.50, не институцията е виновна за неотпуснатата стипендия, а именно ученикът, който не е изпълнил изискванията поради една или друга причина. Това е поредното доказателство,

че виждаме Съюза като „големия лош вълк“, вместо да търсим грешките в самите себе си и собственото си изкривено гражданско самосъзнание.

В края на нашето проучване не беше изненада, че за повечето от младежите най-големите ползи от членството на България в ЕС са падналите граници, възможността за по-лесно пътуване и намиране на работа извън пределите на родината. Настроенията бяха както положителни, така и отрицателни, но през цялото време се усещаше нотка позитивизъм, вяра в по-добро бъдеще и най-важното - желание за развитие. Макар да беше видно непознаването на историята и сегашната структура на Съюза, за много от анкетираните Европейският съюз е „врагът“, който има прекалено високи изисквания към страната ни. Вместо да се обсъжда въпросът защо не можем да ги изпълним, на преден план излиза теорията, че просто „толкова си можем“. С приемането ни в Европейския съюз очакванията за бързо преобразяване на българската действителност са големи, но в един момент разбираме, че Съюзът няма магическа пръчка, а ние самите сме тези, които трябва да направим родината си конкурентоспособна на останалите страни членки. Вместо това просто приемаме факта, че сме изостанали в сравнение с другите и вече не виждаме своето бъдеще в Съюза. Както казва Николай Ангелов, „идеята на Европейския съюз не е реално приложима за всички държави“.

Издаваме своите искрени благодарности на всички, участвали в нашето проучване, не само за отделеното време, но и за вдъхновението, което събудиха у нас да напишем този доклад!

## РАЗДЕЛ ТРЕТИ

---

Разширяване, асоцииране,  
добросъседство -  
икономика и/или политика



# ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ ПО ТРУДНИЯ ПЪТ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Елена Канева

Преди да насоча вниманието си към по-обширен анализ на това какви са в своята същност държавите от региона на Западните Балкани, смятам, че е по-удачно да поговоря за това кои са всъщност Балканите, върху какви територии се разпростират и от кои народи са населявани те.

До ден-дневен се водят спорове относно истинските граници на региона. Според географите това са териториите, разположени между Мраморно, Средиземно и Черно море на юг, запад и изток, а на север - планинската верига Хемус (Стара планина). Според Бернар Лори (2005) понятието Балкански полуостров обхваща преди всичко народите, обединени от общи традиции и история и икономически връзки. В настоящото изследване ще стане дума за западнобалканските държави от Европа, намиращи се в югоизточната част на континента, които не са членки на Европейския съюз, а именно Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Сърбия, Косово и Черна гора.

В основата на идеята за обединена Европа стоят важни ценности като мир, равенство, единство и свобода. Създаването на Общността е голяма и много важна стъпка към гарантирането на траен мир на континента и сплотяването на държави, които до онзи момент са водили войни помежду си. Именно затова процесът на разширяване е важен момент в съществуването на Съюза, защото по този начин ще се даде възможност за по-голяма политическа стабилност на континента (Владиминова, 2004).

Югоизтокът на Европа е специфичен район на континента заради своите културни различия и история от близкото и далечното минало. За държавите основателки е от значение да стабилизират района, а за страните от Югоизточна Европа - да използват процеса на стабилизиране, изграждайки модерен и добре функциониращ държавен апарат. За страните от Западните Балкани членството в Европейския съюз е шанс да се отделят от своето минало, белязано от военни конфликти и разделения, и да създадат нов хоризонт, върху който да градят взаимоотношения в границите на ЕС. Разширяването на Съюза би спомогнало за това моделът да бъде приложен и в новоприетите държави, водещите



ценности да бъдат възприети и у тях, а практиките - приложени. Политическата роля на ЕС ще нарасне. Възможността да се прилагат четирите свободи на движение ще придобият по-голяма географска степен. Интеграцията на страните от Западнобалканския регион би била предизвикателство за държавите. Посткомунистическият преход и регионалните проблеми на всяка една от страните е спънка в осъществяването на ефективна интеграция. Към всеки един от специфичните недостатъци на Западните Балкани трябва да се погледне с внимание и да се подходи според нуждата на всеки отделен регион. Засега най-добрата посока, към която балканските държави трябва да бъдат ориентирани, е членство в Европейския съюз, което може да се окаже решение за настоящите им проблеми.

Процесът на формиране на държавност протича чрез създаване на национални държави, съставени от съответстващата национална общност. Отношенията между държавите от Балканите в близкото минало могат да се опишат накратко с политически и етнически кризи, разделения и чести военни конфликти. Всяка една от държавите от конкретния регион е имала или продължава да има конфликти с някоя от своите държави съсседки.

През 90-те години на миналия век албанските малцинства в Югославия и Македония търсят начини за отделяне. То е свързано с идеята за „Велика Албания“, която представлява опити и усилия, вложени в идеята за обединение на всички хора от албанския етнос. В Босна и Херцеговина статутът на сръбското население остава неясен, както и това на хърватското население. В Македония се наблюдават проблеми по границата с Косово и Сърбия, както и в съседските отношения с България и Гърция. Но е много важно, че съществува връзка между някои бивши югославски републики - тя представлява общия етнически характер на населението (сърби, бошнаци, хървати), общите социални проблеми, степента и темповете на развитие, както и един много важен фактор в Западните Балкани - политическите модели, които водят до разделение между конфликтните страни, а проблемът се превръща в статичен и продължава да съществува.

Поемайки по пътя на евроинтеграцията, страните от Западните Балкани опитват да тушират историческите събития, белязали териториите на днешните държави, военните ужаси и етническите конфликти, в някои от страните продължаващи и до ден-днешен.

След крахът на Югославската република страните от бившата социалистическа страна са изправени пред тежък период, който изисква дълбока реконструкция за преодоляване на следвоенната криза. По това време отношенията между Европейския съюз и държавите от Западните Балкани се сближават, защото страните имат нужда от продължителна стратегия за справяне с кризата. През 1999 г. се подписва политическа декларация и рамково споразумение за поощряване и засилване на

сътрудничеството между страните от Югоизточна Европа - Пакт за стабилност за Югоизточна Европа, а през 2000 г. на среща на върха в Санта Мария де Фейра (Португалия) Европейският съюз заявява от своя страна, че държавите, участващи в Пакта за стабилност, са потенциални кандидати за членство в Общността.

Процесът на стабилизиране и асоцииране има за цел да сближи Европейския съюз със страните от Западните Балкани посредством сключването на двустранни договори, сътрудничество, финансова помощ и търговски взаимоотношения. Договорните отношения представляват споразумения за стабилизиране и асоцииране (ССА). Веднъж в годината министри се събират на Съвет за стабилизиране и асоцииране и следят за прилагането и изпълнението на споразумението. Помощ на Съвета оказва Комитетът за стабилизиране и асоцииране.

Споразумения за стабилизиране и асоцииране са в сила в повечето от страните от Западните Балкани. Към момента приключиха преговорите между ЕС и Косово, въпреки че страната не е призната като независима държава от пет държави - членки на ЕС. Споразуменията на практика подпомагат държавите от Западните Балкани да се подготвят и за изпълнението на някои от критериите за членство. Между подписването на споразумението с дадена страна и започването на неговото действие може да мине известен период от време, тъй като е необходимо то да бъде ратифицирано от всички държави - членки на ЕС, в съответствие с тяхното национално законодателство.

Сътрудничеството в посока поддържане на стабилността на Балканите е друга основна цел в ОПВОС на Съюза. През последното десетилетие на миналия век основната роля в осъществяването на регионалната политика изиграва Западноевропейският съюз. През 1992 г. в гр. Петерсберг (Германия) бе взето решение ЗЕС да изпълнява хуманитарни и мироподдържащи международни операции, а през 1996 г. на среща на министрите на НАТО бе уговорено да се създаде Европейска идентичност за сигурност и отбрана. По-късно функциите на ЗЕС биват прехвърлени към тези на ЕС, като се организира собствен военен потенциал, чийто основен компонент са силите за бързо реагиране (European Rapid Reaction Force).

Мисиите, които ЗЕС е успял да осъществи в района на Балканите, са военна мисия под наименованието „Зорка охрана“, изпращане на полицейски контингент в град Мостар (Босна и Херцеговина), както и полицейска мисия в Албания, осъществяване на разузнавателна дейност в Косово, както и оказване на помощ на Хърватия за обезвреждането на мини, останали след военните действия в началото на 90-те години на миналия век (Цачевски, 2008).

Допълнителна информация за военните, полицейски и други мисии на ЕС в Западните Балкани е предоставена в таблица 1.

**Таблица 1. Военни, полицейски и други мисии  
на Европейския съюз в Западните Балкани**

<b>Мисия</b>	<b>Период</b>
Полицейска мисия PAMECA, Албания	от март 2002 г.
Полицейска мисия в Босна и Херцеговина	от януари 2003 г.
Военна мисия CONCORDIA, Македония	март - декември 2003 г.
Полицейска мисия PROXIMA, Македония	декември 2003 г. - декември 2005 г.
Полицейски консултантски екип, Македония	декември 2005 г. - юни 2006 г.
Военна мисия ALTHEA, Босна и Херцеговина	от декември 2004 г.
Планиращ екип за Косово	април 2006 г. - февруари 2008 г.
Гражданско-полицейска мисия ЕУЛЕКС	в действие от края на 2008 г.
Мисия за мониторинг на Западните Балкани	декември 2000 г. - декември 2007 г.
Участие в SFOR, Босна и Херцеговина	декември 1995 г. - декември 2004 г.
Участие в KFOR, Косово	от юни 1999 г.

*Източник: European Security and Defense Policy, Brussels, 2008.*

За да встъпят в членство, държавите кандидатки трябва да отговорят на Копенхагенските критерии за членство, формулирани на среща на Европейския съвет през 1993 г. Критериите са насочени най-вече към страните от Централна и Източна Европа заради посткомунистическия фактор и особената ситуация по отношение зачитане на правата на малцинствата. С въвеждането на тези критерии за членство се изграждат нови условия, с които пред кандидатките се поставя не само въпросът дали могат да станат част от Европейския съюз, а кога ще могат да направят това. Критериите изискват спазване на демократичния принцип и правата на човека, институционална стабилност, справяне с конкурентния натиск на пазара, функционираща пазарна икономика, изпълнение на задълженията, които идват със самото членство в ЕС, да се съобразяват с европейското законодателство и да го прилагат, както и приспособяване на административните структури и способност да се създадат подходящи условия за осъществяването на ефективна евроинтеграция (Жаке: 2007).

Въпреки това, че досега страните кандидатки са се придържали към критериите за членство, се оказва, че всъщност те не са толкова лесно достижими от страните от Западните Балкани. Основните недостатъци на държавите са неспособността да устоят на конкурентните сили на пазара на Европейския съюз, както и това, че липсва наличие на функционираща пазарна икономика. През 1997 г. Европейската комисия доразвива няколко подкритерия в добавка към основните. Те са либерализация на търговията, свобода при създаването на нови фирми, правна практика по отношение на недвижимата собственост и правосъдието в общи линии, в какво състояние се намира икономическият сектор на дадената държава.

Към момента политическата карта на Европейския съюз по отношение на държавите на югоизток, които не са част от ЕС, изглежда по следния начин:

На 28 април 2009 г. Албания подава молба за членство в Съюза. Условието за започване на преговори за присъединяване са страната да изпълни изискванията за 12-те „основни приоритета“. Съдебната система в Албания се нуждае от реформи, които са ключов фактор за интегрирането на страната в ЕС. Корупцията е един от големите проблеми на държавата, който също се нуждае от разрешение, а политическите разделения са факт. Под натиска на ЕС обаче бе приет нов изборителен закон, който цели да сложи край на политическите разцепления в страната. Изборите за парламент през 2013 г. преминаха под зоркото око на Съюза като средство за изпитание дали страната е способна да преодолее вътрешните си политически раздори. Три години след подаването на молбата, Комисията отбелязва напредъка на Албания по отношение на спазването на изискванията и препоръчва предоставяне на статут на държава - кандидатка за членство.

Според статистиката на Евростат за периода 2008 - 2013 г. състоянието, в което се намират важни сектори от албанската икономика, не е стабилно. Въпреки че в началото на 2013 г. броят на незааетите отбелязва лек спад в сравнение с предходните години, трайната безработица заема две трети от всички безработни, а в банковия сектор процентът на необслужваните кредити за първите три месеца на 2013 г. е 24,4%. Бюджетният дефицит се е увеличил до 3,4%, а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 30% под средното за Европейския съюз за 2012 г.

Босна и Херцеговина представлява държавно образувание, състоящо се от Федерация Босна и Херцеговина, чието население се състои от хървати и бошнаци, и Република Сръбска, населена от етнически сърби, както и т.нар. Дистрикт Бръчко - територия, която се населява от сърби, бошнаци и хървати, с местно управление, считаща се за част от Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска едновременно. Дейтънското мирно споразумение, с което се сложи край на гражданската война в Босна и Херцеговина, не можа да спре междуетническите конфликти. Конституцията поражда трудности, а изборната система е неефективна и сложна за изчисляване. Многобройните избори, провеждани в страната до този момент, не успяха да омиротворят гражданския конфликт, който след войната се превърна в политическа борба.

Босна и Херцеговина предстои да представи кандидатурата си за членство в Съюза и засега е потенциална държава кандидатка. В момента в сила е единствено временното споразумение за търговия и въпроси, свързани с търговията. Споразумението за стабилизиране и асоцииране е подписано през 2008 г., но към момента не функционира, тъй като е блокирано.

Въпреки противоречията, Босна и Херцеговина се стреми да се приобщи към евроатлантическите структури. За тази цел страната трябва да покрива

определени критерии, към които за момента с трудност се доближава. Властта в страната трябва да е много по-централизирана, да се изчистят етническите противоречия и да се въведат институционални реформи. Именно това са някои от главните причини Босна и Херцеговина да изостава от своите съседки по пътя към евроинтеграцията. През 2012 г. се проведе диалог на високо равнище, който целеше да подпомогне страната, давайки ѝ тласък за промяна и развитие, както и подкрепа при подготвянето на молба за членство в Съюза. Чрез EUFOR се стартира мисията „Алтеа“, която работи в унисон с целите на Дейтънското мирно споразумение.

По отношение на икономическите показатели на Босна и Херцеговина за периода 2008 г. - 2013 г. могат да се констатират няколко неща - безработицата в страната е висока, публичният дълг на страната расте, бизнесът среща трудности при своето функциониране. Въпреки че в държавния сектор нараства процентът на заетост, той е неефективен, тъй като много от дейностите се припокриват.

Не е сигурно дали Босна и Херцеговина ще успее да хармонизира правата и свободите на личността с тези на колективните интереси на народите, чиято територия населяват. За да бъде асоциирана към ЕС, страната трябва задължително да се справи с тези проблеми, за да може да гарантира занаяпред демокрацията в държавата. Ако ли не, страната трудно би могла да бъде считана от Съюза като стабилна държава, готова за членство. Според ЕС, Босна и Херцеговина отбелязва бавен напредък в посока евроинтеграция.

Македония (Бивша югославска република Македония) подава молба за членство в Европейския съюз през м. март 2004 г., а през м. декември 2005 г. ѝ бе даден статут на държава - кандидат за членство. До 2009 г. докладите на Комисията отбелязваха напредъка на държавата и препоръчаха да се започнат преговори за присъединяване, но все още целта на тази препоръка не е влязла в сила, тъй като Македония продължава да има неразрешени спорове с Гърция, свързани с името на държавата. Спорът започва още с отделянето на Македония от бившата Югославска федерация през 1991 г. Позицията на Гърция е, че името Македония е нейна северна провинция. Гърция не желае да допусне съществуването на самостоятелна държава с такова име, затова ООН и ЕС използват „временно“ името Бившата югославска република Македония. То се използва също и в официални документи, но държавата от своя страна счита това име за обидно и изисква то да престане да бъде използвано. България признава Македония още през 1992 г. и подкрепя разрешаването на спора относно името, но при условие, че не се забравят и историческите, културните и географските факти.

По данни на Евростат търговският дефицит на Македония достига 24% от брутният вътрешен продукт. Налага се финансиране чрез кредити, тъй като преките чуждестранни инвестиции в страната са спаднали за 2012 г. Безработицата е трайно висока. Този факт нарежда Македония сред най-

тежко засегнатите от безработицата страни в Европа. Европейската комисия заключава, че ролята на държавата в икономиката е ограничено, препоръчва реформа в сферата на образованието и констатира, че за момента се изразходват повече пари за „декориране на столицата“, отколкото за образование.

Косово е със статут на потенциална държава - кандидатка за членство в Европейския съюз. През 2008 г. Косово обяви независимостта си, а ЕС заяви, че има ясни перспективи за държавата да стане част от ЕС. До момента Словакия, Кипър, Гърция, Испания и Румъния не са признали независимостта на страната. През м. юни 2013 г. Европейският съвет взе решение да започнат преговори с Косово за сключване на Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА). През м. октомври 2012 г. стартира двустранен диалог между Косово и Сърбия чрез посредничеството на Европейския съюз. Към днешна дата Белград заявява, че готовността да се води отворен диалог между двете страни не означава, че Сърбия ще признае независимостта на Косово, но желае да се намери решение, което ще задоволи всички страни, замесени в спора. На територията на Косово действа мисията ЕУЛЕКС на Европейския съюз. Целта на мисията е да установи демократичните принципи и да затвърди върховенството на закона, както и да следи дали се спазват човешките права и в частност - тези на етническите групи.

За страна, водила война с НАТО в края на миналия век, т.е. с повечето страни от ЕС, Сърбия демонстрира напредък и промяна в насоката си на развитие. Сега е държава - кандидатка за членство в ЕС от м. март 2012 г., след като през 2009 г. подава молбата си. Интегрирането и на Сърбия, и на Косово в ЕС много зависи от това как ще се развива занапред диалогът между двете държави. След като установи, че има напредък в отношенията между двете държави, Европейският съвет реши да даде старт на преговорите за встъпване в членство на Сърбия в ЕС. Също така ССА между ЕС и Сърбия ще влезе в сила скоро. Споразумението бе подписано още през 2008 г., но действието му до ден-днешен - блокирано, тъй като Сърбия не сътрудничеса достатъчно на Международния наказателен трибунал по въпроса за бивша Югославия, а също и фактът, че Литва ратифицира последна ССА със Сърбия. Това се случи през 2013 г.

Данните на Евростат сочат, че brutният вътрешен продукт на глава от населението в Косово отбелязва спад за периода 2008-2012 г. Безработицата в страната е доста висока, но за същия период се наблюдава напредък в борбата с незааетостта.

Дефицитът по текущата сметка достига 6,4% от brutният вътрешен продукт на Сърбия. Безработицата достига рекордни нива, особен е и случаят с младежката безработица, тъй като проблемът е огромен и дългосрочен. Проблемите в сръбската икономика се дължат на неефективно администриране на бюджета, както и големия дял, разпределен за заплати и пенсии в държавата.

Черна гора обявява своята независимост през м. юни 2006 г. Две години по-късно подава молба за членство в ЕС. Нейната независимост е призната от всички държави, които членуват в ЕС. От 2010 г. Черна гора има статут на държава - кандидатка за членство, а Съветът одобрява оценката на Комисията, че държавата има напредък, отговаря до голяма степен на критериите за членство и спазва принципите, определени от Европейската комисия. Споразумението за асоцииране и сътрудничество между ЕС и Черна гора е в сила от 2010 г.

Но в Черна гора съществуват етнически противоречия. Първият представлява нужда от уреждане на взаимоотношенията между черногорците и сърбите, които живеят в Черна гора, за да се предотврати разделението на народа за в бъдеще на два паралелни лагера, сформирани на етнически принцип. От друга страна е несъгласието на сърбите с отделянето на Черна гора в самостоятелна държава. „Албанският проблем“ се корени в идеята за разширяване на правата на албанците в страната, които са много малък процент от населението - едва 5%. Властите в Черна гора обаче опитват да разрешат проблема чрез намиране на компромисно решение. Мюсюлманската група от областта Санджак също предявява претенции относно самоопределение, а повдигането на въпроса може да доведе до възникване на напрежение между Черна гора и Сърбия.

И в Черна гора безработицата е сред високите за Европа, достига 19,7% за 2012 г., а за изминалата 2013 г. е отбелязала лек спад до 19,3% според статистическите данни на Евростат, което не променя коренно ситуацията в страната. Бюджетният дефицит на страната е 5,6% от brutния вътрешен продукт. Това е много над заложената цел в бюджета на Черна гора - 2,4%, което сочи наличието на огромен проблем с бюджетното планиране. Правителственият дълг за 2012 г. се е увеличил до 54 на сто от БВП.

Съвкупността от проблеми и невъзможността за справянето с тях предвиждат един дълъг път към Европейския съюз за страните от Западните Балкани. Държавите не са способни да дадат гаранция на гражданите си за спазване на демократичните принципи, да осигурят правна сигурност и стабилно социално подпомагане, икономическо равнище и жизнен стандарт, които да наподобяват тези в държави - членки на ЕС. Важни за бъдещето в Европейския съюз на всяка една от страните от Западните Балкани са справянето с корупцията, престъпността и реформиране на правосъдната система. Намаляването на бедността, създаването на нови работни места и подпомагането на човешкия ресурс също биха спомогнали за възстановяването на икономиките на западнобалканските страни. Разбира се, всичко това - под надзора на Европейския съюз, който трябва да насърчава различните форми на управление по отношение на етническите общности в държавите, както и стабилизирането на националните институции. Приоритет на държавите трябва да бъде спазването на демократичния принцип, а на гражданите да се предоставят възможности, близки до тези, които се предоставят на гражданите от страните - членки на ЕС.



Разширяването в посока Западни Балкани би променило Европейския съюз изцяло и би внесло нова жизнена вълна в него, но процесът на разширяване на югоизток ще бъде дълъг и трудоемък както за страните, така и за ЕС.

### **Библиография:**

Вахтел, А. Б. (2010), Балканите в световната история. София, Рива.

Детрес, Р. (2008), Косово - отложена независимост. София, ИК „Кралица Маб“.

Жаке, Ж. П. (2007), Институционно право на Европейския съюз, София, университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Курветарис, Д. А., Рудометов, В., Куцукис, В., & Курветарис, А. К. (2006), Новите Балкани, София, Hermes Publishing Ltd., Canada.

Лори, Б. (2005), Балканска Европа, София, Колибри.

Цачевски, В. (2008), Балканите. Европейският избор, София, Изток - Запад.

Цачевски, В. (2008), Балканите. Трудният път към обединена Европа, София, Изток - Запад.



# ИЗТОЧНО ПАРТНЬОРСТВО - ПЪТЯТ КЪМ СТАБИЛНОСТ И ПРОСПЕРИТЕТ

Деница Маркова

Социално-икономическата и политическата ситуация в страните от Източна Европа има голямо значение за Европейския съюз и за неговата стабилност и ефективно развитие. В процеса на разширяване на Европейския съюз източните страни се превръщат в негови близки съседи и тяхната стабилност, сигурност и просперитет имат голямо влияние върху икономическите, социалните и обществените процеси в страните от Евросъюза. По-близко сътрудничество между източните европейски страни - Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна, е от изключителна важност за външните връзки на Съюза и за по-доброто развитие на тези страни.

Началото на програма „Източно партньорство“ е дадено на 7 май 2009 г. на среща на върха в Прага, на която страните се съгласяват, че програмата ще се гради на основа на съществуващите вече отношения между Европейския съюз и източните страни и ще ги допълва. Източното партньорство допълва и разширява Европейската политика на съседство, която е стартирана през 2004 г. и която има за цел подпомагането и поддържането на страните в съседство с ЕС в унисон с принципите за върховенството на закона, демокрацията и зачитането на човешките права и свободи. Източно партньорство е инициатива, която обвързва в тесни отношения Европейския съюз, страните членки и шестте държави от Източна Европа - Армения, Азербайджан, Беларус, Украйна, Грузия и Молдова. Тя дава възможност на тези страни, имащи интерес към по-тесни връзки с ЕС, да ги осъществят чрез инструментариум, който ЕС предоставя чрез изпълнението на програми и стратегии, свързани с икономическите, социалните и културните ползи. Споделяйки общите ценности в Европейския съюз - демокрацията, върховенството на закона и зачитането на човешките права и свободи, източните страни биха могли да станат пълноправни партньори на Европейския съюз чрез серия от договори за асоцииране и сътрудничество в различни области от икономическия живот. Открива се перспективата за сключване на споразумения за свободна търговия, подпомагане на енергетиката, безвизови пътувания до ЕС, което би означавало по-голяма сигурност и стабилност по източната граница на Европейския съюз, както и значително подобряване на икономическия, социалния и обществения живот на източните европейски държави и техните граждани.

Инициативата „Източно партньорство“ поставя източните съседи на Европейския съюз пред нов път - този на по-задълбочените отношения, които гарантират просперитет и подобряване на икономическото, социалното и общественото състояние на шестте държави. За да проработи програмата и да изпълни своята главна цел - засилване на икономическата и социалната интеграция, Източно партньорство се основава на общи интереси и споделена отговорност, които изискват засилена работа по осъществяването ѝ. Ефективността и стабилното развитие на източните държави зависи на първо място от признаването и зачитането на общите споделени ценности на Европейския съюз, а именно демократичността, върховенството на закона, зачитането на човешките права и свободи и принципите на свободния пазар. Те пряко влияят върху курса на политика на съответната страна, като правят възможно постигането на целите, на които е основана програмата.

Положителният ефект от работата по програмата се определя от готовността на държавите от Източна Европа да осъществят вътре в страните политически, социални и икономически реформи, от които зависят и целите по програмата, основаващи се на политическа асоциация, икономическа интеграция, свободно движение в ЕС на гражданите на страните партньори и засилено сътрудничество в отделни сектори на икономиката на страните. Европейският съюз прави възможно постигането на тези цели посредством широката структура на програмата. Тя се състои от две измерения - двустранно и многостранно сътрудничество, които определят посоката на развитие на държавите и подпомагат значително процеса на реформи в страните чрез изградения механизъм на действие. Инструментариумът е допълнен от четири политики на Европейския съюз, които са от изключителна важност за осъществяването на по-близки и дълбоки отношения между двете страни.

Ролята на ЕС в подпомагането на осъществяването на реформите в източноевропейските държави не се изчерпва с подробно развити програми и изисквания към страните партньори. ЕС предоставя финансова помощ по изпълнението и подпомага развитието на програмата чрез организирането на международни форуми за диалог, ангажиращи всички заинтересовани страни по Източно партньорство, като обръща специално внимание на гражданското общество в съответните страни и зачитането на правото им на глас. По пътя, който Европейският съюз и източните му партньори очертават към по-голяма демократичност и увеличен икономически растеж, страните се сблъскват с много предизвикателства и конфликти, свързани както с процеса по изпълнение на инициативата, така и с икономическото и политическото влияние, което Русия има в шестте държави по програмата. Решителността и стимулт към едно по-демократично управление са от ключова важност за извършването на прехода и интеграцията с Европейския съюз.

Източно партньорство дава ясно и отчетливо послание за нуждата да се стартира и развие курсът към осъществяването на реформи в шестте

страни. Тласъкът, който програмата дава на страните към икономическо, социално и обществено развитие, е споделена отговорност на всички участници в Източното партньорство. Многобройните преимущества, които дава интеграцията с ЕС, не биха били възможни, ако бившите съветски сателити не обърнат курса си на управление към Запада, а именно - в споделянето на общите европейски ценности. Тази първа крачка към процеса на реформи ще създаде нужните условия за осъществяването на прехода към проевропейската политика, която да доведе до очакваното покачване на икономическия ръст в страните и приемането на демократичността като висша ценност. Демократичността, върховенството на закона, зачитането на човешките права и свободи и пазарните принципи са основополагащи фактори за устойчивия курс на политика на Европейския съюз. Тези споделени ценности са главното звено в политиката на партньорство, като от тях зависи степента на интеграция, която шестте държави ще постигнат.

Споделените ценности обуславят в най-голяма степен изпълнението на целите по програмата. Задачите, които партньорите поставят по изпълнение на програмата и установяването на дълбоко сътрудничество между страните, което да донесе облаги и повишен стандарт на живот, не са възможни без предприемането на курс от реформи в шестте държави. Постигането на политическа асоциация, икономическа интеграция, мобилност на гражданите и засилено сътрудничество в отделни сектори на икономиката са задачите, пред които са поставени страните и Съюзът. Тяхното установяване изисква усилия, свързани с хармонизирането на националните законодателства с това на Европейския съюз, приемане на практиките и принципите на пазара на ЕС. За осъществяването на целите на Източното партньорство, Европейският съюз установява механизъм за действие във всяка от шестте страни, съобразен с политическата и икономическата ситуация в нея.

Източно партньорство нито обещава, нито отхвърля евентуално бъдещо членство в ЕС на източните си партньори по програмата, но предлага позадълбочена интеграция в структурите на ЕС чрез съдействие и подкрепа по пътя към прилагането на политически, икономически и институционални реформи, които са базирани на европейските стандарти. Инструментариумът за постигането на тези цели се разгръща в механизъм за действие относно областите на сътрудничество и общите ангажименти на двете страни по програмата. Източно партньорство отива отвъд обичайния политически механизъм на Европейската политика на съседство. Както вече бе споменато, неговата структура има две измерения - двустранно и многостранно сътрудничество.

Двустранното измерение на сътрудничеството се задълбочава и представя нови механизми за регионално сътрудничество между съответните страни и Европейския съюз. Взема се предвид специфичната ситуация в дадената страна и се зачитат вече съществуващите двустранни отноше-

ния. На първо място то предвижда нови договорни отношения между страните и ЕС. Евросъюзът преговаря със страните от Източна Европа за сключване на договори за асоцииране. Тези договори се сключват със страна, която не е член на ЕС, със задачата да установят двустранни отношения в различни области. Целят да създадат по-близки отношения в областта на икономиката и политиката и да либерализират пазара. Договорите за асоцииране са проект за интеграция с ЕС, като създават силни и демократични институции и възприемат върховенството на закона, осигуряващи фундаментални свободи и права. По тази линия те осигуряват дълбоко политическо асоцииране, по-голям диалог между източните съседи и Европейския съюз. По-обширното и дълбоко сътрудничество по темите за сигурността, справедливостта и правосъдието включва преодоляването на незаконната емиграция, борбата срещу наркотиците, организираната престъпност, трафика на хора, борбата срещу тероризма, корупцията и работата по независимостта на съдебното право.

Новите договори за асоцииране в контекста на двустранното сътрудничество ще осигурят пазар, където положителните ефекти от свободната размяна на стоки, услуги и капитали и инвестирането ще са засилени от последвалото сближаване с европейските норми и стандарти. Отворените пазари и икономическата интеграция са от основна важност за устойчивото развитие на страната партньор и на Европейския съюз. Интеграцията в икономиката на ЕС носи подобряване на достъпа до стоки и услуги, намаляване и премахване на тарифите, квотите и бариерите за търговия, осигурява устойчива среда за бизнес, привежда практики и норми в унисон с европейските стандарти.

Подкрепата за свободното движение на гражданите и либерализирането на визовите режими са друга важна част от Източното партньорство, и по-конкретно за двустранните отношения между ЕС и държавата партньор. Евросъюзът работи за либерализирането на визовите режими, като облекчава процедурата по кандидатстване за визи - процесът е по-достъпен и по-евтин, поддържа се постоянен мониторинг по процеса за сметка на по-лесното кандидатстване.

Сътрудничество в областта на енергетиката е също важна част от двустранните отношения между ЕС и източните съседи. Програмата предвижда засилване на енергийната сигурност, що се отнася до дългосрочни стабилни и сигурни енергийни доставки, подобряване на структурата на взаимно свързване на енергийните системи, интеграция на енергийните пазари и транспортните услуги, по-добра регулация на енергийната ефективност и използване на нови възобновяеми източници.

Програмата за икономическо и социално развитие чрез двустранните отношения на страните - партньори с ЕС, включва намаляване на неравенството между регионите, подкрепа за селското стопанство и развитие на селскостопанските райони. Изпълнението на тази програма е базирано на принципите на кохезионната политика на ЕС.

Развитието на икономиката и сътрудничеството в отделни области е от ключова важност за добрия икономически ръст на отделните страни и повишаването на тяхната конкурентоспособност. Развивайки ги чрез двустранните отношения с ЕС, шестте страни ще бъдат готови да се включат в единния пазар на ЕС, където ще могат да устоят на мощната конкуренция и на стандартите на ЕС.

Многостранното измерение на сътрудничество на програма „Източно партньорство“ е базирано на нови механизми, които да задълбочат сътрудничеството между ЕС и източните партньори, както и между самите шест страни. Също така Програмата създава мрежа от граждански организации в ЕС и страните партньори. Многостранното измерение предвижда общи действия за сътрудничество и отворен и свободен диалог, свързан с целите на Източното партньорство. Решенията ще се вземат съвместно от Европейския съюз и страните партньори. Ще се осигури форум, на който да се споделят информация и опит, свързани със стъпките на страните към промяната, реформите и модернизацията и ще се даде на ЕС инструментариум, чрез който да се съдейства на тези процеси. Многостранното измерение на сътрудничеството засилва двустранните връзки между страните и ЕС, за да напредне интеграцията. Осигурява се форум за споделяне на информация, създава се механизъм за извършване и за подпомагане на реформите и сътрудничество по процеса на подписване на договори за асоцииране.

Многостранното сътрудничество се базира на четири тематични платформи, които да ориентират посоката на дискусиите и действията за сближаване. Тези платформи представляват конкретни политики, по които страните трябва да предприемат действия за подобряване, и реформи, чрез които да се осъществят целите на програма „Източно партньорство“. Те са част от структурата на програмата и включват жизненоважни теми, по които Европейският съюз настоява да бъде постигнат напредък. Създадени са като форуми за диалог и сътрудничество между ЕС и страните партньори. Платформите са разделени в унисон с целите на програмата и областите на сътрудничество. Първата платформа се занимава с въпросите на демокрацията, доброто управление и стабилността на съответната страна. Втората платформа, на която се основава многостранното сътрудничество, е свързана с икономическата интеграция, сближаването с Европейския съюз и секторните политики. Третата се основава на деликатните за партньорите въпроси за енергийната сигурност. Четвъртата платформа се занимава с връзките между хората и по-конкретно за мнението и позицията на обществото в съответната страна за развитието на програма „Източно партньорство“ и за това дали предприетите стъпки по процеса на асоцииране са адекватни с настоящата икономическа, политическа и социална ситуация в страната.

Многостранното измерение на сътрудничеството действа на много нива. Най-висшата му форма са срещите на високо равнище между държавните и правителствените глави на страните - членки на ЕС, и на страните - парт-

ньори по Източно партньорство. На следващо място са срещите между външните министри на страните и евентуално на други министри от националните правителства, които следят за прогреса и дават политически насоки по изпълнението на програмата. Многостранните тематични платформи, които оперират в определена област, създават механизми за сътрудничество в специфични области на програмата чрез специални проекти, които да засилят задълбочаването на отношенията в области от общ интерес. Работата по програмата е под мониторинга на обществения граждански форум на Източното партньорство, чиято главна цел е да създаде устойчиви връзки между гражданите на ЕС и на източните европейски страни и да стимулира обществото да участва в обществения живот на съответната страна. Парламентарната асамблея на Евронест също следи за действията на субектите по програмата и изпълнява ролята на форум за диалог между членовете на Европейския парламент и представителите на парламентите на източните партньори на ЕС. Трети страни, които искат да подпомогнат за изпълнението на програмата, могат да вземат участие, като се присъединят към специфични проекти в нейното изпълнение.

За ефективното изпълнение на поставените програми за реформи, сближаването с Европейския съюз и подписването на договорите за асоцииране Европейският съюз подпомага страните по Източно партньорство освен с механизъм и инструментариум за изпълнение и с финансова подкрепа. Европейският съюз подпомага източните си съседи, за да ги доближи до европейските стандарти в широк кръг от области - демократично управление, пазарна икономика, върховенство на закона и околна среда. Финансовата подкрепа за източните партньори на ЕС идва от няколко източника. Най-големият е Европейският инструмент за добросъседство и партньорство, който подпомага всички съседни източни европейски страни. В зависимост от спецификата на програмите, които се нуждаят от финансиране, фондовете на Източно партньорство ще финансират различни проекти, които да спомогнат за прокарането в социално-икономическия живот на нужните реформи. За целите на построяването на стабилна и демократична институционална структура Европейският съюз финансира проекти за подобряване на административния капацитет в източните страни, за обучения, практики и други програми, свързани с институционалните реформи.

Фондовете на Източно партньорство дават своята подкрепа и за регионални проекти за развитие, които включват подкрепа за развитие на публичната администрация, местните власти и неправителствените организации. Финансиране се предоставя и на публични компании, които са спечелили доверието на обществото със своите идеи за развитие и модернизация. Предоставя се и възможността страните партньори да бъдат финансирани за участие в мултикултурните програми на ЕС, каквито са програма „Еразъм“ и културните програми на Европейския съюз. Увеличена финансова подкрепа се предоставя от Европейския съюз в зависимост от целите на Източно партньорство и постигнатия прогрес в отделните страни. За периода 2011 - 2013 г. Европейският съюз е дал финансова подкрепа на

Армения в размер на 182 млн. евро, на Азербайджан - 75.5 млн. евро, на Беларус - 45.1 млн. евро, на Грузия - 208 млн. евро, на Молдова - 308 млн. евро и на Украйна - 389 млн. евро.

В хода на осъществяването на преговори за асоцииране между Европейския съюз и шестте страни, към които е насочена програмата „Източно партньорство“, се появяват конфликти и предизвикателства, които забавят и затрудняват работата по осъществяване на целите на инициативата. Същността на проблемите се корени в историческите предпоставки на тяхното развитие. Като бивши сателити на разпадналия се СССР страните все още имат огромно влияние върху социално-икономическия и политическия живот от Русия. Голяма част от елита на тези държави е проруски настроен, което оказва влияние върху общественото мнение за сближаване с Европейския съюз. Останалите от минали времена социалистически практики в управлението и в нагласите на обществото спъват възходящото развитие на демокрацията и доброто управление. Заради различните нагласи на обществото то бива разделено на две групи - първата одобрява интеграцията с Европейския съюз, а втората е застъпник на настоящия курс на политика, върху който има голямо влияние Москва. Това разцепление в обществата забавя хода и на икономическата интеграция, а от там и на нейните положителни страни. Влиянието на Москва се открива и в това, че тя открито напада Европейския съюз в желание за разширяване сферата му на влияние. В същността си Източно партньорство не е инициатива, която е насочена срещу Русия.

Със създаването на инициативата Европейският съюз отговаря на желанията, които страните от Източна Европа са предявили - те искат да увеличат и задълбочат отношенията си с ЕС. В същото време те са съседни на Русия страни и е неизбежно да не настъпи конфликт. Ако Източно партньорство постигне целите си и страните от Източна Европа задълбочат отношенията си с Европейския съюз, се очаква Русия също да получи облаги от интеграцията, защото по-добрият достъп на компаниите на страните партньори до пазара на ЕС ще увеличи тяхната конкурентоспособност и икономически ръст, а включването на нормите на ЕС в националните ще подобри сигурността и законосъобразността на развитието на икономиката, което спомага освен всичко друго и за създаване на по-добри условия за инвестиции от Русия в страните, участващи в програма Източно партньорство.

Пътят, който Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна ще изберат да поемат, дава очертанията на бъдещото социално-икономическо развитие на страните. Перспективата за сближаване на отношенията с Европейския съюз изисква много действия за приближаване към принципите на управление и стандартите на пазара на ЕС, но тя със сигурност би донесла множество положителни аспекти за повишаване на социалния, икономическия и обществен статус на страните.



## **Библиография:**

European Commission, SPEECH/14/331 (2014) - Speech: Russian pressure on Eastern Partnership countries, destabilisation of eastern Ukraine, URL= [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-331\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-331_en.htm)

Trenin, Dmitri (2013), Whither new Eastern Europe?, URL=<http://carnegieeuropa.eu/2013/07/12/whither-new-eastern-europe/gfc8>

Fontana, Andrea (2012), Interview: Eastern Partnership supporting 'homegrown' reforms, URL= [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=599&id\\_type=6&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=599&id_type=6&lang_id=450)

EU Neighbourhood Info Centre (2013), Glossary of Eastern Partnership and relations with Russia, URL= [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=603&id\\_type=9&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=603&id_type=9&lang_id=450)

Publications Office of the European Union (2013), Online brochure: Eastern partnership-supporting reforms, promoting change, URL= <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/eap-brochure-budget-support.pdf>

Ośrodek Studiów Wschodnich (2014), Eastern Partnership Funds, URL=<http://www.easternpartnership.org/content/eastern-partnership-funds>

Ośrodek Studiów Wschodnich (2014), Thematic platforms, URL=<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/thematic-platforms>



# ОЩЕ НЕ Е ЗАГИНАЛА УКРАЙНА

Христо Стратиев

Настаналият международен фарс покрай плануваня договор за асоцииране на Украйна с Европейския съюз събуди старите спомени и демони и разрани белезите на Европа от Втората световна война. Не само това, но светът се намира в популярното съвременно състояние на „нова студена война“. И както се развиват нещата, поставен пред картината на постоянно разиграващата се игра на „котка и мишка“, човек естествено се пита един конкретен въпрос - „Какво предстои?“ . В рамките на този анализ няма да вляза в ролята на гадател, а по-скоро ще задам по-интересен въпрос - „Кой има вина за политическата „бъркотия“, която се разгръща пред нашите очи?“.

Редно е да започнем с държавата, която целият Запад обвинява - Русия. Тя имаше доста голям избор в това как да повлияе на Украйна. От разгръщането на енергийна политика (поради навика на страната да взема, без да плаща), до медийно и търговско влияние. Въпреки това реши да провокира Запада, да съживи НАТО и да наклони украинската политика на запад. Също така оставя Запада без избор, освен да наложи икономически санкции, тъй като двете хипотетични алтернативи - предприемане на никакви действия и военна намеса - са политически и етически невъзможни. Русия също така е обвинявана за сериозно нарушаване на международното право и европейското „статус кво“, с риск от разпалване на гражданска война на широк фронт. Но тъй като Русия в наши дни е обвързана с глобалната икономика, санкциите ще са в минус и за двете страни, най-вече в загубата на увереността в бизнеса и сътрудничество. А самите спекулации, че ефектът от тези санкции ще бъде бърз, са погрешни, тъй като Русия ще покаже упоритост (Amar, April 2014).

Колкото и тежко да е положението, ако изведем грешните заключения от настоящето, последствията ще са по-страшни. Възможността да бъде предоставено членство на Украйна в НАТО в никакъв случай не може да е акт на солидарност. Това ще означава задълбочаване на конфликта. Да подготвиш една страна за война, която може да я срине, не е акт на солидарност. С това проруски настроените граждани изразяват загриженост от възможното разполагане на ракети на НАТО, и то точно в „задния двор“

на Русия. А този аргумент не е валиден поради простата причина, че по-удобно място за такава стратегия ще са Латвия и Естония - членки на НАТО.

И, разбира се, не можем да не споменем случая с Крим. Руският историк и бивш член на парламента Наталия Норичницкая споменава факта, че полуостровът е ключов фактор в политиката за сигурност на Русия.

Освен дестабилизиращата ситуация, това, което предизвика ескалацията, е най-вече приемането на закон, забраняващ руския език като официален, което накара част от населението на Украйна да се притеснява за бъдещето си и това на поколенията. И желанието на кримските жители беше тествано чрез референдума.

Той обаче можеше да бъде и в по-голяма степен в синхрон с глобалните практики - като започнем първо от наличието на руски военни на кримска земя; изключително краткото време, за което се проведе самият референдум, като е прецедент в историята референдум да се проведе в рамките на десетина дни; и може би по-важен е фактът за липсата на международни наблюдатели, които да отчетат справедливостта и честността му. И всички сравнения, които западните политически анализатори правят с Путин, като започнем от Мюнхен 1938 г. до случаите с Южна Осетия и Грузия са само начин да пропагандират неодобрението си.

Не може да виним само Русия за случващото се в Украйна, но не можем и да я оправдаем напълно!

Традиционно САЩ винаги са били на страната на европейския проект. Не случайно по време на Студената война те бяха „чадърът“ на Европейската общност, гарантиращ нейната сигурност спрямо Съветския съюз. Тук идва едно голямо „но“. В днешно време на мястото на общността стои нещо повече, а именно съюз, предполагащ по-голяма власт, по-голяма тежест на международната карта. Този съюз иска да се докаже като нещо повече от регионална сила. Как? Именно с Източното партньорство. Като се „заигра“ с този проект Брюксел (в него освен Украйна са Молдова, Грузия, Беларус, Азербайджан и Армения), Европейският съюз даде заявка, че иска да е нещо повече от обединение на икономическа основа. Брюксел има амбицията да е геополитическа суперсила, да размества картите заедно с Америка, Китай и Русия (Томов, 2013). САЩ са точно против това - Европа да е играч на международната сцена. Украйна е само пример за тяхната намеса в този конфликт.

На 17 април 2014 г. в Женева Русия, САЩ, ЕС и Украйна приеха съвместен документ за деескалация на украинската криза, призовавайки всички незаконни въоръжени групи да предадат оръжията си и за широка амнистия за задържаните протестиращи. Руският посланик в ООН Виталий Чуркин по време на заседание на Съвета за сигурност на ООН твърди, че властите в Киев не са направили абсолютно нищо по отношение на споразумението. Първият пример е именно фактът, че трябва да се отхвърлят всякакви екстремистки групировки. Десният сектор са още много активни, отправяйки

провокации и убивайки няколко души на територията на Славянск по време на великденските празници. Още по-интересен е фактът, че на тези групи статутът им е признат за легален и са сформирали полувоенните батальони „Днепр“, „Слобожанщина“ и „Донбас“. Дори сградите в Киев, които са окупирани на Майдана, не се освобождават, което е в нарушение спрямо споразумението.

Друг е случаят, че населението в югоизтока на страната също трябва да се разоръжи, макар това да е трудно, тъй като всеки нормален човек би направил същото, ако е обграден като Славянск от подобни военни групи като така наречените „Национални гвардейци“, съставени изцяло от „Десния сектор“.

Репресиите срещу тези, които не са съгласни с киевските власти, продължават. Именно амнистията за политическите затворници е вторият пример за нарушението на Киев спрямо Женевското споразумение. За арестуваните протестиращи няма такава амнистия.

И може би най-същественният пример - дори след обявяването на пауза на така наречените антитерористични действия, непосредствено след визитата на вицепремиера на САЩ в Киев те се възобновиха. Към това нека добавим факта колко далеч са САЩ от Украйна, като включим също постоянните обаждания на американската администрация, давайки насоки как да се действа и като добавим колко са раздразнени, когато спонсорирани от тях личности не се справят с възложената им работа, става съвсем невъзможно да не забележи човек, че става въпрос за определена намеса от тяхна страна (Лавров, personal communication, April 23, 2014). Нещо повече, според Чуркин американските колеги имат влияние върху това Киев да не си изпълнява задълженията по споразумението от Женева.

В Женевското споразумение отсъстват ключовите подробности. Как, например, руската страна ще разоръжи местните проруски сили и ще ги убеди да напуснат окупираните сгради, ако те са, както се твърди, самоорганизирани и независими от руското влияние? Руското изискване Украйна да запази своя „неутрален статут“ не е в споразумението, но ще наложи Украйна да изостави статута си на асоциираща с Европейския съюз страна, който беше в центъра на протестите на Евромайдана.

В Женевското споразумение не се посочва процесът на конституционната промяна, нито пък се споменават президентски избори на 25 май 2014 г. Русия по-рано бе поискала президентските избори да следват конституционна промяна. Доколко тя ще бъде прозрачна и отворена към всички региони, остава да се види. Най-същественото от всичко е, че Русия повтори искането си от 30 март 2014 г., че новата конституция следва да дава на регионите правото да определят свои собствени външни икономически и политически сдружения - разпоредба, която ще разчлени Украйна.

Доц. Дарина Григорова определя сегашните управляващи на нищо повече от политици за еднократна употреба - треторазрядни изпълнители на

„демократичната“ воля на САЩ (Дюлгерова). Безсъмнено САЩ се стараят да запазят ролята си на глобална сила за сметка на просперитета на Европа. Примерите са изключително много, но с това бягаме от темата, а именно кой е виновен. Освен намесата на САЩ и Русия най-голяма вина според мен има само и единствено бившият президент на страната - Виктор Янукович.

Желанието на украинците да имат все по-тясно сътрудничество с ЕС идва в момент, в който ЕС е обхванат не само от икономическа рецесия, но също така и от евроскептицизма, което като явление става все по-стабилна заплаха за него.

Кризата създаде „падина“ между гласоподавателите и политическите и икономически елити в Украйна. Отзвукът е ясен - така наречените „силно дясно антиимигрантски партии“, които са смразяващ спомен от миналото на Европа, набраха сила в Украйна.

Според мен вината на Янукович се състои в това, че не предприе нужните действия за тяхното отслабване. Така се и случи, че точно те успяха да отхвърлят правителството му. Но дотук са заслугите им, касаещи политическата посока на Украйна. Доколкото крайната десница е добра в борбата, тя може да се окаже много проблематична за политическата действителност и бъдещето на Украйна“ (Can Ukraine control Its Far Right Ultrarationalists, 2014).

В контекста на случващите се събития трябва да напомним за един автор, който едва ли не загатва за това, което може да се случи. Самуел Хънтингтън е направил изследванията си, като е извел 3 възможни варианта в синхрон със сегашната ситуация, които могат да се разиграят пред нас. В своята книга „Сблъсъкът на цивилизациите и преобразуването на световния ред“, публикувана през далечната 1996 г., споменава, че между Русия и Украйна са налице сериозни проблеми - Крим, ядрените оръжия, черноморския флот и икономически взаимоотношения. Вероятността от въоръжен конфликт според него караше някои западни анализатори да заявят, че трябва да се запази ядрения арсенал на Украйна. Това обаче е малко вероятно, тъй като говорим за два славянски народа, които в редица случаи работят успешно за преодоляването на проблеми, въпреки натиска на крайните националисти. Макар че според мен сегашните управляващи в Украйна са именно самите крайни националисти.

Другата вероятност е Украйна да се разцепи по линията на разлома на две отделни формирования, като източното се слее с Русия. Въпросът за отделянето бе повдигнат за пръв път във връзка с Крим. Населението на Крим, 70% от което е руско, по време на проведен през декември 1991 г. референдум, в голямото си мнозинство подкрепи независимостта на Украйна от Съветския съюз. През май 1992 г. парламентът на Крим също така гласува за независимост от Украйна, след което под натиска на Украйна отмени това решение. Руският парламент обаче гласува за отмяна на връщането на Крим към Украйна от 1954 г. През януари 1994 г. в Крим бе избран

президент, чиято кампания мина под лозунга „Единство с Русия“. Това даде основания на някои да зададат въпроса: „Няма ли Крим да се превърне в следващия Нагорни Карабах или в следващата Абхазия?“ А на въпроса дали целият югоизток ще бъде асимилиран от Русия, изказването на един руски генерал сумира мнението на голяма част от руските граждани: „Украйна, или по-скоро Източна Украйна, ще се завърне при нас след пет, десет или петнайсет години. Западна Украйна да върви по дяволите!“ (Huntington, 1996). Този вариант е много по-вероятен от всички на фона на ескалацията, която се разиграва пред очите ни.

И накрая, като трети вариант Хънтингтън казва за оставането на единна, раздвоена, независима страна, която тясно ще си сътрудничи с Русия, което на фона на сегашната действителност много трудно ще се осъществи. (Huntington, 1996).

Редно е да споменем и още един автор. Макар и неговото произведение да е политически трилър, Том Кланси в „Command authority“, публикуван на 3 декември 2013 г., описва сюжет, наподобяващ кошмар за Европейския съюз: „Русия ще завладее Украйна сигурно в следващите седмици. Ще анексират Крим. От тук, ако не срещнат противопоставяне от Запада, те ще завземат още от страната, стигайки чак до Днепър. Когато това се случи, предполагам, че ще се създадат възможни алианси с граничните страни и с бившите държави - членки на Варшавския договор.“ Той вярва, че целият регион ще бъде под контрола на Кремъл. Според него Полша, Чехия, Унгария, България, Румъния ще са следващите паднали домината. (Clancy, 2013).

Нещата са несигурни в настоящия момент. Въпросът е не дали САЩ управляват майданските власти - това е очевидно, а доколко ЕС ще покаже суверенност и ще предотврати превръщането на Украйна в източноевропейска Сирия, сива зона на хронична гражданска война, която ще дестабилизира не толкова Русия, колкото Брюксел (Дюлгерова).

### **Библиография:**

Декемврийски брой на списание „Bulgaria on air“.

### **Използвани интернет страници:**

RT (23.04.2014), Lavrov: Americans are not ready to admit they cannot run the show (FULL INTERVIEW), Retrieved, 5.5.2014, <https://www.youtube.com/watch?v=ZxbSmNZVsBI>

DW (English), (28.02.2014), Talk: Ukraine - Can the Country Come together? | Quadriga Retrieved, 05.05.2014, <https://www.youtube.com/watch?v=yMXwkh3AgKo>

Channel 4 News (14.03.2014), Putin in Ukraine 'Russia will lose most from this', Retrieved 05.05.2014.

<https://www.youtube.com/watch?v=5Lbd1owcGoU>

euronews (in English), 17.04.2014, Putin Q&A: 'We can't live separately with Ukraine' (recorded live feed), Retrieved 05.05.2014, <https://www.youtube.com/watch?v=xEa310I7440>

(D. Grigorova, personal communication, May 08, 2014)

RT, 30.04.2014, Kiev did nothing to fulfill Geneva agreements - Russia's UN envoy, <http://rt.com/news/155772-ukraine-geneva-agreements-churkin/>

Does The Geneva Agreement Defuse The Ukrainian Crisis? Not According to Russian TV (Update), <http://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2014/04/17/does-the-geneva-agreement-defuse-the-ukrainian-crisis/>

# МЯСТОТО НА МОЛДОВА В ИЗТОЧНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Ивелина Ралчева

Молдова е страна в Източна Европа с около 3,5 млн. души население. Преди е била част от СССР. Молдова се обявява за независима страна през 1991 г., но по същото време най-източната ѝ част на свой ред се обявява за независима република под името Приднестровска молдовска република, която остава непризната. Молдова функционира като парламентарна република. Членка е на СТО, ОССЕ и ОЧИС и се стреми към членство в Европейския съюз. Тя участва в програмата „Източно партньорство“ на ЕС. Страната уверено върви по пътя на демокрацията, за разлика от някои други държави от Източното партньорство.

Молдова е новият любимец на Съюза. Ползва се с имиджа на отличник сред страните от Източното партньорство. Молдова стана първата страна от Източното партньорство, чиито граждани могат да пътуват в рамките на ЕС без визи от 28 април 2014 г. Програмата „Източно партньорство“ е изключително полезна за демократичното развитие на страната и за подобряването конкурентоспособността на нейната икономика. Предприети са реформи, които получават положителен отзвук в страната. Според проучване 47% от анкетираните граждани смятат, че до 2015 - 2020 г. Молдова може да стане член на ЕС. Възникват въпросите: Какви са успехите на страната дотук и трудностите пред нея, за да стане член на ЕС?

За управляващите кръгове в Република Молдова едно от най-ценните дипломатически постижения в областта на европейската интеграция е задълбочаването на двустранния диалог с ЕС в рамките на Европейската политика за добросъседство. В Република Молдова действа Министерството на външните работи и европейската интеграция (MFAEI), което се явява специализиран централен орган на държавната администрация за разработването, насърчаването и прилагането на външната политика на страната и интегрирането ѝ към структурите на ЕС.

С приетата от молдовския парламент Декларация за политическо партньорство през 2005 г. с подкрепата на всички парламентарни групи страната заявява своята готовност и воля за възприемане на курс в посока на европейска интеграция и сътрудничество.

Успехите на Молдова се дължат на волята да се приложат реформите от управляващата проевропейска коалиция - Алиансът за европейска интеграция, успешните избори за президент през 2012 г., успешните прего-

вори за споразумение за асоцииране, които протичат гладко и бързо за разлика от преговорите с други страни.

Република Молдова успешно провежда реформи в Министерството на вътрешните работи, модернизира своята гранична полиция, продължава гладко съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с държавите - членки на ЕС, и международното полицейско сътрудничество, както и въвежда рамка за задълбочаване на сътрудничеството с Украйна в областта на охраняването на границите. Властите в Република Молдова са направили сериозни усилия за изпълнение на Закона за гарантиране на равнопоставеност и на Националния план за действие относно правата на човека, както и за укрепване на службата на омбудсмана.

Въз основа на тази оценка Комисията предлага да се премахнат визовите изисквания за гражданите на Република Молдова, които притежават биометрични паспорти.

Преговорите между ЕС и Република Молдова за либерализация на визовия режим стартират на 15 юни 2010 г., а Планът за действие за либерализиране на визовия режим (VLAP) е представен на молдовските власти през януари 2011 г.

На 27 февруари 2014 г. Европейският парламент одобри това предложение и на 14 март Съветът на ЕС прие изменения регламент. На 3 април 2014 г. е подписано изменението, което позволява прехвърлянето на Република Молдова към списъка на третите страни, чиито граждани са освободени от визовия режим за краткосрочен престой в шенгенското пространство.

Премахването на визите за краткосрочен престой ще се прилага за гражданите на Република Молдова, които притежават биометричен паспорт от 28 април 2014 г. Обновеното споразумение за облекчаване на визовия режим ще продължи да се прилага за притежателите на не-биометрични документи за пътуване.

Това е пример как работи принципът „повече срещу повече“ (more for more) - един от новите принципи в европейската политика за съседство. Той се свежда до следното: колкото повече реформи прави една държава, са толкова повече насрещни крачки отвърща Брюксел.

По време на проведената през ноември 2013 г. среща на върха на държавите от инициативата „Източно партньорство“ в литовската столица Вилнюс е парафирано и Споразумението за асоцииране и създаване на зона за свободна търговия между Молдова и ЕС. Определени среди в Брюксел силно настояват този документ да бъде официално подписан през юни 2014 г. преди поредните парламентарни избори в Молдова през ноември, очевидно опасявайки се, че след тях на власт в Кишинев могат да дойдат сили, ориентирани по-скоро към доминирания от Русия митнически съюз, отколкото към ЕС.

Споразумението за асоцииране с ЕС включва и създаване на задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия. Споразумението за асоции-



ране се фокусира върху подкрепата за основни реформи, демокрация и човешки права, икономическо възстановяване, секторно сътрудничество и либерализация на търговията с ЕС. Предвижда се обширна програма за сближаване на законодателството с това на ЕС и сътрудничество в повече от 25 различни сектора, включително околна среда, селско стопанство, туризъм, енергетика, транспорт, политика за потребителите, образование, малки и средни предприятия, обучение. Молдова ще спечели и от финансовата подкрепа на ЕС чрез съществуващите финансови механизми и инструменти за постигане на целите на Споразумението за асоцииране. Задълбочените и всеобхватни зони за свободна търговия обхващат търговията със стоки, включително намаление на митата, правила за произход, митнически процедури, мерки за търговска защита, защита на правата на интелектуалната собственост, механизъм за разрешаване на спорове. Молдова ще се стреми да сближи законодателството си с това на ЕС, за да модернизира експортния си капацитет за селскостопанските и промишлените стоки, както и да гарантира защита на потребителите. Регулаторното сближаване с ЕС ще подобри бизнес климата, ще привлече инвеститори и ще засили конкурентоспособността на фирмите. Съгласно проучванията задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия ще допринесе за ръст в износа за ЕС с около 16%, което ще предизвика допълнителен ръст на БВП, а вносът от ЕС ще нарасне с 8%. Молдова изнася около 51% от производството си за ЕС, докато 55% от целия внос идва от ЕС. Очаква се споразумението да бъде подписано през 2014 г., като е заявено намерението за прилагане на споразуменията възможно най-скоро. Стандартната процедура, включваща одобрение на споразумението от Съвета на ЕС и Европейския парламент, ще отнеме няколко месеца.

За постиженията си в прилагането на реформи през миналата година Молдова получи „повече за повече“ - награда във формата на 28 млн. евро от страна на ЕС, която е в допълнение на годишната безвъзмездна помощ от 94 милиона евро. Това прави Молдова един от най-големите бенефициенти на средства от ЕС на глава от населението. Помощта е за сектора на правосъдието и на здравните реформи, енергийната ефективност, както и професионално образование и обучение.

Споразумението за асоцииране ще интегрира икономиката на Молдова в общото европейско икономическо пространство чрез генерално либерализиране на търговията на стоки и услуги, ще осигури свободно движение на работна ръка, намаляване на тарифите, на техническите бариери, премахване на количествените ограничения. Отварянето на пазара ще привлече инвестиции, но съществуват опасения, че ключовият сектор в икономиката на Молдова - селското стопанство - може да страда от загуби поради новите условия на засилена конкуренция.

Подготовката на ЗВССТ (Задълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия) между ЕС и Молдова засяга стоките, услугите и инвестициите, а сложността и задълбочеността му води до въвеждане и ефективно прилагане на достиженията на правото на ЕС в сферата на търго-

вията. Споразумението предполага подходяща подкрепа и значителни реформи. В действителност молдовската икономика страда от липса на конкурентоспособност, която се дължи на различни фактори: слаба транспортна инфраструктура (особено пътна), малък вътрешен пазар, недостатъчно иновативна среда, хронична нестабилност на политиките, труден достъп до финансиране и корупция. Износът вече не е насочен единствено към пазарите на страните от бившия Съветски съюз. Преориентирането на външната търговия към Европа е напълно реално: почти половината от изнасяните стоки са насочени в това направление. По данни на Световната банка и „Transparency International“ БВП на страната е едва 2000 долара на глава от населението, което е много по-малко дори от съответния показател в най-бедните държави - членки на Съюза. Споразуменията за свободна търговия могат да увеличат БВП с 5,4 на сто.

Производствата, които от дълго време западат, изглежда успяват да се възползват от конкурентоспособността на ниските цени в близост до европейските пазари, както показва бързото развитие на текстилния сектор. Тази лека промишленост може да се развива по цялата територия на страната, особено в по-бедните южни райони. Автомобилната промишленост наскоро направи пробив в северната част на страната, благодарение на германски инвеститори. Участието на Молдова в стратегията за региона на река Дунав и модернизацията на големите промишлени съоръжения ще бъдат важни преимущества за развитието.

ЗВССТ ще има множество последици в социалната област. Във връзка с това се подчертава значението на социалния диалог за развитието на страната. Препоръчва се приемането на протокола за колективни жалби на Социалната харта на Съвета на Европа, подобряването на инспекцията по труда и създаването на съдилища по трудовоправни въпроси. Също така следва да се подобри приемът на завръщащите се в Молдова мигранти и да се насърчат правата на молдовските граждани в чужбина. Обучението и преквалификацията на работната ръка са също сред областите, на които следва да се даде предимство.

Селскостопанският сектор и хранително-вкусовата промишленост са от съществено значение в Молдова за преговорите по споразумението. Молдовското селско стопанство следва още повече да подобрява сертифицирането на произхода, контрола на съответствието със санитарните и фитосанитарните стандарти и зачитането на правилата на конкуренцията, ако иска да изнася на европейските пазари и да гарантира безопасността на произвежданите от него храни. До този момент стандартите са приети, но тяхното ефективно прилагане е дълъг и скъпоструващ процес особено за животновъдството (през 2008 г. единственият годен за износ животински продукт е бил пчелният мед). Привеждането в съответствие с европейските стандарти води до по-високи разходи за малките производители, ето защо органите следва да провеждат политика на институционални реформи и подпомагане на хранително-вкусовата промишленост и лозарството. Проектите, финансирани по програмата „Помощ за търговията“ на Европей-

ската комисия, ще бъдат от голямо значение за постигане на необходимото равнище.

Екологичният баланс в Молдова дава реални основания за безпокойство за бъдещето (почва, вода, енергетика), които следва да се отчитат в рамките на преговорите по споразумението. Съветското наследство в тази област е особено тежко, по-специално по отношение на управлението на токсичните остатъци. Сушите преобладават през последните години и показват, че молдовската икономика е уязвима по отношение на влошаването на околната среда и климата. Освен това повече от половината от подпочвените води са замърсени, при положение че подземните води покриват две трети от нуждите на населението от питейна вода. Политиката в областта на околната среда е белязана от липсата на достатъчно средства.

Молдова е особено зависима от вноса на изкопаеми горива, докато енергийната ефективност е все още ниска. Молдова се призовава да окаже подкрепа на екологичните организации по отношение на енергоспестяването, рационалното използване на ресурсите и управлението на отпадъците.

За да бъде определено като „задълбочено и всеобхватно“ едно такова споразумение за свободна търговия с ЕС трябва да се изгради въз основа на способността на Молдова да приведе своето право в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Това изискване ще доведе до необходимостта от подходящо финансиране. Опитът от разширяването на вътрешния пазар многократно доказва определящата роля на структурните фондове за гарантирането на социалното и териториалното сближаване. Вследствие на това се препоръчва да се вземат съпътстващи мерки с еквивалентна стойност, за да се намали рискът от нарастване на социалните неравенства или териториалната неравнопоставеност. За тази цел комитетът за мониторинг на споразумението ще обърне особено внимание на прилагането на Програмата за развитие на земеделието и селските райони ENPARD.

Рисковете за ЕС във връзка със споразумението са ограничени: те засягат най-вече санитарните и фитосанитарните стандарти и гарантирането на инвестициите. Необходимото подобряване на стопанския климат за привличане на европейски инвестиции преминава през засилена борба с корупцията. Индексът за възприятие на корупцията за 2011 г. поставя Молдова на 112-о място в световен мащаб с резултат от 2,9 на 10. Институциите, за които това се отнася, са Центърът за борба с икономическите престъпления и корупцията, както и Специалната прокуратура за борба с корупцията. Действащото законодателство е подходящо, но прилагането на антикорупционната политика е незадоволително, реформите са неефективни. ЕС се фокусира повече над законодателните промени, а не на структурните като тези в администрацията. Следва да се отбележат липсата на финансиране на политическия живот, едно по-скоро фаталистично отношение на гражданите и недостатъчна активност на гражданското общество по тези въпроси. Смяната на политическата власт до момента не е довела до осезаеми резултати в тази област.

Молдова, от една страна, показва напредък в приемането на антидискриминационни закони и законодателството за борба с корупцията. От друга страна, във вземането на решения е станала по-малко прозрачна. Важни закони - за промяна на изборителната система, увеличаване на изборителния праг и назначаване и уволнение на главния прокурор бяха приети за една нощ, без никакви консултации с гражданското общество или принос от страна на Венецианската комисия и без много дебати в законодателния орган. Много важни държавни институции, включително и Конституционният съд, Данъчният инспекторат, Националният център за борба с корупцията, Министерството на вътрешните работи и прокуратурата, се смята, че действат по политически поръчки, а не като самостоятелни институции.

Молдова трябва да се бори с корупцията на всички нива и във всички области, за да се постигне устойчивост на реформите и ефективност. Основополагащо е да се обърне внимание на законодателството и институционалната рамка. На 6 юни 2013 г. парламентът одобрява Национална стратегия за превенция и борба с прането на пари и финансирането на тероризма за 2013 - 2017 г. и план за действие.

Важен елемент от споразумението между ЕС и Молдова е либерализацията на визовия режим за молдовските граждани. При това обаче се игнорира фактът, че според Мисията на ЕС за оказване на помощ по граничния и митнически контрол на Украйна и Молдова (EUBAM) и Европейската агенция за външните граници (Frontex) страната си остава основната „врата“, през която в Съюза навлизат нелегални имигранти, както и пазар за пласиране на крадени автомобили и източник на контрабандни цигари и други стоки - алкохол, етилов спирт, чийто износ в Европа е забранен. Продължават и опитите за контрабанда на оръжие и взривни вещества. Повечето от тези стоки попадат на пазарите в Румъния, Литва, Полша и България. В същото време броят на нелегалните имигранти от Молдова, Украйна, Русия, Афганистан, Иран, Грузия и Узбекистан в държавите на ЕС, проникнали в Съюза през румънско-молдовската граница през 2012 г., нарасна два пъти в сравнение с 2011 г.

Правата на човека в Република Молдова според Freedom house често се нарушават. Правителството в страната не предоставя достатъчни гаранции за спазването на основните свободи, включително правата на националните малцинства. Баби се разработването и прилагането на правна рамка, която да гарантира превенцията срещу трафика на хора, премахването на случаите на малтретиране и мъчения, решаване на проблемите на жертвите на трафика на хора. Все пак стъпка в правилната посока е приетият Национален план за развитие по правата на човека за периода 2009 - 2012 г. Европейският съд за правата на човека в редица случаи постановява решения срещу Молдова заради нарушения на Европейската конвенция за правата на човека.

Молдова е сред водещите страни по брой на исковете в Европейския съд за правата на човека на глава от населението - над три заявления на

10 000 души. Независимо от тези констатации се забелязва общо подобрене на положението в този сектор за последните десет години.

Молдова спазва всички свои задължения пред ООН за отчитане на напредъка по конвенциите, по които е страна. Страната е ратифицирала множество международни споразумения, гарантиращи човешките права.

Свободата на словото и медиите в Молдова е ограничена. Медийното присъствие в националния ефир невинаги е гарантирано. Про Тв, най-популярната независима телевизия, едва не е лишена от лиценз си. Единствено натиска на международната общност възпрепятства спирането на канала. Липсва развитие и по отношение на институционалното укрепване на Координационния съвет по радио и телевизия, както и създаване на гаранции за редакционна независимост и автономия на Телерадио Молдова.

В страната се отчита и изоставане от международните стандарти за достъп до информация. Неправителствените организации се оплакват от лошото прилагане на Закона за достъп до информация. Не са редки и заплахите срещу журналисти от страна на МВР и Главната прокуратура заради информацията, която изнасят в медийното пространство.

В Молдова равенството между половете е гарантирано и насърчавано от закона. Жените обаче продължават да бъдат жертва на дискриминация в резултат на дълбоко вкоренени стереотипи. Домашното насилие е широко разпространено и недостатъчно признато като проблем. От друга страна, Молдова постига напредък в политиката за защита на правата на децата, включително в здравеопазването, младежкото правосъдие и достъпа до предучилищно образование. Усилията в тази посока отново се подкопават от слабото и незадоволително изпълнение на институциите. Съответните служби, структури и финанси за поддържане на положителните тенденции все още не са на мястото си.

По време на управлението на Влад Филат (2009 - 2012) Молдова е успешен пример за страните от Източно партньорство. Но в края на 2013 г. настъпва политическа криза. Управлението на новото правителство на Юрие Лянке разкрива неефективността на националните институции и корупцията в политическата система. Кризата разкрива, че реформите, проведени през последните 3 години, не са направили задълбочени промени в управленските институции и политическите практики. Пораждат се съмнения дали управленските кръгове ще съумеят да преодолеят конфронтацията между партиите, която е доминирана от интереси и корупция.

Централните изборителни институции не са напълно независими, което създава едно усещане за нечестен и опорочен изборителен процес. Злоупотребата с власт или служебно положение често се наблюдава. Това от своя страна нагнетява политическите страсти, дестабилизира политическия процес и спъва процесите на демократизация. Необходимо е изграждането на мандатни постоянни институции с назначения на експертен принцип. Заемането на позициите може да е на квотен принцип (поравно от прези-

дент, парламент и кабинет) или на изборен - чрез парламента, с квоти от държавния глава и неправителствени организации. По този начин всички заинтересовани лица ще имат представители, без да са в състояние да оказват едноличен контрол върху самата институция.

Избягва се откритият политически дебат, много от проблемите остават скрити за гласоподавателя, у него се създава чувство на несигурност, а понякога - и на страх при гласуване.

Партиите от разпадналия се Алианс за европейска интеграция в Молдова формираха нова управляваща Коалиция за проевропейско управление, слагайки край на острата политическа криза в страната и на взаимната си публична конфронтация.

Постигането на компромис относно състава на правителството в Кишинев стана възможно благодарение на силния натиск върху лидерите на Либерално-демократическата и Демократическата партии от страна на чиновниците на ЕС. Така, макар че до последния момент водачът на либерал-демократите Влад Филат твърдеше, че няма как да бъде формирано правителство, начело със съпартиеца му Юрие Лянке, той беше принуден да преразгледа позицията си заради натиска от страна на шефа на делегацията на Европейската комисия (ЕК) в Молдова Дирк Шубел.

Има очевидни „слаби места“ в новата управляваща коалиция. На първо място, не бяха отстранени основните причини за политическата криза, свързани с труднопреодолимите лични противоречия между лидерите на разпадналия се алианс. Конфликтът между Влад Филат и бившия зам.-председател на парламента демократа Владимир Плахотнюк въобще не е приключил и представлява своеобразна „мина със забавено действие“ за новата управляваща коалиция. Запазва се и възможността за отправяне на публични обвинения в корупция срещу водещи представители на управляващата Коалиция за проевропейско управление от страна на бързо губещия политическото си влияние председател на Либералната партия Михай Гимпу. Дирк Шубел и Уилям Мозер признават, че след създаването на новата коалиция опасността от промяна на външполитическите приоритети на Молдова не е изчезнала.

Молдова изглежда особено уязвима към руския натиск поради зависимостта си от руски газ и нерешения конфликт в Приднестровието, 60 % от населението на което е съставено от руснаци и украинци. То се опитва да се отцепи от Молдова преди разпадането на СССР, опасявайки се, че Молдова ще се присъедини към Румъния. От 1992 г. Република Молдова е във война със сепаратисткия регион на Приднестровието, който не е международно признат, но между двете страни има разделителна линия, която се охранява от руски войски. Приднестровието се превърна в неподвластна на Кишинев територия. За Молдова този вариант не е удачен, затова предлага автономия на жителите на Приднестровието в състава на единна държава. Така Република Молдова полага усилия за изграждане на връзки, базирани на принципите на равнопоставеност и зачитане на суверенните



права на страната, които освен да бъдат гарантирани, да не бъдат и нарушавани вследствие на руското влияние и въздействие върху региона.

Извън страната живеят 720 хил. молдовци, които изпращат парични преводи, представляващи над 30% от БВП. В допълнение, 20% от населението работи и живее извън страната. Само парите, които изпращат от Русия молдовските работници, са почти 10% от БВП на страната. Руският вицепремиер Дмитрий Рогозин вече предупреди Молдова, че тази зима може да замръзне и сравни страната с локомотив на нестабилни релси, който може да „загуби някои вагони“ (т.е. Приднестровието) по пътя към Брюксел. През октомври руската Федерална миграционна служба заплаши да изгони 190 000 молдовци, работещи незаконно в Русия. През септември Русия забрани вноса на молдовско вино по „здравни причини“ - сериозен удар, имайки предвид, че годишните продажби на вино в Русия са в размер на около 2% от БВП на Молдова. Крехкото коалиционно правителство на проевропейските партии е изправено пред избори. Икономическата криза, за която може да бъде обвинявано сегашното правителство, което обръща гръб на Москва, може да изведе проруската комунистическа партия отново на власт.

Европейската комисия вече е предложила увеличаване на квотите за износ на молдовско вино, за да се компенсира загубата на руския пазар. Строи се и газопровод от Румъния към Молдова. Молдова, най-бедната страна в Европа, ще се нуждае от финансова и политическа подкрепа, за да защити своя европейски избор.

Едно скорошно проучване на общественото мнение показва, че е почти равна подкрепата за ЕС (64%) и за Евразийски съюз (62%). Когато хората са помолени да избират между двете в евентуален референдум, ЕС има леко предимство (44%) над руския проект (40%). Причината подкрепата за ЕС да намалява са нереалистичните политически обещания.

Въпреки всичко Молдова е най-успешният реформатор в региона и е най-близо до покриване на стандартите на ЕС. Молдова продължава да заема водеща позиция в провеждането на реформи и притежава най-високата оценка за дълбока и устойчива демокрация в региона. Това се определя от индекса на европейска интеграция за страните от Източно партньорство. Индексът на европейска интеграция за страните от Източното партньорство (ИП Index) е инструмент за мониторинг на гражданското общество и служи за измерване на скоростта на европейската интеграция - къде всяка страна стои по отношение на реформите и отношенията си с ЕС. Като се има предвид всичко това, Молдова е постигнала добър напредък в сравнение с други страни в региона. Въпреки това, много реформи са само частично приложени и значителни усилия трябва да бъдат положени за реализирането им по устойчив начин.

Трите основни приоритетни области за страната са: реформа в съдебната система, реформа на публичната администрация, селско стопанство и развитие на селските райони. Тези приоритети следва да дадат възмож-

ност на Молдова да продължи да полага усилия за реформи и модернизация, като същевременно допринасят за сближаване с ЕС. Важно за Молдова е да продължи работата в области като независимост на правосъдието и борбата срещу корупцията - области на основно сътрудничество между Молдова и ЕС за периода 2014 - 2020 г. Темповете на развитие в Молдова зависят от политическите събития, които ще се случат в страната.

### **Библиография:**

Alieva, L., Brusis, M., Melyantsou, D., Navasardian, B., Pataria, T., Shynkaruk, K.; 2013, 'European integration index 2013 for Eastern partnership countries'.

European Commission, 2012, May, 15, 'ENP Country Progress Report 2011 - Republic of Moldova'.

European commission, 2013, November, 15, 'Fifth report on the implementation by the Republic of Moldova of the Action plan on visa liberalization'.

Korosteleva, A., 2014, January, 'Moldova's values survey'.

Lupusor, A., Opronenko, A., Osoianu, I., Popa, A., Romaniuc, R., 2012, 'European aspirations and human development of the Republic of Moldova'.

Malmström, 2014, April, 28, 'Visa-Free Travel for the Citizens of the Republic of Moldova', Posted in EU and the Eastern Partnership, Featured, Moldova, News website: [visa-free-europe.eu](http://visa-free-europe.eu)

Parmentier, F., 2010, November, 22, 'La Moldavie, un succès européen majeur pour le Partenariat oriental?', Fondation „Robert Schuman“, [www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-186-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-186-fr.pdf)

Pichenot, 2012, July, 11, Opinion the European Economic and Social Committee on 'The EU's relations with Moldova: What role for organised civil society?'

Rinnert, D., 2013, August, 'The Republic of Moldova in the Eastern Partnership. From 'Poster child' to 'Problem child'

Sobjak, A., 2013, July, 'Is Moldova tired being the success story of the Eastern Partnership?'



# ХИПОТЕЗАТА БАКУ - СЛЕДВАЩИЯТ КИЕВ?

Лия Савова

През последното десетилетие промените в бившата социалистическа държава Азербайджан допринесоха за демократизиране и модернизирание на обществото, за отваряне на стратегическите ѝ пазари към Европа. Но дали всички тези постижения ще са достатъчни, за да поставят бъдещето на Азербайджан в необратима посока, противоположна на доскорошната му зависимост от бившия СССР? Дали едно евентуално „да“ за по-задълбочено сътрудничество и членство в Европейския съюз няма да доведе до ескалиране на напрежението, каквото виждаме днес в Украйна?

Въпреки усилията на ЕС да наложи своите ценности и принципи чрез програмата „Източно партньорство“ - един от лостовете, които могат да осигурят политическа, икономическа и демократична стабилност на днешен и утрешен Азербайджан, зависимостта от Русия представлява сериозно препятствие. Последните събития в Украйна показват, че Русия е способна да използва всички механизми, за да преследва собствените си икономически и геополитически интереси.

## **„Източно партньорство на ЕС“**

По думите на Щефан Фюле - комисар за разширяването и европейската политика за съседство, „Източното партньорство е политика на ЕС, насочена към приближаване на нашите източни съседи по-близо до Европейския съюз. Инструментите на Източното партньорство се използват, за да се помогне на страните участнички в тяхната трансформация. Подкрепата на ЕС за извършване на демократични и икономически реформи помага на тези държави да укрепят стабилността и просперитета си, което носи пряка полза на гражданите, както в тези страни, така и в ЕС. Тази подкрепа е насочена не само към усилията за реформи на правителствата, но също е проектирана да увеличи ролята на гражданското общество, заемащо важно място в трансформацията.“

Партньорството, чието начало е поставено през 2009 г., е създадено от ЕС с цел да подкрепя усилията за политически, социални и икономически реформи в няколко бивши социалистически държави, целящи да засилят демократизацията и доброто управление, енергийната сигурност, опазването на околната среда и икономическото и социалното развитие. С държа-

вите, които се ангажират тясно с ЕС, може да бъде договорено споразумение за асоцииране, често пъти включващо задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия.

Световната икономическа криза и военните конфликти провокираха страните от източния регион сами да възприемат ЕС и неговата съседска политика като алтернатива за изход от социалния конфликт, породен от средата, в която се намират. Източните съседи нямат стабилни и проспериращи демокрации и точно в това се състои предизвикателството за ЕС - да ги стабилизира управленчески и икономически, изнасяйки към тях политическия си модел, който е показал вече своята ефективност в други страни от бившия социалистически лагер (България, Румъния, Латвия, Литва, Чехия, Словения и др.). ЕС е на практика единствената сила, която е в състояние да предостави модел за реформи в страните от Източното пространство, както и да ги насърчава активно, за да ги прилагат и усъвършенстват.

Някои неотдавнашни събития обаче показват с какви трудности е свързан този процес - някои държави се доближават до ЕС, а други - не. Появяват се и силни вътрешни разделения и граждански спорове относно европейската ориентация на тези държави. Това показва, че успешното осъществяване на плановете за сътрудничество не зависи само от ЕС, а най-вече от съответните държави. Главно препятствие по пътя на интегриране на бившите съветски държави е все още силният контрол, който Русия упражнява върху тях.

## **Интеграция на Азербайджан в европейските структури**

Рамката за сътрудничество между ЕС и Азербайджан е определена в Споразумението за партньорство и сътрудничество, подписано през 1996 г. и в сила от 1999 г. Това споразумение е насочено към по-нататъшно задълбочаване на отношенията между Азербайджан и ЕС и към интеграцията на страната в европейските структури. Подобни споразумения са подписани с Армения и Грузия. Освен това планът за действие на Азербайджан в рамките на индивидуално партньорство с НАТО е вече в процес на изпълнение. Азербайджан е включен и в Европейската политика за съседство и инициативата за Източно партньорство. В отношенията си с ЕС Азербайджан е фокусиран главно върху увеличаване присъствието си на енергийния пазар на ЕС. Преговорите по споразумението за асоцииране започнаха през юли 2010 г., въпреки че в документа не се включва участието на страната в задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия, тъй като Азербайджан не отговаря на основните изисквания, определени от ЕС, а именно членство в СТО.

Крачка напред към сближаване в рамките на Източното партньорство е подписаното споразумение за опростяването на визовия режим за Азербайджан. Целта на програмата за партньорство е създаване на условия за

задълбочаване на отношенията и за икономическа интеграция, за което допринася улесняването на визовия режим и мобилността на гражданите - неразделна част от партньорството. Споразумението улеснява процеса и намалява цената, на която гражданите на Азербайджан получават визи за краткосрочно пребиваване, което им позволява да пътуват свободно в рамките на ЕС.

Азербайджан изразява положително становище по отношение на асоциираното си членство, въпреки че липсва намерение за евентуално присъединяване в ЕС. Подписването на споразумение за асоцииране би имало множество политически и икономически дивиденди за страната. В същото време Азербайджан е вратата към Централна Азия - основен партньор на ЕС от политическа, икономическа и културна гледна точка.

Въпреки бавното темпо на преговори за подписване на споразумение за асоцииране напредъкът на страната в процеса на реформиране е забележителен. Постигнати са значителни икономически, политически, правни и социални реформи. В същото време Азербайджан доказва, че е един от най-надеждните и верни икономически партньори на ЕС. Новите енергийни проекти, реализирани наскоро по инициатива на Азербайджан, са се превърнали във важен фактор със световно значение.

## **Азербайджан – силни и слаби страни**

Азербайджан се намира на кръстопътя между Източна Европа и Западна Азия. Страната граничи с Каспийско море, Русия, Грузия, Армения и Иран. На собствената ѝ територия се намира автономната област Нагорни Карабах, с компактно арменско население, породила ожесточения военен конфликт между двете страни през 90-те години на XX в. След прекратяване на военните действия Нагорни Карабах фактически става независима арменска република Арцах, но „де юре“ не е признат.

## **Добив и износ на газ и нефт**

Историята на съвременната нефтена промишленост започва през 19-и век именно в Баку. Значителните залежи на нефт и природен газ определят привлекателността на азербайджанската икономика за чуждестранните инвестиции, като над 90% от тях се насочват към енергийния сектор.

Азербайджан разполага с три нефтопровода, като повечето от петрола страната изнася през нефтопровода Баку - Тбилиси - Джейхан, заработил през 2006 г. и вече пренасящ повече от 1 млн. барела петрол на ден. Друг петролопровод е Баку - Новоросийск (Русия), който е дълъг 830 мили и има капацитет от 100 000 барела / дневно. Третият е Баку - Супса (Грузия). Капацитетът на този нефтопровод е 145 хиляди барела / годишно.

Азербайджан - третият по големина производител на петрол от бившия СССР, е прекарал последните две десетилетия в опити да се утвърди като

алтернативен източник на газ за Европа. Най-голям европейски търговски партньор на страната е Италия, а следващите места заемат Германия, Франция и Русия<sup>1</sup>.

През юни 2013 година международен консорциум определи трасето за транспорт на азербайджански природен газ от находище Шах - Дениз до европейските пазари. След години на жестока конкуренция сред европейските енергийни гиганти, беше взето решение за изграждане на трансадриатически газопровод за транспортиране на каспийски природен газ до Европа. Според Financial Times<sup>2</sup> приблизителната стойност на проекта е около 5 милиарда долара. Решението има сериозни последици за европейските енергийни нужди и ще спомогне за намаляване на зависимостта от руските доставки.

Баку се надява да стане жизненоважен партньор на Европейския съюз и да даде основен принос за европейската енергийна сигурност през 2016 - 2017 г. Споменатите по-горе енергийни събития от изминалата година представляват една силна стъпка в тази посока. Правителството на Азербайджан се надява и вярва, че бъдещото партньорство с ЕС ще предостави политически, икономически и най-важното - военни гаранции от Европа. Но днес си задаваме въпроса: това достатъчно ли ще бъде Азербайджан да получи своята пълна независимост от Русия.

## Управление

Сред приоритетите на Източното партньорство са демокрация, добро управление и стабилност. Зад общата формулировка се съдържат множество проблеми, касаещи цялостната политическа система на Азербайджан. Всяка от страните - участнички в Източното партньорство, е млада демокрация (с изключение на Беларус - последната останала европейска авторитарна държава) и се бори по свой начин с проблемите, които всяко едно демократично управление носи със себе си.

Управлението в Азербайджан през 2013 г. главно се свързва с провеждането на президентски избори, спечелени от Илхам Алиев. Това е неговият трети петгодишен президентски мандат (след периода 2003 - 2013), наследявайки на този пост баща си Гейдар Алиев, управлявал бившата съветска република почти без прекъсване (1969 - 2003).<sup>3</sup> Критиците твърдят, че нарушенията на човешките права и широко разпространената корупция няма да спрат, ако Западът не упражни натиск върху Алиев.

По данни на американската фондация „Джейстаун“<sup>4</sup>, докато резултатите от изборите са били до голяма степен предвидими, руското правителство

---

<sup>1</sup> Данни на Държавния комитет по статистика.

<sup>2</sup> Financial Times.

<sup>3</sup> Wikipedia.

<sup>4</sup> Jamestown Foundation, 2014.

също се е оказало намесено, предприемайки конкретни стъпки, свързани с предизборната кампания, за да максимализира своите собствени интереси - създаване на неофициална организация „Съюз на милиардерите“, състояща се от руски олигарси. Целта на тази организация по всяка вероятност представлява инструмент, чрез който Москва да упражни допълнителен натиск върху Азербайджан.

## Човешки права

Състоянието на човешките права в Азербайджан се влошава през последните години. Броят на лицата, попаднали под ударите на репресивния апарат заради политически възгледи, нараства. Въпреки че страната е член на Съвета по правата на човека и Съвета на Европа, условията не се подобряват. Според Human Rights Watch<sup>5</sup> човешките права в страната са доста под нормалното ниво. Freedom House<sup>6</sup> също намира, че страната е в групата на несвободните. Според Световния индекс на свободата на пресата, публикуван от Репортери без граници<sup>7</sup>, Азербайджан се класира на 160-о място от общо 180 нации за 2013 - 2014 г.

Европейските институции често издигат гласове Баку да разреши проблемите със задържаните лица по политически причини. Страната е критикувана за липса на нормални условия в затворите. Липсата на прозрачност и справедливост при наказателното преследване е следващ огромен проблем. Защитниците на човешките права, сред които и редица журналисти, често попадат под ударите на закона заради обвинения в клевета. Все пак през 2008 г. се отбелязва известен напредък. Проведена е амнистия и се подобрява достъпът до медицинско обслужване на затворниците<sup>8</sup>. Въпреки това многобройните случаи на малтретиране и изтезания, особено в досъдебната фаза на наказателния процес, продължават да са практика. Те са в резултат на опитите на полицейските служители да извлекат самопризнания на задържаните лица. Политиката за равенство между половете е част от редките случаи, където е отбелязан напредък. Това обаче не е достатъчно. Лесно се открива, че правителството няма воля да предложи цялостно антидискриминационно законодателство, гарантиращо човешките права.

## Териториални проблеми

Рискът от въоръжен конфликт с Армения е друг проблем на Азербайджан. Причина за противоречията между двете страни е автономната област Нагорни Карабах, чиято териториална принадлежност продължава да се ос-

---

<sup>5</sup> Human Rights Watch, 2009.

<sup>6</sup> Freedom house, 2009.

<sup>7</sup> Azerbaijan-Reporters without borders, World Press Freedom Index.

<sup>8</sup> Commission of the European communities, 2009.

порва от двете страни. Конфликтът, започнал в навечерието на разпадането на Съветския съюз, с времето извършва сложна еволюция от етнически и регионален до международен.

Руската федерация, като най-голяма и политически влиятелна страна в постсъветското пространство, иска да запази своето влияние в бившите територии на „Съветите“, където са останали много от ресурсите ѝ. Затова тя има интерес от поддържането на т.нар. „замръзнал конфликт“, защото той пречи за интегрирането на засегнатите страни в евроатлантическите структури, а оттам и на засилване на влиянието на ЕС в региона.<sup>9</sup> Освен това, още по времето на разигралия се конфликт, прераснал във война за Нагорни Карабах, Москва е насърчавала сраженията, продавайки оръжия и на двете страни.<sup>10</sup> На запад от Азербайджан Русия е запазила от началото на конфликта досега своя база с около 4 хиляди войници на територията на Армения. Русия подкрепя Ереван в конфликта и лесно може да окаже натиск върху страната да стои „далеч от Запада“. Нерешеният конфликт гарантира, че Армения не би поискала руските сили да си тръгнат, което говори за приоритета на Русия да запази Южен Кавказ под свой контрол.

Освен че разполага със своя войска в Армения, Путин е разположил военни сили в де факто отцепени от Грузия територии - областите Абхазия и Южна Осетия след провелата се през 2008 г. война между Русия и Грузия. „Що се отнася до Транскавказкия регион, Русия никога няма да го напусне.“ - известява президентът на Руската федерация. „Точно обратното - ние ще усилим позицията си тук, позовавайки се на най-доброто от това, което нашите предци са ни оставили, и с помощта на добрите отношения с всички страни в региона, включително и Армения.“

Множество експерти и анализатори намират прилика между конфликта в Нагорни Карабах и този в Украйна. „През 1994 г. Армения, подкрепяна от Русия, взема тази и още 7 съседни области от Азербайджан - същият сценарий, който се разиграва 20 години по-късно в Крим.“ „Няма никакво съмнение, че събитията в Украйна, нарастващите напрежения между Запада и Русия, както и връщането на „манталитета“ от Студената война ще засегнат уреждането на конфликта в Нагорни Карабах.“ - заявява Татул Хабокян, независим анализатор в Ереван.<sup>11</sup>

## Разнопосочна външна политика

Азербайджан прави реални стъпки към евроатлантическа интеграция, но в рамките на балансирана външна политика, като по този начин се опитва да задоволи интересите на всички регионални сили. За разлика от съседна

---

<sup>9</sup> Харалампиева, Цветелина, „Кризата в Нагорни Карабах като обект на геополитическите реалности в международната политика“.

<sup>10</sup> Дагоев, 2001.

<sup>11</sup> 'Russia's Crimea move could reignite Karabakh conflict: analysts', AFP Blogs.

Грузия, Азербайджан не прави силни изявления за интеграция към ЕС и НАТО, опитвайки се същевременно да не се противопоставя и на Русия.

Но напоследък руско-азербайджанските отношения са навлезли в труден период, главно поради конкуренцията на пазарите на газ и извеждането на азербайджански трудови мигранти от Русия. Последниците от напрежението в руско-азербайджанските отношения са склонни да доведат до силна промяна във външната политика на Азербайджан, насочвайки я по пътя към ЕС.

Дипломатически анализатори считат, че с доставката на газ за Грузия Баку също ще допринесе за спасяването на своя съсед и стратегически партньор от руския натиск. Заедно те може да си проправят нов път на интеграция към евроатлантическите структури.<sup>12</sup>

Официални представители на ЕС многократно са заявявали, че тяхното ниво на интерес и сътрудничество с Азербайджан се определя и разработва от политиката на самия Азербайджан. Колкото повече азербайджанските власти преследват европейската интеграция, толкова по-близка и по-реалистична ще бъде тя. Състоянието на Азербайджан на неопределеност между конкурентните регионални сили говори и за несигурност. Само европейската интеграция в дългосрочен план би гарантирала политическа стабилност, ефективно икономическо развитие и просперитет. Нещо повече, тя драстично ще увеличи шансовете за намиране на мирно решение на конфликта в Нагорни Карабах.

Предходната 2013 г. бе от решаващо значение за Баку по отношение и на неговата геополитическа ориентация. Армения обеща да се присъедини към Митническия съюз на Русия, Беларус и Казахстан - натискът, който Москва упражнява върху Азербайджан също да се присъедини към новия Митнически съюз на Путин - проект за съперничество с Европейския съюз, е подобен на натиска в Украйна. Освен това Грузия подписа Споразумение за асоцииране с Европейския съюз по време на срещата на върха през ноември във Вилнюс. Азербайджан, от друга страна, се опитва да поддържа ниво на неутралитет между тези две организации за възможно най-дълго време. Въпреки това, все по-засилващите се противоречия между Европа и Русия в постсъветското пространство превръщат този деликатен акт за балансиране от страна на Азербайджан във все по-труден. Страната в крайна сметка ще трябва да направи своя избор.

С две близки съседни държави - Турция и Грузия, стремящи се към членство в ЕС, една Армения, обещаваща да се присъедини към Митническия съюз, и Русия и Казахстан - вече в него, Азербайджан е в неловко положение. Независимо от това през миналата година Баку пое предпазливо малка стъпка в полза на по-тесни връзки с Европа чрез подписване на споразумение за облекчаване на визовия режим с ЕС по време на срещата на върха във Вилнюс.

---

<sup>12</sup> Cornell, Svante E., 'Azerbaijan since independence', 2011.

Азербайджан се опитва да поддържа здравословен баланс между приемането на стъпки към евроатлантическата интеграция и поддържане на действия в съответствие с руските интереси - трудна задача предвид поляризираните един срещу друг интереси на двете световни сили. Но колко дълго още може да маневрира Азербайджан?

## **Бъдещето на Азербайджан се определя с днешния избор**

Азербайджанската общественост изглежда вярва, че бъдещето на страната е свързано с Европа и нейните ценности. Рано или късно, страната ще започне да се стреми към по-задълбочено сътрудничество и интеграция с Европа. Това се допуска особено поради факта, че руският модел на управление вече не се разглежда като така привлекателен за Азербайджан.

Бъдещето на Азербайджан принадлежи на активната и гъвкава демокрация, възможна само чрез единодействието на младите хора. Принос в тази посока има например азербайджанското младежко движение „OL!“ („OL“ на азербайджански означава „да бъдеш“), което насърчава младото поколение да бъде повече от „един номер“. Вместо да се фокусират върху политиката, младежите апелират към насърчаване на социалната ангажираност, а не към партизанска принадлежност. От началото на своето основаване организацията е стартирала с група от 20 студенти, но вече е достигнала близо 200 члена от цялата страна. В основата си „OL!“ е съставена от 5 клуба, концентрирани в различни сфери като човешки права, международни отношения, право, икономика и развитие на лидерски умения.<sup>13</sup>

Младото поколение е основната сила, която е необременена от наследствените предрасъждания и е способна да осъществи промяната. Младежта е надеждата за демократизиране на страната.

### **Библиография:**

Human Rights Watch: Azerbaijan, 2009.

Freedom house, Country report: Azerbaijan, 2009.

Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 512/2, Progress Report Azerbaijan.

Дагоев, Владимир, „Большая игра на Кавказе: история и современность“, М., 2001.

---

<sup>13</sup> <http://ol-az.blogspot.com/>



Cornell, Svante E., 'Azerbaijan since independence', 2011.

'Европа гледа на изток: Източното партньорство една година по-късно', 2010.

Shaffer, Brenda, 'Gas Politics After Ukraine', 2013.

Jamestown Foundation - Analysis 01, 2014.

ENP Country Progress Report 2013 - Azerbaijan, Brussels, 27 March 2014.

European Commission, 'Eastern European partners deserve a different future', Budapest, 29 April 2014.

Харалампиева, Цветелина, „Кризата в Нагорни Карабах като обект на геополитическите реалности в международната политика“, Via Eurasia, С., 2014.

# ТРУДНИЯТ ПЪТ НА ГРУЗИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА МЕЧТА

Мария Боянова Петрова

## 1. Въведение

Грузия е една от страните, включени в програмата на ЕС „Източно партньорство“. С оглед на географското ѝ положение за нея са важни отношенията с Русия и с евроатлантическите структури (ЕС и НАТО). Като бивша съветска република в Грузия има силно руско влияние след разпада на СССР, тъй като Русия продължава да гледа на тези страни като на своя сфера на влияние. Но тъй като Грузия няма добри отношения с Русия в последните години, тя все повече търси евроатлантическа интеграция, надявайки се по този начин на външна защита при бъдещи конфликти с Русия.

## 2. Основни проблеми по пътя на евроинтеграцията

Макар Грузия да е най-заинтересованата страна от трите южнокавказки държави за по-тесни връзки с евроатлантическите структури, има редица причини, поради които не бива да се избързва с нейната евроинтеграция. На първо място, страната има неразрешени териториални въпроси с Русия относно Абхазия и Южна Осетия. Освен това със смяната на властта през 2012 г. и 2013 г. в Грузия се наблюдават опити за разчистване на сметки с политическите опоненти. Също така има проблеми със спазването на човешките права в Грузия.

## 3. Защо Грузия е най-заинтересованата страна от Южен Кавказ за влизане в евроатлантическите структури?

За да се отговори на този въпрос, е необходимо да се сравнят външнополитическите приоритети на Грузия и другите две държави в района - Азербайджан и Армения. Трите държави участват в програмата на ЕС „Източно партньорство“ заедно с Украйна, Молдова и Беларус. На пръв поглед е видно, че Грузия е най-напред от трите държави в изпълнението на програмата. На срещата на върха на Източно партньорство през ноември 2013 г. във Вилнюс (Литва) страната парафира с ЕС споразумение за асоцииране, кое-

то включва и споразумение за зона за свободна търговия. Армения също трябва да подпише такова споразумение, но през септември 2013 г. арменският президент заявява, че страната му ще се присъедини към Митническия съюз на Русия, Казахстан и Беларус. Азербайджан не желае все още да се включва активно в програмата „Източно партньорство“ и да подписва Споразумение за зона на свободна търговия. Страната предпочита да спазва политика на неутралитет и нито иска да задълбочава интеграцията си в ЕС, нито иска да се присъединява към Митническия съюз. Причината за различната степен на взаимодействие с ЕС може да се търси в отношенията на тези страни с Русия - както икономическите, така и политическите. Грузия и Русия имат неразрешен териториален конфликт, а след войната от 2008 г. двете страни няколко години не поддържат никакви дипломатически отношения. Грузия разглежда евентуално свое членство в НАТО и ЕС като гаранция за по-решителни действия от страна на тези структури в защита на териториалната цялост на Грузия. Що се отнася до отношенията между Армения и Русия, Русия неофициално подкрепя Армения в нейния териториален конфликт с Азербайджан за Нагорни Карабах. Двете страни имат сходни позиции по редица международни конфликти. Освен това Русия е най-големият външнотърговски партньор на Армения и от тази гледна точка членство в Митническия съюз, начело с Русия, би донесло може би на страната повече дивиденди, отколкото интеграцията с ЕС. За Грузия Русия вече не е основен външнотърговски партньор. За 2012 г. 27% от външната търговия на страната е била с ЕС.<sup>1</sup>

#### **4. Основни приоритети в политиката на Грузия**

С идването на власт на Михаил Саакашвили основен приоритет във външната политика на Грузия става приемането на страната в ЕС и НАТО. Във вътрешната политика правителството на водената от Саакашвили партия „Единно национално движение“ се стреми към демократични реформи, по-висока степен на защита на човешките права, подобряване на условията на живот, намаляване на корупцията и икономически растеж. В това си начинание това правителство получава помощ от администрацията на Буш в САЩ, ЕС и неговите държави членки.

Един от приоритетите на Саакашвили от началото на неговото управление е възстановяването на грузинския контрол над Южна Осетия и Абхазия. Той предлага ново мирно споразумение, при което на Южна Осетия да бъде дадена голяма степен на автономия в рамките на федерална държава, но сепаратистките лидери в тези райони продължават да държат на своите искания за пълна независимост. По време на управлението на Саакашвили грузинско-руските отношения достигат най-ниската си точка. През 2006 г.

---

<sup>1</sup> National Statistics Office of Georgia (GEOSTAT), External Trade Tendencies of Georgia in 2012, 25.01.2013, [http://export.government.bg/ianmsp/docs/georgia-chp/2013/02/04/FTrade\\_212\\_ENG-250113.pdf](http://export.government.bg/ianmsp/docs/georgia-chp/2013/02/04/FTrade_212_ENG-250113.pdf)

руският пазар е затворен за грузинските вина и минерална вода. Разумният диалог е невъзможен поради обвиненията на Грузия към Русия, че подкрепя сепаратистките стремежи на Абхазия и Южна Осетия. През 2008 г. между двете страни се стига до военни действия в тези двете области. Русия смазва грузинските войски, а по-късно признава независимостта на двете сепаратистки области. На 12.08.2008 г. Грузия обявява, че ще напусне ОНД (Общност на независимите държави), като обвинява организацията, че не е успяла да предотврати конфликта. След като в края на август 2008 г. Русия признава независимостта на Абхазия и Южна Осетия, двете страни прекратяват дипломатически отношения.

Въпреки ясно заявената цел за интеграция на Грузия в ЕС, при правителството на Саакашвили страната не показва необходимия ентузиазъм за извършване на желаните от Брюксел реформи. Тази съпротива от страна на Грузия може да се обясни с търговски и политически причини. Грузинската ултралиберална икономическа политика по времето на Саакашвили противоречи на главните приоритети в сътрудничеството между ЕС и Грузия. Най-явни тези различия са в области като безопасност на храните, права на работниците и политика на конкуренция.<sup>2</sup> Високопоставени политики в правителството на Саакашвили са били убедени привърженици на тази либерална политика и не са искали да жертват икономическия растеж на Грузия за сметка на изпълнението на препоръките на ЕС. Благодарение на либералната си икономическа политика Грузия достига много висок коефициент по отношение на показателя „Лекота за правене на бизнес“. През 2011 г. Грузия е на 12-о място според Световната банка.<sup>3</sup> Освен икономическите политики друга важна основа за по-тясна интеграция между Грузия и ЕС са политическите реформи. Критици на управлението на Саакашвили определят следните причини за ниското ниво на демокрация по време на неговото управление: прекалено голяма власт в ръцете на президента, липса на контрол и баланс, липса на прозрачност и отговорност в управлението, корупция, нарушаване на правото на частна собственост от страна на държавата, политически обвързана съдебна система и медии в полза на управляващата партия, нарушаване на човешките права в затворите и злоупотреба със сила от страна на държавата. Всичко това затруднява сътрудничеството между Грузия и ЕС в периода до 2012 г.

През 2012 година в Грузия се провеждат парламентарни избори, а през 2013 г. - президентски, след които властта в Грузия се сменя. Печелят представителите на коалиция „Грузинска мечта“. От ноември 2012 г. до ноември 2013 г. премиер на страната е Бидзина Иванишвили, заменен след това от считания за негово протеже Ираклий Гарибашвили. Макар и несвършени, тези избори са признати от Европейския парламент за свободни

---

<sup>2</sup> Gela Merabishvili, *Georgian's Foreign Policy Priority, Relations with the European Union before and after the Change of Government*, 2013.

<sup>3</sup> Gela Merabishvili, *Georgian's Foreign Policy Priority, Relations with the European Union before and after the Change of Government*, 2013.

и честни. Трябва да се отбележи като напредък за Грузия по пътя на демократията фактът, че през 2013 г. за първи път откакто е независима държава след разпадането на СССР смяната на президент става без насилие, демонстрации и преврати. С 40% от местата в парламента „Единното национално движение“ е качествена опозиция на управляващата коалиция „Грузинска мечта“. По времето на предишното правителство такава опозиция липсва.<sup>4</sup> Що се отнася до външната политика, новото правителство и президентът заявяват твърдо, че продължават прозападния курс на предшествениците си. В отношенията с Москва обаче съществуват различия между стратегиите на „Единното национално движение“ на Саакашвили и коалицията „Грузинска мечта“ на Бидзина Иванишвили. През декември 2012 г. грузински и руски дипломати провеждат за първи път двустранни преговори след войната.<sup>5</sup> През октомври 2013 г. в интервю Иванишвили не изключва възможността в бъдеще Грузия да се присъедини към Митническия съюз на Русия, Казахстан и Беларус, ако за страната би имало ползи от това. На притесненията на опозицията от евентуално сближаване между Тбилиси и Москва правителството отговаря, че това сближаване е само допълнителен аспект към съществуващата външна политика, без да я заменя.

Със смяната на правителството през 2012 г. и президентските избори през 2013 г. цялата власт в Грузия се концентрира в ръцете на близки до Иванишвили хора, в т.ч. министър-председателят Ираклий Гарибашвили и президентът Гиорги Маргвелашвили. Във вътрешнополитическо отношение след смяната на властта се извършват масови арести на бивши политици от правителството на „Единното национално движение“ на Саакашвили. Този факт буди тревога за наличие на „селективно правосъдие“. Като примери в това отношение могат да бъдат дадени делата срещу бившия премиер Вано Мерибашвили и бившия министър на труда и здравеопазването Зураб Чиаберашвили.<sup>6</sup> Във връзка с това съществуват и опасения за използване на репресивни мерки срещу доскорошния президент Саакашвили и редица от най-близките му сътрудници. Някои прогнозират, че той може да бъде сполетян от съдбата на бившия украински премиер Юлия Тимошенко. Според Human Right Watch през 2014 г. 35 бивши длъжностни лица от партията „Единно национално движение“ са разследвани, а 6000 активисти на партията са разпитвани (според данни на самата партия броят е двойно по-голям).<sup>7</sup>

Друг проблем в Грузия е междуетническото напрежение, националистическите и ксенофобски настроения в грузинското общество. Редица меж-

---

<sup>4</sup> Gela Merabishvili, *Georgian's Foreign Policy Priority, Relations with the European Union before and after the Change of Government*, 2013.

<sup>5</sup> Георгий Двали, Тарасенко Павел, Россия и Грузия вызвались разговор, <http://www.kommersant.ru/doc/2091654?NodesID=5>.

<sup>6</sup> Стоян Кирилов, Четири причини да не бърза с евроинтеграцията на Грузия, издание за анализи - международна политика и сигурност, „Експерт“.

<sup>7</sup> Giga Bokeria, *First Ukraine, now Georgia?*, 2014, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/26/first\\_ukraine\\_now\\_georgia](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/26/first_ukraine_now_georgia).

дународни неправителствени организации изразяват своята загриженост от масовото нарушаване на религиозните свободи на местните мюсюлмани, както и на гражданските права на етническите азери и арменци в Грузия.<sup>8</sup>

Новото правителство отхвърля либералната визия в икономическата политика на страната, което прави възможно парафирането на Споразумението за асоцииране в края на 2013 г.

## 5. Отношения НАТО - Грузия

Действията на Грузия по пътя към присъединяване към НАТО започват през 2005 г. „Интензивен диалог“ между двете страни за бъдещо членство на Грузия в организацията протича от 2006 г. Въпреки че на срещата на върха на НАТО през 2008 г. в Букурещ е договорено, че Грузия един ден ще стане член на Алианса, засега няма прогнозни срокове кога ще стане това. За да се случи това, Грузия трябва да покрие изискванията на НАТО. А те не са толкова за военна реформа, а по-скоро за промени в политическата, съдебната и избирателната власт. Покриването на стандартите на НАТО от страна на Грузия на първо място я лишават от суверенитет, без да ѝ дават никакви гаранции за сигурност, особено що се касае до нейната антируска политика. НАТО разглежда по-скоро Грузия като средство за постигане на собствените си цели, а не като равностоен партньор. След войната от 2008 г. между Русия и Грузия НАТО изразява своята подкрепа за териториалната цялост на Грузия, но в същото време се замразява въпросът за евентуално нейно бъдещо членство в Алианса.

От своя страна Грузия гледа на НАТО като на гаранция за стабилност в региона и противовес на Русия. Тази представа е затвърдена и на референдум през 2008 г., на който мнозинството грузинци са гласували „за“ интеграцията на страната в НАТО. Показвайки своето силно желание да бъде приета за член на НАТО, Грузия участва в доста операции на Алианса. Американците дават високи оценки за грузинското участие в Афганистан.

След смяната на властта в Тбилиси някои представители на опозицията се изказват против интеграцията на Грузия с НАТО, като според тях, ако Грузия се откаже от политиката си към присъединяване към военния Алианс, ще стане възможно пълното възстановяване на отношенията с Русия и започването на процес на мирно обединение на Грузия. Друга част от опозицията смята, че процесът на интеграция в Алианса може да протича успоредно с нормализирането на отношенията с Русия.

В по-скоро време последното проучване на американския Национален социологически институт в Грузия показва, че само 26% от запитаните подкрепят безусловното влизането ѝ в НАТО. За обикновените хора подобря-

---

<sup>8</sup> Стоян Кирилов, Четири причини да не бърза с евроинтеграцията на Грузия, издание за анализи - международна политика и сигурност, „Експерт“.

ването на отношенията между Грузия и Русия е много по-важно от нивото на отношенията с НАТО.<sup>9</sup>

## **6. Постигнатото между Грузия и ЕС досега в програмата „Източно партньорство“**

През 2006 г. Грузия и ЕС приемат петгодишен план за действие в рамките на Европейската политика на съседство. Три години по-късно, през 2009 г., Грузия се присъединява към програмата на ЕС „Източно партньорство“. Тази програма предвижда споразумение за свободна търговия, финансова помощ, подпомагане на енергийната сигурност и безвизови пътувания до ЕС за страните - участнички в нея.<sup>10</sup> От страна на Грузия е необходимо „регулаторно сближаване и конвергенция със законите и стандартите на ЕС“.<sup>11</sup> С оглед на времето, в което започва тази програма, тя може да бъде разглеждана като отговор на ЕС на войната между Грузия и Русия от 2008 г. Програмата представлява интерес за Грузия, тъй като по този начин би могла да намали зависимостта си от Русия. Прекъсването на дипломатическите отношения между Русия и Грузия позволява на последната да засили връзките си с ЕС. Дотук в рамките на програмата „Източно партньорство“ Грузия е подписала Споразумение за облекчаване на визовия режим с ЕС, което е влязло в сила от май 2011 г. Наред с това споразумение ЕС изисква паралелно подписване на договор с Грузия за реадмисия, по чиято сила страната поема задължението да приема нелегалните имигранти с грузинско гражданство.<sup>12</sup>

На 25.02.2013 г. комисар Малстрьом представя на държавните органи на Грузия план за действие за либерализиране на визовия режим. Грузинските органи се насърчават да продължат съвместната работа за осъществяване на необходимите реформи във всички области от значение за диалога за либерализиране на визовия режим, включително в борбата с корупцията и организираната престъпност, защитата на данните, борбата с дискриминацията, както и съдебната реформа за гарантиране на независимостта на съдебната система.<sup>13</sup> През януари 2014 г. Грузия прави поредна крачка към безвизов режим на пътуване в шенгенската зона с помощта на финансираната от ЕС проект „Укрепване потенциала на правителството на Грузия в управлението на границите и регулирането на миграцията“, който

<sup>9</sup> Елена Геренова, Грузия - блянове за НАТО и реалност, 2014, <http://temadaily.bg>

<sup>10</sup> Европейска комисия, Новини, Външна политика, Източно партньорство - 08/05/2009, [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/090508\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_bg.htm).

<sup>11</sup> Gela Merabishvili, Georgian's Foreign Policy Priority, Relations with the European Union before and after the Change of Government, 2013

<sup>12</sup> Телевизия Европа, ЕС и Грузия подписаха споразумения за облекчаване на визовия режим, 2009, <http://www.tvevropa.com/bg/news/world/view/11699?page=15>.

<sup>13</sup> Европейска комисия, Съобщение до медиите, Комисар Малмстрьом представя план за действие за либерализиране на визовия режим с Грузия, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-156\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-156_bg.htm).

се изпълнява от Международната организация по миграция. В хода на проекта трябва да се помогне на грузинските власти да укрепят нормативно-правната база в областта на защитата на границите и регулирането на миграцията, а също и институционалните подходи в съответствие със стандартите на ЕС.<sup>14</sup> На срещата на върха на Източното партньорство през ноември 2013 г. във Вилнюс (Литва) страната парафира споразумение за асоцииране, което се очаква да бъде подписано през юни 2014 г. Тогава също така е парафирано и споразумение за „дълбока и всеобхватна търговия“ между Грузия (представена от министъра на икономиката Гиорги Квирикашвили) и ЕС (представен от комисаря по търговията Карел де Гухт).

За бизнес средите в Грузия обаче пазарът на ЕС не е приоритет номер едно. От една страна, през годините от 2006 г. насам, когато Русия налага ембарго на грузинските стоки, страната не успява да замести стария си търговски партньор с новия в лицето на ЕС. Въпреки че европейският пазар е привлекателен, за грузинските фирми би било трудно да навлязат в него поради няколко причини. Първо, грузинските стоки не са познати в Европа и САЩ, маркетингът е труден, най-вече при хранителните продукти, а и пазарът е разпределен. Поради тези причини най-големият потенциален пазар за грузинските продукти си остава руският. С оглед на случилото се през 2006 г. обаче от опозиционната партия „Национално единство“ предупреждават, че не трябва да се предприемат решителни стъпки по посока на Русия, тъй като страната може във всеки един момент да ограничи достъпа на грузински стоки до своя пазар.<sup>15</sup>

## **7. Бъдеще на отношенията между ЕС и Грузия и на отношенията между НАТО и Грузия**

Предвид ситуацията в Украйна от ЕС решават да придвижат по-скоро подписването на споразумението за асоцииране с Грузия и това ще стане през юни 2014 г. За Грузия е важен пътят към евроатлантическите структури, но това не означава непременно противопоставяне с Русия. За Грузия продължава да бъде изключително важно да стане част от ЕС и НАТО. С оглед на географското си положение обаче страната е заложник на интересите на тези структури и Русия и затова не е ясно кога и дали изобщо страната ще стане техен член. От една страна, все още в страната има проблеми с демокрацията и върховенството на закона, а от друга - нерешеният териториален конфликт за Абхазия и Южна Осетия възпрепятства пълноправното членство на страната в ЕС и НАТО.

---

<sup>14</sup> <http://www.trend.az/regions/scaucasus/georgia/2233670.html>, статия: „ЕС окажет Грузии помощь в сфере миграции и управления границами“

<sup>15</sup> Б. Михайлова, Накъде гледа Грузия?, <http://www.dw.de>



## Библиография:

National Statistics Office of Georgia (GEOSTAT), External Trade Tendencies of Georgia in 2012, 25.01.2013, available on [http://export.government.bg/ianmsp/docs/georgia-chp/2013/02/04/FTrade\\_212\\_ENG-250113.pdf](http://export.government.bg/ianmsp/docs/georgia-chp/2013/02/04/FTrade_212_ENG-250113.pdf)

Merabishvili, G. (2013), 'Georgian`s Foreign Policy Priority, Relations with the European Union before and after the Change of Government'.

Двали, Г., П., Тарасенко, Россия и Грузия вызвались разговор, <http://www.kommersant.ru/doc/2091654?NodesID=5>

Кирилов, С. (2013), „Четири причини да не бърза с евроинтеграцията на Грузия“, издание за анализи - международна политика и сигурност Експерт, достъпна на [http://www.expert-bdd.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1342:2013-12-10-11-04-29&catid=20:--&Itemid=38](http://www.expert-bdd.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1342:2013-12-10-11-04-29&catid=20:--&Itemid=38);

Vokeria G., (2014), 'First Ukraine, now Georgia?', Foreign Policy, available on [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/26/first\\_ukraine\\_now\\_georgia](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/26/first_ukraine_now_georgia)

Геренова, Е. (2014), „Грузия - блянове за НАТО и реалност“, Тема, достъпна на <http://temadaily.bg>

Европейска комисия, Новини, Външна политика, Източно партньорство (08.05.2009), [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/090508\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_bg.htm)

Европейска комисия, Съобщение до медиите, Комисар Малмстрьом представя план за действие за либерализиране на визовия режим с Грузия, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-156\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-156_bg.htm)

„ЕС окажет Грузии помощ в сфера миграции и управления границами“, достъпна на <http://www.trend.az/regions/scaucasus/georgia/2233670.html>,

Михайлова, Б, „Накъде гледа Грузия?“, Дойче веле, достъпна на <http://www.dw.de>

# ВТОРА ЧАСТ

---

Доклади на докторанти  
в катедра „Европеистика“



# ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА - ДВЕ ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Виктор Михайлов

## Резюме:

Текстът анализира първите две години от въвеждането на Европейската гражданска инициатива и цели да представи практическите резултати от прилагането на този уникален транснационален демократичен инструмент. Въведена с Лисабонския договор и влязла в сила на 1 април 2012 година, инициативата дава право на един милион европейци от седем държави - членки на ЕС, да поискат от Комисията да представи предложения за правни актове в области, в които тя има правомощия за това. Изминалият период, в който Европейската гражданска инициатива направи своите първи практически стъпки, получи висока оценка от страна на Европейската комисия, но и критики както от Европейския парламент, така и от редица неправителствени организации. От намирането на навременни и работещи решения зависи дали Европейската гражданска инициатива ще отговори на очакванията и ще бъде силен инструмент в ръцете на европейските граждани или ще остане формално тяхно право без реално значение в европейската политика.

Със задълбочаването на европейската интеграция и нейното разширяване във все повече сфери от обществения и икономически живот на Европейския съюз нараства и нуждата ЕС да се доближи до гражданите си, да стане по-достъпен и разбираем. Отдалечаването на гражданите от институциите и нарастващото недоверие към представителната демокрация и политическите партии са световно явление, от което Европейският съюз не прави изключение (Yetano, Royo, Acerte, 2010). Съществуването на така наречения „демократичен дефицит“, обект на различни интерпретации, достигащи дори до пълното му отричане, и кризата на легитимност, пред която все по-отчетливо се изправят европейските институции, налагат мерки, които да гарантират по-широкото участие на гражданите в процесите на формиране на дневния ред и вземането на решения.

Договорът за Европейския съюз прогласява принципа, че функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация. Според заложените в договорите демократични принципи в рамките на Съюза гражданите се представляват пряко в Европейския парламент. През изминалите години правомощията на Парламента се разшириха в стремежа да се повиши демократичната легитимност на ЕС. Въпреки това мнението на мнозина анализатори е, че пропастта между институциите на Съюза и неговите граждани се разширява, а усещането, че решенията се взимат непрозрачно и далеч от гражданите, се задълбочава. Ето защо Лисабонският договор за първи път в историята на Европейския съюз въведе механизъм, с който гражданите му могат пряко да въздействат върху законодателството и дневния ред на Съюза - Европейската гражданска инициатива (ЕГИ), даваща право на един милион европейци от седем държави да поискат от Комисията да представи предложения за правни актове в области, в които тя има правомощия за това.

Каква е предисторията на този съществен пробив в полза на европейските граждани? През 2002 - 2003 година бе свикан Конвентът за бъдещето на Европа, чиято основна цел бе да изработи проект за Конституция на ЕС. В последното заседание на Конвента усилията на редица неправителствени организации дадоха резултат и в проекта за конституция бе включен текст, предвиждащ нов демократичен инструмент - Европейската гражданска инициатива. След отрицателни референдуми във Франция и Холандия ратификацията на конституцията се провали, но разпоредбата, касаеща ЕГИ, намери място без промени и в подписания по-късно и влязъл в сила на 1 декември 2009 г. Лисабонски договор.

Чл. 11, ал. 4 от Договора за ЕС гласи:

*„4. Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.“*

В изпълнение на договора и с резолюция от 7 май 2009 година Европейският парламент прикани Комисията да внесе предложение за регламент, регулиращ предвидената в чл. 11, ал. 4 Европейска гражданска инициатива. В резолюцията парламентът даде и своята политическа оценка на нововъведението, което според членовете на ЕП ще позволи на гражданите да „играят пряка роля в упражняването на суверенната власт на Европейския съюз, като бъдат за първи път пряко въввлечени в иницирането на предложения за европейско законодателство“.

В периода между ноември 2009 г. и януари 2010 г. Комисията проведе широки консултации с гражданския сектор, като предложи на неговото внимание специална Зелена книга. Документът е структуриран около 10 клю-

чови теми, като респондентите бяха приканени да посочат дали споделят началните изводи на Комисията и дали имат собствени алтернативни предложения и мнения.

Комисията получи 329 отговора на своето проучване от значителен кръг заинтересовани субекти, в това число 160 физически лица, 133 организации и 36 представители на публичната власт. В своето мнозинство респондентите се обединиха около тезата, че Европейската гражданска инициатива е важна стъпка, благоприятстваща европейската демокрация и създаването на европейско публично пространство. Според тях новият инструмент на демокрацията на участието има потенциала да запълни пропастта между европейските институции и гражданите на ЕС, като насърчи диалога и спомогне за изграждането на европейска идентичност. Участниците в консултациите споделиха в голяма степен разбирането, че за да функционира ефективно новият инструмент, той не трябва да бъде затрудняван от прекомерни изисквания, като се изработи с колкото може по-опростени процедури, достъпни за всички европейски граждани (European Commission, 2010).

Позитивна оценка за въвеждането на ЕГИ публикува и Комитетът на регионите. В становище по изпратения проект за регламент се казва, че приемането на регламента, засилващ правото на гражданите да участват пряко в демократичния живот на Съюза, представлява „крайъгълен камък в укрепването на демократичните принципи в ЕС“ (Committee of the Regions, 2010).

След консултациите и на база на резултатите от тях на 31 март 2010 г. Европейската комисия внесе предложение за Регламент на гражданската инициатива в Европейския парламент и Съвета. На 16 февруари 2011 година окончателно бе приет Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета, с който бе подробно развита нормативната рамка на новия демократичен инструмент. Според дадената в нормативния акт дефиниция Европейската гражданска инициатива се определя като „инициатива, внесена в Комисията в съответствие с настоящия регламент, с която Комисията се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко един милион имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко една четвърт от всички държави членки“.

Преди да се опитаме да дадем оценка на първите две години от функционирането на Европейската гражданска инициатива и нейното въздействие върху формирането на политическия дневен ред на ЕС, следва да изясним понятието „политически дневен ред“. Приложима и полезна за целите на това изследване е дефиницията, дадена в „Международната енциклопедия на социалните и поведенчески науки“. В нея Франк Баумгартнер определя политическия дневен ред като „група от въпроси, които

са обект на процеса на вземане на решения в дадена политическа система“.  
(Baumgartner, 2001)

От своя страна Коб, Рос и Рос изграждат стройна класификация на процесите по формиране на дневния ред, свеждайки ги до три модела, както следва: модел на външната инициатива, модел на вътрешната инициатива и мобилизационен модел (Cobb, Ross, Ross, 1976).

От особено значение за нас е моделът на външната инициатива, който се характеризира с формулиране на искане от определена обществена група, която не е свързана с управлението. За да успее да наложи счисленията от нея за значим въпрос в обществения дневен ред, а оттам и във формалния такъв, тази група се опитва да окаже достатъчен натиск, за да привлече вниманието на управленските структури. Ако успее ефективно да достигне до по-голяма част от обществото, която да припознае въпроса като свой, групата успешно го поставя като елемент от обществения дневен ред. Общественият интерес може да провокира желание за предприемане на управленски действия в тази насока, което се превръща в катализатор за преминаването на повдигнатото искане във формалния дневен ред и неговото разглеждане от управленските структури.

Служейки си с класификацията на Коб, Рос и Рос, можем да идентифицираме Европейската гражданска инициатива именно като инструмент за въздействие върху политическия дневен ред, вписващ се в модела на външната инициатива. ЕГИ се превръща в средство, с което актьори извън политическия процес могат да задават елементи от дневния ред и да създават импулси за промяна, насочени към европейските институции. По дефиниция ЕГИ трябва да бъде механизъм, достъпен за всеки гражданин на ЕС, което би позволило включване в дебата по политиките на ЕС на субекти извън съществуващия до влизането в сила на новия механизъм привилегирован кръг от граждански организации, допуснати като партньори на Брюксел в институционализирания процес на консултации. Тази теза намира своето потвърждение и в практиката, тъй като именно включването на даден проблем в дневния ред на европейските институции се извежда като водеща цел от страна на значителен брой от организаторите на вече осъществените или осъществяващи се инициативи (Berg, Thomson, 2014).

По този начин нововъведението би могло да даде възможност на периферни или малцинствени интереси да бъдат по-добре представени, но съществуват и сериозни опасения, че ЕГИ може да се превърне в платформа за популяризиране на екстремистки и крайни възгледи в разрез с ценностите на Съюза. Тези опасения не намериха почва през първите две години от прилагането на механизма, което се вижда и в разгледания по-долу кръг от теми, застъпени в постъпилите до Комисията предложения за инициативи.

Стартът на новия механизъм бе даден на 1 април 2012 г. Към настоящия момент до Европейската комисия са подадени документи за регистрацията

на общо 46 граждански инициативи. Три инициативи (или под 10%) преобладаха заложените минимум от 1 милион заявления за подкрепа от поне 7 държави членки - за една от тях Комисията вече представи своето заключение, а при другите две събраните заявления са внесени в ЕК и очакват институцията да се произнесе. Към момента 9 ЕГИ са в процес на събиране на подписи, 10 приключиха, без да съберат нужната подкрепа, а 6 инициативи са оттеглени от организаторите - от общия брой едва 4 (от тези, за които има достъпна информация) са преминали на този етап 100 000 изявления за подкрепа.

На 18 инициативи (близо 40% от общия брой) Комисията отказа регистрацията още на начален етап на едно-единствено основание - предложената гражданска инициатива попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на договорите. До момента няма отхвърлена инициатива на база на другите критерии, заложиени в регламента - предложената гражданска инициатива да е явно в злоупотреба, несериозна или злонамерена или да е в явно противоречие с ценностите на Съюза, установени в член 2 от Договора за Европейския съюз. Организаторите на 4 от отхвърлените ЕГИ обжалват решението на Комисията пред Съда на Европейския съюз, с което се иска Общият съд да отмени отказа за регистрацията.

Спектърът от обществени проблеми, засегнати от инициаторите на предложените инициативи, е изключително широк - най-голям е броят на инициативите, свързани с предложения в областта на социалната политика - 24%, следвани от кампании в областта на екологията - 16% и въпроси, свързани с естеството на Съюза - 16% (всички отхвърлени от Комисията на начален етап, тъй като за тяхното осъществяване е нужна промяна в договорите), права на животните - 13% и др.<sup>1</sup>

„Водата е човешко право“, насочена към запазването на водоснабдяването и санитарно-хигиенните услуги като публична услуга и предотвратяването на либерализацията на сектора и подчиняването му на правилата на вътрешния пазар, се превърна в първата гражданска инициатива, която успешно събра нужния минимален брой изявления за подкрепа в нормативно изискваните седем държави членки, като събраните подписи достигнаха 1 884 790.

Една от най-важните предпоставки за успеха на тази инициатива е достъпът до вече съществуваща широка организационна и ресурсна мрежа, включваща членове на Европейската федерация на синдикатите на комуналните услуги, в това число голям брой национални синдикати и неправителствени организации, осигурили и значително финансиране за кампанията. Друг съществен успех за инициативата, е че тя съумя да постигне заложените си цели, още преди да извърви пълния цикъл и да се възползва

---

<sup>1</sup> ECI Support Centre response to the European Ombudsman own inquiry into the functioning of the European citizens' initiative (ECI) 01/9/2013/TN.



от формалните възможности, които новият инструмент предлага. На 24 юни 2013 г. европейският комисар за вътрешен пазар и услуги Мишел Барние обяви, че водоснабдяването и санитарно-хигиенните услуги ще бъдат извадени от директивата за концесиите.

В крайна сметка, на 19 март 2014 година Европейската комисия даде и своя формален положителен отговор на инициативата, „за да се отговори на опасенията, довели до този призив за действие от страна на гражданите“ и се ангажира с конкретни стъпки и действия в области, пряко свързани с инициативата и нейните цели. Заместник-председателят на Комисията Марош Шефчович определи „Водата е човешко право“ като „първият пример в историята за упражняване на общоевропейска, иницирана от гражданите демокрация“ (European Commission, 2014). Организаторите на „Водата е човешко право“ от своя страна оцениха това решение като „успех за гражданите“ и като сигнал, че ЕГИ може да бъде ефективно средство, с което да се влияе на политиките в ЕС. Въпреки това според тях в реакцията на Европейската комисия „отсъства каквато и да е истинска амбиция да се отговори подобаващо на очакванията на един милион и деветстотин хиляди души“. Макар да приветстват изваждането на услугите по предоставяне на водоснабдяване и санитарно-хигиенните услуги от директивата за концесиите, те изразиха своето съжаление, че правото на достъп до вода не е признато като човешко право, както и че Комисията не е поела задължението да няма бъдещи действия от страна на ЕС в посока либерализирането на услугите за предоставяне на водоснабдяване и санитарно-хигиенни услуги.<sup>2</sup>

Така, от една страна, „Водата е човешко право“ демонстрира, че ЕГИ е постижима на практика. От друга страна, тя провокира политическа реакция още преди да приключи кампанията по набиране и внасяне на заявленията за подкрепа, с което повлия и върху политическия дневен ред на ЕС.

Втората инициатива, успешно внесена за разглеждане в Европейската комисия, носи названието „Един от нас“. Според нейните организатори ЕС трябва да прекрати и забрани финансирането на дейности, които предполагат разрушаване на човешки ембриони. С подкрепата на католическата църква (в Румъния инициативата получи и подкрепата на православната църква) религиозни организации и организации, противопоставящи се на абортите, както и лично на Папа Франциск, инициативата събра подкрепата на 1 897 588 европейски граждани, като в деветнадесет страни от ЕС бе достигнат минималният брой подписи. Публичното изслушване на организаторите в Европейския парламент на 10 април 2014 г. бе запомнено като изключително разгорещено и противоречиво, доказвайки, че чувствителната тема за абортите и научните изследвания, засягаща човешки ембриони, продължава да разделя обществото. Това прави задачата на Коми-

---

<sup>2</sup> <http://www.right2water.eu/news/press-release-commission-lacks-ambition-replying-first-european-citizens%E2%80%99-initiative>

сията, която трябваше да се произнесе в срок до 28 май 2014 г., изключително деликатна. Ето защо, опасенията на организаторите са, че подобно на „Водата е човешко право“, ЕК ще избегне поемането на ясни правни задължения по предмета на инициативата<sup>3</sup>.

Третата и последна към момента на завършване на този материал Европейска гражданска инициатива, която премина заложен праж от 1 милион изявления за подкрепа, е инициативата „Спрете вивисекцията“. В нея се настоява Европейската комисия да внесе предложение, с което се прекратяват експериментите върху животни в ЕС. Събрани бяха 1 326 000 подписа, като в 12 държави членки бе преминалата изискуемата бариера. Набирането на тази подкрепа се осъществи преди всичко с помощта на многобройни местни организации за защита на животните, които организираха и координираха кампаниите в държавите членки. Предстои и тази инициатива да бъде внесена за разглеждане в Европейската комисия.

Днес, две години след влизането в сила на Европейската гражданска инициатива, остава въпросът дали първоначалните високи оценки отговарят на реалността и на натрупания до този момент опит. Поради сравнително краткия период след старта на Европейската гражданска инициатива, съчетан с времеемкия процес по провеждането на кампанията, засега е налице само една инициатива, която премина през целия предвиден цикъл - от регистрацията до окончателното произнасяне на Комисията дали би предприела определени действия за реализиране на целите на инициативата. Този факт в голяма степен затруднява и възпрепятства пълноценното изследване и оценката на ефективността, на силните и слаби страни на новия демократичен инструмент.

Несъмнено ЕГИ бе посрещната с прекалено завишени очаквания по отношение на нейната роля за утвърждаването на демокрацията на участието в ЕС. Но същевременно се налага друг безспорен извод. Дори формалната ефективност на Европейската гражданска инициатива като средство за законодателна инициатива от страна на гражданите на ЕС често да се поставя под обосновано съмнение, то неформалното влияние на този инструмент по отношение на формирането на дневния ред на Европейския съюз не може да бъде пренебрегнато.

Със стартирането и провеждането на десетки кампании в различни области от обществения живот на Съюза милиони европейски граждани участваха и участват в дебатите по поставените в инициативите въпроси, с което ЕГИ съществено допринася за развитието на европейското публично пространство. В контекста на европейската интеграция се смята, че общото и споделено европейско пространство - европейската публична сфера - може да допринесе за легитимността на политическата система

---

<sup>3</sup> [http://www.nytimes.com/2014/04/11/world/europe/european-union-debates-initiative-on-embryo-protection.html?hpw&rref=health&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/04/11/world/europe/european-union-debates-initiative-on-embryo-protection.html?hpw&rref=health&_r=1)

на ЕС и нейните политики (H. de Vreese, 2007). Според Van de Steeg „публична сфера“ съществува, ако „едни и същи теми се обсъждат по едно и също време с една и съща интензивност и значение“ (Van de Steeg, 2002). Именно тук може да бъде открито и мястото на Европейската гражданска инициатива. Сред важните характеристики на този механизъм е неговият потенциал да отключи и стимулира дебат по важни за ЕС и неговите граждани теми на паневропейско ниво, като стимулира изграждането на Европейско публично пространство и укрепи демократичната легитимност на Съюза.

Юрген Хабермас, например, категорично защитава нуждата от формиране на европейско публично пространство по подобие на националното: „Дефицитът на демокрация може да бъде преодолян, само ако се появи европейско публично пространство, в което се инкорпорира демократичният процес... паневропейското политическо публично пространство е решението на проблема с недостатъчната обществена интеграция в процеса на европеизация.“ (цитат по H. de Vreese, 2007).

Като основно предизвикателство пред въведената от Лисабонския договор ЕГИ се очерта нейната достъпност, затруднявана от високата цена и сложността по организирането на една общоевропейска кампания. Практиката показва, че и трите инициативи, преминали изискуемия праг, разчитат на вече съществуваща мрежа от сродни или свързани организации и техните поддръжници, които съответната инициатива „активира“ и успява да координира в обща посока. От друга страна, съществена част от неуспелите инициативи, зад които стоят граждански комитети с ограничени възможности, твърде често не достигат до обществото и медиите и в крайна сметка събират незначителна в общоевропейски контекст подкрепа. В този смисъл, като основна предпоставка за успех на инициативите следва да се изведе не толкова ползотворната комуникация с гражданите на Съюза, преминаваща през убеждаване и изграждане на мрежи от последователи, а наличието на вече съществуващи разделения в европейското общество, които успешно са мобилизирани и използвани за успеха на кампаниите.

По изчисления на различни организации, наблюдаващи процеса, стойността на един подпис в подкрепа на дадена инициатива възлиза на едно евро, тоест минималният нужен ресурс за успешното осъществяване на една инициатива достига 1 милион евро (ECAS, 2014). Така, за да бъде успешно и ефективно провеждането на една европейска гражданска инициатива, е необходима сложна паневропейска мрежа, притежаваща завиден организационен потенциал, експертиза и финансиране, които са по-скоро характеристика на лобистки организации, колективни представителства на интереси или политически партии, но са трудно постижими за обикновения европейски гражданин и малките неправителствени организации. Тази оценка в голяма степен се споделя и от мнозинството организатори на ЕГИ (Berg, Thomson, 2014).

Опитите да се оцени адекватно новият инструмент тепърва ще дават своя резултат. В дебата се включи и омбудсманът на ЕС Емили О'Райли, която започна проверка, целяща да подкрепи усилията за подобряване функционирането на ЕГИ. В тази връзка омбудсманът отправи покана до организаторите на инициативи, до неправителствени организации и други заинтересовани страни в срок до 31 март тази година да се включат в оценяването на механизма и неговото прилагане. Европейският омбудсман ясно дефинира своята цел: „ЕГИ дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения в ЕС. Искам да установя доколко добре функционира тя и да препоръчам подобрения, ако такива са нужни, за да я направя колкото се може по-ефективна.“ След като омбудсманът получи и проучи становищата и предложенията за бъдещи промени в механизма на ЕГИ, тя ще поиска от Европейската комисия и други институции отговор на отправените предложения.

Регламент № 211/2011 предвижда на всеки три години Комисията да изготвя преглед на прилагането на Европейската гражданска инициатива. Въз основа на този преглед могат да бъдат извършени и евентуални редакции и подобрения на регламента. Първите две години от прилагането му показаха редица слабости и проблеми, поради което много неправителствени организации настояват за бързи промени. Сред тези промени са: повишаване на информираността за ЕГИ сред европейските граждани, мнозинството от които към момента продължават да не са наясно не само с нейните възможности, но дори и с факта на самото ѝ съществуване (по тази причина на мнозинството от организаторите се наложи да водят две паралелни кампании - една в полза на застъпваната от тях кауза и друга, разясняваща същността на ЕГИ); намаляване и хармонизиране на изискуемите лични данни; премахване на изискването за предоставяне на личен номер (в българския случай - ЕГН) при подписването на изявление за подкрепа; намаляване на минималната възраст за подкрепа до 16 години; удължаване на срока за събиране на подписи до 18 месеца; осигуряване на организаторите на правни консултации, финансиране и превод от страна на Европейската комисия (Berg, Thomson, 2014).

В заключение следва да се изтъкне, че пред Европейската гражданска инициатива и еднозначната оценка за нейната функционалност и ефективност остават редица неизвестни и въпросителни. Факултативният характер на инициативата не позволява на гражданите да наложат на Европейската комисия дневен ред. На практика гражданите са „заложници“ на добрата воля на институцията. Дори при успешно събиране на изискуемата подкрепа регламентът не предвижда правно задължение за Комисията да реагира и придава на Европейската гражданска инициатива единствено съвещателен характер, с който институцията е свободна да се съгласи или да го отхвърли. Високите разходи и липсата на пряко въздействие пораждаат страхове, че гражданското общество може да се отчужди от новия механизъм и да предпочете да вложи сили и средства в други канали на въздействие, които могат да предложат по-бързи и сигурни резултати.

От друга страна, първите две години от функционирането на ЕГИ са само първите стъпки на един начален и в развитие опит Съюзът да се справи с демократичния дефицит, който застрашава неговата политическа легитимност. В крайна сметка, гласът на милиони европейци трудно може да бъде игнориран не само от Комисията, но и от останалите европейски институции. Процесът на подготовка и провеждане на една транснационална гражданска инициатива, която на практика е от континентален характер, със сигурност ще фокусира към себе си вниманието на обществото, медиите и политическите елити. Натрупаната през първите две години от прилагането на механизма практика показва, че ЕГИ има потенциал, макар и все още нереализиран напълно, да оказва въздействие върху формирането на политическия дневен ред и да влияе върху политиките и решенията на европейските институции.

## **Библиография:**

Auer, Andreas, 2005, 'European Citizens' Initiative' *European Constitutional Law Review* 10 (1): 79-86.

Baumgartner, Frank R., 2001, *Political Agendas*. In Niel J. Smelser and Paul B. Baltes, eds. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science* (New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon), pp. 288-90.

Berg, Carsten; Thomson, Janice, 2014, 'An ECI that Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative'.

Bouza Garcia, Luis, & Susana Del Rio Villar, 2012, 'The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society' *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3): 312-324.

Cobb R W, Ross J-K, Ross M H, 1976, *Agenda building as a comparative political process*. *American Political Science Review* 70: 126±38.

Cuesta-Lypez, Victor, 2012. 'A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative', *Perspectives on European Politics and Society*

Dehousse, Franklin, 2013, 'The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?', *Egmont Paper 59: The Royal Institute for International Relations, Belgium*.

De Vreese, Claes H., 'The EU as a public sphere', *Living Rev. Euro. Gov.*, Vol. 2, (2007), No. 3. [<http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3>], посетена на 20 май 2014 г.

Hix, Simon; Høyland, Bjørn, 2011, *The Political System of the European Union*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Kaufmann, Bruno, 2010, *The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's first Transnational Direct Democratic Tool*, Luxembourg: Green European Foundation.

Miani, Francesco, 2011, 'Citizen participation and the Lisbon Treaty: a legal perspective', University of Aberdeen.

Monaghan, Elizabeth, 2012, 'Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative', *Perspectives on European Politics and Society* 13(3): 285-298

Pichler, Jichanes; Kaufmann, Bruno, 2012, 'Modern Transnational Democracy: How the 2012 Launch of the European Citizens' Initiative Can Change the World'.

Smelser, Neil J.; Baltes, Paul B., 2001, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.

Troedsson, Maja, 2012, *Enhancing Democracy in the European Union. The European Citizens' Initiative as an Instrument for Increasing Citizen Involvement*, Master thesis at Lund University, pp.10-11.

Yetano A., Royo S., Acerete B, 2010, 'What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives?', *Environment and Planning C: Government and Policy* 28(5) 783 - 802

### **Официални документи:**

European Commission, The European Citizens' Initiative Official Register: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>

European Commission 2010, 'Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative', COM (2010) 119 final.

European Commission 2012, 'Consultation on Civil Society Organisations in Development. Glossary', Development and Cooperation - EuropeAid, Commission of the European Communities, Brussels.

European Commission, 2014, Съобщение за медиите - IP/14/277, 19/03/2014.

European Parliament 2009, Resolution on the implementation of the European Citizens' Initiative, Thursday, 7 May 2009, Strasbourg.

European Parliament and the Council 2011, 'Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative', *Official Journal of the European Union*, 11.3.2011, L 65/1.

European Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, 30-3-2010, C 83/13.

European Union, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, 30-3-2010, C 83/49.

'Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative' (2010/C 267/12), 1.10.2010, *Official Journal of the European Union*.

## **Интернет връзки:**

'Commissioner Barnier's proposal to exclude water services success for Europe's citizens': <http://www.right2water.eu/news/commissioner-barnier%E2%80%99s-proposal-exclude-water-services-success-europe%E2%80%99s-citizens>, посетен на 26.06.2013 г.

'European citizens' initiatives 6 months on: A first assessment': <http://pr.euractiv.com/pr/european-citizens-initiatives-6-months-first-assessment-92715>, посетен на 26.06.2013 г.

'First political success for Right2water!': <http://www.right2water.eu/news/first-political-success-right2water>, посетен на 25 юни 2013 г.

'How the convention got convinced': <http://www.citizens-initiative.eu/?p=35>, посетен на 26 юни 2013 г.

# ИНИЦИАТИВИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ГРАМОТНОСТ

Снежанка Колева

## Общи положения

Финансовите услуги на дребно имат съществена роля в живота на гражданите на Европейския съюз. В днешно време 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 потребители на финансови услуги да бъдат добре защитени и същите да са добре запознати със своите права.

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 информация, 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 финансова система като цяло задълбочи ефекта от кризата и направи по-трудно възстановяването на икономиките и преодоляването на негативните последици от кризата.

Ефективната защита на потребителите на финансови услуги е важен фактор за възстановяване на тяхното доверие във финансовата система, като спомага за ефективно функциониране на финансовите пазари и способности за понижаване на рисковете по отношение на финансовата стабилност. Два са основните начини за осигуряване на ефективната защита на потребителите на финансови услуги: регулация и финансово обучение.

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 информирани 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 добри решения, свързани с използване на финансови продукти и до устойчиво икономическо развитие.

## **Финансова грамотност и благосъстояние**

Финансова 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 повишават 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. Редица проучвания сочат пряката положителна зависимост между финансовата грамотност и благосъстоянието на индивида.

Финансовата грамотност, в качеството си на основна предпоставка за рационалното и отговорно поведение при вземането на финансови решения, е пряко обвързана със способността на индивида да се грижи за собственото си благосъстояние и това на своето семейство. Хората с 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.

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.

## **Международен контекст**

Необходимостта от предприемане на мерки за повишаването на финансовата грамотност на потребителите на финансови услуги е предмет

на дискусии както на ниво Европейски съюз (ЕС), така и в рамките на някои международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Световна банка и на международни форуми като Групата на двайсетте (Г-20).

Дискусии по отношение необходимостта от финансово обучение се водят и в рамките на ОИСР и неговата международна мрежа по финансово обучение (International Network on Financial Education). Освен като активен участник на срещите на Г20, ОИСР провежда различни инициативи за повишаване на финансовата грамотност сред потребителите, като допринася за утвърждаването на добри практики за финансово обучение и за повишаване на заинтересоваността по темата.

Световната банка участва в дебата за необходимостта от повишаване на финансовата грамотност в рамките на дейностите си по защитата на потребителите. През м. ноември 2010 г. бе поставено началото на глобална програма за защита на потребителите и финансова грамотност, чиято цел е да се помогне на страните да постигнат конкретни и измерими подобрения в тази област. Програмата обединява публичния и частния сектор и се съсредоточава върху три типа финансови услуги - кредити, спестявания и платежни услуги.

В рамките на Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество през 2012 г. бе приета Декларация за финансова грамотност и финансово обучение, имаща за цел да насърчи изработването на национални стратегии за повишаване на финансовата грамотност. В декларацията се посочва, че за да бъдат ефективни инициативите за финансово обучение в една държава, те следва да бъдат включени по подходящ начин в стратегия, обхващаща цялата икономика. С декларацията се препоръчва да се обърне внимание на „Принципите за национални стратегии за финансово обучение“, одобрени на срещата на Г20 в Лос Кабос (Мексико).

## **Европейска перспектива**

В рамките на Европейския съюз важността на въпроса за финансовото обучение бе отбелязана още преди началото на финансовата криза - в заключенията на Съвета на ЕС по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН) от 5 май 2006 г.

Впоследствие, в заключенията си от 8 май 2007 г., Съветът ЕКОФИН прикани държавите членки да увеличат значително усилията си за повишаване на осведомеността на домакинствата чрез предоставяне на подходяща информация и обучение. В комунике на Европейската комисия (ЕК) относно финансовото обучение от 18 декември 2007 г. се подчертава, че значението на финансовото обучение е признато на глобално равнище и на равнището на ЕС, в това число в Бялата книга относно политиката на финансови услуги (2005-2010 г.) и в Зелената книга за финансовите услуги на дребно на единния пазар от май 2007 г.

Финансовата криза изигра ролята на катализатор за предприемането на целенасочени действия за насърчаване на инициативи в областта на финансовото обучение в ЕС, припомняйки, че са необходими познания за вземането на информирани и ефективни решения по отношение на управлението на парите, както и за избора на подходящ за потребностите и финансовото положение на потребителя финансов продукт, особено в условията на бързо развиващите се финансови пазари. Политиката на ЕС в областта на финансовото обучение първоначално се развива чрез самостоятелни актове - препоръки, комуникета, решения, в които се очертава насоката на развитие в тази област. Насърчаването на финансовото обучение е подкрепено и от Европейския парламент, който в резолюция от 18 ноември 2008 г. подчертава, че повишаването на нивото на финансова грамотност на потребителите следва да се превърне в приоритет както на равнище държави членки, така и на европейско равнище.

С решение на Европейската комисия от 30 април 2008 г. бе създадена експертна група в областта на финансовото обучение. През 2008 г. са представени два доклада на експертната група. Първият доклад се отнася до националните стратегии за финансово обучение. В него ЕК призовава за координирани действия на национално ниво за създаването на стратегии за финансово обучение, посочвайки, че това е най-добрият начин за повишаване на финансовата грамотност на потребителите. В документа са представени основни ключови фактори за успешни национални стратегии за финансово обучение, както и добри практики от държавите, в които вече са разработени такива стратегии. С втория доклад се разглежда влиянието на финансовата криза върху финансовото обучение в ЕС, като се посочва, че финансовото обучение може да допълни, но не и да замени разпоредбите за защита на потребителите и регулирането и упражняването на строг надзор върху финансовите институции. Подчертава се, че финансовото обучение е въпрос от значение и за финансовата стабилност и дори в условията на финансова криза запазва значението си на механизъм за превенция и защита на интересите на потребителите на финансови услуги. През 2009 г. е изготвен трети доклад, отнасящ се до финансовото обучение в училищата, в който ЕК констатира, че е необходимо да продължи да насърчава държавите членки да разработват национални стратегии за финансово обучение. Четвърти доклад относно финансовото обучение и пенсионната система е представен на 4 юни 2010 г. В него се посочват три основни насоки за развитие на финансовото обучение: необходимост от национална стратегия, включване на финансовото обучение в училищните програми и подкрепа на публично-частното партньорство. Докладът акцентира на необходимостта от повишаване на информираността на потребителите по отношение на пенсионната система на възможно най-ранен етап, както и необходимостта от запознаване на младите хора с пенсионните схеми и предлаганите пенсионни продукти. В последния доклад на експертната група относно новите медии и финансовото обучение от 17 декември 2010 г. ЕК отново констатира, че е необходимо да продължи да действа като катализатор за държавите

членки, насърчавайки ги да предприемат адекватни мерки в областта на финансовото обучение.

През 2011 г. ЕК извършва цялостен преглед на предприетите инициативи в областта на финансовото обучение. В прегледа се оценява въздействието на приетите от ЕК мерки и се насърчава разработването на национални стратегии за финансово обучение и включването на финансовото обучение в училищните програми.

През последните години в редица доклади Комисията отбелязва необходимостта от защитата на потребителите чрез тяхната по-добра информираност и предприемането на мерки за отговорно кредитиране и отговорно вземане на заеми, което да допринесе за предотвратяване и разрешаване на проблемите на задължията. Същевременно се наблюдава нова тенденция в политиката на ЕС по отношение на финансовата грамотност - включване на конкретни изисквания за насърчаване на финансовата грамотност в предлаганите от Комисията директиви и регламенти (Директива 2014/17/ЕС относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители; предложение за директива относно прозрачността и съпоставимостта на таксите за разплащателни сметки, условията за смяна на банкова сметка и достъпа до основна разплащателна сметка и др.). По този начин ЕС изисква държавите членки да развият самостоятелно мерки и инициативи, които да подобрят финансовите познания на потребителите, включително и чрез разработването на ефективни национални програми за финансова грамотност.

## **Мерки на държавите членки**

Според анализ на ЕК от 2011 година<sup>1</sup> специални програми на национално ниво по отношение на финансовото обучение са въвели следните държави: Чехия, Холандия, Португалия, Испания, Великобритания и Швеция. Според същия доклад държавите, в които има въведено задължително финансово обучение като предмет в учебните заведения (основно и средно образование), са Чехия и Унгария. През 2012 година правителството във Великобритания обсъжда идеята за въвеждане на задължително финансово образование не само в средното, но и в началното образование.

Сред държавите членки Великобритания и Ирландия се открояват като лидери по отношение на изграждането на национални програми за финансова грамотност на потребителите. Както във Великобритания, така и в Ирландия тези програми се координират от национален орган за финансов надзор и се основават на модела на публично-частното партньорство. Сред държавите, разработили национална стратегия, попадат също Испания, Холандия, Чехия, Португалия и Словения. В националните стратегии на тези страни са включени основните дейности и инициативи, които се предвиждат

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/capability/evaluation\\_financial\\_education\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/capability/evaluation_financial_education_en.pdf)

в областта на финансовото обучение, приложимите принципи и методи, целеви групи и т.н. Въпросът за финансовото обучение е от съществено значение и в Германия, Австрия и Италия, където се предприемат редица мерки за повишаване на информираността на потребителите. В друга група държави, сред които Гърция, България, Румъния и Латвия, дейността в тази област обаче все още е слаба.

Въпреки липсата на официални национални стратегии, във всички държави - членки на ЕС, присъстват програми, насочени към повишение на финансовото образование сред населението. В голяма част от тях инициативите са на банковите асоциации в съответните държави или са публично-частни партньорства. В държавите с незадължително финансово образование присъстват предмети в средните училища, които са въведени по желание на съответните училища в съвместната им работа с представители на финансовия сектор. Честа практика е служителите в банковия сектор да провеждат учебни занятия в средните училища като част от часовете по математика (Естония, Холандия, Португалия, Норвегия, Дания). Отличава се и практиката основните теми, разяснявани в различните програми, да бъдат свързани с превенция срещу ранно задължняване на младежите (Австрия, Финландия, Франция, Лихтенщайн). В някои държави е разпространена практиката банкови асоциации да провеждат занятия на учителите, които след придобиване на знанията преподават на учениците. Така се използва добрата педагогическа подготовка на учителите (Чехия, Франция). В държавите, в които липсват занимания в класните стаи, асоциациите, занимаващи се с проблема, често предоставят на училищата т.нар. „училищни чанти“ с информационни материали на тема финансово образование (Финландия, Австрия, Германия).

От доклада на ЕК и на Европейската банкова асоциация става ясно, че в общо 2 държави от ЕС има въведено задължително финансово образование в учебната програма на средните училища: Чехия и Унгария. Великобритания е в процес на въвеждане на официален предмет „Финсово образование“ в средните училища. Според доклада на Европейската банкова асоциация във всички държави има някакъв вид инициативи, насочени към повишаване на финансовата култура на населението. В повечето държави членки инициативите са координирани от участниците във финансовата система: централни банки, банкови асоциации, фондови борси или асоциации на застрахователните компании. В по-голяма част от държавите членки участието на тези инициативи на ниво средно образование е оставено в компетенциите на отделните училища. Като цяло те са насочени към повишаване на културата сред всички възрастови групи.

Прави впечатление, че във всички държави, в чиито училища има въведено задължително финансово образование, е избран подходът на комбинация от класни и извънкласни занимания чрез използването на интернет-базиран софтуер. Евентуално въвеждане на такава комбинация би оказало положителни натиск за въвеждане на технологии в преподаването на традиционни предмети в училищното образование. Така освен директния ефект

от повишение на образованието, съществуват и два косвени ефекта: намаляване на информационната асиметрията на кредитния пазар вследствие на повишената финансова култура и стимул за въвеждането на технологии в образователния процес и в други предмети.

Извън ЕС сред първите държави, разработили национални стратегии за финансово обучение, са САЩ и Нова Зеландия. В тези държави понастоящем се осъществява извършването на оценка на реализираните инициативи и мерки за насърчаване на финансовата грамотност.

## **Мерки за повишаване на финансовата грамотност в България**

До момента са реализирани редица инициативи, насочени към повишаване на финансовата грамотност на населението в България. Доколкото същите са били епизодични и при липса на координирана и консистентна национална политика, реализираните мерки не са постигнали в достатъчна степен необходимия резултат.

С цел повишаване на информираността на потребителите Българската народна банка (БНБ) публикува на интернет страницата си актуална информация, свързана с новостите в банковия сектор, като например: Наръчник - информация за клиенти на финансови продукти и услуги (2012 г.); Становище на Европейския банков орган относно добри практики за отговорно отпускане на ипотечни кредити (2013 г.); Становище на Европейския банков орган относно добри практики за работа с кредитополучатели със затруднения при погасяване на ипотечни кредити (2013 г.).

С цел повишаване на потребителската култура, от една страна, и коректността на търговците, от друга, на своята интернет страница Комисията за защита на потребителите (КЗП) периодично публикува информация и съвети към потребителите на финансови услуги. КЗП развива политика на сътрудничество и взаимодействие с всички заинтересовани институции, браншови организации и потребителски сдружения. Комисията популяризира правата на потребителите съвместно с тези организации чрез издаване на брошури, обособяване на кътове на потребителя в различни търговски обекти и други образователни и информационни кампании.

Подобряване на защитата на потребителите на услуги и продукти, предоставяни от финансовите пазари, е осъзната необходимост от Комисията за финансов надзор (КФН) в качеството ѝ на регулатор на небанковия финансов сектор и в тази връзка този въпрос е един от основните приоритети в Стратегията за развитие на институцията за периода 2012 - 2015 г. През март 2012 г. КФН прие Програма за защита на потребителите на финансови услуги и повишаване на финансовата грамотност, която да се изпълнява в периода 2012 - 2015 г. Част от програмата са следните инициативи на КФН:

- ежегодна инициатива „Ден на защита на потребителя“;
- информационен потребителски сайт с интегрирани интерактивни образователни помагала е достъпен на адрес [www.tvoitefinansi.bg](http://www.tvoitefinansi.bg);
- „Ден на отворените врати“ в КФН като част от глобална инициатива, която се провежда в над 80 държави и е координирана от неправителствената организация Child and Youth Finance International (CYFI);
- реализирането на образователни инициативи с практическа насоченост за повишаване на знанията и информираността на важни за КФН целеви групи - ученици, студенти, преподаватели, журналисти, представители на регулирания от КФН бизнес.

В рамките на дейността на националния Управителен комитет за дейности по защита на потребителите на финансови услуги и финансова грамотност през 2013 г. успешно завърши осъществяваният съвместно със Световната банка (СБ) проект относно механизмите за извънсъдебно решаване на потребителски спорове в сферата на финансовите услуги. Проектът беше с продължителност една година и включваше множество срещи между заинтересованите български институции и експерти от СБ. Като резултат от сътрудничеството през юни 2013 г. бяха публикувани два доклада на СБ: Доклад за съществуващите в България механизми за извънсъдебно решаване на потребителски спорове в сферата на финансовите услуги, анализ на съществуващите правна рамка и институционална организация, и Доклад за уебсайтове за сравняване на цени, администрирани от публичния сектор, включващ анализ на казуси и добри практики. В процес на реализация е нов проект със СБ за финансова грамотност. Като част от проекта СБ организира през м. юни регионална конференция за защита на потребителите и финансова грамотност.

Повишаването на защитата на потребителите, и в частност защитата на потребителите на финансови услуги, е сред приоритетите, залегнали в програмата на правителството за периода 2013 - 2016 г. В процес на подготовка е Национална стратегия за повишаване на финансовата грамотност в България за периода 2014 - 2018 г. Целта на стратегията е да идентифицира проблемите, да очертае целевите групи и да дефинира конкретни мерки и отговорни институции за реализирането им. Финансовото обучение ще бъде включено поетапно в средните училища. В подготовката на стратегията участват представители на държавните институции, надзорните органи, неправителствени организации, браншови организации, както и на академичните среди.

Видно от изложеното до тук, подобряване на финансовото благосъстояние на населението чрез повишаване на финансовата 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:**

„Преглед на инициативите на Европейската комисия в областта на финансовото обучение“, март 2011 г., Брюксел.

„Подобрение на националните стратегии за финансово обучение“, септември 2013 г., ОИСР.

„Финансовото образование - специален фокус върху деца и подрастващи“, ноември 2012 г., Брюксел, Европейска банкова асоциация.

„Препоръки за принципите и добрите практики в областта на финансовото обучение“, юли 2005 г., ОИСР.

„Основни принципи за национални стратегии за финансово обучение“, януари 2012 г.

„Измерване на финансовото обучение - резултати от ОИСР/Международна мрежа за финансово обучение, пилотен проект“, Адел Аткинсон, Флор-Ан Меси, 2012 г.

„Финансовата криза и финансовото обучение“, април 2009 г., Брюксел, Европейска комисия.

„Програма за защита на потребителите на небанкови финансови услуги и повишаване на финансовата грамотност 2012-2015 г.“, Комисия за финансов надзор.

Интернет страница на фондация „Инициатива за финансова грамотност“ - <http://www.financialliteracy.eu/>

Интернет страница <http://www.zastrahovatel.com/statia.php?mysid=5137&t=14>

Интернет страница на Европейската комисия за финансово обучение - [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/capability/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/capability/index_en.htm#maincontentSec3)



# ЕВОЛЮЦИЯ НА РЕГУЛИРАНЕТО НА ХАРМОНИЗИРАНИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ В ЕС И ХАРМОНИЗИРАНЕ НА НЕХАРМОНИЗИРАНИТЕ (1985 - 2012 г.) ОБОБЩЕН ИСТОРИЧЕСКИ ПОГЛЕД

Георги Георгиев

Целта на настоящата разработка е да покаже развитието, което претърпяват концепциите - политически и законодателни - за инвестиционните фондове в ЕС в края на миналия век и през първото и началото на второто десетилетие на 21-ви век. Инвестиционните фондове представляват схеми за инвестиране, чрез които инвеститорите придобиват вторични книжа - дялове от портфейли<sup>1</sup>, които според профила на инвестиционната схема носят възвръщаемост в съответствие с очакванията на инвеститорите и съответно, готовността им да поемат риск. Инвестиционните схеми от отворен тип се обозначават като колективни инвестиционни схеми (КИС).<sup>2</sup> От гледна точка на инвеститорите, предимството на колективните инвестиционни схеми (КИС) се състои в професионалното управление на портфейлите.

Инвестиционните фондове оперират на пазарите на финансови инструменти. Класификацията на тези пазари е добре установена<sup>3</sup> и не представлява обект на настоящата работа. Инвестиционните фондове могат да имат различен профил. Те оперират както на регулираните борсови пазари, така и на други организирани или неорганизиран пазари, както и на паричния пазар<sup>4</sup> (например фондовете на паричния пазар Money Market Funds, MMF). Различните пазари използват различни операционни платформи. Репертоарът от търгувани финансови инструменти е голям. Това могат да бъдат акции, дългови инструменти, инструменти на паричния пазар или деривати, пак в зависимост от профила на съответните инвестиционни фондове.

---

<sup>1</sup> Петранов, „Инвестиции“, С., 2010, с. 446.

<sup>2</sup> Пак там, с. 446 - 460.

<sup>3</sup> Пак там, с. 58 - 68.

<sup>4</sup> Пак там, с. 446.

Като цяло настоящата работа се стреми да изложи *simplici modo* на каква организационна и законодателна база функционират хармонизираните инвестиционни фондове в ЕС. Работата се базира върху институционални документи на ЕС, вкл. доклади на различни институции, органи и работни групи към тях. Също така настоящият текст се опира на законодателните документи - касае се преди всичко за директиви, които имат отношение към пазарите за ценни книжа и колективните инвестиционни схеми, сред които главно място заемат хармонизираните предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа - ПКИПЦК - инвестиционни фондове от отворен тип, принадлежащи към колективните инвестиционни схеми. В настоящия текст не се третираат фондовете за рисков капитал<sup>5</sup> и фондовете за социално предприемачество<sup>6</sup>, доколкото това би утежило твърде много настоящия текст, а също така вече е направено от Калоян Симеонов, преди авторът да се заинтересува от проблематиката.<sup>7</sup>

Също така, проблематиката на статията спира до новата Директива 2009/65/ЕС. Тази директива отменя, но не изменя правилата на оригиналната директива от 1985 г. Пропуснат в настоящия текст е и анализът за мениджърската Директива 2011/61/ЕС за управителите на алтернативни инвестиционни фондове, което включва хедж фондовете, фондовете за дялово участие - private equity funds, стоковите фондове - commodity funds, фондовете за инвестиции в недвижимости - real estate funds, и инфраструктурните фондове - infrastructure funds.<sup>8</sup> Те са пропуснати от настоящия текст по няколко причини. Първата е, че делът им в общия обем на инвестиционните фондове в ЕС е малък. Така например, високорисковите хедж фондове представляват едва около 2% от инвестиционните фондове в ЕС. Втората причина е, че тези фондове нямат особена роля за разразилата се световна и финансова криза след 2007 г., макар официалният анализ<sup>9</sup> да отчита, че те биха могли да представляват системен риск в бъдеще. Третата причина е, че се касае за мениджърска, а не за продуктова директива и, не на последно място, Калоян Симеонов е отделил достатъчно внимание на въпроса в своя всеобхватен труд.

За пръв път ПКИПЦК са регулирани в общностното законодателство през 1985 г. с Директива 85/611/ЕИО. Тази директива е отменена през 2009 г., но общата ѝ философия остава непроменена и до ден-днешен. Може да се каже, че еволюцията на законодателните концепции за инвестиционните фондове в рамките на ЕС не е претърпяла радикална промяна, но за сметка на това се е задълбочил обхватът на мерките, за да бъде в крак с реалнос-

---

<sup>5</sup> Вж. Симеонов, К., „Регулиране на финансовите пазари в Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2014, стр. 369-390.

<sup>6</sup> Пак там, стр. 390-403.

<sup>7</sup> В труда си за финансовите регулации в ЕС, К. Симеонов е посветил глава и на регулацията на ПКИПЦК, но тъй като настоящият текст е писан преди излизането на книгата на К. Симеонов, ракурсот на настоящия текст вероятно е малко по-различен от това, което К. Симеонов предлага в своя труд.

<sup>8</sup> Симеонов, стр. 369-371.

<sup>9</sup> Това обобщение е почерпано от докладите на групите на високо равнище на Комитета на мъдреците и на групата „Ларозиер“.

тите на финансовите пазари. През 2000 г. започва процес на либерализация на законодателството за инвестиционните фондове, които цели да премахне административните пречки пред търговията на дялове от ПКИПЦК с оглед на оптимизирането и окрупняването им с опцията да бъдат реализирани икономии от мащаба, по модела на САЩ.

Този процес на либерализация започва през 2000 г. със свикването на Комитета на мъдреците с председател барон Александър Ламфалуси. Комитетът излиза с доклад, който предлага четиристепенен подход за ускоряване и оптимизиране на считаната за твърде бавна и тромава законодателна процедура в областта на пазарите на ценни книжа.

В резултат на този подход са приети няколко директиви, ключовите от които: Директивата за управляващите дружества (2001/107/ЕО) и Продуктовата директива (2001/108/ЕО) влизат в сила от началото на 2002 г., Директивата за пазарите на финансови инструменти MiFID (2004/39/ЕО) от 2004 г. и Директива 2009/65/ЕО от 2009 г. Следва да се подчертае, че настоящата работа не си поставя за цел систематично да изброи всички директиви, регулиращи пазарите на ценни книжа и инвестиционните схеми<sup>10</sup>. Причината за това е, че директивите са много на брой и всяка нова директива изменя по-стари текстове, които засягат различни аспекти на законодателството за ЦК, като по този начин се получава своего рода „континуум“, което прави систематизацията сравнително тромава.

Още от 1985 г. се е предвиждало на по-късен етап да се хармонизират освен предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), така и инвестиционните фондове, които са различни от ПКИПЦК и използват техники, които не са разрешени от директивата за ПКИПЦК. Финансовата и икономическа криза показва, че е наложително да се пристъпи към такова регулиране. Затова в началото на 2012 г., Комисията излезе със Зелена книга за банкирането в сянка, която предвижда консултации, вкл. с експерти от сектора, за да се стигне до законодателни предложения за регулиране на част от онези около 25% от инвестиционните фондове, действащи в рамките на ЕС, които не са покрити от законодателството за ПКИПЦК.

В двата доклада (началния и окончателния) на Комитета на мъдреците, (група на високо равнище, назначена от ЕКОФИН на 17 юли 2000 г., и председателствана от барон Александър Ламфалуси<sup>11</sup>), се застъпва становището, че нормативната уредба за ПКИПЦК трябва да бъде модернизирана като част от мерките за по-дълбока интеграция на европейските пазари на ценни книжа. Докладът застъпва тезата, че европейските пазари на ценни книжа функционират субоптимално, съпоставени с тези в САЩ, което се дължи на тяхната фрагментация. В този смисъл според Комитета на мъдреците едни от големите потърпевши са инвестиционните и пенсионните

<sup>10</sup> Директивите, касаещи по-конкретно ПКИПЦК, могат да бъдат намерени в библиографията.

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/sec-2004-1459\\_en.pdf#page=16](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/sec-2004-1459_en.pdf#page=16) стр. 3

фондове. Средният размер на инвестиционните фондове в Европа е около пет пъти по-малък<sup>12</sup> от тези в САЩ, като транзакционните и административни разходи в Европа са по-високи. Инвестиционните фондове в този смисъл биха спечелили от либерализацията на пазара на финансови инструменти посредством окрупняване и икономии от мащаба.

Процесът „Ламфалуси“, който произтича от заключенията на Комитета на мъдреците, представлява процедури на консултация, които водят до изготвяне на промени в действащото законодателство. Въпросната процедура се нарича четиристепенен подход по процеса „Ламфалуси“ (four-level approach under the Lamfalussy process).

Както проличава от названието на подхода, той има четири нива. Първото ниво е официално предложение на Комисията за законодателен текст - директива или регламент - съгласувано с парламента и Съвета. Второто ниво е (след становище от Европейския комитет за ценни книжа, ESC) да се проведе консултация на Комисията с Комитета на европейските регулатори на ценни книжа (CESR - Committee of European Securities Regulators). CESR провежда консултации с участниците на пазара, както и с крайните инвеститори и изготвя становище, което представя на Комисията. ESC (който заседава ежесечно) гласува законодателното предложение на Комисията в рамките на три месеца. Парламентът бива уведомяван за тези стъпки и излиза с резолюция в случай, че предложението надхвърля възможностите за прилагане. На това ниво Комисията приема мярката. При третото ниво на подхода по процеса „Ламфалуси“ CESR задава общите стандарти по прилагането на мярката на Комисията, а на четвъртото ниво Комисията проверява как законодателството се прилага от страните членки, като при констатирано несъответствие предприема наказателна процедура.<sup>13</sup>

При консултациите на Комитета на мъдреците е проличало, че респондентите смятат, че регулаторната рамка на ЕС е твърде тромава, комплексна и зле адаптирана към бързината на развитието на финансовите пазари.<sup>14</sup> Освен това, общите регулации в различните юрисдикции се прилагат различно, което е в разрез с принципите на Общия пазар. Според Окончателния доклад на Комитета на мъдреците, либерализацията на регулаторната рамка няма алтернатива, тъй като статуквото би продължило фрагментацията на европейските финансови пазари и би пренасочило спестяванията към инвестиции на пазари извън ЕС. В рамките на четиристепенния подход по процеса „Ламфалуси“ преди Директивата MiFID (2004/39/ЕО) за пазарите на финансови инструменти са приети освен това две директиви, регулиращи пазарите на ЦК - Директивата за пазарните злоупотреби (2003/6/ЕО) и Директивата за проспектите (2003/71/ЕО).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Обобщение на доклада за оценка на въздействието, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2264:FIN:BG:PDF> с. 4, 2.2.

<sup>13</sup> The Committee of Wise Men, Initial Report, стр. 23-26, Final Report, с. 6

<sup>14</sup> Committee of Wise Men Final Report, с. 7

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/sec-2004-1459\\_en.pdf#page=16](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/sec-2004-1459_en.pdf#page=16) стр 6

За пръв път функционирането на инвестиционните фондове от типа ПКИПЦК в рамките на общността (в областта на законодателството за пазарите на ценни книжа има и по-ранни директиви, но те не са предмет на настоящата работа) е регламентирано в европейското законодателство през 1985 г. с Директива 85/611/ЕИО за предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК). Именно тази директива въвежда в европейското законодателство понятието ПКИПЦК.

Директивата за ПКИПЦК от 1985 г. е приета с цел да се създаде единен пазар на инвестиционни фондове. Тя установява набор от условия, на които инвестиционните фондове трябва да отговарят, както и първия единен паспорт в областта на финансовите услуги. Към 2000 г. рамката на директивите за ПКИПЦК, известни като ПКИПЦК I и ПКИПЦК II, вече са смятани за остарели. Следваща фаза на законодателството за ПКИПЦК, известна като ПКИПЦК III, е достигната с приемането на директиви 2001/107/ЕО (Директивата за управляващите дружества) и 2001/108/ЕО (Продуктовата директива). С ПКИПЦК III се увеличават правомощията на мениджърите, въвежда се опростеният проспект и се разрешава диверсифицирането на портфейлите с депозити, инструменти на паричния пазар и деривати. Също така се предвижда дружествата да могат да управляват и самостоятелни портфейли на отделни клиенти.

Зелената и Бялата книга за инвестиционните фондове от 2005 г. и 2006 г. фактически подготвят следващата фаза ПКИПЦК IV. През 2006 г. излиза Бялата книга за инвестиционните фондове и придружаващата я оценка на въздействието. Бялата книга оповестява изменение на директивата за ПКИПЦК в пет области - процедурата по уведомяване, сливанията на фондове, обединяването на активи, паспорт на управляващото дружество и опростения проспект. Така се стига до приемането на Директива 2009/65/ЕО. Този списък не е изчерпателен. В корпуса на настоящата работа се споменават и други директиви, засягащи ПКИПЦК, като например ключовата директива за пазарите на финансови инструменти (MiFID) от 2004 г., която също съдържа поправки на директивата за ПКИПЦК от 1985 г.

Както пролича от казаното дотук, най-ранната директива за ПКИПЦК от 1985 г. е изменяна и допълвана на 4 етапа, като началото на последния етап (ПКИПЦК IV) е свързано с влизането в сила на директива 2009/65/ЕО. Според оценката на въздействието на директивите и регламентите, прилагащи Директива 2009/65/ЕО<sup>16</sup>, може да се счита, че законодателството за ПКИПЦК дава задоволителни резултати по изграждането на основата на вътрешния пазар за ПКИПЦК на базата на зададената от процеса „Ламфалуси“ оптика. Към това е важно да се добави, че същевременно кризата е дала стимул да се засилят мерките за защита на инвеститорите, което кореспондира с аналитичните приноси на доклада „Ларозиер“, касаещи инвестиционния климат преди кризата и настъпилите с нейното възникване изменения.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/docs/ucits-directive/100521-impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/ucits-directive/100521-impact_assessment_en.pdf) стр. 4

Първата директива за ПКИПЦК, Директива 85/611/ЕИО<sup>17</sup> се основава на чл. 57, §2 на тогава действащия ДЕО, който попада в частта за свободно движение на услуги. Директивата е изготвена от Съвета, вземайки предвид становищата на Комисията, парламента и Икономическия и социален комитет. В нейния преамбюл се констатират различия в националните законодателства, които възпрепятстват конкуренцията в областта на търговията на ЦК в общността, поради което директивата търси да постигне координация и сближаване на националните законодателства, координация на защитата на притежатели на дялови единици от ПКИПЦК, търси се също така да се премахнат пречките пред свободното движение на дялови единици от КИС и търси да установи общи правила за разрешаване, надзор, структуриране, функциониране на КИС.

Директивата дава дефиниция на ПКИПЦК, които попадат под нейния обхват - касае се инвестиционни фондове от незатворен тип, търгуващи на борсови и регулирани пазари (с последващите изменения това изискване ще бъде либерализирано), като директивата приема, че останалите КИС, които не попадат в категорията на ПКИПЦК, ще бъдат регулирани на покъсен етап (каквато е и последната тенденция със Зелената книга за банкерането в сянка от началото на 2012 г.). Според директивата държавите сами определят обхвата на ПКИПЦК, които се изключват от директивата. Както бе отбелязано, ПКИПЦК по директивата са инвестиционни схеми от отворен тип, дяловете на които подлежат на обратно изкупуване. Забранява се преобразуване на ПКИПЦК, покрити от директивата, в ПКИПЦК, непокрити от директивата. ПКИПЦК от затворен тип не попадат под обхвата на директивата, нито ПКИПЦК които набират финансиране, но не предлагат дялове в общността, както и други подобни инвестиционни схеми по усмотрение на страните членки. ПКИПЦК е със седалище в държавата по устройствен акт, като там трябва да бъде и главното управление.

ПКИПЦК подлежи на разрешителен режим от компетентните органи в съответната държава, в което е седалището ѝ - така например, ако директорите на управляващото дружество, инвестиционното дружество и депозитаря не се ползват с добро име, регулаторът в съответната държава може да откаже разрешение.<sup>18</sup> Управляващото дружество трябва да има достатъчен капитал, за да посрещне задълженията си. То не може да има други предмети на дейност освен управлението на дялови тръстове и инвестиционни дружества.<sup>19</sup> Управляващото дружество не може да бъде едновременно и депозитар, те трябва да са независими и да действат единствено в изгода на притежателите на дялове.<sup>20</sup> В същото време, не е възможно и инвестиционното дружество, и депозитарят да са едно и също дружество<sup>21</sup>. Законът или правилникът на фонда трябва да предвиждат

<sup>17</sup> Директива 85/611/ЕИО, ОJ L 375/3 от 31.12.1985 г.

<sup>18</sup> Пак там, чл. 1-4.

<sup>19</sup> Пак там, чл. 5, 6.

<sup>20</sup> Пак там, чл. 10.

<sup>21</sup> Пак там, чл. 17.

смяна на управляващото дружество или депозитаря, ако е необходимо, както и правила за защита на притежателите на дялове.<sup>22</sup> Също така, депозитарят трябва да се намира в същата държава членка, както и управляващото дружество и трябва да подлежи на публичен контрол.<sup>23</sup>

Що се касае до инвестиционната политика, позволено е инвестирането единствено в ЦК на регулирани пазари, вкл. извън общността, като в други прехвърлими ЦК могат да се инвестират не повече от 10% от активите на дружеството. Също така не може да инвестира в ценни метали или представляващи ценни метали сертификати.<sup>24</sup> Специфични техники и инструменти според директивата могат да се прилагат единствено за ефективно управление на портфейла, в т.ч. техники и инструменти за хеджиране на валутния риск<sup>25</sup>. С измененията към директивата след 2000 г. обхватът на инструментите е разширен, бива позволено инвестирането в депозити, инструменти на паричния пазар и деривати.

Директивата регламентира диверсификацията на портфейлите на ПКИПЦК: не повече от 5% от активите в ЦК на дружеството могат да са от един емитент - с разрешение на държавата този обем може да се увеличи до 10%, но тези така увеличени експозиции трябва да представляват общо не повече от 40% от активите на дружеството. Когато се касае обаче за държавни и общински облигации, включително на държави извън общността, директивата допуска експозиции в подобен тип ЦК до не повече от 35% на емитент.<sup>26</sup> Чрез дерогация от това правило е допустимо ПКИПЦК да инвестира до 100% от активите си в облигации, вкл. на държави извън общността, но в портфейла трябва да влизат най-малко 6 различни емисии, като всяка отделна емисия да съставлява не повече от 30% от активите на предприятието. Всичко това трябва изрично да се посочи в проспекта.<sup>27</sup>

Директивата от 1985 г. предвижда ПКИПЦК да не може да придобива дялове от други ПКИПЦК (*funds of funds*, което изискване по-късно е либерализирано), освен ако не отговарят на строго определени условия, при което не повече от 5% от активите могат да бъдат инвестирани в други инвестиционни схеми. Също така е забранено изкупуването на дялове от дружества, управлявани от същите органи (т.е. дъщерни дружества).<sup>28</sup>

ПКИПЦК са задължени да предоставят проспект, годишен отчет и отчет за първото полугодие, като отчетът трябва да включва и счетоводен баланс<sup>29</sup>. Правилникът и учредителните актове на фонда трябва да са част от проспекта, като се допускат и изключения, но при всички случаи, инвестито-

---

<sup>22</sup> Директива 85/611/ЕИО, ОJ L 375/3 от 31.12.1985 г., чл. 11.

<sup>23</sup> Пак там, чл. 15.

<sup>24</sup> Пак там, чл. 19.

<sup>25</sup> Пак там, чл. 21.

<sup>26</sup> Пак там, чл. 22.

<sup>27</sup> Пак там, чл. 23.

<sup>28</sup> Пак там, чл. 24.

<sup>29</sup> Пак там, чл. 27, 28.



рът трябва да има достъп до тези документи. Също така отчетът трябва да е одитиран от опълномощен одитор.<sup>30</sup> Освен това ПКИПЦК трябва да публикува емисионната, продажната и цената за обратно изкупуване на дяловете си във всеки един случай, но поне два пъти месечно, с дерогация - 1 път месечно.<sup>31</sup>

Важно е да се обърне внимание на забраната за използване на техниката на ливъридж (инвестиране със заемни средства). Нито инвестиционното, нито управляващото дружество, нито депозитарят имат правото да ползват заемни средства с изключение на придобиване на валута със заем *back-to-back*. Съществува обаче дерогация от тази разпоредба: до 10% заемни средства могат да бъдат ползвани за придобиване недвижимо имущество за целите на провеждане на дейността на предприятието<sup>32</sup> (с последващите изменения този дял ще нарасне на до 15%). Освен за ливъридж има забрана и за кредитна дейност: нито инвестиционното дружество, нито управляващото дружество, нито депозитарят имат правото да предоставят кредити и гаранции на трети лица. Нито управляващото дружество, нито инвестиционното, нито депозитарят могат да осъществяват непокрити продажби на прехвърлими ЦК<sup>33</sup>. Тези разпоредби на практика дават дефиницията, която делимитира „банкирането в сянка“ от дейността на ПКИПЦК, както ще стане ясно по-нататък от настоящата работа. Трябва да се подчертае, че директивата от 2009 г. работи в оптиката на директивата от 1985 г. Тя не я променя по същество.

Ранната директива дава указания как се процедира при трансграничната търговия: ако ПКИПЦК продава дялови единици в друга страна от тази, в която е установено, то трябва да уведоми регулаторните органи и да спазва закона в съответната държава членка, като им изпрати съответните документи: удостоверение, че работи според директивата, правилника и устройствените си актове, проспект, отчет и сведения за условията за търгуване на дяловете си единици в съответната страна<sup>34</sup>. Тези документи трябва да бъдат на съответния официален език.<sup>35</sup> Докладът „Ламфалуси“ от 2001 г. обаче ще изтъкне, че на практика предвиденият двумесечен разрешителен срок често се просрочва, което е във вреда на свободното опериране на ПКИПЦК на общия пазар.

Надзорните органи за ПКИПЦК следва да са държавни или посочени от държавата. Предвижда се и сътрудничество между надзорните органи в различните държави - членки на общността.<sup>36</sup> Когато надзорните органи отказват разрешение за опериране в съответната страна, отказът за разре-

---

<sup>30</sup> Директива 85/611/ЕИО, OJ L 375/3 от 31.12.1985 г., чл. 29, 31.

<sup>31</sup> Пак там, чл. 34.

<sup>32</sup> Пак там, чл. 36, 37.

<sup>33</sup> Пак там, чл. 41, 42.

<sup>34</sup> Пак там, чл. 46.

<sup>35</sup> Пак там, чл. 47.

<sup>36</sup> Пак там, чл. 49, 50.



шение трябва да е мотивиран.<sup>37</sup> С оглед на координацията между държавите към Европейската комисия се създава Комитет за връзка. Било е предвидено директивата да се въведе до 1989 г., като Гърция и Португалия са поискали четиригодишна отсрочка, но фактически успяват да въведат директивата в рамките на три години. В обосновката на по-късната директива са указани всички промени на правилата от 1985 г. Включени са допълнителни правила за регулация на мениджмънта, но също така и допълнителни, и по-широки финансови стратегии и възможности, а именно дериватите.

През 2005 г. Комисията излиза със Зелена<sup>38</sup>, а на следващата година с Бяла книга за инвестиционните фондове<sup>39</sup>. В Зелената книга Комисията излиза със становището, което повтаря това на доклада на Съвета на мъдреците, че според самите инвеститори фондовете в ЕС работят субоптимално, а възвръщаемостта е ниска и че ПКИПЦК трябва да преследват възможно най-високи нива на възвръщаемост съобразно своите финансови възможности и готовност да поемат рискове (*risk appetite*).<sup>40</sup> Тази констатация съпада с инвестиционния климат отпреди кризата, както той е описан от доклада „Ларозиер“: голямо парично предлагане, ниска инфлация и оттам, ниски лихвени равнища, обуславящи ниска доходност и подтикващи инвеститорите да търсят по-рискови инвестиции с оглед на по-добра доходност.<sup>41</sup>

Към 2009 г. ПКИПЦК държат 5 трилиона евро, които представляват 75% от инвестираните в инвестиционни фондове средства в Европа, и 10% от финансовите активи на домакинствата на ЕС. Това се е равнявало на 55% от БВП на ЕС към онзи момент<sup>42</sup>. За сравнение, според Бялата книга за инвестиционните фондове 12,6% от финансовите активи на домакинствата, или 8 трилиона евро са били инвестирани в ПКИПЦК<sup>43</sup>. Тази разлика между 2006 г. и 2009 г. вероятно се дължи на обезценката на някои активи в резултат на световната финансовата криза, защото е изглежда твърде голяма, за да е продукт на различия в методологията на оценка. Именно оценката на кризата на Уолстрийт от 2007 г. влиза в обосновката на директивата от 2009 г. В това отношение мярката е премерена - новата директива просто дава основание на жизнените инвестиционни стратегии да имат опора.

Дотук бе изложено съдържанието на оригиналната Директива 85/611/ЕИО от 1985 г, заедно с нейните корекции в хода на процеса „Ламфалуси“, довел и до приемането на отменящата я директива. При това бе очертано,

---

<sup>37</sup> Директива 85/611/ЕИО, OJ L 375/3 от 31.12.1985 г., чл. 51.

<sup>38</sup> Green Paper on the enhancement of the EU - framework for investment funds (SEC (2005) 947).

<sup>39</sup> White Paper on the enhancement of the Single Market - framework for investment funds (SEC (2005) 1451, 1452).

<sup>40</sup> Green Paper on the enhancement of the EU - framework for investment funds (SEC (2005) 947), с. 2.

<sup>41</sup> De Larosiere report, с. 7, 6.

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/docs/ucits-directive/100521-impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/ucits-directive/100521-impact_assessment_en.pdf), с. 4.

<sup>43</sup> White Paper on the enhancement of the Single Market - framework for investment funds (SEC (2005) 1451, 1452), с. 3.

макар и бегло, какви изменения настъпват в нейния текст с въвеждането на Директивата за управляващите дружества и Продуктовата директива от 2001 г., чието въвеждане съвпада с въвеждането на четиристепенния подход по процеса „Ламфалуси“. Би било излишно за целите на настоящата работа да се проследи в детайли какви изменения биват внасяни исторически с всяка следваща директива, поправяща оригиналната 85/611/ЕИО, резюме на чийто най-ранен текст приведох в корпуса на текста, с оглед на това да илюстрирам върху каква основа стъпват промените и еволюцията на законодателството за ПКИПЦК в ЕС. Необходимо е освен това да бъде скицирано накратко докъде стигат измененията на законодателството за ПКИПЦК към настоящия момент.

Редно е да се подчертае, че повечето от измененията следват духа на оригиналния текст и като правило по-скоро го допълват с нови уточнения, отколкото да го изменят по същество. Тази трансформация достига до кулминацията си, когато оригиналната директива е заменена с най-нова през 2009 г. Премахването на някои административни пречки за търговия между страните в рамките на вътрешния пазар на ЕС посредством увеличаването на правомощията на мениджърите, опростяването на процедурата за регистрация и въвеждането на опростения проспект отразяват по-скоро административната страна на функционирането на ПКИПЦК в рамките на вътрешния пазар. Някои от настъпилите промени изглеждат сравнително маловажни: например, увеличаването от 10% на 15% на лимита на средствата, които ПКИПЦК имат право да вземат назаем, за да осигурят недвижимите имоти, необходими за осъществяването на дейността им - на фона на това, че забраната за използване на техниката „ливъридж“ остава. В този смисъл, малко по-важни изглеждат измененията в търговските аспекти на дейността на ПКИПЦК.

Когато биват разглеждани търговските аспекти на последващите изменения на оригиналната Директива 85/611/ЕИО, следва отново да бъде спомената Продуктовата директива 2001/108/ЕО, с която на практика се разрешава търговията с деривати. След всички последващи изменения дефиницията на прехвърлими ценни книжа в консолидираната версия на директивата за ПКИПЦК и вкл. нейната отмяна с директивата от 2009 г., изглежда по следния начин: дялови и дългови книжа, както и деривати, даващи право на закупуване или продаване на ЦК (т.е. става въпрос за кол-опции и пут-опции)<sup>44</sup>, ОТС (*over-the-counter* - нестандартизирани и търгувани на нерегулирани пазари) деривати,<sup>45</sup> чиято стойност може да бъде пресметната във всеки един момент, както и инструменти на паричния пазар<sup>46</sup> които са ликвидни и чиято стойност може да бъде определена по всяко време, както и депозити. Разрешени са техники и инструменти, които единствено служат за ефективното управление на портфейлите (т.е. за

---

<sup>44</sup> Консолидирана директива 85/611/ЕИО, чл. 1.

<sup>45</sup> Пак там, чл. 21.

<sup>46</sup> Пак там, чл. 19.

хеджиране на риска),<sup>47</sup> но експозициите в деривати не могат да надхвърлят стойността на портфейла.

Запазени са разпоредбите за лимити на експозициите към един емитент<sup>48</sup>. ПКИПЦК може да вложи не повече от 5% от активите си в ЦК на един емитент и не повече от 20% в депозити в една и съща институция. Лимитът от 5% може по усмотрение на страната членка да бъде качен до 10%, но общо експозициите към такива емитенти не трябва да надхвърлят 40% от активите на ПКИПЦК. При всички положения обаче експозициите към депозити, ЦК, инструменти на паричния пазар или деривати към една и съща институция не бива да надхвърлят 20% от активите, което число може да се увеличи по усмотрение на държавата членка до 35%, ако се касае за ЦК, издавани от държавни и общински органи, вкл. облигации на държави извън общността, или международни организации. Може също така лимитът от 5% да бъде вдигнат до 25%, когато става дума за корпоративни облигации на кредитни институции със седалище в общността, при строго определени условия. Тези експозиции обаче не могат да надхвърлят общо 80% от активите на ПКИПЦК.<sup>49</sup>

Обхватът на директивата не е променян за цялото време на нейното развитие. Не влизат в обхвата на директивата: ПКИПЦК от затворен тип, ПКИПЦК, които привличат финансиране, без да предлагат дяловете си в общността или част от нея, или ПКИПЦК, които съгласно устройството си продават дялове само извън страните членки.

Както стана дума по-горе, хармонизираните схеми за колективно инвестиране в прехвърлими ЦК съставят 3/4 от всички инвестиции в инвестиционните фондове в Европа. Също така, както бе упоменато, те са относително добре регулирани, като претърпяната от техните регулации еволюция е по посока на либерализация и задаване на рамката за тяхното оптимално функциониране посредством окрупняване с оглед на реализирането на икономии от мащаба и снижаване на транзакционните и административни разходи. Съществуват обаче инвестиционни фондове, които не влизат в категорията ПКИПЦК, които се обозначават с термина „нехармонизирани“<sup>50</sup>. Тъй като те са по-слабо регулирани, могат да представляват потенциален системен риск. Това подтикна ЕК да изготви през първата половина на 2012 г. Зелената книга за банкирането в сянка (май, 2012).

Във връзка с обхвата на понятието за нехармонизираните предприятия, следва да бъде отбелязано, че вече съществува „мениджърска“ директива за управителите на алтернативни инвестиционни фондове<sup>51</sup>, т.е. фондовете

---

<sup>47</sup> Консолидирана директива 85/611/ЕИО, чл. 21.

<sup>48</sup> Пак там, чл. 22.

<sup>49</sup> Пак там.

<sup>50</sup> White Paper on the enhancement of the Single Market - framework for investment funds (SEC (2005) 1451, 1452), с. 4.

<sup>51</sup> Директива 2011/61/ЕС за управителите на алтернативни инвестиционни фондове.

извън обхвата на директивата за ПКПЦК, приета през 2011 г. Тази директива се занимава с администрирането на тези фондове, но не и с техниките и инструментите (продукти), които те използват. Именно те или някои от тях, както и капиталовата адекватност<sup>52</sup> на този тип дружества, следва да бъдат регулирани, стъпка към което е Зелената книга за банкирането в сянка.

В Зелената книга Комисията дава следната дефиниция за банкиране в сянка: това е „система на кредитно посредничество, която включва единици извън редовната банкова система“<sup>53</sup>, като това включва някои типове инвестиционни фондове.

Зелената книга набляга на това, че характеристиките на тези предприятия могат да еволюират много бързо във времето. За какъв тип предприятия става дума? Според Комисията тези предприятия имат някои сходни черти. Първо, приемат финансиране с характеристики, подобни на депозит, или пък, второ, изпълняват трансформация на падежа и/или на ликвидността. Трето, те могат да претърпяват трансфер на кредитен риск и четвърто, да прибягват до директен или индиректен финансов ливъридж (т.е. извършване на операции със заеман капитал). Последните две финансови техники кроят системен риск и бяха посочени от доклада на групата на високо равнище „Ларозиер“<sup>54</sup> като принадлежащи към кръга от причини, катализирали възникването на световната финансовата криза през 2007-2008 г. Като други дейности на банкирането в сянка се посочват секюритизация, отдаване в заем на ценни книжа и репо-сделки (repurchase).

Към горепосочените предприятия от областта на сенчестото банкиране спадат: 1) дружества със специална цел, които извършват секюритизация и осъществяват трансформация на падежа/ликвидността, 2) фондове на паричния пазар (Money Market Funds, MMF) и други инвестиционни фондове с депозитни характеристики, 3) търгувани на регулиран пазар фондове (Exchange Traded Funds, ETF), които предлагат кредити и работят с високи нива на ливъридж (задлъжнялост), както и други предприятия, които предлагат кредити, без да са обект на банковото регулиране, вкл. застрахователни.

Като контрапункт на наблюдението, че някои техники и инструменти, използвани от този тип фондове представляват системен риск, Зелената книга отчита, че секторът на „сенчестото банкиране“ може да бъде от полза за реалната икономика като удобен източник за финансиране.<sup>55</sup> Поради тази причина, Зелената книга дава начало на процедура на консултации относно регулацията на сектора, вкл. в частта му относно капиталовата адекватност.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Green paper on shadow banking, с. 8.

<sup>53</sup> Пак там, с. 3.

<sup>54</sup> De Larosière report, с. 7, 10), 11).

<sup>55</sup> Green paper on shadow banking, с. 5.

<sup>56</sup> Пак там, с. 8.

В заключение може да се обобщи, че в законодателството на ЕС инвестиционните фондове се делят на ПКИПЦК - предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (англ. UCITS, undertakings for collective investment in transferable securities), които оперират (или не) по законодателството за ПКИПЦК<sup>57</sup>, и не-ПКИПЦК - всички други инвестиционни фондове, които оперират с техники и инструменти, които не се вписват в дефинициите в това законодателство. Около три четвърти от инвестиционните фондове в ЕС са ПКИПЦК. В оригиналната си дефиниция в първата директива за ПКИПЦК от 1985 г. те се характеризират с това, че представляват инвестиционни фондове от отворен тип (т.е. които позволяват на акционерите да продадат обратно дяловете си и да се изтеглят от участие във фонда), които оперират изключително с прехвърлими ценни книжа на регулираните пазари. Впоследствие бива позволено включването в портфейлите на депозити, инструменти на паричния пазар и деривати - стандартизирани или не.

Политиката на ЕС в областта на инвестиционните фондове от типа ПКИПЦК след 2000 г. се стреми да оптимизира (т.е. да осигури условията за окрупняване и икономии от мащаба) оперирането на инвестиционните фондове в синхрон с очакванията на инвеститорите за по-добра възвръщаемост и същевременно да подобри защитата на индивидуалните инвеститори. Една от обосновките на тази грижа за инвеститорите е желанието трупаният през активния трудов живот капитал да осигури на индивидуалните инвеститори просперитет след пенсиониране („prosperous retirement“)<sup>58</sup> в условията на застаряване на населението на континента и възникващите във връзка с това проблеми. Като съществуващ модел за оптималното функциониране на инвестиционни фондове се сочат САЩ, където инвестиционните фондове са средно 5 пъти по-големи от тези в Европа, което води до икономии от мащаба и значително по-ниски транзакционни разходи, което е от полза на инвеститорите.

ПКИПЦК, както бе отбелязано, заемат около 75% от общия обем на инвестиционните фондове в ЕС. Останалите 25% се състоят от различни други („нехармонизирани“) инвестиционни фондове, които не влизат в регулаторната рамка за ПКИПЦК.

Инвестиционни фондове, които използват техники и инструменти, различни от разрешените за ПКИПЦК (например ливъридж - извършване на рискови операции със заемаен капитал, или дават заеми с характеристиките на кредит и т.н.), не влизат в рамката на ПКИПЦК. Оригиналната директива за ПКИПЦК от 1985 г. ги изключва от обхвата си и предвижда тяхното регулиране на по-късен етап. Тъй като фондове с подобни характе-

---

<sup>57</sup> Съществуват ПКИПЦК, които не оперират по директивата, напр. защото или са от затворен тип, или не предлагат услугите си в рамките на общността.

<sup>58</sup> White Paper on the enhancement of the Single Market - framework for investment funds (SEC (2005) 1451, 1452).

ристики представляват системен риск (както бе споменато по-горе по отношение на алтернативните инвестиционни фондове и мениджърската директива, регулираща тяхното управление), а някои от използваните и от тях типове „новативни“ техники и инструменти (продукти) изиграха негативна роля за възникването и разпространението на световната финансова криза от 2007 - 2008 г., към настоящия момент в рамките на Европейския съюз се обсъжда тяхното регулиране по начин, сходен с този за ПКИПЦК. Вече съществува документ в тази насока, а именно Зелената книга за банкирането в сянка. Новата Директива 2009/65/ЕО, която отменя директивата за ПКИПЦК от 1985 г. въвежда редица нови моменти в регулирането на тези предприятия, но не променя философията на директивата от 1985 г.

## **Библиография:**

### **I. Синтези:**

Петранов, Стефан, Инвестиции, теория и практика на финансовите инструменти и пазари, С. 2010 г.

Симеонов, Калоян, Регулиране на финансовите пазари в ЕС, С., 2014.

### **II. Институционални документи:**

High Level Group Chaired by Alexandre Lamfalussy (2001), Final report of the Committee of Wise Men.

High Level Group Chaired by Alexandre Lamfalussy (2001), Initial report of the Committee of Wise Men.

European Commission (2004), The Application of the Lamfalussy Process to EU Securities Markets Legislation (SEC (2004) 1459).

European Commission (2005), Green Paper on the enhancement of the EU framework for investment funds (SEC (2005) 947).

European Commission (2006), White Paper on the Enhancement of the Single Market Framework for Investment Funds (SEC(2005) 1451, 1452).

European Commission (2012), Green Paper on Shadow Banking.

High Level Group Chaired by Jacques De Larosiere (2009), Report.

### **III. Нормативни документи:**

85/611/ЕИО (ОВ L 375 от 31.12.1985) - Директива за ПКИПЦК.

Консолидирана 85/611/ЕИО.

2001/107/ЕО (ОВ L 41 от 13.02.2002) - Директива за управляващите дружества.

2001/108/ЕО (ОВ L 41 от 13.02.2002) - Продуктовата директива.

2004/39/ЕО (ОВ L 145 от 30.04.2004) - MiFID.

2005/1/ЕО (ОВ L 79 от 24.03.2005).

2007/16/ЕО (ОВ L 79 от 20.3.2007).

2008/18/ЕО (ОВ L 76 от 19.3.2008).

2009/65/ЕО (ОВ L 302/32 от 17.11.2009) - ПКИПЦК.

2011/61/ЕС (ОВ В 174/1 от 01.07.2011) - Директива за управителите на алтернативни инвестиционни фондове.

# КОЛКО ДОБРЕ ФУНКЦИОНИРА В ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ ЕДИННИЯТ ДИГИТАЛЕН ПАЗАР НА ЕС?

Калин Томов

Дигиталният пазар продължава да е под влияние на факторите на общата икономическа среда и на особеностите на националните пазари.

Както е показала историята на ЕС, пазарната интеграция не е равномерен процес. Процесът на изграждане на единен пазар в ЕС протича в широкия смисъл на думата повече от 60 години и все още не е приключил равномерно във всички сектори. Въпреки това понастоящем ЕС си поставя амбициозната цел да изгради не просто единен пазар, а да го надгради до дигитален вътрешен пазар. Потенциалът на дигиталната търговия по цял свят е безспорен, но неговото разгръщане в различните региони на света е повече от неравномерно. Отговорът на въпроса къде се намира ЕС в своите усилия за развитие на дигиталната търговия и за премахване на пречките пред нея, е важен индикатор за това доколко ефективни са политиките и усилията за развитие на единен дигитален пазар като основно средство за глобална конкурентоспособност.

Според Европейската програма за потребителите от месец май 2012 г. ЕС чрез своите институции работи за разгръщане на потенциала на електронната търговия чрез създаване на благоприятна за потребителите среда. “Потребителските разходи възлизат на 56% от БВП на ЕС и са от съществено значение за постигане на целта на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж“<sup>1</sup>. В тази връзка са приети редица инициативи и законодателни актове, като очакванията са те да започнат постепенно да дават резултат - новото законодателство относно онлайн разрешаването на спорове да даде възможност на потребители, пазаруващи у дома или в други страни от ЕС, да разрешават споровете си с търговци по-бързо и по-евтино, без да се налага да се обръщат към съд. Също така Директивата за правата на потребителите, която ще се прилага във всички държави членки от юни 2014 г., хармонизира разпоредбите относно връщането на стоки при продажбите от разстояние. Освен това Европейската комисия работи със заинтересованите лица за подобряване на качеството на електронните инструменти за сравняване и за улесняване на трансграничните сравнения, за да помогне на потребителите да избират най-добрите предложения.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> COM(2012) 225, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer\\_agenda\\_2012\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_bg.pdf).

<sup>2</sup> Индекс на условията за потребителите: необходими са още действия за постигане на истински единен пазар за потребителите, Брюксел, 23 юли 2013 г.



Доколко обаче подобни действия са ефективни, може да се установи единствено чрез резултатите, които се постигат на пазарите. Именно затова е необходимо да се анализират данните за развитие на дигиталната търговия, за да се установят какви тенденции се развиват и как те са повлияни от предприетите инициативи на ниво ЕС.

Общият извод е, че има ръст като цяло на електронната търговия, но както е отчитано и на по-ранни етапи, ръстът и обемът на електронната търговия е значително по-голям на националните пазари на държавите членки, отколкото в трансграничната търговия.

На първо място, все още има базови различия между държавите членки, които безспорно влияят на развитието на дигиталните пазари. Основен фактор в това отношение е наличието на инфраструктура за използване на интернет, в това число и за дигитална търговия.

Така например по данни на Евростат<sup>3</sup> средният брой на домакинства с достъп до интернет е 79%, което означава, че 21% от домакинствата нямат удобен домашен достъп до интернет и могат само да разчитат до достъп до мрежата през публични места или от работното място, а това съществено ограничава възможностите за потребление онлайн. По-интересно е обаче да се видят националните данни, защото те показват съществени различия между държавите членки - така например делът на домакинствата с домашен достъп до интернет в България е най-нисък в целия ЕС - малко над половината домакинства (54%) - въпреки съществения ръст (спрямо 17% през 2006 г.) този дял е несравним с 95% дял на домакинства с интернет достъп в Нидерландия. Като цяло по този показател северните страни имат значително по-високи показатели от порядъка на 85-90% дял спрямо най-южните държави (Гърция, Португалия, Кипър, Испания, Италия), както и най-новите държави членки (България и Румъния, Литва), които са в рамките на 55 до 65%. Това разграничение е съществено при последващото разглеждане на данните за реалната интернет търговия. Като цяло обаче следва да се отбележи, че във всички държави членки се наблюдава трайно нарастване на този показател и постепенно догонване в държавите с по-нисък дял на домашния достъп до интернет и цялостна перспектива за общо доближаване до почти пълно домашно покритие с достъп до интернет.

Тази тенденция се потвърждава и от трайното намаляване на броя на хората, които никога не са използвали интернет. По данни на Евростат<sup>4</sup> не само, че той е намалял повече от два пъти за последните 7 години - от 42% на 20%, но по този показател новите държави членки показват сериозен напредък - така например в Чешката република делът на хората не използвали в живота си интернет е паднал от 63% през 2005 г. на едва 17% през

---

<sup>3</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00088>

<sup>4</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00011>

2013 г. Отново тенденцията за намаляване на неползващите интернет е устойчива, като техният дял не се отличава особено от дела на домакинствата, които нямат домашен достъп до интернет.

От друга страна, макар да е зависим от нивото на домашен достъп до интернет, делът на лицата, редовно използващи интернет, в някои случаи се отличава от базовите условия - така например, през 2013 г. делът на редовните потребители в Гърция и Унгария е бил сравним с дела на домакинствата с достъп до интернет (съответно 56% и 71%) или близък - например в България (51% ползващи редовно интернет спрямо 54% домакинства с достъп до интернет)<sup>5</sup>. От друга страна, в някои държави разликите са доста драстични - така например съотношението между домакинства с достъп до интернет и индивиди, редовно ползващи интернет, през 2013 г. в Италия е 69% спрямо 56%, в Румъния - 58% спрямо 45%, в Германия - 88% спрямо 80%, а в Полша - 72% спрямо 60%. Това показва разлика в нагласите у потребителите въобще към ползването на интернет, както и факта, че дори да са изпълнени базовите условия за достъп до интернет, има чисто психологически пречки спрямо активното потребление на стоки и услуги в интернет.

Тези разлики в нагласите се проявяват по различен начин при средния потребител в отделните държави и региони. В някои случаи разликата между активно ползване на интернет и активно потребление в интернет е съществена. Ако средният за ЕС дял на активните ползватели на интернет през 2013 г. е бил 72%<sup>6</sup>, то средният дял на индивидите, които редовно<sup>7</sup> поръчват или купуват стоки или услуги за лична употреба по интернет, е едва 38%. И тук разликите между отделните държави са значителни - така например в България при 51% активни ползватели на интернет през 2013 г. едва 8% от населението са били активни потребители в интернет; докато в Дания при 91% активни ползватели на интернет 65% от населението са били активни потребители онлайн, а в Германия делът е съответно 80% и 60%, във Великобритания при 87% активност в интернет делът на активните потребители достига най-високото ниво в ЕС - 71%. Като цяло данните показват концентрация на активните потребители (далеч над средното за ЕС ниво) в група държави в Северозападна Европа - Великобритания (71%), Дания (65%), Германия (60%), Люксембург (59%), Швеция (57%), Нидерландия (56%), Финландия (49%), Австрия (46%) и Франция (44%). Всички останали държави членки са с доста по ниски нива на активност и в много редки случаи въобще се доближават до средните стойности за ЕС, а по-скоро се доближават до стойности от порядъка на 15% до 25%. Това показва съществени разлики (в някои случаи два до три пъти) в нагласите на потребителите, а разбира се, и до създадените условия за дигитална търговия.

<sup>5</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00088>

<sup>6</sup> Евростат <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00067>

<sup>7</sup> Тоест поне веднъж за последните три месеца на изследвания период.

Сравнението на тези данни с данните за лицата, ползвали интернет за поръчване на стоки или услуги от други държави<sup>8</sup> може да даде доста ясни изводи не просто за развитието на дигиталното потребление, а за реалното функциониране на единния дигитален пазар.

**Дял на лицата, поръчващи стоки или услуги за индивидуална употреба по интернет в рамките на 3 месеца и дял на лицата, поръчващи стоки или услуги от други държави членки (през 2013 г).<sup>9</sup>**

	<b>% активни интернет потребители</b>	<b>% презгранични потребители</b>
ЕС (28 държави)	38	12
ЕС (27 държави)	38	12
Белгия	36	28
България	8	6
Република Чехия	21	7
Дания	65	32
Германия	60	11
Естония	16	13
Ирландия	37	24
Гърция	17	9
Испания	23	11
Франция	44	18
Хърватска	19	7
Италия	14	7
Кипър	20	21
Латвия	21	15
Литва	19	10
Люксембург	59	64
Унгария	17	6
Малта	38	39
Нидерландия	55	15
Австрия	46	39
Полша	23	3
Португалия	15	11
Румъния	5	1
Словения	25	15
Словакия	30	17
Финландия	49	32
Швеция	57	23
Великобритания	71	14

<sup>8</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&rcode=tin00003>

<sup>9</sup> По данни на Евростат

От представените данни ясно личи не само разликата в нивото на активност (на развитие) на отделните национални дигитални пазари, но и съществената разлика в тяхната структура/насоченост. Така например при едва 8% активни в интернет потребители в България, 6% са пазарували от други държави членки; докато при 71% активни потребители във Великобритания едва 14% са пазарували от други държави членки. Това означава, че различните нива на активност на потребителите в различните държави членки са в пряка връзка със способността на собствения им национален пазар да им осигури достъп до необходимите им стоки или услуги. В случая на България, както и на другите държави с нисък дял на потребителска активност в интернет и спрямо това висок дял на трансграничната активност очевидно се касае за достъп до стоки услуги, които или са недостъпни на националния пазар, или са достъпни при значително по-неблагоприятни условия. Същевременно драстичната разлика между активните потребители в интернет и сравнително ниския дял на тяхна трансгранична активност в определени държави означава две неща - от една страна, те успяват да намерят необходимите им продукти (и услуги) при подходящи условия в собствената си страна, но същевременно показва и липса на доверие у доставчиците от други държави членки. За това има обективни причини като езиковите разлики и транспортните разходи, но при наличието на поне 9 държави членки с активни дигитални пазари не може да се твърди, че всеки един от тях предлага най-добрите възможни условия и затова потребителите не намират необходимост да пазаруват съответните стоки или услуги в друга държава членка. Това по-скоро показва недоверие от страна именно на активните в интернет потребители. Според проведено проучване на Европейската комисия потребителите остават значително по-малко уверени по отношение на онлайн покупките от продавачи в други страни от ЕС в сравнение с продавачи в собствената си страна (35 % спрямо 59 %) <sup>10</sup>. Сред възможните причини е невъзможността за осъществяване на покупка, например защото стоката не се доставя до държавата на потребителя или защото онлайн продавачът не приема чуждестранни разплащателни карти. Това е важна пречка пред трансграничното пазаруване по интернет.

Очевидно става дума за оставащи пречки и бариери пред дигиталната търговия като например предлагане на съответните стоки или услуги на съответните пазари, търговска политика за съответния пазар и други, доколкото драстичните разлики в дела на хората, поръчващи стоки или услуги в интернет контрастират със значително по-малките различия между отделните държави членки по отношение дела на лицата, използващи интернет за продажба на стоки и услуги - по този показател при средно ниво от 19% <sup>11</sup> през 2013 г. за целия ЕС болшинството държави (с едва

---

<sup>10</sup> Индекс на условията за потребителите: необходими са още действия за постигане на истински единен пазар за потребителите, European Commission - IP/13/718 - 23/07/2013.

<sup>11</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00098>

няколко изключения) се движат в рамките на диапазон от 10 пункта спрямо средното ниво. Това показва, че що се касае до нагласите на хората от отделните държави към интернет търговията, разликите не са толкова драстични, колкото до достъпа до стоки или услуги в интернет.

Нещо повече, данните за предлагането в интернет показват, че делът на компаниите извън сектора на финансовите услуги<sup>12</sup>, които през 2013 г. са получили поръчки през интернет, е доста по-изравнен между отделните държави членки - при среден дял за ЕС от 14%<sup>13</sup>, средните отклонения са в рамките на 5-7 пункта, с Италия и България с най-нисък дял - 5%, а Дания с най-висок - 27%. Всичко това показва, че предприятията имат много по-равноправен достъп до единния пазар на ЕС, отколкото потребителите от отделните държави членки.

Разглеждайки през тази перспектива нивото на развитие на дигиталните пазари, следва да се отчете, че дигиталната търговия е най-силно развита в държавите с най-платежоспособни пазари в ЕС, като по данни на Ecommerce Europe<sup>14</sup> от общо 277 милиарда евро общ обем на продажби от доставчик на потребител за целия ЕС, над две трети се падат на Великобритания (96.193 млн. евро), Германия (50.000 млн. евро) и Франция (45.000 млн. евро). На тази основа може да се предположи, че най-недискриминационни условия се предлагат от доставчиците на потребителите от големите и платежоспособни пазари. Тази тенденция се потвърждава дори в светлината на развитието с изпреварващ темп на растеж и в други региони (особено Южна и Източна Европа, с растеж на дигиталната търговия съответно 29,3% и 33%<sup>15</sup>). Защото в тези райони се включват отново големите пазари на Турция и Русия, които съответно отбелязват най-голям ръст на електронната търговия, независимо от факта, че не са държави - членки на Европейския съюз и не са част от единния пазар на ЕС. Подобно насочване и предоставяне на преференциални условия за определени пазари не е изненадваща тенденция. Нещо повече - и при класическата търговия най-изгодни условия се предлагат на най-конкурентните и платежоспособни пазари, особено по отношение на стоките. Разликата в случая с дигиталната търговия се състои във факта, че дигиталната търговия предлага възможност за сравнимост на условията, както и за потребление от разстояние, преодолявайки или минимизирайки географските и транспортни ограничения.

Именно затова дигиталният пазар е нова крачка към развитие на единния пазар на ЕС, но именно затова и доставчиците далеч невинаги са готови да осигурят еднакъв дигитален достъп до стоките и услугите, които предлагат

---

<sup>12</sup> Без да се отчетат микропредприятията с под 10 служители, които са трудни за статистическо обхващане и са изключени от редица европейски статистически процедури по задължението за предоставяне на статистическа информация.

<sup>13</sup> Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tin00111>.

<sup>14</sup> Europe B2C Ecommerce Report 2013.

<sup>15</sup> Пак там.

на потребителите от целия ЕС. И именно това ще е най-голямото предизвикателство за решаване, за да бъде успешна политиката за изграждане на единен дигитален пазар на ЕС, особено усилията за реално развитие на дигиталната търговия на по-малките пазари, както и на по-неплатежоспособните пазари. На практика това е същата ситуация като при развитие на класически национален пазар - в районите с висока концентрация на потребители, особено по-платежоспособни - пазарният достъп и възможностите са значително по-големи в сравнение с необлагодетелстваните райони - отдалечени, трудно достъпни, слабо населени или предимно селски региони. Разликата е, че отвъд достъпа до интернет, при дигиталната търговия няма други фактори, които значително физически да ограничават достъпа до стоки и услуги, веднъж, когато има предлагане на националния пазар. Така на практика повечето разлики не се проявяват между регионите на една и съща държава членка, а най-често се проявяват по отношение на следваната политика от съответния доставчик към съответния национален пазар. По този начин както доставчиците на стоки, така и на услуги залагат ограничения пред свободната търговия и на практика дискриминират потребителите в отделните държави членки. Може би най-иллюстративен пример в това отношение е аудиовизуалната индустрия - музиката и филмите, които просто са с различна цена или дори възможност/невъзможност за ползване от потребителите в отделните държави членки, и то независимо от очевидния интерес на притежателите на правата от по-големи продажби, тоест да осигурят еднакъв достъп за потребители от цял свят<sup>16</sup>.

Това илюстрира основното противоречие между стремежа за осигуряване на максимално широк достъп за потребителите от целия ЕС (а и от цял свят) и желанието за запазване на политика, адаптирана към особеностите на националните пазари. Това естествено противоречие, което съществува и при класическата търговия, е особено видимо за всички потребители. Защото установяването на разликите в условията, предлагани на различните пазари при класическата търговия, изисква физически достъп, което силно ограничава броя на хората, които ги установяват. От друга страна, при дигиталната търговия 79% от домакинствата могат дори от дома си да проверят условията за дигитална търговия във всяка държава членка. И именно тази разлика би следвало да бъде основният двигател на постепенно премахване на разликите и ограниченията и преминаване към действителен единен дигитален пазар. Колко бърза и ефективна ще е тази тенденция обаче, остава да се провери с времето.

---

<sup>16</sup> Andrew Clark, Business Affairs Director, Universal Music Group International

## **Използвана литература**

Европейска програма за потребителите - насърчаване на доверието и растежа, COM(2012) 225, Брюксел, 22.5.2012 г.

Индекс на условията за потребителите: необходими са още действия за постигане на истински единен пазар за потребителите, European Commission - IP/13/718, 23/07/2013.

Доклад за развитие на електронната търговия в Европа - Europe B2C, Ecommerce Report, 2013.

Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007-2013 г. Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита, Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет, COM(2007) 99.

Потребителите в Европа, Брюксел, 2009.

8<sup>th</sup> Consumer Scoreboard - December 2012, Making markets work for consumers, Brussels 2012.

Consumer Conditions sCoreboard. Consumers at home in the single market. 5<sup>th</sup> edition - March 2011, Brussels 2011.

Съобщение на Комисията относно проследяването на резултатите за потребителите в единния пазар: Индекс за развитие на пазарите на дребно, Брюксел, 2012.

# КАК ЩЕ ГИ СТИГНЕМ... С ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ИНОВАЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ“ 2014 - 2020 г.

Кирил Стойчев

Известният български актьор Тодор Колев споделя в свое интервю за един от уроците, получени в тогавашния ВИТИЗ от неговия преподавател Никола Люцканов, който се обърнал към студентите си с думите: „...когато знаете, че вече свършва спектакълът, да си кажете: „О, Господи, колко жалко, че свършва“, тогава сте направили нещо“<sup>1</sup>. При изтичането на програмния период 2007 - 2013 г. нагласите сред Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОПРКБИ), бенефициерите и широката общественост са по-скоро в противоположната посока: „Добре, че всичко вече приключва!“<sup>2</sup>.

Отзивите сред заинтересуваните страни по програмата са показателни за важността на етапа на планиране и програмиране на подкрепата от фондовете на ЕС за провеждането на ефективна икономическа политика в сферата на насърчаването на предприемачеството и за оказване на положително пряко въздействие върху бенефициерите. Ето защо на прага на новия програмен период 2014 - 2020 г. дейността с най-голямо отражение върху случващото се през следващите седем години в областта на подпомагането на бизнеса е формулирането на новата Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“<sup>3</sup> (ОПИК).

---

<sup>1</sup> Банчева, Светослава, 2013, В памет на Тодор Колев: Ако си кажете „О, Господи, колко жалко, че свършва“, тогава сте направили нещо.“, e-vestnik.bg, достъпен на: <http://e-vestnik.bg/16874>, посетен на 22.05.2014 г.

<sup>2</sup> Вж. Естат ООД, 2013, Информираност и информационни нужди на целевите групи на ОП „Конкурентоспособност“. Аналитичен доклад с приложения на база на данни от проучвания сред целевите групи, София, с. 32, 33. Мнозинството от респондентите, взели отношение по въпроса за използването и механизмите за усвояване на средствата по ОП „Конкурентоспособност“, са скептично настроени.

<sup>3</sup> Министерство на икономиката и енергетиката, 2014, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020. Проект, месец април 2014, София.



Настоящата студия си поставя за цел да направи заключения относно силните и слабите страни на ОПИК, като проследи нейния процес на разработване, открие особеностите ѝ и анализира вероятните последици от възприетите в програмата подходи. Тъй като ОПИК не е окончателно приета, в резултат на получени коментари от страна на Европейската комисия или изготвянето на предварителната оценка относно прилагането на финансови инструменти може да се очакват нови изменения в нея. Ето защо настоящата студия е предназначена да даде моментна снимка на свършената работата по програмата към края на май 2014 г., като представи критични бележки по отношение на съществуващите недостатъци на ОПИК и добави аргументи в рамките на обществената дискусия. Изследването се основава на практически подход, който съпоставя приоритетите и механизмите за подпомагане, заложи в ОПИК, с опита, натрупан при прилагането на ОПРКБИ.

### **„Преброяване на дивите зайци“<sup>4</sup>, или процесът на разработване на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“**

По същество оперативните програми очертават действията за постигане на заложените цели в стратегически общностни и национални документи. Основополагащият стратегически документ, с чиито приоритети трябва да бъдат съобразени всички оперативни програми през новата многогодишна финансова рамка, е стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“<sup>5</sup>. В съответствие с нея в Регламент 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета<sup>6</sup> са определени 11 тематични цели, които се подкрепят със средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Българското правителство заема конформистка позиция и с Решение 328/2012 на Министерския съвет<sup>7</sup> в Договора за

---

<sup>4</sup> Български филм (реж. Едуард Захариев) с участието на Тодор Колев.

<sup>5</sup> Европейска комисия, 2010, Съобщение на Комисията: Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Брюксел, 3 март 2010 г.

<sup>6</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2013. Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

<sup>7</sup> Министерски съвет, 2012, Решение №328 от 25 април 2012 година за одобряване на списък с тематичните цели, които да бъдат включени в Договора за партньорство на Република България за програмния период 2014 - 2020 г., списък с програми и водещо ведомство за разработването на всяка програма, София.

партньорство между Европейската комисия и България е одобрено включването на всички 11 тематични цели, без да бъде извършен подбор на водещите и най-релевантни от тях за българската среда<sup>8</sup>. Със същото решение на Министерския съвет (МС) за ведомство, отговорно за изготвяне на ОПИК, е определено Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕ)<sup>9</sup>.

В допълнение с МС 668/2012<sup>10</sup> на Министерство на икономиката и енергетиката е поверено също разработването на Иновационната стратегия за интелигентна специализация (ИСИС), чието приемане представлява предварително условие за формулирането на приоритетите на ОПИК по отношение на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите. Първоначално заложеният срок за изпълнение на тази дейност е декември 2013 г., който, въпреки експертната помощ от страна на Световната банка, МИЕ успява да спази единствено формално, предавайки на Европейската комисия за съгласуване работна версия на документа<sup>11</sup>. Затова съгласно проекта на ОПИК стратегията ще бъде приета през последния допустим съгласно европейското законодателство момент - декември 2016 г.

Успоредно с тези документи МИЕ разработва и приема с МС 37/2014 г.<sup>12</sup> Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия (НСНМСП) за периода 2014 - 2020 г., върху която ОПИК базира усилията си за насърчаването на предприемачеството. Въпреки своето заглавие документът не създава убеждението, че правителството разполага със средносрочна и дългосрочна визия за стимулиране на малкия и средния бизнес. НСНМСП предлага повърхностно обобщение на състоянието на сегмента от фирми и сравнителен анализ на напредъка на България при прилагането на законодателния акт за малкия бизнес на Европейската комисия, който преповтаря направените изводи в подготвяните ежегодно от Комисията справки (SBA Country Fact Sheets).

В НСНМСП не е заложена цялостна и систематична концепция, която да зададе насоката на икономическата политика в областта на предприемачеството. Документът не поставя фокус върху националните

---

<sup>8</sup> Вж. Министерски съвет, 2012, Заседание на Министерския съвет от 11 април 2012 г., Стенографски запис, София, с. 25.

<sup>9</sup> От юни 2013 г. официалното наименование на министерството се променя на Министерство на икономиката и енергетиката.

<sup>10</sup> Министерски съвет, 2012, Решение №668 от 6 август 2012 година за одобряване на списък с действия, срокове и отговорни институции за изпълнение на предварителните условия за средствата от Европейския съюз за програмен период 2014 - 2020 г., София.

<sup>11</sup> Вж. Официална интернет страницата на МИЕ. Иновационна стратегия за интелигентна специализация, достъпен на <http://www.mi.government.bg/bg/themes/inovacionna-strategiya-za-inteligentna-specializaciya-1193-287.html>, посетен на 21.05.2014 г.

<sup>12</sup> Министерски съвет, 2014, Решение №37 от 23 януари 2014 година за приемане на Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014 - 2020 г., София.

специфики, а предвидените действия са твърде общи, неясни и необосновани.

Подготовката на проекта на ОПИК преминава през 3 етапа. През май 2013 г. МИЕ представя първия вариант на ОПИК<sup>13</sup>, който съдържа три приоритетни оси: „Иновации и предприемачество“, „Конкурентоспособност и ресурсна ефективност“ и „Финансови инструменти“. Макар и непълна, първата версия на ОПИК се отличава с някои съществени предимства. В проекта се предлага помощта да бъде концентрирана върху няколко конкретни клъстера (напр. информационни и комуникационни технологии, електроника и електротехника, здравен туризъм, автомобилостроене и компоненти, текстил, облекло и дизайн и др.), които разполагат с опит в сектора, образователни структури и браншови организации, капацитет за иновации и експортен потенциал.

Друга отличителна черта на проекта е предложението за поставянето на инструментите на финансовия инженеринг в отделна приоритетна ос с цел да бъде увеличен дялът на средствата по програмата, които да бъдат управлявани от специализирани финансови посредници. Проектът широко застъпва в обхвата на бенефициерите сегмента на т.нар. междинни предприятия, които притежават характеристиките на малки и средни фирми, но поради броя на персонала си се категоризират като големи компании.

Въпреки новаторския си подход първият вариант на ОПИК е ревизирано от новия екип в МИЕ и през октомври 2013 г. е представена за обществено обсъждане втора версия на програмата, която е доразвита и през април 2014 г. е представен окончателният проект на ОПИК. Ревизираният проект на ОПИК променя формата, в който се предвижда усвояването на средствата. Броят на приоритетните оси се запазва, но приоритетна ос „Финансови инструменти“ отпада и се създава нова - „Техническа помощ“. Премахването на обособяването на финансовия инженеринг е обосновано с постигане на по-висока степен на гъвкавост при управлението на средствата и с осигуряване на ефективното им използване съгласно заложените в ОПИК приоритети. В преразгледания проект на ОПИК са застъпени 4 от тематичните цели, заложен в Регламент 1303/2013<sup>14</sup> и 5 инвестиционни приоритета в съответствие с Регламент 1301/2013. В табл. 1 е представено разпределението на средствата от ОПИК по тематични цели, инвестиционни приоритети и приоритетни оси.

---

<sup>13</sup> Министерство на икономиката и енергетиката, 2014, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020. Проект към 27.05.2013 г., София.

<sup>14</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2013, Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006.

**Табл.1. Разпределение на средствата по ОПИК по приоритетни оси, тематични цели и инвестиционни приоритети**

Приоритетна ос (ПО)	Тематична цел (ТЦ)	Инвестиционен приоритет	Дейности за подкрепа	Финансов ресурс <sup>15</sup> (хил. евро)	Дял от финансовия ресурс по:	
					приоритетната ос	програмата
<b>ПО 1</b> „Иновации, предприемачество, потенциал за растеж“	Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите	Технологично развитие и иновации	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сътрудничество за комерсиализация на научните изследвания;</li> <li>Подкрепа за внедряване на иновации</li> <li>Инфраструктура за иновации и изследвания</li> </ul>	295 282	29.05%	20.88%
	Повишаване на конкурентоспособността на МСП	Предприемачество	<ul style="list-style-type: none"> <li>Финансови инструменти в подкрепа на предприемачеството</li> <li>Подкрепа за специфични бизнес идеи</li> </ul>	180 315	17.74%	12.75%
		Капацитет за растеж на МСП	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мерки за повишаване на производителността</li> <li>Въвеждане на ИКТ</li> <li>Услуги за развитие на бизнеса</li> </ul>	540 946	53.21%	38.26%
<b>Общо за ПО 1</b>				<b>1 016 544</b>	<b>100.00%</b>	<b>71.90%</b>
<b>ПО 2</b> „Енергийна и ресурсна ефективност“	Подкрепа на преминаването към ниско-въглеродна икономика във всички сектори	Енергийни технологии и енергийна ефективност	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мерки за повишаване на енергийната ефективност</li> <li>Газова връзка България - Сърбия</li> </ul>	319 055	89.70%	22.57%
	Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите	Ресурсна ефективност	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подобряване на ресурсната ефективност</li> </ul>	36 632	10.30%	2.59%
<b>Общо за ПО 2</b>				<b>355 687</b>	<b>100.00%</b>	<b>25.16%</b>
<b>ПО 3</b> „Техническа помощ“	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Управление, изпълнение, мониторинг, контрол на ОПИК</li> <li>Комуникационни дейности</li> </ul>	41 674	100.00%	2.95%
<b>Общо за ОПИК</b>				<b>1 413 905</b>	<b>-</b>	<b>100.00%</b>

Източник: ОПИК

<sup>15</sup> Включително националното съфинансиране в размер на 15% от средствата по всяка от приоритетните оси.

## **„Опасен чар“<sup>16</sup>, или особеностите на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“**

Въпреки липсата на официално приети основни стратегически документи, на които програмата би следвало да се базира (ИСИС) и ниското качество на някои от вече въведените (напр. НСНМСП), проектът на ОПИК се справя относително успешно със сложната задача да анализира бизнес средата в страната и да набележи своите главни приоритети за интервенция. ОПИК аргументирано се съсредоточава върху увеличаването на иновационния потенциал на българската икономика, разширяване на експортните позиции на фирмите в страната, технологично обновление и подобряване на енергийната и ресурсна ефективност. Липсата на ясно дефинирана политика в областта на предприемачеството, което проличава в особена степен от изпразнената от съдържание НСНМСП, обаче пряко се отразява върху конкретиката при формулирането на програмата.

ОПИК обединява в една приоритетна ос мерките за подпомагане на иновативните дейности, подкрепата за стартиране на бизнес и внедряването на нови технологии. Макар че са налице аргументи за подобно решение от гледна точка на взаимосвързаността на изброените интервенции, то би могло да бъде атакуемо от гледна точка на разпоредбите на Регламент 1303/2013, съгласно който една приоритетна ос следва да обхваща една тематична цел. Обединението на инвестиционните приоритети на две тематични цели в една приоритетна ос изглежда продиктувано по-скоро от стремежа на МИЕ да си осигури гъвкавост при усвояването на средствата и улеснена процедура за изменение на програмата в случай на повторение на провала на мерките за насърчаване на иновациите по ОПРКБИ.

Именно по отношение на интервенциите в подкрепа на иновациите ОПИК демонстрира липса на идеи. Включването на операции, които практически преповтарят предвидените в ОПРКБИ, потвърждава неуспеха на дейностите в сферата през предходния програмен период, но също така е показателно за липсата на предприети корективни действия. Например, въпреки незадоволителните резултати от мерките за подкрепа на иновациите в стартиращи предприятия по ОПРКБИ, ОПИК залага нереалистичната цел да подкрепи 500 новосъздадени предприятия. Подобен брой на бенефициерите от тази категория хипотетично би бил постижим единствено при наличие на опростени ваучерни схеми - например за подкрепа за патентоване на дадена разработка и провеждане на изпитания на опитни образци или при въвеждане на финансови инструменти за рисков капитал. Нито една от тези възможности обаче не е упомената в текста на програмата.

В рамките на същия инвестиционен приоритет липсва конкретика по отношение на стимулирането на сътрудничеството между предприятията

---

<sup>16</sup> Български филм (реж. Иван Андонов) с участието на Тодор Колев.

и научните организации с цел комерсиализация на иновации. Не е изяснено по какъв начин ще бъдат финансирани близки до пазара инвестиции и кои са потенциалните бенефициери. Най-вероятната причина за отсъствието на яснота относно начина на функциониране на тази схема за подпомагане е, че тя не се основава на идентифицирани потребности в резултат на задълбочен анализ на средата. Под въпрос е капацитетът на обединения от фирми и/или академични институции да разработват иновации в партньорство в рамките на проекти по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“, които се характеризират с висока степен на административна тежест за бенефициерите.

По отношение на втория инвестиционен приоритет в рамките на Приоритетна ос 1, касаещ насърчаването на предприемаческата активност, също могат да бъдат посочени недостатъци. В рамките на този пакет от мерки се предвижда подкрепа чрез финансови инструменти на създаването и развитието на фирми във високо- и среднотехнологични сектори. Предложеният подход е резонен, но притеснения пораждаат заложените индикатори за измерване на резултатите от прилагането му. По целия инвестиционен приоритет е предвидено подпомагането на 6429 предприятия, от които 6179 фирми са стартиращи. Вземайки предвид размера на средствата, разпределени за инвестиционния приоритет - 295 млн. евро, средната сума, с която ще бъде подкрепено дадено предприятие е около 46 000 евро. Тази сума е твърде недостатъчна за създаване на ново предприятие във високотехнологичен сектор. В случая не е адекватно да се очаква и постигането на значителен лостов ефект в резултат на прилагането на финансовия инженеринг. Фондовете за начално и рисково финансиране са единствените инструменти, които са приложими за стартиращи предприятия, но практиката по инициативата JEREMIE показва, че именно те мобилизират най-нисък дял на частни инвестиции. В допълнение, извън обхвата на програмата остават съществуващите предприятия на пазара, които разполагат с по-висок потенциал за въвеждане в производство и пазарна реализация на иновации.

Критики могат да бъдат отправени и към една от мерките, включени в третия инвестиционен приоритет на първата приоритетна ос - „Капацитет за растеж“. Освен познатите от ОПРКБИ схеми за безвъзмездна помощ в областта на технологичната модернизация и въвеждането на международно признати стандарти е предвидена и интервенция за предоставяне на услуги в пряка полза за бизнеса, в чиито рамки може да бъде получено финансиране за участие в международни изложения и събития, акредитиране на лаборатории и др., но също така и за „кълъстериране“ на МСП. Ето защо сред индикаторите на инвестиционния приоритет фигурира показател за 60 подкрепени кълъстера. Тук особено ясно проличава неразбирането от страна на МИЕ на понятието „кълъстер“. Съгласно дефиницията на Майкъл Портър кълъстерът е географска концентрация от фирми, опериращи на един и същи пазар, заедно с техните доставчици и сходни и подкрепящи индустрии, както и техните браншови организации и подкрепящи образователни

и изследователски звена<sup>17</sup>. За ограничен пазар като българския е трудно открояването на 60 клъстера, които да отговарят на критериите, заложили в цитираното определение. В случая обаче МИЕ има предвид финансирането на изкуствено създадени административни тела на обединения от предприятия и др. образователни или неправителствени организации<sup>18</sup>, чийто принос за повишаването на конкурентоспособността на икономиката е твърде спорен. Следователно, от една страна, индикаторът за подкрепени „клъстери“ е силно надценен, предвид факта, че клъстерите, успешно приключили проектите си по ОПРКБИ, към май 2014 г. са едва 5<sup>19</sup>, а от друга страна, инвестицията в създадени ad hoc поради финансовата помощ от ЕС административни структури не водят до икономически растеж.

Втората приоритетна ос на ОПИК е съсредоточена върху сериозен проблем, характеризиращ българския бизнес - високата енергоемкост и ресурсоемкост. Въпреки това делът на средствата, разпределени за справянето на този фактор с негативно въздействие върху конкурентоспособността на предприятията, е едва 25% от общия размер на средствата по ОПИК. Предвижда се с около 319 млн. евро да бъдат подкрепени едва 305 проекта, като сред тях фигурира един голям проект - междусистемната газова връзка България - Сърбия, както и потенциални проекти на институционални бенефициери (напр. Агенцията за устойчиво енергийно развитие). Подпомагането на проектите, насочени към повишаването на капацитета на държавни ведомства, следва да бъде ограничено, тъй като поглъща изключително оскъдния финансов ресурс, а от друга страна, няма пряко влияние върху подобряването на конкурентоспособността. За втория инвестиционен приоритет на приоритетната ос - ресурсната ефективност - са предвидени едва 36 млн. евро за финансиране на 70 предприятия. Целевият брой на бенефициентите е твърде нисък за постигането на осезаем ефект на национално ниво в резултат на инвестициите. Ето защо е наложително преразпределението на средствата, заложили по приоритетната ос, както и да бъде преосмислен подходът енергийната ефективност да бъде подкрепяна чрез безвъзмездна помощ с висок интензитет. В тази област би било приложимо създаването на специфични дългови инструменти с грантов елемент (напр. по модела на кредитните линии от Европейската банка за възстановяване и развитие за насърчаване на енергийната ефективност, подкрепени от Международен фонд „Козлодуй“<sup>20</sup>), които могат да мобилизират значителни частни инвестиции, допълващи вложените средства по ОПИК, и съще-

---

<sup>17</sup> Вж. Porter, Michael, 2008, On Competition. Harvard Business Review Publishing Corporation, Boston.

<sup>18</sup> Вж. Министерство на икономиката и енергетиката, 2010, Насоки за кандидатстване по открита процедура за подбор на проекти, покриващи определени изисквания за качество без определен срок за кандидатстване: BG161P0003-2.4.01 „Подкрепа за развитието на клъстерите в България“, София.

<sup>19</sup> Съгласно данни от Информационната система за управление и наблюдение към 21.05.2014 г.

<sup>20</sup> Вж. Стойчев, Кирил, 2013, Програма „Конкурентоспособност“ 2007-2013 vs. програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 - поуки и препоръки. В: Шикова, Ингрид (ред.), 2013, Европа за гражданите и гражданите за Европа, университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.



временно да облекчат бенефициерите от гледна точка на административното бреме при изпълнение на проектите.

Със средствата по Приоритетна ос 3 „Техническа помощ“ се финансират разходи по изпълнението на ОПИК на Управляващия орган и Комитета за наблюдение. Освен това ще бъдат положени усилия за подобряване на информираността на бенефициентите и повишаването на техния капацитет за разработване на проекти. Предвидените интервенции обаче не включват изрично финансиране за дейностите за оптимизиране на процесите на подаване, оценка, изпълнение, отчитане и мониторинг на проектите съгласно Раздел 10 „Намаляване на административното бреме за бенефициентите“. От ключово значение, включително за постигането на съответствие с изискванията на Регламент 1303/2013, е въвеждането на система за документооборот и комуникация между действителни и потенциални бенефициери и управляващия орган. Подобна система ще има положителен ефект с оглед на улесняване на бенефициерите на всички етапи от управлението на проектите, а от друга страна - ще подобри обмена на информация между заинтересованите страни. Освен това МИЕ следва да разработи проект за създаване на електронен канал за набавяне по служебен път на информация, с която разполагат други ведомства (напр. справка за код на икономическата дейност, данъчни декларации и др.). По Приоритетна ос 3 също би могло да бъде финансирано създаването на „интелигентни“ типизирани образци на документи, които да предотвратят технически грешки от страна на бенефициентите и отпадане на проекти на етапа на проверка на административното съответствие.

Изключително неясно, както от текста на ОПИК, така и от проекта на Споразумението за партньорство, остава прилагането на инструмента „Водено от общността местно развитие“ (BOMP) и подхода на интегрираните териториални инвестиции, които са предвидени по ОПИК. За дейности по инструмента BOMP са предвидени значителни средства (5% от ресурса на програмата, т.е. близо 71 млн. евро), които надхвърлят размера на финансирането за Приоритетна ос 3, а за интегрирани териториални инвестиции в Северозападния регион не са упоменати конкретни стойности. Не е разработен механизъм, по който ще се одобряват и прилагат многофондовите инвестиции по двете инициативи. По никакъв начин не е засегнат и начинът, по който съгласно Споразумението за партньорство ще бъдат администрирани т.нар. „интегрирани проекти“, които ще получават финансиране от различни оперативни програми за отделни предвидени дейности. Уточняването на тези механизми е от съществена важност с оглед на възможностите за постигане на синергетичен ефект между ОПИК, Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“.

По Приоритетни оси 1 и 2 се предвижда създаването на финансови инструменти. Съгласно текста на програмата обаче конкретните форми на подпомагане ще бъдат определени едва след извършване на предварителна оценка, която следва да бъде проведена от външен изпълнител на общест-



вена поръчка, проведена от Министерството на финансите. В съответствие със заключенията на Европейския съвет от октомври 2013 г. следва да се предвиди удвояване на размера на подкрепата от финансовите инструменти в държавите - членки на ЕС, където се наблюдават икономически проблеми<sup>21</sup>. Ако това условие бъде спазено, средствата за финансови инструменти биха могли да достигнат 700 млн. евро (спрямо 350 млн. евро за програмния период 2007 - 2013). Въпреки че е малко вероятно разпределянето на такъв ресурс (50% от всички средства по програмата) за инструменти на финансовия инженеринг, би могло да се очаква, че за финансовите инструменти ще бъдат заделени не по-малко от 350 млн. евро. Липсата на конкретика в ОПИК относно обема и начина, по който средствата ще достигнат до бизнеса, създава предпоставки за непрозрачност при управлението на финансовите инструменти. Освен това липсата на специална приоритетна ос за финансови инструменти би могла да доведе до създаване на голям брой твърде тясно специализирани финансови инструменти, което ще възпрепятства бързото им усвояване от бенефициерите и ще увеличи транзакционните разходи от страна на бизнеса.

Целевите стойности на индикаторите в рамките за изпълнение на приоритетните оси на ОПИК също следва да бъдат преразгледани. Следва да бъдат предвидени междинни стойности за всяка година от прилагането на програмата, която тясно да обвързва управляващия орган с график за изпълнение на мерките за подпомагане. Това се отнася също за индикаторите за резултат и показателите за продукт по всеки от инвестиционните приоритети. Освен това следва да се избягва заложеността в момента подход - основната тежест в усвояването на средствата да става в края на програмния период. Например, съгласно заложената рамка бенефициентите по мерките за енергийна и ресурсна ефективност следва да бъдат 37 през 2018 г., а към 2023 г. броят им да се увеличи 10 пъти - до 370. Подкрепените предприятия по Приоритетна ос 1 следва да бъдат 1432 през 2018 г., а към 2023 г. - 9549.

## **„Всички и никой“<sup>22</sup>, или заключение**

Процесът на разработка на ОПИК, нейната структура, подбор на интервенциите и финансово разпределение представляват свидетелство за липсата на капацитет на МИЕ за изграждане на дългосрочна визия за икономическото развитие на страната. Макар че програмата би следвало да бъде насочена към въвеждане на инструменти за изпълнението на приоритети, заложен в дългосрочни стратегически документи, на ОПИК е приписана ролята същевременно да анализира средата, да набележи целите на политиката в сферата на предприемачеството и да ги съгласува с тези на

<sup>21</sup> Европейски съвет, 2013, Заключение. EUCO 169/13. Брюксел, 25 октомври 2013 г.

<sup>22</sup> Български филм (реж. Крикор Азарян) с участието на Тодор Колев.

общностно равнище, както и да зададе конкретните средства, с които те да бъдат постигнати. При подобна претовареност с нереалистични очаквания към програмата не е учудващ фактът, че в сериозна степен тя не успява да даде ясен отговор как да бъде подпомогнат бизнесът в страната да повиши своята конкурентоспособност чрез разгръщане на иновативния му потенциал и подобряване на технологичната му обезпеченост. Причината за недостатъчната конкретика в ОПИК е отсъствието на приета ИСИС, както и на ниското качество и безидейността на въведената в началото на 2014 г. НСНМСП. Посочените стратегии би следвало да служат като основа за изготвянето на ОПИК, но в действителност разработката на всички документи протича паралелно. По този начин се стига до абсурдната ситуация програмата да се позовава на ИСИС, която е със срок за приемане в края на третата година от седемгодишния програмен период. Нещо повече, все още не са проведени анализи, които пряко касаят разпределението на средствата по програмата като оценката за приложимостта на финансовите инструменти в страната. Поради изброените фактори ОПИК не е способна да създаде систематичен модел на подпомагане и в резултат по-скоро припокрива методите за въздействие на своята предшественичка - ОПРКБИ. В текста на ОПИК могат да бъдат разпознати опасенията, че фазата на програмиране ще предизвика сътресения при усвояването на средствата и затова в новата програма се избягва навлизането в детайли, за да е възможна „реакция в движение“ в бъдещ етап.

Независимо от напредъка в работата по ИСИС, ОПИК следва да бъде значително конкретизирана в своята същинска част, касаеща мерките за подпомагане. По този начин ще бъде постигнато по-високо ниво на последователност при управлението на средствата поради изключване на възможността смени в ръководството на управляващия орган да доведат до драстични промени при изпълнението на програмата. От изключителна важност е заложените мерки за подпомагане да бъдат с ясен обвързващ план за изпълнение. Поради тази причина по отношение на индикаторите за продукт и резултат на ОПИК следва да бъдат зададени конкретни целеви стойности по години, така че да се избегне опитът от изминалия програмен период, в който беше необходимо ежегодно да бъдат „спасявани“ неусвоените средства.

В описаната ситуация единственият правилен ход от страна на МИЕ би бил да положи сериозни усилия за широко отваряне на вратите си за всички потенциални бенефициенти, като премахне в максимална степен административната тежест при управление на проектите. Така ще бъде даден шанс „невидимата ръка на пазара“ да способства за рационалното оползотворяване на заложената по програмата сума за подкрепа на бизнеса. Заложеният финансов ресурс от 1.4 млрд. евро в условията на недостатъчни преки чуждестранни инвестиции са сериозен фактор за увеличаване на инвестиционните и иновационните предприемачески дейности в страната. По този начин българската икономика едва ли ще достигне средното ниво на развитие за ЕС, но поне има шанса да се доближи до него.

## Библиография:

Банчева, Светослава, 2013. В памет на Тодор Колев: Ако си кажете „О, Господи, колко жалко, че свършва, тогава сте направили нещо“, e-vestnik.bg, достъпен на: <http://e-vestnik.bg/16874>, посетен на: 22.05.2014 г.

Европейска комисия, 2010, Съобщение на Комисията: Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Брюксел, 3 март 2010 г.

Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2013, Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2013, Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006.

Европейски съвет, 2013, Заклучения. EUCO 169/13, Брюксел, 25 октомври 2013 г.

Естат ООД, 2013, Информираност и информационни нужди на целевите групи на ОП „Конкурентоспособност“. Аналитичен доклад с приложения на база на данни от проучвания сред целевите групи, София.

Информационна система за управление и наблюдение, достъпен на: <http://umispublic.government.bg/opOPPProfileFinExec.aspx?op=5>, посетен на: 21.05.2014 г.

Министерски съвет, 2012, Заседание на Министерския съвет от 11 април 2012 г. Стенографски запис, София, с. 25.

Министерски съвет, 2012, Решение №328 от 25 април 2012 година за одобряване на списък с тематичните цели, които да бъдат включени в Договора за партньорство на Република България за програмния период 2014 - 2020 г., списък с програми и водещо ведомство за разработването на всяка програма, София.

Министерски съвет, 2012, Решение №668 от 6 август 2012 година за одобряване на списък с действия, срокове и отговорни институции за изпълнение на предварителните условия за средствата от Европейския съюз за програмен период 2014 - 2020 г., София.

Министерски съвет, 2014, Решение №37 от 23 януари 2014 година за приемане на Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014 - 2020 г., София.

Министерство на икономиката и енергетиката, 2010, Насоки за кандидатстване по открита процедура за подбор на проекти, покриващи определени изисквания за качество без определен срок за кандидатстване: BG161P0003-2.4.01 „Подкрепа за развитието на клъстерите в България“, София.

Министерство на икономиката и енергетиката, 2014, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020. Проект, месец април 2014, София.

Министерство на икономиката и енергетиката, 2014, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020. Проект към 27.05.2013 г. София.

Официална интернет страницата на МИЕ, Иновационна стратегия за интелигентна специализация, достъпен на <http://www.mi.government.bg/bg/themes/inovacionna-strategiya-za-inteligenntna-specializaciya-1193-287.html>, посетен на: 21.05.2014 г.

Стойчев, Кирил, 2013, Програма „Конкурентоспособност“ 2007 - 2013 vs. програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020 - поуки и препоръки. В: Шикова, Ингрид (ред.), 2013, Европа за гражданите и гражданите за Европа, университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.

Porter, Michael, 2008, On Competition. Harvard Business Review Publishing Corporation, Boston.

# ПРОБЛЕМИ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА В БЪЛГАРИЯ

Добрин Станев

Високото качество и опазването на околната среда са ценност за европейците. Според проучване на общественото мнение на Евробарометър гражданите на ЕС като цяло са силно загрижени за въпросите на околната среда<sup>1</sup>. Консенсусът е почти пълен, след като 95 % от анкетираните заявяват, че запазването на околната среда е нещо важно. Българите не правят изключение от общата позиция. Нещо повече, българите са дори по-загрижени от средностатистическия европейец за опазването на околната среда, като 98% от анкетираните смятат, че за тях лично опазването на околната среда е нещо важно.

Опазването на околната среда заема и водещо място сред политиките на ЕС. Исторически погледнато, през 70-те години на XX век политиката в областта на околната среда на тогавашната Европейска икономическа общност (ЕИО) е създадена с икономически мотиви. Тя има за водеща цел изравняването на екологичните стандарти в различните държави членки с цел запазване на равните условия за конкуренция помежду им<sup>2</sup>. Много бързо обаче общностната политика в областта на околната среда се отделя от чисто икономическата логика, която я създава и заживява собствен живот, развива свой собствен, независим вътрешен смисъл за съществуването си. Тя поставя собствени политически цели, а именно - подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, разумно използване на ресурсите и борба с климатичните изменения в глобален план (чл. 191 ДФЕС). Днес ЕС е изградил един от най-всеобхватните и развити правни режими за защита на околната среда в света. Ако можем да посочим една област, в която ЕС може да бъде определен като истински световен лидер, то това е политиката в областта на околната среда. От 70-те години насам са приети над 800 правни акта, касаещи околната среда в широк диапазон области като атмосферно замърсяване, качество на водите, радиоактивна защита, управление на отпадъците, закрила на птиците, местообитанията и биологичното разнообразие, шумово замърсяване и т.н. Европейската стратегия „Европа 2020“ за устойчив, приобщаващ и

<sup>1</sup> Eurobarometer (2011), 'Attitudes of European citizens towards the environment', accessed on 02.06.2014 on [http://ec.europa.eu/environment/pdf/ebs\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pdf/ebs_365_en.pdf)

<sup>2</sup> McCormick, J. (2001), *Environmental policy in the European Union*, London: Palgrave.

интелигентен растеж поставя особено внимание на опазването на околната среда, намаляването на климатичните промени и изграждането на висококонкурентна зелена икономика.

С присъединяването си към ЕС България поема ангажимент да въведе в националното си законодателство и да изпълни всички достижения на *acquis communautaire* в областта на околната среда. Прилагането на правото в областта на околната среда в България създава няколко вида предизвикателства за страната. Високите нива на защита на околната среда в ЕС са трудни да бъдат постигнати незабавно. По тази причина в Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС са предвидени и временни преходни периоди за някои от т.нар. „тежки директиви“ в областта на околната среда. Политиките в областта на околната среда са трудни за изпълнение, защото са скъпи. По тази причина за изпълняването на изискванията са предвидени значителни средства по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, а също така и по предприежинителните фондове. Въпреки временните преходни периоди и значителните финансови средства, които се отпускат на България от бюджета на ЕС, страната продължава да среща значителни трудности при изпълнението на политиката в областта на околната среда на ЕС (ПООС). Какви са проблемите при прилагането на ПООС на ЕС в България седем години след присъединяването на страната към ЕС, е въпросът, на който ще се опитам да отговоря в това есе.

България е изправена пред няколко основни предизвикателства при изпълнението на ПООС на ЕС. Проблемите са свързани не само с това, че България трябва да изпълни високите изисквания на ЕС, но и с начина, по който ги изпълнява.

Първото предизвикателство идва от изпълнението на няколкото „тежки“ директиви в области като водоснабдяване и канализация и управление на отпадъците и т.н. Изпълнението на тежките директиви е свързано с влагането на значителни финансови ресурси за изграждане на модерна екологична инфраструктура в страната като например създаването на нови депа за отпадъци, рехабилитацията на водоснабдителната и канализационната мрежа и по-специално изграждането на пречиствателни станции. Предвидено е средствата за подобни проекти да бъдат включени в Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“ (ОПОС). Самата оперативна програма е програмирана така, че да отговори на това предизвикателство. Въпреки това обаче напредъкът по изграждане на адекватна екологична инфраструктура е доста бавен. Например в областта на управлението на отпадъци се наблюдават най-сериозните проблеми, тъй като голямата част от инсталациите за депониране продължават да не отговарят на изискванията за безопасност на ЕС. В резултат на това ЕК завежда срещу България дело по неизпълнение на Директивата за депониране на отпадъци.

Не трябва обаче да смятаме, че политиката в областта на околната среда на ЕС се изчерпва с директивите за депониране на отпадъци, както и за отпадъчните води. В края на 2014 г. изтича преходният период, след който

държавата вече трябва да поеме напълно своите задължения по ред директиви в области като рециклиране и оползотворяване на отпадъци от опаковки, чистота на повърхностни и морски води и др. Сред големите проблеми на околната среда в страната е и голямото замърсяване на атмосферния въздух с фини прахови частици. По този неблагоприятен показател сме на първо място в ЕС. От друга страна, трябва да се отбележи, че в някои области страната успява да постигне европейските цели. Например, България успява да преизпълни целите в стратегията „Европа 2020“ във връзка с дела на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) в общото производство на електроенергия, при това доста по-рано отколкото стратегията го изисква. Днес, шест години преди крайния срок, България произвежда 17% от енергията си от ВЕИ при цел 16%<sup>3</sup>.

Второто голямо предизвикателство е свързано със самия процес на изпълнение на европейската ПООС в България. Основният механизъм, по който изпълнението на тази политика може да получи финансиране, е Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“. Управлението на оперативната програма става обект на сериозни критики от страна на ЕК. Кулминацията на критиките на ЕК представлява спирането на средствата за България по ОПОС, което става факт в края на 2013 г. Причината за спирането на средствата са системни нарушения на процедурите по обществени поръчки в околната среда. Вследствие на тази крайна мярка Управляващият орган на ОПОС и Министерството на околната среда и водите (МОСВ) започват проверки на около 250 конкурса за обществени поръчки в периода 2011 - 2013 г. В допълнение на проверките е извършена и промяна в управленската структура на ОПОС, като Управляващият орган (УО) и Междинното звено (МЗ) се сливат в едно.

За да разберем причините за тези проблеми, нека да анализираме начина на прилагане на европейската политика в областта на околната среда в България чрез Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“. Тъй като новата ОПОС все още е в процес на изработване, ще разгледаме в момента действащата ОПОС. ОП „Околна среда 2007 - 2013“ е една от седемте оперативни програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз (в този случай от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд) и разработени в Националната референтна рамка за програмния период 2007 - 2013 г. ОП „Околна среда 2007 - 2013“ спомага за осъществяването както на европейската политика в областта на околната среда, така и на националните приоритети на България в областта на околната среда.

Главната стратегическа цел на българската национална политика в областта на околната среда за периода 2005 - 2015 г. е: „Подобряване на качеството на живот на населението в страната чрез осигуряване на здравословна и благоприятна среда и запазване на богатото природно наслед-

---

<sup>3</sup> НСИ (2014), „Електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници“.

ство на основата на устойчиво развитие на страната<sup>4</sup>. В съответствие с тази национална цел виждаме, че главната стратегическа цел на ОП „Околна среда 2007 - 2013 г.“ е „подобряване, запазване и възстановяване на естествената околна среда и развитие на екологичната инфраструктура“<sup>5</sup>. Към тази главна стратегическа цел са дефинирани три специфични стратегически цели на ОП „Околна среда 2007 - 2013 г.“:

- опазване и подобряване състоянието на водните ресурси;
- подобряване на управлението на отпадъците и на защитата на почвите;
- опазване на биоразнообразието и защита на природата.<sup>6</sup>

За изпълнението на трите специфични стратегически цели са обособени и следните приоритетни оси:

- Приоритетна ос 1: Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води и подобряване на качеството на атмосферния въздух;
- Приоритетна ос 2: Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци;
- Приоритетна ос 3: Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие;
- Приоритетна ос 4: Техническа помощ.

Защо са определени тези приоритетни оси? Докладът за ОП „Околна среда 2007 - 2013 г.“ определя няколко „тежки“ директиви, чието изпълнение изисква значителни ресурси. Такива „тежки“ директиви са: 91/271/ЕО относно пречистването на градските отпадъчни води от населени места, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депониране на отпадъци, 2001/80/ЕО относно ограничаване на емисиите от определени замърсители, изпускани в атмосферния въздух от големи горивни инсталации и др.<sup>7</sup>

За изпълнението на тези цели е нужен ясен график за времето на изпълнение, а също така и достатъчно ресурси. В Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС за България са предвидени временни преходни периоди за десет директиви в областта на околната среда. Крайните срокове са различни за различните политики в областта на околната среда. До края на 2014 г. обаче всички изисквания на европейското право трябва да бъдат въведени. За изпълнението на целите е предвиден общ финансов ресурс на ОП „Околна среда 2007 - 2013 г.“ в размер на 1 800 748 085 евро. От тези ресурси 1.4 милиарда евро са от фондовете на ЕС - Кохезионен фонд и ЕФРР, а останалите трябва да дойдат от национално съфинансиране.

---

<sup>4</sup> МОСВ (2007), Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“, с. 46.

<sup>5</sup> Пак там, с. 47.

<sup>6</sup> Пак там, с. 49.

<sup>7</sup> Пак там, с. 14.



Нека разгледаме поотделно предизвикателствата в първите три приоритетни оси, като започнем със сектор „Води“, който е и най-големият, поне що се отнася до заделеното финансиране. Първата приоритетна ос на ОПОС е насочена към подобряване на водоснабдителната и канализационна инфраструктура в страната. В тази приоритетна ос е съсредоточена най-голямата част от бюджета на ОПОС. Около 71% от общия ресурс на програмата са предвидени за проекти по първата приоритетна ос. Какво налага заделянето на толкова голям ресурс в сектор „Води“?

Водещо място заема изпълнението на изискванията на Директива 91/271/ЕИО относно пречистването на градските отпадъчни води от населени места. Според изискванията на тази директива населените места с над определен брой еквивалент жители трябва да бъдат снабдени с канализация и системи за вторично пречистване на отпадъчните води<sup>8</sup>. По силата на Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС са въведени преходни периоди, според които съответно до 31.12.2010 г. и до 31.12.2014 г. не се прилагат напълно някои от изискванията на Директивата<sup>9</sup>. Така до 31.12.2010 г. всички агломерации с над 10 000 екв. ж. трябва да бъдат съоръжени с канализационни системи за градски отпадъчни води (чл. 3), а до 31.12.2014 г. канализационната мрежа трябва да обхване и агломерациите между 2000 и 10 000 екв. ж. Освен това отпадъчните води, които влизат в канализационните мрежи преди заустването им, трябва да бъдат подложени на вторично пречистване. Изискванията за България са най-късно до 31.12.2010 г. всички агломерации над 10 000 екв. ж. да бъдат снабдени със системи за вторично пречистване, а след 31.12.2014 г. това да стане и за по-малките агломерации (между 2000 и 10 000 екв. ж.).

От друга страна, директивата въвежда и понятието „чувствителни зони“. Заустването на води в чувствителни зони изисква последваща обработка. В този смисъл страната ни трябва да въведе значителни допълнителни мерки по пречистването на водите, тъй като водите на почти цялата територия на държавата попадат в чувствителните зони<sup>10</sup>. Това означава по-строг процес на обработка на отпадъчните води на агломерации с над 10 000 екв. жители чрез отстраняване на азота и фосфора.

Лошото качество на водната инфраструктура създава потребност от значителни инвестиции в тази област. Проблемите са не толкова във водоснабдителната мрежа, колкото в канализационните и пречиствателните съоръжения, към които са и насочени изискванията на директивата. Първоначалният анализ на ситуацията определя като добро покритието на водо-

---

<sup>8</sup> Еквивалент жители е техническа мерна единица за отпадъчни води. Директивата дава следното определение: „еквивалент жители (ЕЖ) са биоразградими органични вещества, за които биохимичната потребност от кислород за пет дни (БПК5) е 60 грама дневно“.

<sup>9</sup> Договор за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз, ref. OJ L 157, 21.6.2005, Приложение VI, 10, В.

<sup>10</sup> Изключение правят областите около поречието на река Места и Добруджанските дерета (МОСВ 2007: 50)

снабдителната мрежа. Около 98% от населението имат достъп до водоснабдителната мрежа. Общата дължина на водопроводната мрежа в края на 2012 г. е 73 690 км<sup>11</sup>. Все пак голям проблем във водоснабдителната система представляват и загубите на вода при преноса. Тези загуби варират между 40% и 79% (средно 59.5%) в зависимост от фактори като възраст на тръби, налягане и др.<sup>12</sup> Положението при канализационната мрежа е доста по-тежко. Голяма част от населените места (особено по-малките градове и селата, но дори и някои части на столицата) нямат достъп до канализация. Общата дължина на канализационната мрежа е седем пъти по-малка от водоснабдителната - 10 312 км. Още по-тежко е положението при достъпа до системи за пречистване на отпадъчни води. Към 2012 г. в страната има 87 селищни пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ)<sup>13</sup>. Редно е да се спомене тук, че в статистиката не са включени пречиствателните станции на хотели, предприятия и др. Отчитайки тези данни, можем да кажем, че целта до края на 2014 г. да бъдат въведени в експлоатация 270 нови ПСОВ изглежда недостижима<sup>14</sup>. От една страна, причина за това е мащабът на предизвикателството само по себе си. От друга - стоят проблемите при изпълняването на тази амбициозна задача. След спирането на средствата по ОПОС в края на 2013 г. шансовете да изпълним тази цел намаляват значително. За проблемите на изпълнението на ОПОС ще стане дума по-долу.

Втората приоритетна ос на ОПОС е „Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци“. Обосновката на тази приоритетна ос е свързана с изпълнението на някои от тежките директиви в областта на управлението на отпадъците, по-специално Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и Директива 1999/31/ЕО относно депониране на отпадъци, а също така и Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки и др. Законодателството на ЕС в областта на отпадъците въвежда не само нови изисквания за управлението на отпадъците, но и нов подход при разглеждането на това какво представлява отпадъкът. Целта е отпадъците от непотребен разход да се превърнат в полезен ресурс, който да бъде повторно използван в икономиката. Дългосрочната цел е да се премине от линейна към кръгова икономика, в която загубите на ресурси да се сведат до минимум за сметка на повторно използване или рециклиране. За тази цел Рамковата директива за отпадъците 2008/98/ЕО въвежда т. нар. йерархия на отпадъците. Различните дейности, свързани с управлението на отпадъците, са поставени в йерархия в зависимост от това кои следва да бъдат предпочитани пред други. Най-високо място в йерархията заема предотвратяването, следва повторната употреба, след нея идват рециклира-

<sup>11</sup> НСИ (2014), „Водопроводна и канализационна мрежа - общо за страната“.

<sup>12</sup> МОСВ (2007), Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“, стр. 15.

<sup>13</sup> НСИ (2014), „Действащи селищни пречиствателни станции за отпадъчни води - общо за страната, по статистически райони и райони за басейново управление“.

<sup>14</sup> МОСВ (2011), „Доклад на експертна група по третиране на утайки от градски пречиствателни станции за отпадъчни води“, с. 38.

нето или друг вид оползотворяване като компостиране или извличане на енергия и на последно място идва обезвреждането (депонирането).

Най-голямо предизвикателство за България при изпълнението на политиката на ЕС за управление на отпадъците представлява изпълнението на изискванията на Директива 1999/31/ЕО относно депониране на отпадъци. Проблемът е, че много от депата у нас са стари и не отговарят на екологичните стандарти за безопасност, които ЕС поставя. Подобни депа трябва да бъдат или рекултивирани и обезопасени според изискванията на ЕС, или да бъдат затворени. За да се решат тези проблеми, в ОПОС са предвидени следните дейности: изграждане на нови депа, модернизиране на съществуващи депа, изграждане на съоръжения за различни видове оползотворяване на отпадъците като рециклиране, компостиране и т.н. изграждане на съоръжения за извличане на енергия, закупуване на нови автомобили за извозването на отпадъците, разработване на планове за управление на отпадъците, изготвяне на анализи за изпълнението на политиката по управление на отпадъците, информиране на населението и др. Средствата за тези дейности са значително по-малко от средствата по първата ос. Финансовите ресурси, предвидени за приоритетна ос 2, възлизат на 20.4% от общия ресурс на ОП „Околна среда 2007 - 2013“. Тези средства обаче ще покрият едва 57% от нужните разходи за постигането на целите и задълженията на страната по тази ос<sup>15</sup>.

Според изискванията на Директива 1999/31/ЕО относно депониране на отпадъци, депа, които не отговарят на посочените стандарти за безопасност и екологична съобразност, не могат да продължават да функционират след 16.07.2009 г. Директивата разделя депата на три вида: за опасни, безопасни и инертни отпадъци. В България към 2008 г. съществуват 249 депа за неопасни, 12 депа за инертни отпадъци и 11 депа за опасни отпадъци. От 249 депа за битови отпадъци 27 са регионални депа, които отговарят на изискванията на директивата. Тези регионални депа могат да поемат 55% от депонираните в страната отпадъци<sup>16</sup>. За да изпълни разпоредбите на директивата, България трябва да изгради 54 регионални депа до 16.07.2009 г.<sup>17</sup>

Към началото на 2014 г. ЕК установява, че 113 депа не отговарят на изискванията на директивата. По тази причина и след многобройни отправени предупреждения през януари 2014 г. ЕК завежда иск пред Съда на ЕС срещу България за неизпълнение на Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци<sup>18</sup>. Заслужава си да отбележим, че тази „тежка“ директива е трудна за изпълнение не само за България, но и за много други държави членки. През 2009 г. текат 13 казуса срещу държавите членки за несъответствие с правото на ЕС<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> МОСВ (2007), Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“, с. 65

<sup>16</sup> МОСВ (2010), „Национална програма по управление на дейностите по отпадъците“, с. 17.

<sup>17</sup> МОСВ (2007), Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“, с. 25.

<sup>18</sup> ЕК (23.01.2014), „Околна среда: Комисията съди България заради незаконни депа за отпадъци“, достъпно на 02.06.2014 г. на [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-47\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-47_bg.htm)

<sup>19</sup> ЕК (2009), „Доклад на Комисията относно прилагане на законодателството на общността в областта на отпадъците“.

Директивата относно опаковките (Директива 94/62/ЕО) и последващите изменения в следните актове Директива 2004/12/ЕО; 2005/20/ЕО; Регламент 219/2009 са от изключителна важност за европейската политика в областта на отпадъците. Директивата поставя целите за рециклиране и оползотворяване на отпадъците от опаковки, които държавите членки трябва да постигнат. По силата на Договора за присъединяване на България са дадени преходни периоди за изпълнение на разпоредбите на директивата (Приложение VI, 10, Б). Така до 31.12.2014 г. България трябва да изпълни разпоредбите за минимум 60% оползотворяване и изгаряне на отпадъци; до 31 декември 2014 г. България трябва да изпълни изискването за рециклиране (между 55 и 80% от теглото на отпадъците да се рециклира); до 31 декември 2013 г. България трябва да постигне 22,5% рециклиране на пластмаса и 60% рециклиране на стъкло. Според доклада на комисията за проверка на одиторските доклади от организациите по оползотворяване на отпадъци от опаковки към момента са достигнати следните норми на рециклиране - 58,44% и на оползотворяване - 58,45%. В абсолютни стойности масата на рециклираните опаковки възлиза на 184 хиляди тона<sup>20</sup>.

Третата приоритетна ос носи името „Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие“. Правното основание за тази приоритетна ос са двете водещи директиви в областта на биологичното разнообразие - директивата за местообитанията (Директива 92/43/ЕИО) и директивата за птиците (Директива 2009/147/ЕО). Постигането на целите в тази ос е свързано с усилията за запазване на видовете и природните местообитания, които попадат в екологичната мрежа „Натура 2000“ на защитени зони и територии. Именно „Натура 2000“ е основният инструмент на общностно ниво за запазване на биологичното разнообразие и местообитанията. Около 34% от територията на България попадат в мрежата „Натура 2000“. Различни дейности са предвидени по изпълнението на тази ос. Зоните и териториите трябва да бъдат картирани, научно обследвани и определени и да бъдат съставени планове за тяхното управление. Особено внимание трябва да се обърне на мерките за борба срещу горските пожари, които представляват една от основните заплахи за местообитанията, особено по отношение на национални паркове, природни паркове и резервати. Не на последно място, обществеността трябва да бъде информирана за управлението на тези зони и територии, както и по-общо за напредъка в политиката по запазване на биологичното разнообразие. За третата приоритетна ос са предвидени най-малко средства. Едва 5.8% от целия финансов ресурс на ОПОС отива директно за дейностите по опазване на биологичното разнообразие.

След като разгледахме някои от целите, които трябва да бъдат изпълнени, нека видим какви трудности среща държавата в изпълнението на изискванията. За целта ще се фокусираме върху проблемите на главния механизъм за изпълнение на европейската политика в областта на околната

---

<sup>20</sup> МОСВ (19.05.2014), „През 2013 година в страната са рециклирани 184 хиляди тона отпадъци от опаковки“, достъпно на 02.06.2014 г. на <http://www.moew.government.bg/?show=news&nid=2541>

среда: Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“. Към края на месец април 2014 г. по ОПОС са сключени договори за 5,670 млрд. лв., което представлява 161% от целия финансов ресурс на ОПОС. Изплатени са 1,864 млн. лева, което представлява 53% от всичките средства по ОПОС. Изпълнени са 145 проекта, а 219 са в процес на изпълнение<sup>21</sup>.

На фона на тези наддоговорени средства в управлението на ОПОС съществуват множество проблеми, които създават сериозно напрежение в системата на разплащания и договаряне. Най-значимият в момента проблем възниква в начина на провеждане на обществени поръчки. През октомври и ноември 2013 г. ЕК провежда одитна мисия за изпълнението на ОП „Околна среда 2007 - 2013“. Изготвен е доклад, наблюдаващ на слабостите в изпълнението на оперативната програма. В резултат на това в края на 2013 г. ЕК спира плащанията към България по ОП „Околна среда 2007 - 2013“. В писмо от 27.11.2013 г. ЕК изтъква като причина за спирането на средствата системни нередности при извършване на процедури по обществени поръчки при изпълнение на оперативната програма в периода 2010 - 2013 г. Нарушени са основни принципи на провеждането на обществените поръчки като публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация<sup>22</sup>. Наред с другото, ЕК препоръчва преглед и повторна оценка на сключените договори с оглед определянето на размера на нарушенията. В анализа си ЕК идентифицира следните повтарящи се нарушения:

- незаконосъобразно намаляване на срока за получаване на офертите поради непълно предварително обявление;
- ограничително изискване за членство в Централния професионален регистър на строителите по Закона за Камарата на строителите без допускане на еквивалентно национално членство;
- неравно третиране на участниците по време на подбора;
- незаконосъобразно удължаване на срока за получаване на офертите поради обявяване на удължаването само в рамките на Република България.<sup>23</sup>

Спирането на средствата по ОПОС от страна на ЕК предизвиква спешни действия в МОСВ и други институции в държавата. Въведена е реорганизация в някои от звената, управляващи ОПОС и са наложени финансови корекции, които бенефициентите трябва да заплатят. Най-силно потърпевши се оказват общините, които като бенефициенти по ОПОС ще се наложи да

---

<sup>21</sup> ОПОС (2014), „Напредък“, достъпно на 22.05.2014 г. на <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/napredak/26>

<sup>22</sup> МОСВ (2014), „Нарушения, свързани с възлагането и изпълнението на обществени поръчки“, достъпно на 08.05.2014 г. на [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ukazania/narushenia\\_obshtestveni\\_porachki.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ukazania/narushenia_obshtestveni_porachki.pdf)

<sup>23</sup> Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“, достъпно на 02.06.2014 г. на <http://ope.moew.government.bg/bg>

върнат част от средствата под формата на финансови корекции. До това тежко решение се стига по следния начин. За да отговори на възникналите проблеми, както и на препоръките на ЕК, Министерството на околната среда и водите започва цялостно преразглеждане на сключените договори по ОП „Околна среда 2007 - 2013“. Към май 2014 г. са проверени 239 договора, сключени в периода 2010 - 2013 г.<sup>24</sup>. Най-голям е броят на сключените договори в началото на 2013 г. (над 81%)<sup>25</sup>. Причината за големия брой сключени договори през тази година е, че това е последната възможна година за сключване на договори по оперативните програми (ОП) за настоящия програмен период (2007 - 2013) и ако не бъдат спазени сроковете за сключване на договори, голяма част от средствата по ОП биха били неизползвани. Общата сума на договорите, попаднали в обхвата на проверката в ОПОС, е 556 437 382 лева. Проверката установява нередности в 149 договора, които обхващат 87 общини. Като следваща стъпка МОСВ изпраща уведомителни писма към тези общини, с които те трябва да въведат финансови корекции, с които да компенсират нередностите по обществените поръчки, които са извършени. Редно е да се спомене, че сред нарушителите не са само общини, но и структури на МОСВ, които също трябва да направят корекции. Въпреки това обаче общините ще бъдат най-силно засегнати от финансовите корекции. Сумата, която общините трябва да платят, е около 130 млн. лева. Много от по-малките общини са заплашени да изпаднат в неплатежоспособност, ако им бъде наложена подобна мярка. Според МОСВ корекциите са необходими. Допускането на МОСВ е, че след като изтече крайният срок, който ЕК дава за корекции в управлението на програмата, плащанията към България могат да бъдат възобновени.

До възстановяването на плащанията от ЕК правителството се опитва да намери други източници за финансиране по сключените договори. След спирането на плащанията от ЕК разходите за дейностите по извършващите се проекти се покриват временно главно от националния бюджет<sup>26</sup>. Идеята е, когато ЕК разреши отново плащанията, парите да се върнат обратно в националния бюджет, а дотогава дейностите по проектите да не бъдат забавяни допълнително. Финансирането от националния бюджет обаче не може да продължи твърде дълго, защото то представлява голямо допълнително бреме за публичните финанси.

След като описахме какви са нередностите и какви мерки са предприети за отстраняването им, трябва да отговорим на въпроса какви са причините

---

<sup>24</sup> МОСВ (22.04.2014), Прессъобщение „Министър Михайлова: Целта е да възстановим плащанията, колкото се може по-бързо и да минимизираме ефекта от наложените финансови корекции“, достъпно на 08.05.2014 г. на <http://www.moew.government.bg/?show=news&nid=2519>

<sup>25</sup> МОСВ (23.04.2014), Прессъобщение „Искра Михайлова: Ако ОП „Околна среда“ беше управлявана разумно, компетентно и ритмично, нямаше да се сблъскаме с финансови корекции“, достъпно на 08.05.2014 г. на <http://www.moew.government.bg/?show=news&nid=2521>

<sup>26</sup> Георгиев, О. (04.04.2014), „МОСВ = Малко Объркахме Сметките Ви“, в. „Капитал“, достъпна на 08.05.2014 г. на [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2014/04/04/2275519\\_mosv\\_malko\\_oburkahme\\_smetkite\\_vi/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2014/04/04/2275519_mosv_malko_oburkahme_smetkite_vi/)



за тези нередности. Една от причините за допускането на нередностите е недостатъчната координация между главните органи, които отговарят за управлението на ОПОС - Управляващия орган (УО) и Междинното звено (МЗ). Координационни проблеми винаги могат да възникват, когато два отделни органа отговарят за сходни дейности. От тези два органа по-сериозни критики понася МЗ, защото то е отговорно за връзките с бенефициентите и отпускането на средства към тях. МЗ също отговаря и за провеждането на обществени поръчки по ОПОС. Именно слабостите във връзка с провеждането на обществените поръчки дават повод да се въведат вътрешни промени в системата на управление на ОПОС. След 03.2014 г. УО и МЗ се сливат в създадената нова Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“<sup>27</sup>. Идеята е по този начин да се реши проблемът с неоптималния начин на работа на двете паралелни звена в една и съща административна структура. Проблеми възникваха досега и при делегирането на задачи и носенето на отговорност за изпълнението им. Освен това се създаваше усложнена комуникация и накъсване на процесите, което води до забавяне на дейностите по управлението на ОПОС<sup>28</sup>.

Друга причина за допуснатите нередности е свързана със законови промени и прехвърляне на отговорности по контрол. Съществуват несъответствия на процедурите по обществени поръчки с изискванията на Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки. Според министъра на околната среда Искра Михайлова промените в Закона за обществените поръчки от 2011 г. са важен фактор в този случай. С промените в закона задължението за предварителен контрол е преместено от Управляващите органи на ОП към Агенцията за обществени поръчки. Възможно е това прехвърляне на отговорности да е причина много от нередностите да бъдат пропуснати.

В заключение можем да кажем, че опитът и грешките при прилагането на европейската политика в областта на околната среда чрез инструментите на Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“ ни дават важни уроци при формулирането на бъдещата Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020“. Не трябва да забравяме, че като част от ЕС България поема ангажименти за спазване на едни от най-високите екологични стандарти в света. Спазването на тези стандарти изисква инвестиции, чийто източник могат да бъдат фондовете на ЕС. По тези причини управлението на европейските фондове е основното предизвикателство за България по пътя на изпълнението на екологичните стандарти на ниво ЕС. Така ЕС освен че задава стандарти, отпуска и значителни ресурси с цел държавите членки да могат по-лесно да постигнат тези стандарти. България, а и всяка друга държава членка е длъжна да спазва общите стандарти, като в противен

---

<sup>27</sup> Постановление № 58/14.03.2014 г. на Министерския съвет.

<sup>28</sup> Доклад от министъра на околната среда и водите до министър-председателя относно проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на нормативни актове.

случай може да посрещне съпоставящи санкции. Това е сигурно. От друга страна обаче, съвсем не е сигурно доколко България ще може да се възползва от възможностите, които европейските фондове създават за достигане на тези стандарти. При недостатъчно ефективно и още по-важно - при неправомерно управление на европейските средства, Европейската комисия е в правото си да спре плащанията към страната, докато не бъдат поправени нарушенията. В момента сме свидетели именно на такова спиране. От управлението на програмата зависи по кой път ще продължим.

### **Библиография:**

Георгиев, О. (04.04.2014), „МОСВ = Малко Объркахме Сметките Ви“, в. „Капитал“, достъпно на 08.05.2014 г.

Договор за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз, ref. OJ L 157, 21.6.2005 г.

МОСВ (2007), Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“.

МОСВ (2010), „Национална програма по управление на дейностите по отпадъците“.

МОСВ (2014), „Нарушения, свързани с възлагането и изпълнението на обществени поръчки“, достъпно на 08.05.2014 г. на [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ukazania/narushenia\\_obshtestveni\\_porachki.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ukazania/narushenia_obshtestveni_porachki.pdf)

НСИ (2014), „Електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници“.

НСИ (2014), „Водопроводна и канализационна мрежа - общо за страната“.

ОПОС (2014), „Напредък“, достъпно на 22.05.2014 г. на <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/napredak/26>

Eurobarometer (2011), 'Attitudes of European citizens towards the environment', accessed on 02.06.2014 on [http://ec.europa.eu/environment/pdf/ebs\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pdf/ebs_365_en.pdf)

McCormick, J. (2001), *Environmental policy in the European Union*, London: Palgrave.

Jordan, A. ed. (2013), *Environmental policy in the European Union: actors, institutions, and processes*, London: Routledge.



**ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ -  
ИКОНОМИКА И/ИЛИ ПОЛИТИКА**

Сборник от доклади

Софийски университет „Свети Климент Охридски“  
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2014 г.

ISBN 978-954-8702-29-4

**MINERVA**

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

