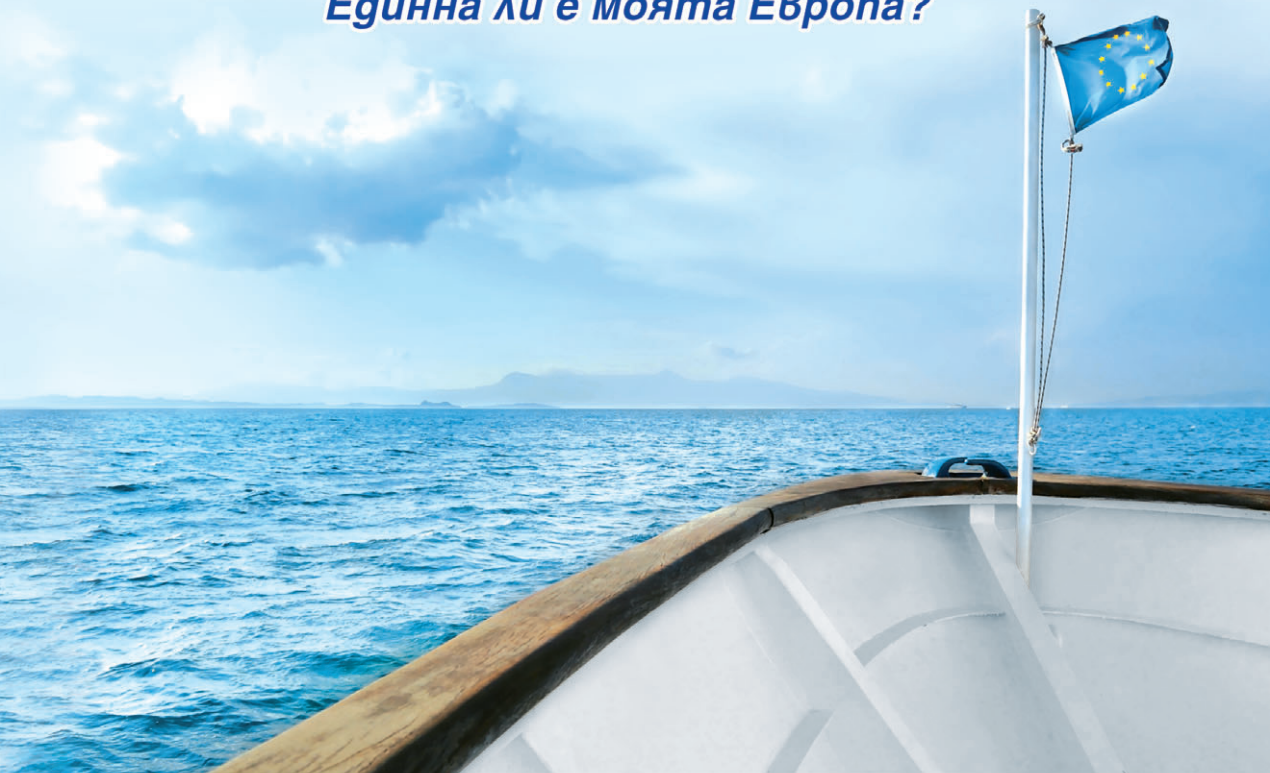


СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ  
· СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ ·  
И ФОНДАЦИЯ · ХАНС ЗАЙДЕЛ ·



# *Моята Европа е...*

*Близо ли е моята Европа?  
Конкурентоспособна ли е моята Европа?  
Единна ли е моята Европа?*



София, 2015 г.

**Доклади от научна конференция**  
на випуск "Лудвиг ван Бетовен", специалност  
"Европеистика", СУ "Св. Климент Охридски"

# СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

---

Студентска научна конференция на випуск „Лудвиг ван Бетовен“,  
специалност „Европеистика“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
май 2015

## *Моята Европа е...*

Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2015 г.

Научна редакция:

Проф. д-р Ингрид Шикова

Доц. д-р Калоян Симеонов

Добрин Станев

# Съдържание:

Предговор: Европа е солидарност и отговорност <i>Проф. д-р Ингрид Шикова</i> .....	5
---	---

## **Първа част.**

### **Студентски доклади на випуск „Лудвиг ван Бетовен“**

Държавата на благоденствието - източник на демократичен дефицит, или защо ЕС ще бъде далеч от гражданите? <i>Стефан Рагов</i> .....	11
Какво направи досега ЕС за гражданите си? <i>Мирем Кабил</i> .....	22
„Еразъм+“ през погледа на българските студенти - възможност за придобиване на „ноу-хау“ или програма за развитите държави - членки на ЕС? <i>Славя Бижева</i> .....	27
Доброволчеството - възможности за развитие и активна гражданска позиция <i>Александра Атанасова</i> .....	36
Предимства и недостатъци на членството в еврозоната <i>Мария Маринова</i> .....	43
Дигиталният пазар през призмата на сигурността и има ли той почва у на(Е)С? <i>Лилиан Никифорова</i> .....	47
Европейски енергиен съюз и възобновяеми енергийни източници <i>Елисавета Павлова</i> .....	57
Единни в многообразието <i>Мария Никодимова Георгиева</i> .....	66
Моята Европа е нестабилна <i>Теодора Чопанова</i> .....	73
Сепаратистки настроения в Европа - Шотландия и Каталуния <i>Мария Димитрова Георгиева</i> .....	77
Европейският съюз - един глас, многогласие или мълчание на международната сцена <i>Нели Калинова</i> .....	87

Ролята на санкциите във външната политика на Европейския съюз <i>Венцислава Градевска</i> .....	96
--	----

## **Втора част.**

### **Доклад на студенти от випуск „Викор Юго“ и випуск „Проф. Иван Шишманов“**

Изборите за Европейски парламент - пример за отдалечаване от Европа <i>авторски колектив от студенти от випуск „Викор Юго“ и студенти от випуск „Проф. Иван Шишманов“</i> <i>под ръководството на доц. г-р Мирела Велева</i> .....	107
---	-----

## **Трета част.**

### **Докторантски доклади**

„Проектът е съфинансиран по ОП „Конкурентоспособност“ - и какво от това? <i>Кирил Стойчев</i> .....	133
Политически и икономически пречки пред България за участие в механизма на обменни курсове (ERM II) <i>Христо Панев</i> .....	148
Предизвикателства пред ЕС по пътя към изграждане на съюз на капиталовите пазари <i>Иван Нейчев</i> .....	165
Фигурата на финансовия омбудсман - приложима ли е за България? <i>Снежанка Колева</i> .....	178
SOLVIT - изграждане, същност и потенциал <i>Димитър Александров</i> .....	185
Фокусиращите събития като фактор за формиране на дневния ред на Европейския съвет <i>Виктор Михайлов</i> .....	194
Секуларизация и религиозната идентичност в Европа <i>Диана Тюркеджиева</i> .....	201
Пародията - начин на употреба <i>Милена Демирева</i> .....	214
Да продаваш горещ въздух - Европейската схема за търговия с емисии и България <i>Добрин Станев</i> .....	222

# Предговор

## Европа е солидарност и отговорност

Наричат обединяването на държавите, които до вчера са воювали помежду, „европейското чудо“. В Европейския съюз са претворени след двете световни войни идеите за помирението, за демокрацията, за сигурността и придържането към мирното уреждане на конфликти, за солидарността между страните. Но нека не се заблуждаваме - претворяването на тези идеи не означава изчезване на противоречията и проблемите. Европейската интеграция никога не е била „дълга, спокойна река“. Въпросите, които стоят днес в дневния ред на Европейския съюз, са многобройни, остри и нетърпящи отлагане - безработицата и особено младежката безработица, надиганият се национализъм и етническата (не)толерантност, (не)възможността за разширяване с нови държави, бъдещето на европейската конструкция. Към тях е възможно да бъдат добавени поне още толкова, и то не по-маловажни от изброените. Търсенето на отговорите неминуемо ни води към установяването на причините за сегашното състояние на Европейския съюз. Те са многобройни и комплексни. Една от най-съществените от тях е недостатъчната способност на Европа да се променя бързо и да реагира адекватно на новите реалности, а това е свързано с понижена конкурентоспособност на световните пазари в условията на глобализация. Ако към това добавим демографския проблем - застаряващото население и осигуряването на пенсиите, иновационния проблем - сравнително бавното въвеждане в производството на новите открития, бюрократичния проблем - наличието на сериозна административна тежест за европейските компании, то картината на днешния Европейски съюз придобива реални очертания.

Но картината не би била пълна, ако не споменем хетерогенността в политически, икономически и социален аспект на днешния Европейски съюз с 28 държави членки. Колкото по-големи са различията между държавите членки, толкова по-трудно, дори невъзможно, става осъществяването на интеграционните политики по един и същ начин във всички страни. Споделянето на суверенитета на държавите членки и институциите на Европейския съюз води до усложненост и дори до обърканост. Често не става ясно кой точно взема решенията, а когато те се бавят, никой не поема отговорността за това. Сложното и трудно за прилагане законодателство е резултат от много компромиси между държавите членки, а тежките процедури на вземането на решения водят често до прекалено дълъг и не-ефективен законотворчески процес. Това прави Европейския съюз неясен и неразбираем за гражданите. Все повече се разпространява виждането, че Европейският съюз и процесът на вземане на решения в него са извън обществен контрол. Проблемът е, че тази дезориентация и невъзможност за въздействие се превръща в открита враждебност към Европейския съюз. Едно от големите предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз и с които трябва да се справи

успешно, за да продължи напред, е възраждане на доверието на гражданите в европейския проект.

Всъщност всеки европеец има „своята Европа“. За основателите на обединена Европа тя е голяма родина с общи ценности и изключителна цивилизация, които трябваше да бъдат опазени. За Вацлав Хавел „Европа е отечество на нашите отечества“. За някои Европа е преди всичко голям пазар (но както казва Жак Делор „Човек не може да се влюби в единен пазар“), за други тя е сложни регламенти и директиви, за трети е въпрос на чувства и принадлежност. Има схващания, че Европейският съюз трябва да бъде преди всичко икономически проект, други пледират за по-тесен политически съюз. Група държави членки настояват за нов тласък на социална Европа, други отдават по-голямо значение на пазара и конкурентоспособността. Ясно е, че съществуват противоречия между държавите членки, произтичащи от различните виждания за европейския проект. Би било нереално и свръхоптимистично да се предполага, че тези различия ще бъдат преодоляни, защото те са концептуални. По-реалистично е да се търсят онези глобални и съществени въпроси, по които постигането на консенсус е вероятно и възможно.

Постигането на този консенсус е жизнено необходимо за вдъхване на нов живот на европейския проект. Някои автори говорят за „Европа на меланхолията“ със симптоми на загуба на увереност и опора, бездействие, загуба на интерес към външния свят, затваряне в себе си, ниско самоуважение. Не е възможно дори и при най-силния еврооптимизъм за европейското обединение, да не бъде забелязано и другото изображение на Европа - уморена, отегчена, неспособна да влияе върху световното историческо развитие.

Именно поради това над редица въпроси си струва да се разсъждава задълбочено и прагматично - близо ли е Европа до гражданите, конкурентоспособна ли е Европа, единна ли е Европа? И основният сред тях е как да продължим заедно? А за да продължим заедно, е необходимо не само справянето с икономическите и финансовите последици от кризата, ограничаване на безработицата, повишаване на иновационния капацитет и конкурентоспособността. Бъдещето на ЕС на 28-те (а вероятно след известен период и повече държави членки) е свързано с разрешаване на проблемите на дисбалансите и на хетерогенността на ЕС, както и със засилването на ролята на солидарността.

Солидарността в Европейския съюз никога не е била обикновен, лесен и неприновен акт и все по-малко ще бъде такава. Ако говорим с изразните средства на „Декларацията Шуман“, „Европа няма да се създаде отведнъж, нито само с един-единствен план. Тя ще бъде изградена само с помощта на конкретни стъпки, създаващи преди всичко една солидарност de facto.“ Солидарността между държавите членки може да бъде разглеждана като фактор за общия напредък в интеграционния процес. Да я наречем „договорена солидарност“, защото солидарността не е била и не е сантиментална идея на мечтатели утописти, а част от едно прагматично пресмятане на интереси (и вероятно ще продължи да бъде такава). Формата на солидарност между държавите членки е компонент от системата на „пакетни сделки“, които свързват либерализацията с преразпределението. Може би в това



отношение най-красноречив е триптихът на Жак Делор - „конкуренция, която стимулира; сътрудничество, което заздравява; и солидарност, която обединява“. Всъщност всяка голяма стъпка в европейската интеграция включва своего рода договор за солидарност, или казано на еврожаргон „пакетна сделка“ - нека да си припомним, например, изграждането на единния пазар и активизирането на структурните фондове, изграждането на Икономическия и паричен съюз и създаването на Кохезионния фонд за четирите най-слаборазвити по това време държави от ЕС. Такава „пакетна сделка“ е необходима и в този момент от развитието на ЕС. Какъвто и да е бъдещият интеграционен проект на ЕС, неговият основен елемент трябва да бъде солидарността за постигането на кохезия между всички държави, участващи в него. Съществуването на огромните социално-икономически различия между държавите членки и региони не е в интерес нито на богатите, нито на бедните страни. Без намаляването на тези различия Европейският съюз трудно би могъл да бъде стабилен и да напредва по пътя на интеграцията. Тук не става дума за традиционните структурни фондове, а за една много по-мощна по своя характер операция за развитие на изостаналите в своето развитие региони. В противен случай различията не само няма да бъдат преодолени, а напротив - ще се задълбочат и ще изострят още повече съществуващите проблеми. Възможно е да се стигне до ситуация, в която най-бедният северозападен регион в България и в ЕС ще бъде напълно обезлюден, лекарите в България ще липсват, бедността и изостаналостта ще принудят все повече хора да напускат периферията на Европейския съюз. Икономическите, политическите и социалните последици ще бъдат неблагоприятни за целия Европейския съюз, а от това най-напред ще пострадат демокрацията и европейската интеграция.

В тази „пакетна сделка“ солидарността, обаче, задължително трябва да бъде съчетана с отговорност. Примерът с кризата на еврото показва до каква степен възстановяването на отговорността е съществено за дългосрочния дух на солидарност. Връзката между солидарност и отговорност става фундаментална. Това съчетание може да бъде наречено активна солидарност, тоест полагане на усилия и поемане на ангажименти от всички участници в този процес. Утопия ли е да очакваме солидарността да бъде демонстрирана напълно между държавите от един хетерогенен Европейски съюз? Може ли да бъде оставен да процъфтява егоизмът в държавите членки, изложени на общи опасности в съвременния свят? Ако отговорим утвърдително, това би означавало европейската конструкция да загуби основата, върху която е построена. Не може обаче да се отрече, че днес Европейският съюз не е устойчив. Духът на солидарност е заплашен от страхове и безпокойства, които национализмът и популизмът знаят как да експлоатират. Има крехък баланс между европейска солидарност и национален егоизъм, центростремителните и центробежните сили поддържат финно равновесие. В тези трудни условия, но в името на общото бъдеще, „солидарността на просветения егоизъм“ трябва да накара правителствата да идентифицират националните цели в една обща и дългосрочна стратегия за интеграция, а европейският проект да съчетае прагматичната диференциация с активната солидарност. Европейският съюз с интегрирано ядро и дезинтегрирана периферия не би могъл да постигне основната цел за единство на европейския континент.



*Студентите от специалност „Европеистика“ продължават традицията да търсят отговори на най-актуалните и на най-наболелите въпроси на европейската интеграция. Представените доклади на конференцията „Моята Европа е...“, организирана от випуск „Лудвиг ван Бетовен“, засягат разнообразни теоретични и практически проблеми. Сборникът съдържа три части. Първата част обхваща бакалавърските разработки на студентите от втори курс на випуск „Лудвиг ван Бетовен“. Втората част представя изследователска разработка на група бакалаври от випуски „Проф. Иван Шишманов“ и „Виктор Юго“- трети и четвърти курс. Третата част включва изследвания на докторанти в катедра „Европеистика“. Включените в сборника разработки са израз на разнообразието от европейски теми, които вълнуват студентите, както и на различната степен на тяхната подготовка и зрялост. За тях европейската интеграция не е „европейско чудо“, тя е професионално развитие и ежедневие. Но и в ежедневието винаги има парещи въпроси, чиито отговори трябва непременно да търсим. Успех на младите изследователи!*

*Проф. д-р Ингрид Шикова*

ПЪРВА ЧАСТ

# СТУДЕНТСКИ ДОКЛАДИ

на випуск „Луѓвиг ван Бетовен“



# Държавата на благогенствието - източник на демократичен дефицит, или защо ЕС ще бъде далеч от гражданите?

*Стефан Рагов*

„Избирателната активност на изборите за Европейския парламент (ЕП) продължава да бъде ниска. Брюксел изглежда далечен. Ако наистина желаем транснационална европейска демокрация, се нуждаем от голяма иновация в европейската политическа система. Реформи в избирателната система и в правилата, по които се управляват европейските партии, е необходима, за да засилим връзката между тях и европейските граждани.“<sup>1</sup> - заяви Бернд Хюнеман, вицепрезидент на European Movement International. А вие бихте ли отишли да гласувате на следващите избори, ако управлението в ЕП продължава да работи по същия начин?

„Демократичният дефицит е понятие, което в основни линии изразява аргумента, че Европейският съюз и различните му органи и институции страдат от липса на демократичност и изглеждат недостъпни за обикновените граждани, защото начинът им на функциониране е твърде сложен“<sup>2</sup>, става ясно от представеното определение за този феномен на официалната страница на ЕС. Същевременно, не по-малко срещано е твърдението, че ЕС се намира „далеч от гражданите“ не само поради някаква физическа отдалеченост, но и „далеч“ в смисъла на неразбиране на функционирането му поради неговата сложност, което пък е друга причина за посоченото явление, според разбиранията.

Проявлението на този феномен се наблюдава по-ясно от 1979-а година (преди това е разпознавано като проблем от Тиндемманс и Спинели), като от тогава насам ЕС все по-усилено се опитва да се справи с проблема. В резултат на тази тенденция договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница все повече увеличават правомощията на ЕП, осигурявайки му контрол върху Европейската комисия (ЕК) и по-голяма тежест в процедурите на съвместно вземане на решения. Този подход е следван и при Договора от Лисабон, който разширява бюджетните правомощия на Парламента, насърчава участието на гражданите чрез Европейската гражданска инициатива, засилва значението на диалога между тях и институциите, увеличава прозрачността в процеса на вземане на решения и опростява законовата основа на ЕС, свеждайки я до два договора.

Едновременно с това обаче избирателната активност на изборите за ЕП постепенно намалява, гражданското участие отслабва и се увеличава популярността на евроскеп-

<sup>1</sup> The case for common rules for EU democracy, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<sup>2</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm)

тичните движения, част от които дори триумфираха при последния вот. Защо след като ЕС претендира, че гласът на гражданите става по-значим, Съюзът става по-разбираем, информационно по-достъпен и по-прозрачен и сме заобиколени от толкова много информационни кампании, демократичният дефицит на практика се засилва? Защо говорим за този феномен, след като същите тези граждани са представени на ниво ЕС от своите демократично избрани държавни и правителствени ръководители в Европейския съвет, от демократично избраните си министри в Съвета на ЕС, от демократично избраните депутати в ЕП, които съвместно излъчват и състава на ЕК?

Двете явления не само са слабо обвързани, но и очевидно се разминават. Поради това настоящият текст ще има за цел да насочи вниманието към евентуални други причини за задълбочаващия се проблем с демократичния дефицит и по-точно: отделните социални модели, или така наречената държава на благоденствието, която държавите членки в ЕС прилагат. Възможно ли е държавата на благоденствието да отдалечава гражданите от Съюза, а моделите, които тя предлага, допълнително да стимулират самоизолирането на гражданите от демократичните процеси на европейско ниво (в по-малка степен и на национално), както и евроскептицизма, поради начин на функциониране, който не отговаря на изискванията на социално-икономическата обстановка?

За да успее да отговори на поставения въпрос, текстът се базира на академични изследвания в сферата на държавата на благоденствието (the welfare state), пречупени от автора през призмата на тезата на Питър Дракър, според когото държавата на благоденствието в качеството си на държава на „политическото разхищение“ „...*непрекъснато подкопава основите на свободното общество. Избраните представители буквално оскубват избирателите си и облагодетелстват отделни групи, формирани поради някакъв особен интерес, като по този начин си купуват техните гласове. Така те се отричат от идеята за гражданското поведение, което все повече се осъзнава. Избирателната активност проявява сериозна тенденция към устойчив спад и този факт доказва, че самите основи на представителното управление са подкопани. По същия начин във всички страни се забелязва и постоянно намаляване на интереса към дейността на управляващите, към ключовите проблеми, към правителствената политика. За сметка на това все повече расте броят на онези гласоподаватели, които преди да пуснат бюлетината, си задават въпроса: „Как ще ми помогне това?“*<sup>3</sup>

С цел това да бъде изпълнено, текстът ще премине през следните няколко етапа: зараждането на идеологическия модел за държава на благоденствието в Европа; нейното функциониране в условията на днешната социално-икономическа обстановка; като следствие от това политическите ефекти, които то причинява и тяхното влияние върху гражданското участие; както и основни връзки (мотиви и затруднения) между настоящото положение и евентуалното осъществяване на реформи.

Настоящият текст е базиран на няколко основни ограничения. Първо - поради все още неизяснената концепция и спорове за съществуването на европейски социален модел в настоящия текст понятието за социален модел в рамките на ЕС ще има предвид

---

<sup>3</sup> Дракър. П. (2000), Посткапиталистическото общество, София, 2000.

следните четири разновидности с присъщите им характеристики според класификацията на Andre Sapir<sup>4</sup>: *Нордически (Северна Европа)*, изразходващ най-много средства за социална защита и универсални социални блага, характеризиращ се с широка фискална намеса на трудовия пазар чрез различни политически инструменти и силни синдикални съюзи. *Англо-саксонски (Северозападна Европа)*, за който е характерно относително силно социално подпомагане на последна инстанция, при което средствата се насочват основно към хора в трудоспособна възраст. От значение са мерките за повишаване на здравната култура, както и условията, при които се получават средства. На пазара присъстват много на брой слаби синдикални съюзи, разпространяваща се тенденция за ниско заплащане, както и сравнително високи разминавания при месечните възнаграждения. *Континентален (Централна Европа)*, разчитащ основно на осигуровки, социални блага и пенсии. На пазара на труда синдикалните организации продължават да запазват силните си позиции; *Средиземноморски (Югоизточна Европа)*, характерен с високи трудови права и статус, ранно пенсиониране с цел защита на заетостта и колективно договаряне на заплатите.

Второ - темата на текста не е продукт на самостоятелно изследване, но различни нейни аспекти са засягани в научната литература, като сред по-важните от гледна точка на настоящото изложение са следните трудове: *The Three Political Economies of the Welfare State (Gosta Esping-Andersen)*, *World Economic Crisis and the Welfare State (Klaus Bush)*, *The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states (Giuliano Bonoli)*, *Globalization and the Reform of European Social Models (Andre Sapir)*, *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice (Anton Hemerijck, Ben Knapen, Ellen van Doorne)*.

Трето - текстът се базира основно и предимно на изброените и други изследвания, засягащи поставената тема, отколкото на първични източници. Причината за това е, че разглежданата тематика към момента може да бъде представена най-ефективно чрез анализите на споменатите автори, които в дълбочина познават държавата на благоденствието и нейните проявления в държавите - членки на ЕС.

Четвърто - изследователската активност по въпроса е в начална фаза и по-скоро маркира изходна позиция за бъдещо по-задълбочено изследване, отколкото завършен изследователски продукт.

## **Начало на благоденствието - импулс за пролетариата**

Начални импулси за развитието на съвременната концепция за държава на благоденствието могат да бъдат открити преди малко повече от век. По онова време, в отговор на зараждащите се социалистически идеи в обществото, целейки да избегне класова война, през 80-те години на XIX век Бисмарк въвежда различни социални придобивки за гражданите като здравно осигуряване, осигуровки при трудови зло-

---

<sup>4</sup> Sapir, A. (2006), *Globalization and the Reform of European Social Models*, Université Libre de Bruxelles (ECARES) and Bruegel.

полуки и пенсия за напреднала възраст, правейки първите крачки към установяването на модела на държавата на благоденствието (Дракър, 2000). Ако обаче обърнем поглед към същия социален модел в рамките на модерната държава, каквато я познаваме, можем да забележим, че работещите днес системи за социални придобивки са били изградени предимно от различни видове трудови организации, съюзи и кооперативи, в които основно е била представена работническата класа в обществото. В този ред на мисли, David Graeber отбелязва: „Много голяма част от тях са били въввлечени в самоосъзнаващ се революционен проект, който постепенно изгражда социалистически институции „отдолу нагоре“<sup>5</sup>. Един от идеолозите на осъществяването на комунизма - Вл. Ленин, възприема тази идея и очертаната рамка се вписва във визията за установяване на водещата роля на пролетарската класа. За целта той използва модела на германските пощенски услуги, създаден през 70-те години на XIX век в полза на общественото **благо** и характеризиращ се с изключително висока степен на бюрократизация, осигуряваща власт на организацията на работниците в него. „Един умен германски социалдемократ от миналия век отбелязва, че пощенските услуги в Германия са пример за социалистически икономически модел. Това е много вярно. В момента пощенските услуги са бизнес, организиран на базата на държавно-капиталистическия монопол. Империализмът постепенно трансформира всички тръстове в организации от подобен тип. Да организираме цялата национална икономика по модела на пощенските услуги, така че всички работещи в тях да не получават повече от „работническата заплата“, всички под контрола и лидерството на въоръжения пролетариат - това е нашата цел.“, твърди Ленин. Ако направим паралел, реално можем да установим, че самият СССР е изграден по същата система, заимствана именно от същата тази склонност на капиталистическите страни да прибягват към държавата на благоденствието. В допълнение към тези практически похвати, от теоретична гледна точка, както е известно, вследствие на реализиране на целите на същата тази комунистическа идеология, стъпваща върху посочените примери, би следвало да настъпи изкореняване на политиката, отмиране на държавата, т.е. постигане на едно аполитично общество, или казано с други думи - стимулиране на **гражданското политическо неучастие**.

## Благоденствието на индустриалната гържава в врата на услугите

В *The Trilemma of the Social Service Economy* (1998) Iversen и Wren твърдят, че вследствие на прехода от икономика, доминирана от манифактурното производство, към такава, доминирана от производството на услуги, модерните държави на благоденствието вече не са способни да запазят успеха си в едновременното насърчаване на заетостта и равенството в рамките на стегнатите бюджетни програми<sup>6</sup>. Правителствата и нациите се изправят пред трилемата между бюджетни ограничения, небалансирани доходи и ръст на заетостта. И докато е възможно да преследват две от тези условия едновременно, то не е осъществимо постигането и на трите. Ръст на заетостта може да бъде постигнат единствено с цената на дискриминация по отношение на доходите.

<sup>5</sup> Graeber, D. (2015), *Capitalism's secret love with bureaucracy*, [www.ft.com](http://www.ft.com).

<sup>6</sup> Iversen, T., Wren, A. (1998), *The Trilemma of the Social Service Economy*, Cambridge university press.



В същото време, ако доходите са справедливи, ръст на заетостта може да бъде генериран само чрез по-голяма заетост в публичния сектор с цената на по-високи данъци и вземане на заеми. В резултат доминацията на сектора на услугите, моделите на държавата на благоденствието се оказват остарели, което в комбинация със застаряващото население и промяната в структурите на домакинствата често изправя социалната държава пред бюджетен стрес.<sup>7</sup> Предизвикателствата, пред които се изправя тази система, са все по-комплексни. Осигуряването на защита на изкарващите заплати остава една от ключовите ѝ функции, но трансформацията на трудовия пазар, настъпила с посочените промени, означава, че стратегията на социалната държава не е ефективна, колкото е била при превенцията от бедност, при гарантирането на социална кохезия, отговаряйки на очакванията на гражданите в модерните демокрации. Това означава, че хората, които са поставени пред нови социални рискове или пред бедност, се увеличават. От значение е, че същите тези хора **не са граждански активни**. Междувременно, жените от тази категория все повече се обръщат към крайно леви политически формации, чиито лозунги отговарят на очакванията им за по-високо качество на живота в лицето на помощи за родители и деца<sup>8</sup>.

Видимо очертаните в началото на статията социални модели се различават, като в някои области разминаването между тях е сериозно. Поради това от гледна точка на ефективност и устойчивост всеки един от тях може да бъде анализиран по различен начин. В зависимост от ефикасността и равенството, които предоставя всеки един социален модел обаче, той е способен да формира определен тип политическа (не)активност или предпочитания (Sapir 2006). Онова, което се наблюдава, както отбелязва Bea Cantillon, е *липсата на връзка между икономически ръст, увеличаването на заетостта и бедността*<sup>9</sup>. Така например делът на хората (между 18 и 59 години) в ЕС, живеещи в домакинства, в които никой не работи (jobless households) по-скоро нараства, отколкото да намалява, въпреки целите на социалните модели. В ЕС делът на тези домакинства възлиза на 10,3% през 2003 г., докато през 2013 г. той достига 11,2%. Същото важи и за еврозоната, където през 2005 г. стойностите са били 9,5%, увеличили се до 11,1% през 2013 г.<sup>10</sup> За разлика от това, за периода 2004-2008 г. броят на хората (18-59 години) в ЕС, живеещи в работещи домакинства (job-rich households), е нараснал от 44% до 48%. В еврозоната за същия период се бележи повишение от 42% на 47%<sup>11</sup>. Както резултати, така и причини от и за тези показатели можем да търсим както в икономическата криза, така и едновременно в по-ефективните и в по-слабо ефективните социални модели.

Моделите, при които определянето на работната заплата (англо-саксонският и отчасти нордическият) е оставено на движението на пазарните механизми, са причина

<sup>7</sup> Pierson. P. (2003), *PostIndustrial Pressures on the Mature Welfare States*, Published to Oxford Scholarship Online.

<sup>8</sup> Bonoli, G. (2005), *The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states*, The Policy Press.

<sup>9</sup> Cantillon, B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, *Journal of European Social Policy*.

<sup>10</sup> Данни: Share of persons aged 18 - 59 who are living in households where no-one works, Eurostat.

<sup>11</sup> Според данните на Bonoli и Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU, Eurostat.

за това хората с по-ограничени способности да получават далеч по-малко възнаграждение, което да ги постави в ситуация на риск от бедност и изправяне пред други, нови социални рискове. При континенталните и средиземноморските системи, където минималният праг на месечно възнаграждение се определя от правителствата чрез щедро законодателство в негова подкрепа или чрез сътрудничество със синдикалните организации, заплатите на не толкова способните работници са защитени, но за сметка на това отварянето на нови работни места в тези сектори е ограничено, което означава, че много от тези хора остават безработни (Iversen and Wren, 1998). По отношение на друг фактор, който е от значение за професионалната реализация - образованието - населението (25-64 години), което разполага с най-малко средно образование, е най-голямо при държавите с нордическия и континенталния социален модел със съответно 81% и 80%<sup>12</sup>. Показателите пък са най-ниски при тези с англо-саксонски (78%) и средиземноморски модели (57%). Колкото по-ниски са тези стойности толкова по-висок е рискът от изпадане в социални рискове (Sapir 2006).

Повечето държави на благоденствието не успяват да напреднат в борбата срещу бедността и ниските доходи, по-специално сред населението в трудоспособна възраст. Първо, повишаващата се заетост облагодетелства безработните домакинства маргинално. Като следствие техният брой се повишава, докато този на работещите домакинства отбелязва по-значителен ръст. Второ, бедността сред безработните и домакинствата, в които живеят, се увеличава<sup>13</sup> в ЕС (Cantillon 2011). Според Andre Sapir: „В много страни държавата на благоденствието се е превърнала в **нещо силно неефективно**. Разчитайки на строги протекционистични към заетостта закони, във време на бързи промени, когато старите практики вече не са гарантирани, тя обезкуражава адаптацията към промяната и запазва статуквото“<sup>14</sup>.

## Политическото отражение на благоденствието

Резултатите от установените модели на държавата на благоденствието се отразяват върху политическата активност на гражданите. От 1979-а насам тенденциозно участието им на избори за ЕП се понижава, но едновременно с това все по-голямо разграничение се прави между еврооптимисти и европесимисти поради нарастващата популярност на евроскептични движения.

В държавите от Източна и Южна Европа, чиито социални модели са по-склонни към излагането на гражданите на социални рискове (високи са нивата на безработица и бедност) и към осигуряване на щедри придобивки, както стана ясно, също е налице намаляващата избирателна активност. В тези страни обаче, въпреки положението си, гражданите запазват високото си доверие в ЕС и институциите му<sup>15</sup>. Това кореспондира с представянето на проевропейските партии, които продължават да печелят евроиз-

<sup>12</sup> Дани: Upper secondary or tertiary educational attainment, age group 25-64 by sex, Eurostat.

<sup>13</sup> In work at risk of poverty rate by household type (source: SILC), Eurostat.

<sup>14</sup> Sapir, A. (2006), Globalization and the Reform of European Social Models, Université Libre de Bruxelles (ECARES) and Bruegel.

<sup>15</sup> Public opinion in the European Union, Spring 2014, European Commission, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). The continent-wide rise of euroscepticism, European Council on Foreign Relations, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

борите, докато евроскептичните не се радват на особена подкрепа. Очертаната в известна степен парадоксална на пръв поглед картина спира да буди любопитство, ако обърнем поглед към посланията, с които проевропейските партии печелят доверието на гражданите.

На последните избори за ЕП в Гърция лявата СИРИЗА триумфира с обещания за край на бюджетните ограничения и повишаване на жизнения стандарт чрез щедра социална политика. В Испания наредилите се на челните места се обявиха в подкрепа на действията от повишаване на пенсиите и заетостта (Народната партия и социалистите) до защита на работническата класа (Подемос)<sup>16</sup>. В България също преобладаваше дебата за европейското финансиране:

*„Има много битки, свързани с европейското финансиране, те не са за това какъв обем финансиране ще получи България. Парите са договорени.“<sup>17</sup>*

*„...ангажменти за промяна на икономическата и социалната политика, създаване на общи европейски механизми за формиране на минималната работна заплата, борба за равнопоставена и по-социална Европа... Да има пари за заплати, за детски надбавки, за социални осигуровки, за пенсии, да се върнат част от задълженията на държавата на българските фирми, да има план за нова индустриализация на България е само началото.“<sup>18</sup>*

От ДПС също наблегнаха на увеличаването на субсидиите от ЕС в България<sup>19</sup>, което им донесе 4 места в ЕП, докато от ББЦ (спечелили изненадващо висока подкрепа) изразиха желанието за „повече държава в социалните дейности“<sup>20</sup> и различни видове помощи.

Ако обърнем поглед към държавите - членки на ЕС от Централна, Северна и Западна Европа, може да се натъкнем на друго противоречие. Социалните им модели се оказаха далеч по-ефективни в сравнение с останалите, но в същото време в тези страни се появяват все по-големи огнища на евроскептицизъм, като антиевропейските партии дори се оказаха сред спечелилите последния евро в тях (Франция, Великобритания, Дания, възход в Германия). Според Mark Elchardus в основата на това явление е наративът за упадък на добродетелната и мирна държава на благоденствието, разпространен в Северозападна Европа. Той оказва влияние върху начина, по който хората разбират политиката, а много политици го използват в речите си. Това разбиране кара хората да се чувстват несигурни и страхливи, като повишава недоволството сред тях, а потърпевши са **не само изложените на социални рискове**, но и средната класа. Недоволството пък се изразява в това да се чувстваш незащитен, недоволен и неуважаван в междуличностните отношения, да чувстваш, че обществото става нетолерантно

---

<sup>16</sup> Elecciones europeas, El pais, [http://politica.elpais.com/tag/elecciones\\_europeas\\_2014/a/](http://politica.elpais.com/tag/elecciones_europeas_2014/a/).

<sup>17</sup> Т. Дончев, лидер в листата на ГЕРБ. Опорни точки: Какво казваха основните партии в кампанията за еврото, [www.capital.bg](http://www.capital.bg).

<sup>18</sup> С. Станишев, лидер в листата на БСП. Опорни точки: Какво казваха основните партии в кампанията за еврото, [www.capital.bg](http://www.capital.bg).

<sup>19</sup> Брюксел няма нужда от убеждаване, ние самите трябва да осъзнаем, че Европа може да дойде и в най-малкото село, [www.dps.bg](http://www.dps.bg).

<sup>20</sup> ББЦ с облекчения за бизнеса, ако наеме млади хора, [www.politikata.net](http://www.politikata.net).

и агресивно, а изискванията в работата ти - все по-големи<sup>21</sup>. Не по-малко е влиянието на медиите в подобна обстановка, към които гражданите се обръщат, за да се опитат да изяснят положението си. Страхът на хората допълнително се подклажда от медийния дискурс за зле изглеждащите имигранти<sup>22</sup> и терористи. От своя страна това увеличава чувството на незащитеност, което отново води до недоволство.

Медиите пък са основополагащи за начина, по който политически действат гражданите. Те гласуват по два начина, задавайки си следните въпроси: „Какво правя аз?“ и „Какво прави обществото?“. И докато преди време те са се влияели по-скоро от първия въпрос, сега отдават по-голямо значение на втория (Elchardus 2009). Когато гледат към себе си, те се фокусират върху финансовото си състояние, работата и щастието си. За да разберат какво се случва с останалите обаче, те се обръщат към медиите. А състоянието и настроението в останалите в обществото формира техния вот. Мотивиране на избора по този начин - в зависимост от мнението на останалите - нарушава връзката между избирателите и избраните, респективно и тази между очаквания и реалност.

Повишава се и етническото напрежение, а европейските държави на благоденствието са уязвими към неговото установяване. Северозападна Европа исторически не се слави с безпроблемна интеграция на имигрантите. Докато недоволството сред средната класа расте, а бенефициентите на социални помощи стават зависими от тях, се изострят отношенията между местните и останалите. Така същите хора, които само до преди няколко години са се борили за ограничаване на държавната интервенция, сега настояват за използването ѝ като единствения ефективен инструмент (Elchardus 2009).

Докато в Югоизточна Европа политическият дискурс относно европейското финансиране в комбинация с установените социални модели все още осигурява успех на проевропейските партии, то в Централна и Северозападна Европа желанието за капсуловане в рамките на националната държава и за използването ѝ като единствен ефективен инструмент, пример за което е антиимигрантската реторика на политически партии в Обединеното кралство (ЮКИП) и Франция (Национален фронт), ускорява възхода на евроскептичните движения и партии. По този начин условно разграничаваме двете основни различни настроения на гражданите по отношение на ЕС в зависимост от проявлението на държавата на благоденствието в държавите членки. В същото време обаче, изключвайки еврооптимизма или евроскептицизма, доколкото те са породени от държавата на благоденствието, едно явление е валидно за целия ЕС - постоянстваща по-висока избирателна активност на национални избори в сравнение с тази по време на европейски<sup>23</sup>. Така например от началото на XXI век средната стойност на избирателната активност в държавите членки на избори за национален парламент е около 70%, докато на избори за европейски парламент - около 45%. Предвид начина на функциониране на държавата на благоденствието, това не изглежда толкова нелогично. От една страна, ЕС не разполага с правомощията да предоставя на гражданите социални

---

<sup>21</sup> Elchardus, M. (2009) , *Social Discontent in European Welfare States*, Anton Hemerijck, Ben Knapen, Ellen van Doorne / Amsterdam University, Press, Amsterdam 2009.

<sup>22</sup> Един от ключовите ходове за успеха на британската UKIP.

<sup>23</sup> Данни: Voter turnout in national and EU parliamentary elections, Eurostat.

придобивки, засягащи здравеопазване, образование, пенсиониране и размер на пенсиите, определяне на минимален праг на месечно възнаграждение, социални помощи и др. От друга страна, тези придобивки и тяхното бъдеще зависят от държавата на благоденствието именно на национално ниво, свързани са директно с личния живот на гражданите, което повишава интереса към националните избори.

Същевременно се наблюдават и резултати от стимулирането на гражданското участие, което държавата на благоденствието възпроизвежда както на европейско, така и на национално ниво. Вследствие на този ефект се появява тенденцията избирателната активност да намалява и на двете равнища. Например, на национални избори за парламент (усреднено за ЕС-28) тя постепенно се понижава от 77,4% през 1990 г. до 67,9% през 2013 г., докато на избори за ЕП бележи спад от 61,99% през 1979 г. до 42,54% през 2014 г.<sup>24</sup>

## Извод: благоденствие в реформи

В съвременната социално-икономическа обстановка в резултат на технологичните промени и превземането на икономиката от сектора на услугите за сметка на индустриалния сектор, държавата на благоденствието и различните модели, в които тя се изразява се оказват в известна степен стимул за отдалечаване на гражданите от демократичния процес. Това „задъхване“, започнало в началото на 80-те, тенденциозно се увеличава, което пък съвпада с разширяващата се пропаст между ЕС и неговите граждани, която в последните години достигна до явен евроскептицизъм. Чрез начина си на действие, най-вече на полето на трудовия пазар, по един или друг начин в различните социални модели държавата на благоденствието задълбочава разликите в самото общество, излагайки все повече хора на социални рискове, поради невъзможността си за увеличаване на заетостта в резултат на силно защитените трудови права, или поради гъвкавия режим на наемане на работа, водещ до висок дял на получаващите ниски заплати.

По този начин се стимулира гражданската неактивност, като избирателите по-често формират избора си в зависимост от преразпределителните функции на националната държава, а ЕС не разполага с този вид правомощия. На югоизток гражданите продължават да бъдат проевропейски настроени, водени от финансирането на ЕС, представено им от националните партии като основна цел.

Мястото, на което двата компонента - ЕС и държавите членки - се пресичат, е общият пазар. Но онези, изложени на социални рискове, са най-малко склонни да приемат промени, които, ако бъдат извършени, биха довели до затруднения в краткосрочен план. През последните години на ниво ЕС често се представят стратегии за повишаване на заетостта и реформиране на трудовия пазар, а в същото време това са области, зависещи от индивидуалните решения на държавите членки. Така по-скоро наблюдаваме бездействие, което допълнително затруднява обстановката, повишавайки недоволството сред

<sup>24</sup> Данни: Voter turnout in national and EU parliamentary elections, Eurostat. Voter turnout in the European Parliament Elections in the European Union (EU) from 1979 to 2014, Statista.

гражданите. Достига се до момент, в който поведението им се настройва както против тежкото икономическо състояние, така и против мерките, предвидени за справянето с него. А колкото по-добре работят националните трудови пазари, толкова по-лесно е да се извърши реформата на общия пазар и обратното (Sapir 2006).

На северозапад политиката на държавата на благоденствието води до опит на обществото да се капсулова в рамките на националната си държава, което предизвиква евроскептичните движения. Както отбелязва А. Moravcsik: *„Отрицателните вотове на френския и холандския референдум през 2005-а са израз на реакцията на онези, които са уплашени от безработицата, реформите на трудовия пазар, приватизацията и консолидацията на държавата на благоденствието* (т.е. от попадане на социалната политика в изключителните правомощия на ЕС за сметка на националната държава) “<sup>25</sup>.

За да се постигнат необходимите промени, за да се направят крачки в посока справяне с демократичния дефицит в ЕС, от значение е реформата в държавата на благоденствието. Възможно ли е обаче ЕС да бъде основен играч по отношение на трудовия пазар и социалната политика, като едновременно с това да установи модел, отговарящ на съвременното социално-икономическо положение? Общият пазар и конкурентната политика ще бъдат крайъгълен камък за този процес. Реформите в стоковите и капиталовите пазари не само насърчават производителността, но заедно с това ускоряват реформите на пазара на труда до такава степен, че да се увеличи търсенето на работна ръка и заетостта (Sapir 2006) - мотив, който присъства и в Бялата книга за завършването на общия пазар от 1985-а, където може би има отговор:

*„Европа е на кръстопът. Или продължаваме напред с непоколебимост и решително, или се връщаме назад към посредствеността. Сега можем да решим да завършим интеграцията на икономиките в Европа или поради липсата на политическа воля да се изправим пред неизбежните проблеми, да оставим Европа да се развие просто в нещо повече от зона за свободна търговия.*

*Разликата е огромна. Добре развитата зона за свободна търговия предлага значителни предимства, това е нещо много по-добро от онова, което съществуваше преди Договора от Рим; по-добро дори от това, което съществува днес. Но то ще се провали и ще се провали печално в опита си да освободи енергията на хората в Европа; ще се провали в използването на огромните европейски икономически ресурси по най-ефективния начин и ще се провали в задоволяването на **стремежа на хората в Европа**“.*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Moravcsik, A. (2005), Europe without illusions, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, University Press of America.

<sup>26</sup> Completing the internal market, White paper from the Commission to the European Council, 28-29 June 1985, Milan, www.europa.eu.

## Използвана литература:

1. The case for common rules for EU democracy, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)
2. Дракар. П. (2000), Посткапиталистическото общество, София, 2000
3. Sapir. A. (2006), Globalization and the Reform of European Social Models, Université Libre de Bruxelles (ECARES) and Bruegel
4. Graeber, D. (2015), Capitalism's secret love with bureaucracy, [www.ft.com](http://www.ft.com)
5. Iversen. T., Wren. A. (1998), The Trilemma of the Social Service Economy, Cambridge university press
6. Pierson. P. (2003), PostIndustrial Pressures on the Mature Welfare States, Published to Oxford Scholarship Online
7. Bonoli, G. (2005), The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, The Policy Press
8. Cantillon, B. (2011), The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, Journal of European Social Policy
9. Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU, Eurostat
10. Upper secondary or tertiary educational attainment, age group 25-64 by sex, Eurostat
11. Share of persons aged 18 - 59 who are living in households where no-one works, Eurostat
12. In work at risk of poverty rate by household type (source: SILC), Eurostat
13. Public opinion in the European Union, Spring 2014, European Commission, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
14. The continent-wide rise of euroscepticism, European Council on Foreign Relations, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)
15. Elcciones europeas, El país, [http://politica.elpais.com/tag/elecciones\\_europeas\\_2014/a/](http://politica.elpais.com/tag/elecciones_europeas_2014/a/)
16. Опорни точки: Какво казваха основните партии в кампанията за евровота, [www.capital.bg](http://www.capital.bg)
17. Брюксел няма нужда от убеждаване, ние самите трябва да осъзнаем, че Европа може да дойде и в най-малкото село, [www.dps.bg](http://www.dps.bg)
18. ББЦ с облекчения за бизнеса, ако наеме млади хора, [www.politikata.net](http://www.politikata.net)
19. Elchardus, M. (2009), Social Discontent in European Welfare States, Anton Hemerijck, Ben Knapen, Ellen van Doorne / Amsterdam University, Press, Amsterdam 2009
20. Moravcsik, A. (2005), Europe without illusions, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, University Press of America
21. Completing the internal market, White paper from the Commission to the European Council, 28-29 June 1985, Milan, [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
22. Busch, K. (2010), World Economic Crisis and the Welfare State, International Policy Analysis;
23. Esping-Andersen, G. (2008), The three political economies of the welfare state, Canadian Review of Sociology



# Какво направи досега ЕС за гражданите си?

*Мирем Кабил*

Ако до 21-ви век националната държава е била водеща, то днес нова политическа форма на международна интеграция оспорва господството ѝ. Европейският съюз е един съвременен етап от глобализацията на човешкия свят и като такъв има огромно значение за бъдещето на цялото човечество. Днес европейският социален модел служи за пример на света. ЕС постига по-голяма продължителност на живота на хората, по-ниска заболяемост от сърдечни заболявания и от рак, по-ниска детска смъртност, (за разлика от САЩ например). Системата за здравно осигуряване е по-рационална, обхващаща всички, и то с около два пъти по-малко средства.<sup>1</sup>

Заслугите на Европейския съюз са големи. Той помага на своите граждани, предоставяйки им много възможности. Въпреки това „повечето от половината от българите не виждат съществена промяна в страната ни в началото на осмата година от членството ни в ЕС“ - сочат данните от проучване на „Алфа Рисърч“, проведено в периода 18-22 януари 2014 г. сред 1050 пълнолетни граждани в България. Само според 1/3 от респондентите България е спечелила от присъединяването ѝ към ЕС, като половината от тях са посочили лични ползи от него. Тези запитани са най-вече живеещите в София, по-младите и хората с по-високо образование и доходи.<sup>2</sup>

Съюзът бива недооценен, а мнозинството от запитаните в България (58 %) дори не са запознати с някои свои права. Това сочи проучването на Евробарометър от 2013 година за степента на запознатост на българите с правата им като европейски граждани. Над една трета от запитаните биха искали да знаят повече за правата си за работа, други (една четвърт) - за пребиваване, а трети - за получаване на медицинска помощ в друга страна - членка на ЕС.<sup>3</sup> Затова в моя доклад аз ще обърна внимание върху постиженията на ЕС в социален план.

Още в самото начало ЕС спира противопоставянето на народите и превръща заклетите врагове в добри съседи, както и укрепва сътрудничеството и увеличава богатството на държавите в Европа, като техните граждани вече се радват на свободата и високия жизнен стандарт, какъвто хората в повечето други части на света не познават.

---

<sup>1</sup> Енев, Никола. Как да постигнем успех в ЕС. Сиела, 2008.

<sup>2</sup> Според проучването 73% от българите не виждат полза от членството в ЕС, [http://offnews.bg//news/Общество\\_4/73-от-българите-не-виждат-полза-от-членството-в-ЕС\\_298261.html](http://offnews.bg//news/Общество_4/73-от-българите-не-виждат-полза-от-членството-в-ЕС_298261.html).

<sup>3</sup> Близко 60% от българите не знаят достатъчно за правата си като граждани на ЕС, 22.02.2013, <http://www.mediapool.bg/blizo-60-ot-balgarite-ne-znyat-dostatachno-za-pravata-si-kato-grazhdani-na-es-news203223.html>.

Днес всеки един европейски гражданин може да се придвижва свободно в рамките на територията на държавите членки, да кандидатства за всяко работно място, обявено в рамките на ЕС (с изключение на някои длъжности, които са изрично споменати - напр. някои длъжности в държавната администрация), да работи извън своята държава, включително и да развива собствен бизнес в друга държава членка и да се ползва от системите за социално осигуряване. Освен това благодарение на взаимното признаване на дипломите и квалификациите на гражданите, той получава възможността да продължи обучението или работата си във всички държави членки по-лесно и по-евтино. Правото на ЕС забранява всякаква дискриминация с оглед на гражданството.

Европейските граждани влизат в друга държава членка с лична карта или паспорт и не се изисква от тях виза или мотив за пътуването, а при пребиваване за повече от три месеца се изисква някое от условията - да работят или да имат собствен бизнес в съответната страна; да са студенти или да имат достатъчно средства да се издържат; да имат пълна медицинска застраховка. Те придобиват правото на постоянно пребиваване в съответната страна след петгодишно непрекъснато законно пребиваване (т.е. отсъствие не повече от 6 месеца в рамките на 1 календарна година).

Гражданството на ЕС включва освен свободно движение и пребиваване в Европейския съюз и избирателни права. Според договорите за ЕС: „...всеки гражданин на Съюза, който живее на територията на страна членка, на която той не е гражданин, има право да избира и да бъде избран в местни избори в държава членка, на територията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. (т.1) или да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент в държавата членка, където пребивава при същите условия, както и гражданите на тази държава. (т.2)<sup>4</sup>

ЕС предоставя на гражданите си закрилата от дипломатическите и консулските органи на всяка друга държава членка на територията на страни, които не са членки на ЕС и в които собствената му държава членка няма представителство, в ситуации като: изгубен или откраднат документ за самоличност, насилие, болест или смърт в чужбина, тежко престъпление, арест или задържане, помощ при извънредни обстоятелства и природни бедствия.

Гражданите на Съюза и постоянно пребиваващите на негова територия лица могат лесно да се обърнат към институциите му, като използват майчиния си език и да получат отговор на същия език, с искане или жалба, както и като подадат петиция до ЕП. Петицията трябва да е на тема, която е свързана с дейността на ЕС и засяга пряко лицето, което я подава. Всеки, който живее в държава - членка на ЕС, може да сезира Европейския омбудсман относно случай на „лошо администриране“, допуснат от страна на институция или служба на ЕС. Лошо администриране е налице тогава, когато една институция не действа съобразно закона, не зачита принципите на доброто администриране или нарушава правата на човека.

Европейските граждани имат достъп до европейския единен пазар, предлагаш голям избор на стоки и услуги. В рамките на Съюза действат правила, гарантиращи защитата

---

<sup>4</sup> Член 22 на ДФЕС (предишен чл. 19 от ДЕО).

на потребителите, техните интереси и безопасността им в редица сфери (например безопасност на стоките и храните; гаранция на продуктите; прозрачност на цените; защита от несправедливи договорни условия и бизнес практики).

От 2012 г. европейските граждани имат право на европейска гражданска инициатива. Това е инструмент, който им дава възможността активно да участват в политиките на ЕС. Той представлява покана към Европейската комисия да предложи законодателство по въпроси в компетенциите на ЕС. Гражданската инициатива трябва да бъде подкрепена от един милион души от най-малко 7 държави - членки на ЕС. Във всяка от тези 7 държави се изисква достигането на минимален брой поддръжници (за България е 13 500). Подписите трябва да са удостоверени от компетентни органи във всяка държава членка и Комисията има три месеца, за да проучи инициативата и да вземе решение какви действия да предприеме<sup>5</sup>.

Стотици примери могат да се дадат, които да докажат колко много възможности ни предоставя членството - можем да купуваме стоки в страните от ЕС - лично, по интернет, по телефона или по пощата, и то без да плащаме предварително; цената на международните ни разговори в ЕС намалала с 80 процента; можем да получаваме безплатна спешна помощ навсякъде на територията на ЕС, ако разполагаме със съответния формуляр от националната здравна каса; като потребители можем да ползваме редица права за връщане на закупени стоки; шофьорските ни книжки, издадени в една европейска страна, важат във всяка друга, ако са със снимка и отговарят на стандартите на ЕС; по-лесно се пътува с домашните любимци, ако имат паспорт със сертификат за ваксинация и идентификация - татуиран код на кожата или микрочип.

По парадоксален начин обаче успехът на Съюза е същевременно причина за неговото недооценяване. Великобритания реши да организира референдум за евентуалното излизане от Европейския съюз. Допитване в страните от ЕС показва, че далеч не всички искат да живеят „под диктата“ на Брюксел. На второ място след британците, най-много от Съюза искат да излязат холандците - 42% от тях не желаят да са част от голямото семейство. Трети в класацията са гърците. Това сочи проучването, извършено по поръчка на Gallup International.<sup>6</sup>

Много от постиженията на ЕС са станали толкова самоочевидни за хората, че те вероятно биха ги забелязали, едва когато изчезнат. Да си представим, че на границите и летищата отново се въведат визи и проверка на паспортите, че не навсякъде има надеждни стандарти за хранителните продукти, свобода за изразяване на мнението на пресата (която Унгария днес не съблюдава, поради което страната е подложена на критики), че не би било възможно студенти и работници да могат да си намират лесно работа извън своята страна, без да срещат големи бюрократични пречки, че при пътуване до Мадрид, Париж и Рим постоянно трябва да се обменят пари и да се следят

---

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива.

<sup>6</sup> Богданова, Милена. Британците искат да се отърват от ЕС, а германците - да си върнат марката. 27.12.2014, <http://fakti.bg/world/125854-britancite-iskat-da-se-otarvat-ot-es-a-germancite-da-sivarnat-markata>.

обменните курсове. За нас „родината Европа“ се е превърнала във втора природа и може би точно това би могло да стане и причината да я загубим толкова лекомислено.

В тежките години на кризата може би ще си дадем сметка какъв късмет сме имали, че България успя да стане пълноправен член на ЕС, защото в противен случай имаше вероятност да бъде в положението на Украйна. Успяхме да се присъединим към НАТО и ЕС и да направим големи крачки към интеграцията в сравнително благоприятен момент, което сега ни помага, макар и често да изразяваме недоволство. Факт е, че сме в една здрава институционална рамка, каквато е ЕС. Имаме достъп до трудовия пазар, до университети, до възможности за развитие, които за страните извън ЕС не са достъпни по същия начин и те нямат същата перспектива бързо да преодолеят последициите от кризата.

Преди 25 години ние, гражданите от Източна Европа, не смеехме да повярваме, че от затвореното можем да преминем към отвореното общество - общество, което възплъщава демокрацията, цени мобилността и свободния избор. Днес този път е извървян. Макар и дълъг, той си струваше. Не само успяхме да се върнем към свят, от който бяхме насилствено откъснати, но и този път много ни доближи до европейските граждани от страните, към които „пътувахме“. Поривът да сме част от подредения европейски свят, залагащ на солидарността, на социалния модел, ни накара да извършим поредица от важни икономически и други реформи. Опитът на европейските държави беше използван за въвеждането на „добри практики“ в страните ни. С върховенството на закона, уважението към правата на човека, отричането на смъртното наказание и закрилата на малцинствата, ЕС се наложи като модел на съграждане на свобода и просперитет и откажем ли се от него, всъщност тогава наистина ще разберем колко ценен е бил и колко заслуги е имал за всеки свой гражданин поотделно. Затова според мен членството ни в ЕС е не само предимство, а и предизвикателство. То е свързано както с по-добри възможности за постигане на успехи, така и с повече задължения за българските граждани, стига да осъзнаем, че ЕС - това сме ние. Въпросът не е вече какво можем, а какво правим и как използваме новата си „сила“ и предимство. Наша отговорност е да познаваме и да защитаваме правата си, да гласуваме на изборите за Европейски парламент, да споделяме идеи и да участваме в организацията на инициативи и събития.

### **Използвана литература:**

1. Изследване: 73% от българите не виждат полза от членството в ЕС, 11.02.2014, [http://offnews.bg/news/Общество\\_4/73-от-българите-не-виждат-полза-от-членството-в-ЕС\\_298261.html](http://offnews.bg/news/Общество_4/73-от-българите-не-виждат-полза-от-членството-в-ЕС_298261.html)
2. Ангелов, Георги. Европейският съюз - предимства за България, 09.08.2006, <http://ikonomika.org/?p=83>
3. Положителни страни от членството на България в ЕС, 24.01.2012, [http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu\\_glance/positive\\_membership/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu_glance/positive_membership/index_bg.htm)
4. 50 ползи от членството в ЕС. в. „Индепендънт“, 27 март, 2007, <http://e-vestnik.bg/276>

5. Богданова, Милена. Британците искат да се отърват от ЕС, а германците - да си върнат марката. 27.12.2014, <http://fakti.bg/world/125854-britancite-iskat-da-se-otarvat-ot-es-a-germancite-da-si-varnat-markata>
6. Симеонов, Калоян. Ползи и разходи за България от членството в ЕС. София, 2005
7. Енев, Никола. Как да постигнем успех в ЕС. Сиела, 2008
8. Бек, Улрих. Германска Европа: новите властови пейзажи под знака на кризата. Критика и хуманизъм, 2012
9. Кунева, Меглена. Европа на гражданите: Граници и разширения. Колибри, 2007
10. Фондация „Фридрих Еберт“. България в Европейския съюз - очаквания и реалности. София, 2008
11. Молева, Вяра. Кожухарова, Деница. Какви са правата ми като европейски гражданин?, <http://pravatami.bg/124>
12. Близко 60% от българите не знаят достатъчно за правата си като граждани на ЕС, 22.02.2013, <http://www.mediapool.bg/blizo-60-ot-balgarite-ne-znayat-dostatachno-za-pravata-si-kato-grazhdani-na-es-news203223.html>
13. Шикова, Ингрид. Европа на гражданите, Информационно бюро на Европейски парламент в България, 2013

# „Еразъм+“ през погледа на българските студенти - възможност за придобиване на „ноу-хау“ или програма за развитите държави-членки на ЕС?

*Славяя Бижева*

„Определено смятам, че програмата за студентска мобилност „Еразъм+“<sup>1</sup> би спомогнала за по-нататъшната професионална реализация на един предприемчив студент. Именно затова тя е и сред най-успешните програми на Европейския съюз, но предвид разликата в социално-икономическия стандарт на живот съм на мнение, че това е програма за икономически развитите държави - членки на Европейския съюз.“ Това е мнение на 20-годишна студентка бакалавър по европеистика в СУ „Св. Климент Охридски“. Всъщност, за да си спечеля още от първите редове доверието ви, ще споделя, че това беше моят отговор, когато реших да се захвана с написването на този доклад. Няколко въпроса обаче не ми даваха мира, а именно: какво възпрепятства българските студенти да се възползват от една толкова успешна програма; защо, предвид равните възможности за участие на държавите членки в програмата, тя сякаш остава недостижима за българските студенти или е достижима едва за малка част от тях и смятат ли участвалите в нея, че е спомогнала за тяхната квалификация.

За да си изясня причините за наличието на тези трудности, реших да се допитам до мнението и на други български студенти за програмата, като целеви групи бяха студенти, които не са участвали в програмата, и студенти, които са участвали и с готовност споделиха своя опит. И при двете посочени групи се позовах на качествен метод на проучване, който имаше за цел да проследи в дълбочина причинно-следствените връзки за това дали и защо студентите биха или не биха взели участие по програмата - за студентите, които не са участвали, както и какви са били мотивите на участвалите студенти, имало ли е трудности за тях и ако да, то какви са били основните им пречки. Двете ми проучвания се осъществиха чрез онлайн въпросници, публикувани в различни студентски групи или форуми, тъй като това бе единственият възможен начин за комуникация със студенти, които са настоящи участници в студентския обмен по програмата „Еразъм+“, като с това целях и при двете групи студенти методът на проучване и средствата за осъществяването му да бъдат едни и същи. Общият брой участници и в двете

---

<sup>1</sup> До 2013 г. програмата се казва „Еразъм“. За новия програмен период през 2014-2020 г. програмата се нарича „Еразъм+“ и обединява 7 действия досега поотделно образователни програми на ЕС. В изследването се разглежда опитът на българските студенти от двата програмни периода.

проучвания е 48, затова то няма за цел да проследи статистически преобладаващите тенденции сред всички участници, а по-скоро корелацията между студентите, които попадат в групата, която може да вземе участие по програмата, но все още обмислят тази възможност, и тези, които вече са участвали в програмата.

За целите на анализа ще си позволя да разгледам четири групи, които срещнах при провеждането на проучването сред студентите, които не са взели участие в програмата. Тези четири групи се характеризират въз основа на показателя информираност, а именно как той влияе на студентите.

В първата група попадат студентите, които не са чували за програмата и не познават участвали в нея студенти. Част от тях се почувстваха заинтригувани след проведеното проучване и споделиха, че биха се поинтересували за възможностите да вземат участие в нея. Тази група студенти се оказва най-малобройна.

Втората група се характеризира с ниско ниво на информираност за програмата и малко познанства сред състуденти, взели участие в нея. Студентите, попадащи в тази група, признават предимствата на програмата, обмисляли са, но не са много убедени в желанието си за участие в нея. При тях основен възпрепятстващ фактор е липсата на подробна информация за програмата.

Третата група се характеризира със студенти, които знаят за програмата и се интересуват от нея, макар да имат малко познати приятели или състуденти, които да са взели участие в нея. При тях основен възпиращ фактор не е липсата на информация, а по-скоро техническите пречки при осъществяването на обмена, като непризнаването на положените в чуждестранния университет изпити и недостатъчния размер на предоставените грантове. Предвид своята позиция, която споделих в началото, се оказва, че и аз попадам в тази група. Тези студенти споделят, че са заинтересовани да вземат участие в програмата, признават нейните предимства, но и познават недостатъците при осъществяването ѝ, като например непризнаването на изпитите или несъвместимостта на учебните програми на университетите, които представляват основна пречка за тях: „Харесвам и одобрявам програмата, но фактът, че в моя университет изпитите, положени в чужбина, не се признават, е причина да не обмислям участие в нея.“ (студентка на 21 г., специалност „Английски филология“, бакалавър, СУ „Св. Климент Охридски“). „Одобрявам програмата, но не бих участвал в нея, тъй като държа на образованието си по специалността и считам, че програмата не предоставя задълбочено изучаване на избраните предмети на студентите, а културен обмен и страхотно прекарано време.“ (студент на 21 г., специалност „Финанси и счетоводство“ на английски език, бакалавър, УНСС).

В четвъртата група попадат студентите, които знаят за програмата, интересуват се от нея и признават, че е доста популярна сред колегите и/или приятелите им, голяма част от които са взели участие в нея. Тази група студенти сериозно обмислят кандидатстването по програмата: „Догодина ще участвам в програмата. Според мен тя допринася за обмен на знания и опит, дава особено ценен опит и друг начин и метод на преподаване.“ (студентка на 20 г., специалност „Културология“, бакалавър, СУ „Св. Климент Охридски“).

Прави впечатление, че първата група студенти, които не са чували за програмата и не познават студенти, които са участвали, и четвъртата група, които знаят, лично за-



интересовани са от програмата и познават студенти, които са участвали, всъщност представляват най-малките групи в проучването. Преобладаващи са втората и третата, при които единият или дори и двата показателя за информираност не са изпълнени, т.е. имат малко информация и/или малко познати приятели или студенти, които са участвали в програмата.

Това, което се наблюдава в резултат на направеното проучване, е, че колкото по-малко е нивото на информираност и на познанство на участвали студенти, толкова по-нерешителни са студентите, когато трябва да направят своя избор дали да вземат участие в програмата. Същото се отнася и за нивото на интерес у тях за участие в направеното от мен проучване. Когато се допитвах до мнението на студентите, тези, които са запознати с програмата, изразиха с готовност желанието си да се включат със свои впечатления, докато тези, които не се чувстват достатъчно запознати, първоначално се обърнаха с въпроси към мен за обратна връзка за това какво представлява тази програма и едва след това изразиха своята готовност за съдействие. По аналогичен начин стоят нещата и с желанието им за участие. Когато студентите са запознати с възможностите, които предоставя програмата, тогава те се чувстват по-смели да обмислят личното си участие в нея, но когато тя е непозната за тях, то пречките за участие изглеждат още по-непреодолими и демотивиращи.

Да видим сега с примери как информираността влияе на мнението сред студентите. Ще започна с отговор на студентка на 22 години, обучаваща се в образователно-квалификационна степен бакалавър на специалност „Европеистика“, която на въпроса дали според нея ЕС има бъдеще, споделя следното: „Бъдеще има. То е в образованите, любопитните, можещите хора, които имат желание за промяна и развитие.“ Избрах да започна с този отговор, защото според мен сам по себе си той е красноречив за целите на програмата. На първо място фокусът е насочен към амбициозните, целеустремените, които при правилна професионална ориентация биха дали своя принос за намаляване на младежката безработица в ЕС, за технологичното развитие, иновативността и прогреса на континента. Трябва обаче да подчертая тук, че това е мнение на студентка, която на въпроса „Има ли студенти сред Вашето обкръжение, които са взели участие по програмите „Еразъм +“ или „Еразъм“?“ е посочила следния отговор: „Програмата е доста популярна сред колегите и/или приятелите ми и голяма част от тях са взели участие по нея“ и също така смята, че участието по програмата би спомогнало за по-нататъшното ѝ професионално развитие, би подобрило езиковите ѝ умения и, за разлика от други отговори на студенти, които твърдят, че програмата не би спомогнала за професионалната им реализация в България, тя е на мнение, че „хората, които пътуват, не само опознават света, но и собствената си държава и нейното място в него.“ Това, което прави впечатление тук е именно обстоятелството, че тя е запозната какво представлява програмата и е получила мнение от студенти, участвали в нея.

Не изглеждат така, обаче, нещата за студентите, сред които се наблюдава ниско ниво на информираност за програмата и малко или дори никакви познанства със студенти, които имат опит със студентската мобилност. При провеждането на проучването някои от тях се допитаха до мен за обратна връзка относно разясняване на дейността по проекта. Тяхната неинформираност хвърля негативни краски върху идеята за самата

програма и обуславя нежеланието им за участие. В тези случаи на въпроса дали студентите биха взели участие, преобладаващите отговори са следните: „Не бих взел участие в програмата, тъй като не се интересувам от учене или работа в чужбина.“ (студент на 20 г., специалност „Европеистика“, бакалавър, СУ „Св. Климент Охридски“); „Не. Необходимо ми е повече време да навляза в новата среда. Доколкото знам тези програми са между 6 месеца и 1 година - това не е достатъчно.“ (студент на 21 г., специалност „Компютърни науки“, бакалавър в СУ „Св. Климент Охридски“); „Аз лично не бих взела участие в такава програма. Мисля, че човек, който е добре информиран и има качествата и уменията да се развива, дори да няма възможност да отиде на обучение в чужбина, може да има високи резултати и да бъде продуктивен и на мястото, което е в момента.“ (студентка на 19 г., специалност „Информатика“, бакалавър в ЮЗУ „Неофит Рилски“). Трябва да отбележа, че в тези случаи, когато студентите признават, че им е предоставена малко информация за програмата и не желаят да вземат участие в нея, те се позовават предимно на проблемите с признаването на изпитите при завръщането в изпращащия университет, както и на опасения от последващи пречки след студентския обмен в собствения им университет, било то административни, или с необходимостта от явяването на допълнителни изпити. Тези студенти са представители на обозначената по-горе като първа група студенти. Най-ниското ниво на информираност предполага най-високо ниво на нерешителност сред студентите, или казано по друг начин - прави впечатление, че информираността и склонността към положителен отговор на въпрос за желанието за участие са правопрпорционални величини. Това важи в пълна сила за студентите както от първата група, така и от четвъртата.

С цел да подкрепя твърдението си с аргументи, ще насоча сега вниманието ви към четвъртата група. За тези студенти и тяхното обкръжение в академичната им среда тази програма е позната и желанието им за участие е много по-категорично. На въпроса „Бихте ли взели участие в програмата по студентски обмен? Защо?“, студентите от тази група отговарят: „Да, защото според мен това е една хубава възможност за развитие.“ (студентка по европеистика, СУ, бакалавър, 20 години); „Да, бих. Защото дава възможност за опознаване на друг начин на преподаване и оценяване, друга култура, създаване на контакти с други чуждестранни студенти, подобряване на уменията за общуване на чужд език и за адаптация в различна среда.“ (студентка по европеистика, СУ, бакалавър, 20 години); „Да, разбира се. Искам да науча много за езика, образованието и културата на другите страни в Европа и света. Студентският обмен дава опит, задоволява любопитството ми и открива нови хоризонти и води към запознанства. Защото е интересно, различно, предизвикателно.“ (студентка по европеистика, СУ, бакалавър, 22 години).

Сред информираните студенти има обаче и мнения, които са положителни за програмата, но същевременно на въпроса дали биха взели участие, отговорът е отрицателен: „Не съм взимала участие в програмата досега, защото броят на университетите, с които катедра „Европеистика“ сътрудничи, е ограничен, а и има редица административни пречки, които възпрепятстват гладкото протичане на програмата.“ (студентка по европеистика, СУ „Св. Климент Охридски“, бакалавър, 23 години); „Идеята на програмата „Еразъм“ е прекрасна - според мен няма по-полезно нещо от това да излезеш извън обичайното си ежедневие, да срещнеш нови хора, които носят със себе си различен тип култура и

мислене. Не съм взела участие по програмата досега и най-вероятно няма да взема такова поради две причини - недостатъчно финансиране от страна на университета (доколкото съм запозната) и непризнаването на изпитите след завръщане в България, което почти изцяло обезсмисля програмата. Смятам, че опитът, който човек би натрупал, е незаменим, но той се превръща и в единственото, което получава след края на етапа от програмата, в който участва. Не мисля, че е логично, от една страна, университетът да предлага заминаване по програмата по същата или сходна специалност, а от друга - да не признава нито един изпит“ (студентка по европеистика в СУ, бакалавър, 21 години).

Ще спра за момент с цитатите на мненията на студентите от анкетата, тъй като в тях желанието за опознаване на нови култури и подобряването на езиковите умения, както и възможността за по-добро професионално развитие, са преобладаващи. Ще обърна внимание на последния коментар, защото смятам, че в него се корени причината за наличието на тези „обаче“, „но“, „не, поради“, а именно административните пречки, несъответствието на учебните програми, което води и до проблем с признаването на положените в приемащия университет изпити и необходимостта от повторното им полагане в изпращащия университет, както и недостатъчния размер на предоставените грантове. Защо обръщам внимание на тези неща, предвид обстоятелството, че класирах отговорите на студентите от проучването спрямо критерия информираност? Това е така, защото в случая с административните пречки дефицитът на информираност не е характерен единствено за студентите, а и за администрацията в университетите, което предизвиква нерешителност у студентите в изявяването на желание за участие, а необходимостта от търсене на допълнителни средства за издръжка не е тайна за студентите и е едно от първите затруднения, които взелите участие в програмата признават, но на това ще се спра по-нататък в текста при анализа на отговорите на студентите, които вече са участвали.

Тази неинформираност на самата университетска администрация създава несигурност, объркване и сериозни пречки при кандидатстването на студентите, което разколебава и не малка част от тях. Студентите, които вече лично са се интересували от програмата, признават, че не научават навреме за сроковете за кандидатстване, тъй като не съществува координация в работата между изпращащия и приемащия университет, а нерядко информацията, която най-често си набавят в интернет по собствена инициатива, е непълна, недостатъчна и предимно на чужд език, който самите те не винаги владеят. Вследствие на това именно втората и третата група се оказват тези, които в резултат на непълната си информираност са разколебани относно вземането на участие в програмата. Смятам, че при тях повишаването на нивото на информираност дори с една единица, би повишило поне с две единици възможността някой от студентите в тези две групи да изяви желание за участие в програмата. При тях също се наблюдава корелация в мненията за ЕС и програмата в частност. Например едно евроскептично мнение се отразява и на решението за участие в програмата, а ето и два примера за мнението на студенти за ЕС и как то рефлектира върху желанието за участие в програмата. Студент, който твърди, че „ЕС е организация, която не харесвам особено...според мен Съюзът няма как да се превърне успешно във федерация, а противоречията между страните членки са повече от съгласията и общата работа между

тях. Европейецът масово не знае какво е ЕС и не чувства той да действа по негово желание и в негова полза“, съответно отговорът на въпроса дали би участвал е следният: „Не бих взел участие в програмата, тъй като не се интересувам от учене или работа в чужбина.“ (студент по европеистика, 20 години, бакалавър в СУ).

Ще дам и втория пример, но на студентка с коренно противоположно мнение: „Според мен определено има светло бъдеще. Това, че членуваме в ЕС, помага доста на младите хора. Пример: Благодарение на него понякога българин може много по-лесно да кандидатства в университет в Европа и много по-лесно да го приеме (няма нужда от виза и т.н.).“ Съответно отговорът на въпроса дали би взела участие е следният: „Да, бих взела участие в програмата, защото мисля, че благодарение на нея може да натрупаш опит в сферата, която изучаваш и едновременно да опознаеш културата на една друга страна и как там се извършват дадени процеси, които те интересуват.“ (студентка, 20 години, бакалавър, софтуерно инженерство, СУ „Св. Климент Охридски“).

Опитът на студентите, взели участие по програмата, показва, че съществуват пречки, възпрепятстващи кандидатстването и престоя им в чуждестранния университет, а примерите за това са следните: липса на пълна информация за програмата и начините за кандидатстване, дълги и объркващи административни процедури, твърде кратки срокове за попълване на документите, трудности при преговорите с чуждестранните университети, трудности при намирането на квартира (ако не е подsigурена), необходимост от търсенето на допълнителни доходи, произтичаща от недостатъчния размер на предоставените грантове, а едва малка част от тях споделят, че имат и трудности при владенето в достатъчно добра степен на чужд език. Тук е мястото да отбележа, че в много редки случаи е посочен отговор наличие на трудности с езика, което е изключително добър показател за владенето на чужди езици сред българските студенти, но не и за администрациите, занимаващи се с информираността и документацията на участниците. Затова тях няма да си позволя да разделям на групи, тъй като всички са срещали горепосочените трудности, но предвид това, че са предприели стъпката за участие в програмата, явно за тях (а дали само за тях?) са били преодолени. Тъй като студентите в проучването имаха възможност да посочат и допълнителни пречки при кандидатстването и по време на участието им, нека да видим какво споделиха те: „Грантът е достатъчен, но беше забавен почти месец“ (студент от СУ „Св. Климент Охридски“, 21 години, бакалавър, заминал на обучение в рамките на 4 месеца по програмата в Западнобохемски университет, Чешка Република), а като аргумент за избора на тази държава и този университет посочва „защото градът е европейска столица на културата и има интересен курс по финанси“. Тук има две неща, които правят силно впечатление - едното е, че предварителното запознаване с културната идентичност на посрещаната държава предполага и по-бързата адаптация на студентите в новата среда, а също така и ги подготвя какви да бъдат очакванията им. Второто е, че в зависимост от стандарта на живот в избраната от студентите държава за обучение по „Еразъм“, мненията на студентите относно размера на грантовете са различни. Някои споделят, че не е достатъчен, докато други, както е в посочения пример, твърдят, че им е бил достатъчен. Като цяло сред участниците в проучването преобладаващо е мнението, че необходимостта от търсене на допълнителни средства за престоя в приеманата държава е неизбежна. Има и трето мнение, което се различава от посочените две и то се базира именно на предварител-

ното запознаване с културната и социално-икономическа обстановка на посрещащата държава: „Грант не значи стипендия, което значи, че всеки, иска или не, трябва да има допълнителни финанси, особено в страните с висок стандарт на живот.“ (студентка в НБУ, 23 г., бакалавър, избрала да прекара една година във Финландия по програмата).

Най-често острите критики на студентите, участващи или участвали по програмата, са насочени предимно към непредоставянето на информация: „Никаква адекватна информация от страна на университета или факултета нито за срокове, нито за начини за кандидатстване - студентка на 23 години в СУ, бакалавър, заминала за един семестър на обучение в Полша, Лодз - защото не бях избрана за първото ми желание, което беше Белгия, по необясними причини. Предложиха ми Полша като вариант и се съгласих, защото исках да отида задължително. След това осъзнах, че неизбирането ми за Белгия е било на късмет. Де факто правилният избор е да се отиде, където и да е...“. Трябва да спомена, че имах и един оптимистичен отговор във връзка с административните пречки, заслугата за който обаче се присъжда на приемащия университет. Той е отново от студентката в НБУ, 23 години, прекарала една година по програмата на обучение в Хелзинки, Финландия, Хелзинкски университет. Като аргумент за избора си на държава и университет тя споделя: „Избрах точно Финландия поради големия ми личен интерес към скандинавските държави и държавното им устройство, в частност Финландия“, а на въпроса: „Срещнахте ли някои от изброените трудности при кандидатстването си по програмата?“, отговорът ѝ е следният: „В уредени страни като Финландия е голяма рядкост да се сблъскаш с по-горе изброените проблеми“.

Тук е мястото да спомена, че сред отговорите преобладаващо е мнението, че административни пречки, проблеми с ненавременна предоставяне на информация, достъп до такава на непознат и съответно различен език от този, на който се обучават студентите, са пречки, с които се сблъскват участниците не само в изпращащия ги университет, но и в посрещащия. Като допълнителни затруднения те споделят и липсата на отговорно лице, което да координира дейностите, да следи за сроковете и да е на разположение да отговаря на въпросите им. Това споделят те в секцията за допълнителни проблеми и препоръки, като част от отговорите им цитирам тук: „Предоставяне на повече и по-ясна информация за програмата. Тъй като много „Еразъм+“ студенти не са достатъчно добре информирани за възможностите за избягване на допълнително полагане на изпити в изпращащия университет след прибиране от обмена, е добре да се организира предварително консултиране с преподавателите, преди да се запишат дисциплините в приемащия университет.“ (мнение на студентка, 21 години, бакалавър в СУ „Св. Климент Охридски“, специалност „Европеистика“, обучавала се по програмата в University of Maastricht, Холандия, за 5 месеца); „Трудности при преговорите с чуждестранните университети - бях оставена абсолютно сама да контактувам с чуждия университет, като от университета ми (изпращащия - бел.моя) дори не ми казваха кой е координаторът ми в Германия. Впоследствие, след един милион имейли и обаждания, преговори на място и лутане - се установи, че такъв за нашата специалност няма!“ (мнение на студентка на 21 години, бакалавър от СУ, избрала за студентския си обмен Германия, University of Saarland).

Трудности при преговорите обаче са налице и с приемащия университет: „Незаинтересованост от страна на приемащия университет, прекалено бавно отговаряха на въ-

просите ми и не бяха особено полезни и след като вече бях пристигнала.“ (студентка от НБУ, бакалавър, 23 години, провела 6-месечно обучение по програмата в Бордо, Франция). В хода на проучването студентка на 23 години, бакалавър от НБУ, споделя следния интересен съвет за желаещите да участват в програмата: „Една от препоръките ми би била всеки бъдещ „Еразъм+“ студент да се свърже с ESN (Erasmus Student Network)<sup>2</sup> и да си намери „buddy“. „Buddy“ системата улеснява до голяма степен много от трудностите, с които всеки би се сблъскал - откриване на банкова сметка, карта за транспорт, наем и т.н. Също така би било хубаво, ако имат някакви основни знания за държавата, в която отиват все пак и искат да ги обогатят, отивайки там.“, а някои дори препоръчват: „Бъдещите „Еразъм+“ студенти трябва да се заредят с много търпение, да наблегнат повече на изучаване на чужди езици и особено на английски език, защото само с един език няма да могат да се справят в повечето ситуации. Да се подготвят психически, че заминават в друга държава, с различна култура, обичаи и нрави. Да свикнат с мисълта, че ще бъдат сами в една непозната за тях среда и ще им се наложи всекидневно да се справят с най-невероятни проблеми, ще се сблъскват с хора, които не говорят нито един от познатите им езици. Но също така ще преживеят моменти, спиращи дъха, ще срещнат хора, които ще накарат сърцата им да забият лудо, и такива, които ще ги изкарат извън нерви от гняв. Но си заслужава да преживееш неопишуемо щастие, буреносен гняв, опияняваща радост и покъртителна тъга в един ден.“ (студентка по немска филология в СУ „Св. Климент Охридски“, осъществяваща в момента студентския си обмен в Университет Люксембург, в Люксембург).

Сега да проследим какви са преобладаващите мотиви за участие на студентите по програмата: „Опознаване на различни култури, създаване на нови запознанства, развиване на уменията за самостоятелност, подобряване на езиковите умения, по-добра професионална ориентация“. Сред посочените отговори най-преобладаващи се оказаха стремежът за по-добра реализация и за подобряване на езиковите умения.

По време на проучването за мен представляваше интерес да проследя и как мнението им за програмата корелира с това за функционирането и перспективите пред ЕС. А ето и няколко мнения: „Според мен ЕС е един много успешен проект, тъй като през годините се е доказал като съюз, способен да поддържа мира и просперитета в Европа. С всяка година се виждат промени, които дават все повече и повече възможности за положително развитие на държавите членки.“ (студентка на 21 години, обучаваща се в СУ „Св. Климент Охридски“, избрала за студентския си обмен University of Maastricht, Нидерландия); „Съществуването на ЕС дава възможност на такива проекти, които са едно от най-добрите неща, което може да се случи на един млад човек.“ (студентка на 23 години в СУ „Св. Климент Охридски“, бакалавър, избрала за студентския си обмен Полша, Лодз), „Като цяло за мен ЕС е нещо положително, но трябва да се реформира отвътре, като започнем с прекалено объркания процес на вземане на решения, до нуждата от намаляване на броя на комисарите например.“

---

<sup>2</sup> Erasmus Student Network е международна, неправителствена, доброволческа организация, която има за предмет на своята дейност да подпомага културната интеграция на студенти, които се намират на територията на друга страна партньор по програмата „Еразъм+“ (преди „Еразъм“) по време на студентския си обмен.



(студентка на 23 години, бакалавър в НБУ, избрала за студентския си обмен Бордо, Франция).

Впечатление прави, че студентите, участвали в програмата, виждат изключително големи ползи от програми като „Еразъм+“, които подобряват и разширяват уменията на участниците и предпоставят по-нататъшната им професионална реализация. Тези студенти представляват гръбнака на студентската мобилност в България, тъй като са успели да се справят с горепосочените предизвикателства и трудности и са осъзнали за себе си, че трудности по реализирането на обмен по програмата са налице не само у нас, но и в приемащата ги държава, което е разбираемо, предвид различните особености на образователните системи на държавите в Европейския съюз, като тези трудности са налице и в социално-икономически развитите държави - членки на ЕС. Действително, обаче, разликата в социално-икономическото развитие на различните държави членки оказва силно влияние върху процента на участващите от една държава членка студенти, но не представлява единствената пречка. Първото препятствие, което се оказва и най-възпрепятстващо студентската мобилност, си остава недобрата комуникация между изпращащия и приемащия университет, защото това рефлектира върху информираността за срокове и възможности за самите студенти, което пък от своя страна дава отражение върху тяхната решителност за участие. Това препятствие е последвано от друго, не помалко затрудняващо, а именно невладеенето на чужди езици от самата университетска администрация, която трябва да насочва и спомага процеса на кандидатстване, а и обстоятелството, че в нередки случаи на студентите бива изпращана информация и документи за приемащия ги университет на език, различен от този, който самите кандидати за участие владеят. Преобладаващото мнение сред студентите, които са участвали в програмата е, че тези затруднения се срещат не само в изпращащия, а и в приемащия университет, като трябва да отбележа, че предвид реалното и наистина успешно функциониране на програмата, тези пречки не са непреодолими, но смятам, че ако действително бъдат премахнати, то програмата ще бъде достъпна за по-голям брой студенти, защото това не са трудности единствено за по-слабо социално-икономически развитите държави - партньори по програмата. Това заключение е обобщаващо както за докладите ми, така и за първоначалното ми мнение, което споделих още в първите редове. Действително, направените досега изследвания за предишния програмен период по „Еразъм“ показват, че студентска мобилност по програмата се извършва в по-голяма степен в по-силно икономически развитите държави, но статистиките, публикувани на официалния сайт на Европейската комисия<sup>3</sup>, сочат и че процентът на „Еразъм“ студентите у нас се е увеличавал през годините, а това, предполагам, по-сигурно ще можем да проследим през годините на новия програмен период.

Що се отнася до мнението на студентите, придобито по емпиричен път, във връзка със зададения от мен въпрос: „Въз основа на опита си бихте ли препоръчали участието по програмата на свои колеги?“, то отговорът на всички анкетираните е положителен.

Издавам своята благодарност на всички, взели участие в изготвените от мен две проучвания и хвърлили по-голяма светлина върху приложното поле на програмата у нас!

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/>, секция Статистика.

# Доброволчеството - възможности за развитие и активна гражданска позиция

*Александра Атанасова*

В България на думата „доброволец“ се гледа с известна доза скептицизъм. Дали причината е недостатъчната информираност на гражданите, или трудната връзка между неправителствените организации и държавните институции, или може би липсата на законова рамка, която да подпомага този тип дейност? Комплексни са причините, а резултатите от направените проучвания и анкети показват, че малко българи разбират истинското значение на думата „доброволец“, не са запознати с възможностите, които дава полагането на подобен вид труд и какво всъщност получава в замяна един доброволец.

## Какво всъщност е доброволчеството?

**Доброволчеството** е дейност, предприета по собствено желание, без стремеж към финансови облаги, в полза на доброволеца, общността или обществото като цяло. То не замества платената дейност и се отнася до формалната и неформални дейности. Доброволчеството е актуална тема за широк кръг области на социалната действителност. Неговата значимост все повече нараства, тъй като се превръща във важно средство за преодоляване и намаляване на безработицата, особено сред младите хора.

Доброволчеството е един от приоритетите на европейската и на българската младежка политика. То е обществена практика, развивана през последните години в България благодарение най-вече на усилията на неправителствения сектор. По принцип терминът „доброволчество“ в България означава всяко извършване на труд и предоставяне на услуги без оглед на финансовата изгода. Статутът на доброволците и техните права и задължения не са законово регулирани. Ако не си активен гражданин, интересуваш се особено от някоя социална сфера, трудно полагането на труд без заплащане би изглеждало примамливо за теб. Какво всъщност може да ни даде полагането на доброволчески труд? Дали първоначалното разбиране за даряване на безсмислен за доброволеца труд е правилно? Какво трябва да ни накара да се замислим? Запознаването по-дълбоко с темата дава отговори на всички тези въпроси. Тук ще ви представя някои от по-значимите ползи на доброволчеството:

- Добиване на знания - доброволците могат да получат добри познания по различни теми, които по един или друг начин могат да им бъдат полезни в живота; знания, които не могат да бъдат усвоени по друг начин или са достъпни за малцина.
- Доброволческите дейности представляват един много богат опит, способстващ развитието на социални умения и компетенции, както и чувство за солидарност



към другите. Всички дейности, които се извършват от доброволци на различна възраст, са решаващи за развитието на демокрацията.

- Доброволците получават сертификат, който удостоверява придобития неформален опит и представлява „голям плюс“ в бъдещата професионална кариера и образователен път на доброволците.
- Доброволците имат възможност да участват в разрешаването на конкретен проблем на местната общност.
- Доброволчеството има значителен принос за развитието на икономиката, обществото като цяло и на отделния индивид. Изследванията<sup>1</sup> сочат, че доброволчеството допринася за нарастването на brutния вътрешен продукт от 0,5% на 5,0%. Освен това, бидейки доброволци, изразяваме до известна степен гражданската си позиция, като участваме в процеса на доразвиване на две от най-важните европейски ценности: солидарност и социално сближаване.

Като доброволец в различни проекти и инициативи от години, мога да кажа, че не са малко хората, които са ми задавали въпросите: „Защо го правиш?“, „Какъв е смисълът?“, „Ти какво получаваш?“. Смятам, че извън рамките на Българския червен кръст и кръводарителски кампании, гражданите на България не знаят какво е доброволчеството.

Няма национални статистики на годишна база за реалния брой на доброволците в страната. Вероятно такива не са възможни. Много доброволчески инициативи остават скрити за медиите, статистиката (доколкото има такава) или не попадат в отчетите на големите доброволчески мрежи.

Но въпреки това има и друг тип проучване - за нагласите сред хората за доброволчеството. Това е проучване в рамките на проект „Легитимност чрез видимост, знания и споделени ресурси“, финансиран от Фондация „Чарлз Стюарт Мотт“ за периода 01.01.2012 - 31.12.2014, което представя идеите за доброволчество в България.<sup>2</sup> Ще използвам данни от проучването, защото то отговаря на важни въпроси за доброволчеството и информираността на хората относно въпроса за доброволците.

**Участниците:** Общият брой респонденти, участвали в допитването е 2908. Участниците в допитването покриват всички възрастови категории, но две трети от тях са между 20 и 40 години. Най-малко доброволци са регистрирани сред възрастовата група над 60 години. Респондентите са млади и високообразовани хора, преобладаващо жени, работещи или продължаващи своето образование, живеещи предимно в столицата и областните градове.

### **Въпроси в проучването:**

#### ***Какво е доброволчество?***

Доброволчески дейности, посочени от над 80% от анкетирания са: подпомагане на пострадали хора, грижа за болни и самотни хора, грижа за изоставени/болни деца, почистване на замърсени райони, предоставяне на безвъзмездни услуги и консултации,

<sup>1</sup> Втори доклад за напредъка на Република България по изпълнение на препоръките по Съвместния доклад за оценка на приоритетите в политиката по заетостта на България за 2004 и 2005 година.

<sup>2</sup> Национален алианс за работа с доброволци - проучване на доброволчеството 2014.

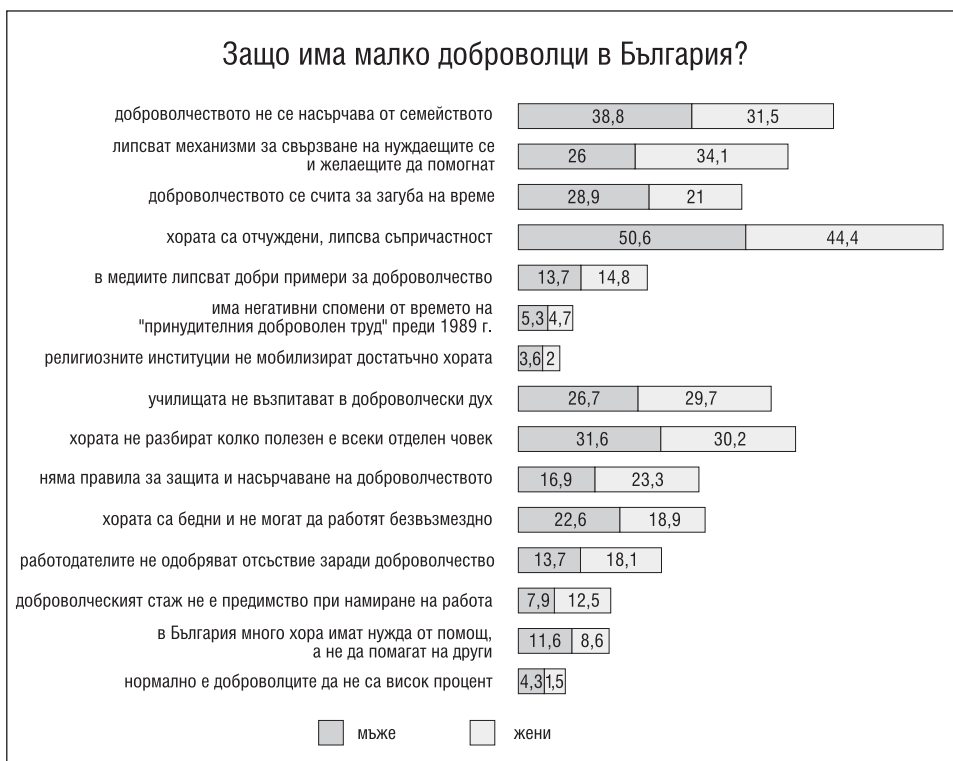
засаждане на дръвчета. Най-разпознаваемата доброволческа дейност очаквано е „подпомагането на пострадали хора при бедствия, аварии и катастрофи“ - 93%.

### **Кои организации най-често работят с доброволци?**

В изследваната съвкупност доминира мнението, че работата с доброволци е запазена територия за гражданските организации - според 91% от отговорите. Друг безспорен лидер е Българският червен кръст, събрал оценката на 93% от анкетираните, а веднага след него се нареждат международните организации със 72,5%. Веднага след изброените се нареждат социалните институции, религиозните институции с преобладаващо позитивни отговори.

### **Защо доброволците в България са малко?**

Най-съществената причина според анкетираните за малкия брой доброволци в страната е „отчуждението и липсата на съпричастност между хората“. Друга причина е липсата на насърчение от семейството. Смятам, че това се дължи отново на липсата на достъпна информация за доброволческите дейности и недостатъчната им популярност. Липсата на механизъм и законова рамка, която да предпазва доброволците също е съществена причина за недоверие към доброволческите дейности. По мое наблюдение медийната активност за доброволчески каузи се появява само при бедствени положения, а когато има възможности за развитие в някаква насока, насърчаване на талант и запознаване с вид дейност отново като доброволна дейност, публичност липсва.



**Фиг.1. Доброволци в България**

На фиг.1 е посочено колко процента от мъжете и жените са посочили съответния фактор като причина за малкия брой доброволци.

### **Важно ли е да има доброволци?**

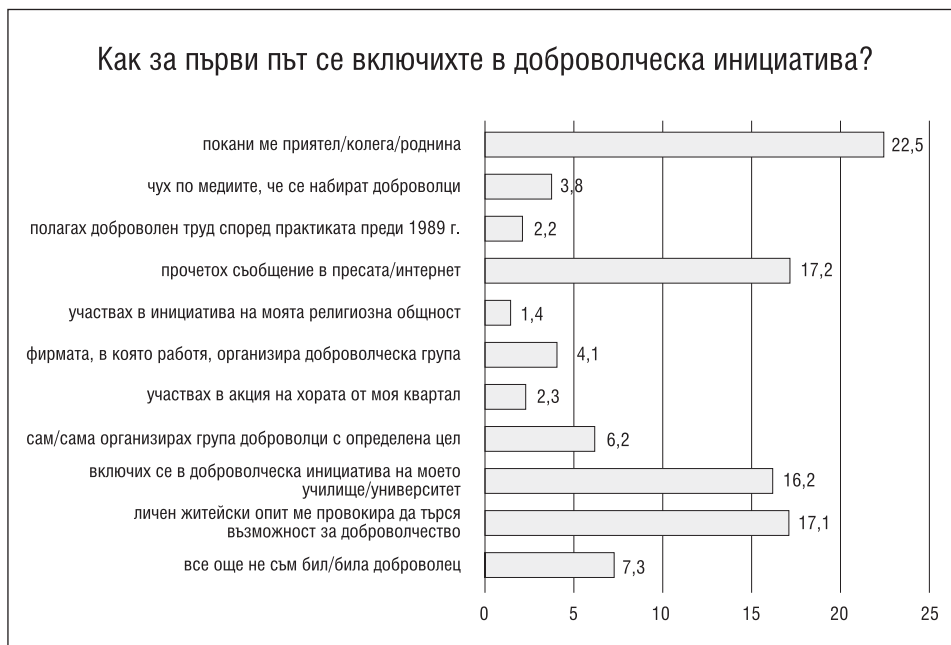
Разбирането на хора, занимавали се с тази дейност е, че доброволството е характерна черта на високата гражданска култура. То „възпитава пълноценни граждани“ според по-голямата част от участниците в проучването. Също голяма част от хората казват, че от доброволството има полза не само за отделния човек, но и за цялото общество. Само 2% от отговорилите смятат, че може и без доброволци и че човек трябва да работи само за пари. Отговорилите по този начин никога не са се занимавали с подобен вид дейност.

**Втората част от изследването** допуска участието само на действащи доброволци.

Ето част и от основните въпроси:

### **Как се става доброволец?**

По-голяма част от участниците са били посъветвани от техни познати и приятели, а значително по-малко са чули от медиите за набирането на доброволци.



**Фиг.2. Първоначално участие в доброволчески инициативи**

Фиг. 2 посочва процента от участниците в запитването съгласно метода, по който са се включили в определена доброволческа инициатива.

### **Кои интернет страници за набиране на доброволци познавате?**

Статистиката показва, че доброволческите инициативи са слабо звено дори на социалните мрежи - само 7% са отговорили, че знаят за доброволчески инициативи от социални мрежи.

Безспорен фаворит по разпознаваемост е TimeHeroes.org. Платформата е посочена на първо място от над 70% от респондентите. На второ място при платформите се нареждат ngobg.info и nava.bg, посочени от около 8% от анкетираните. Едни от най-известните други страници са cvs-bg.org и europeanvoluntaryservice.org. Страницата на „Доброволци България“ - volunteer-bg.org събира, около 1%. Прави впечатление доста честото споменаване на платформи с международен обхват като: dosomething.org, worldwidehelpers.org, do-it.org, volunteermatch.org.

### ***Реакция на околните?***

По-голямата част от хората се изненадват от подобен тип дейност, подиграват се или наистина не разбират позитивите. Голяма част от гласувалите смятат, че доброволчеството може да бъде експлоатация на труда им. Аз си обяснявам факта с липсата на законова рамка и ниската информираност. Все пак има и голям процент от хора, които са заинтересувани от чутото и биха имали желание да се информират и да участват в доброволческа инициатива.

### ***Дали е нужна законова рамка за доброволчеството?***

С положителен отговор гласуват по-голямата част от участващите в изследването доброволци. Много голяма част от хората смятат, че подобна законова рамка е необходима, за да има механизъм за контрол на организациите, работещи с доброволци. Аз смятам, че ясните правила биха довели до повече хора, занимаващи се с доброволческа дейност.

### ***Възпиращи фактори от доброволчески дейности?***

Статистиката показва, че доброволческите инициативи не са били приоритет в ежедневието. Това вероятно се дължи отново на непознаването на ползите от тази дейност. Друга причина е, че клаузите не съвпадат с ценностите и убежденията на гражданите. В България практиката за набиране на доброволци не е много популярна, може би поради тази причина и хората не могат да намерят инициатива, в която ще им бъде интересно да се включат, без да им бъде заплатено.

Интересно мнение на голяма част от гласувалите е, че нямат нужните умения, за да бъдат доброволци. А всъщност когато си доброволец, ти придобиваш умения и знания, които преди си нямал, което е една от главните цели на доброволчеството и не би трябвало да е пречка. Липсата на добри умения на организаторите също възпира хората от участие. Липсата на някой, умеещ да мотивира, е голям минус за организациите.

### **Анкета във Facebook**

Направих анкета в социалната мрежа Facebook, като запитването беше насочено към група действащи доброволци и към група случайни студенти от СУ. Броят на действащите доброволци беше 20, а на случайните студенти - 30. Въпросите в анкетата бяха два:

#### **1. Къде си участвал в доброволчески инициативи?**

*(загаден само към действащи доброволци)*

Възможни отговори:

1. В България, но имам желание да бъда доброволец в чужбина.
2. В България и чужбина.

3. Само в България.
4. Само в чужбина.

## **2. Каква е реакцията ви, когато чуete за някоя доброволческа дейност?** (зададен към случайни студенти)

Оказва се, че броят на хората, които са били доброволци в чужбина или са участвали в програма или инициатива в чужбина, е минимален - едва 8% от запитаните. Въпреки това много от отговорилите са посочили, че биха искали да бъдат доброволци в чужбина - 40%.

Към групата от случайни студенти зададох въпрос как реагират, когато чуят за доброволческа дейност. Резултатите са следните:

- интересувам се каква е дейността и как мога да се включа - само 35%;
- подминавам информацията - 25%;
- мисля че това е безсмислено за мен - това е използване на труда без позитиви за доброволеца - 40%;

Тези отговори, макар и на малка група студенти, показват, че познаването на темата при младите наистина е на много ниско ниво.

Затова реших да ви запозная с това, какво представлява **Европейската доброволческа служба** и какви възможности дава тя.

Европейската доброволческа служба (ЕДС)<sup>3</sup> е част от програмата „Еразъм +“ 2014-2020, която обединява всички действащи сега програми за образованието, обучението, младежта и спорта, както и програмата за учене през целия живот, програмата „Младежта в действие“, както и пет други програми на ЕС за международно сътрудничество. ЕДС предоставя възможност на млади хора на възраст между 18 и 30 години да бъдат доброволци в страна, различна от родната им и да работят по проект в обществена полза. Едни от най-важните правила са, че максималната продължителност на проекта е 12 месеца. Темите на проектите могат да бъдат в сферите на опазването на околната среда, социалните дейности (работа с деца, възрастни, хора в неравностойно положение и т.н.), изкуството, културата, спорта, медиите, опазването на културно-историческото наследство и други. Проект по ЕДС включва най-малко 3 партньора - доброволец, изпращаща и посрещаща организация. Задължително условие за финансиране е една от организациите, които участват в проекта, да е базирана в страна - членка на Европейския съюз. Дейността по проекта е доброволна, неплатена и е в обществена полза.

Едни от най-често задаваните въпроси, свързани с участието в Европейската доброволческа служба, са:

### ***Нужни ли са специални умения, за да бъда доброволец в Европейската доброволческа служба?***

Не, програмата е отворена за всички. Преди да заминете, ще бъдете специално обучени.

---

<sup>3</sup> European Voluntary Service in Bulgaria/ Erasmus+ Programme, Европейска доброволческа служба, Програма „Еразъм+“.

***Искам да бъда доброволец в чужбина. Къде мога да намеря информация и помощ?***

Свържете се с вашата национална агенция или с вашия регионален център за информация за Източна Европа и Кавказ, Югоизточна Европа и Евросредиземноморския район. Можете да разгледате и уебсайта на Европейската доброволческа служба и наричника за Европейската доброволческа служба.

***Искам да бъда доброволец в чужбина по линия на Европейската доброволческа служба - трябва ли да говоря конкретния език?***

Не, освен ако не се изискват основни познания за конкретните задачи, които ще се извършват. По време на проекта ще ви бъде оказвана помощ от лингвисти, така че със сигурност ще научите малко езика по време на престоя си в страната.

***Нужна ли ми е застраховка?***

Да, но като работещ за Европейската доброволческа служба имате право на определена безплатна застраховка. За подробности се обърнете към изпращащата ви организация.

***Ако проектът по линия на Европейската доброволческа служба не ми хареса, мога ли да напусна?***

Ако положението ви е много трудно и проблемите не могат да бъдат решени, има начини за прекратяване на споразумението за доброволчество като последна мярка.

***Трябва ли да плащам, за да участвам в проект на Европейската доброволческа служба?***

Не, не трябва да плащате нищо, за да участвате в дейността на Европейската доброволческа служба.

Много лесно можете да видите за къде се търсят доброволци, по какви програми и за каква дейност на следния адрес: [www.informiram.eu/evs/](http://www.informiram.eu/evs/).

В заключение мога да обобщя, че доброволството е признато като полезна и важна дейност за държавата и обществото. То ще заема все по-важна роля за поддържане на важни социални системи на европейските държави в бъдеще. Доброволството би било полезно както за доброволеца, така и за цялото общество и държавата, стига то да бъде познато в същността му. То може да доведе до по-активни граждани, с практически знания и умения, което би допринесло за една по-добре развита икономика.

# Предимства и недостатъци на членството в еврозоната

*Мария Маринова*

Въвеждането на еврото като парична единица в държавите - членки на Европейския съюз, предизвиква множество дебати. Въпреки предимствата, като премахването на валутния риск и разходите за транзакция с валута, регулирането на инфлацията и на лихвените проценти, както и стабилизиране на икономиката, които членството в еврозоната предоставя, част от държавите - членки на ЕС, все още остават пасивни и отлагат присъединяването си към паричния съюз. Целта на доклада е да изследва рисковете от въвеждането на еврото и да ги съпостави с ползата от прилагането на общата парична политика.

Еврозона се нарича групата от страни - членки на Европейския съюз, които са приели еврото за своя официална валута. Те имат обща валута и единна парична политика, провеждана от Европейската централна банка. При създаването на еврозоната през 1999 г. в нея влизат 11 страни от тогавашните 15 страни - членки на Европейския съюз - Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Финландия и Франция. Гърция се присъединява през 2001 г., Словения - през 2007 г., Кипър и Малта - през 2008 г., Словакия - през 2009 г., Естония - през 2011 г., Латвия - през 2014 г., и Литва - през 2015 г. Днес държавите, които участват в еврозоната, са 19. Останалите държави от Европейския съюз трябва да изпълнят критериите за членство, за да бъдат приети в еврозоната. Изключение правят Великобритания и Дания, които са извън еврозоната по свое желание (за тях се прилага т.нар. opt-out клауза). Еврото е официална валута на 337,5 милиона души, жители на 19-те държави от еврозоната, и бързо се превръща във втората по важност международна валута след долара.

Единната валута има много ползи и предимства в сравнение с многобройните и различни валути в държавите - членки на Европейския съюз. Тя не само премахва разходите за обмен на валута, но най-вече спомага за укрепването на единния пазар, за по-тясното сътрудничество между държавите членки и за стабилна валута и икономика. Тези предимства довеждат до желанието на повече страни да въведат еврото като своя национална валута. Ползите от единната валута не се свеждат само до улеснението на гражданите и големите предприятия, като например по-големия избор и стабилните цени за потребителите и по-голямата сигурност и възможности за предприятията. Те се отразяват пряко на икономиките както на страните членки, така и на Европейския съюз като цяло. Някои от многобройните благоприятни последици са повишената икономическа стабилност и растеж, както и по-интегрираните финансови пазари. Всички тези ползи са обвързани помежду си. По-ниските разходи по сделките не само стимулират туризма, но и спомагат за привличането на чуждестранни инвеститори, което насърчава конкуренцията. Икономическата стабилност помага за дългосрочното планиране и управление на инвестициите, което има благоприятен ефект не само за икономиката, но и за гражданите, защото те намират много повече и по-висококачествени стоки, вследствие на

конкуренцията. Увеличаването на инвестициите от своя страна довежда до откриването на нови работни места и намаляване на безработицата.

Присъединяването към еврозоната обаче не винаги е удачен вариант за развитието на икономиката и поддържането на икономическия растеж, според скептично настроените анализатори. Има държави, които отлагат своето присъединяване към еврозоната, както и такива, които, приели еврото, обсъждат неговото премахване - например Гърция. Необходимо е да се внесе следното уточнение: една силна валута, каквато е еврото, носи предимства за едни и неудобства за други, но по-важна е не оценката, давана ѝ от различните държави, а нетната полза за икономиката. Основният стремеж е към стабилна валута, а еврото е точно такава, защото въпреки неизбежните кризи, подпомага икономическия растеж. Външните въздействия не могат да бъдат премахнати, но с провеждане на подходящи политики биха могли да бъдат смекчени до голяма степен.

Част от държавите обаче все още не се решават да предприемат окончателните стъпки по присъединяването си към еврозоната. Основната причина е страхът от това, че кризата в еврозоната може да се отрази и на националните им икономики.

Кризата в еврозоната започва през 2008-2009 г. и представлява комбинация от криза на суверенния дълг, банкова криза и криза на растежа и конкурентоспособността. Поради трудностите, които някои държави срещат при финансирането си, доходността по държавните им облигации нараства. Освен това икономическият растеж в еврозоната е слаб и неравномерен в отделните страни. Последиците от кризата правят невъзможно за някои държави от еврозоната да платят или да рефинансират държавния си дълг без помощта на трети страни. Страхове от криза с държавния дълг в резултат на нарастващите нива на частните и държавни дългове по целия свят се разпространяват сред инвеститорите от края на 2009 година. Причините за възникването на кризата в отделните страни са сходни, но не и напълно идентични. В Гърция, например, високите възнаграждения в публичния сектор и пенсионните ангажименти са свързани с увеличение на дълга. Причините за гръцката криза са комплексни. От една страна, като зависима и обвързана със световната финансова и икономическа система държава финансовата криза от 2007-2008 година се отразява значително върху икономиката на Гърция. От друга страна, гръцкият държавен бюджет е зле структуриран и небалансиран, с висок годишен дефицит. За финансирането на този дефицит Гърция е принудена редовно да поема нов държавен дълг и по този начин непрекъснато се увеличава нетната задлъжнялост на страната. Поради взаимната обвързаност на страните от еврозоната всяка криза в отделните страни може да доведе до криза в целия валутен съюз. Ако Гърция напусне еврозоната, това би могло да повлече и други държави. Тази сигурност за оказване на подкрепа при нужда, от една страна, може да се разглежда като положително явление, но от друга - то е по-скоро негативно, тъй като отделните страни носят по-малка отговорност за собствената си фискална политика заради убеждението, че дори да възникне проблем, другите членки ще направят всичко възможно да ги спасят в името на общия просперитет.

Част от скептично настроените към еврозоната държави виждат като основна причина за гръцката криза членството ѝ в еврозоната и представят това като един от основните фактори да забавят своето присъединяване към зоната на единна валута. Според тях



еврото е причинило много от настоящите проблеми и въвеждането му е било грешка, довела до огромни вреди, но отказът от него е немислим, тъй като това би било пагубно и би струвало прескъпо. Чехия е пример за по-скептично настроена държава за присъединяване към еврозоната. Въпреки факта, че от 2014 г. Прага покрива критериите за членство и това, че като държава - членка на Европейския съюз, е задължена да премине към единната европейска валута, присъединяването ѝ към еврозоната се отлага възможно най-дълго. Чешките икономисти и политици смятат, че преминаването към еврозоната би се отразило негативно на чешката икономика, обяснявайки своите твърдения със световната финансова криза и кризата в еврозоната. Отношението в Полша към еврото също е скептично. Държавата ще приеме единната валута единствено и само когато това стане изгодно за самата нея, а това едва ли ще се случи преди окончателното приключване на дълговата криза. Въпреки че в Дания е възможно плащането с евро заради зависимостта на датската икономика от туризма и търговията със страни от еврозоната (най-вече с Германия), националната валута се запазва заради договореното право на неучастие в някои сфери на правото на ЕС. Още с присъединяването си към ЕС Швеция също не поставя приемането на еврото като основна цел. Въпреки резервираността на част от европейските правителства обаче, както показват данните, броят на държавите, част от еврозоната, непрекъснато се увеличава.

Правилата за присъединяване към еврозоната са въведени с Договора за ЕС от 1992 г. (Договора от Маастрихт), т.нар. маастрихтски или още конвергентни критерии. Според тях кандидатите трябва да поддържат стабилен курс на националната си валута, обвързана с еврото като част от валутно-курсния механизъм (ERM II) в продължение на най-малко две години преди присъединяването. Друго условие е в края на финансовата година, предхождаща присъединяването, правителствата на кандидатстващите страни да поддържат бюджетен дефицит под прага на 3% от БВП и държавен дълг - под 60% от БВП. Равнището на инфлация в страните кандидати не трябва да превишава с повече от 1,5% средната стойност на показателя в трите държави - членки на ЕС, с най-ниска инфлация, а номиналните дългосрочни лихвени проценти не могат да бъдат с над 2 процентни пункта по-високи от лихвените проценти в трите държави - членки на ЕС, с най-ниска инфлация.

България покрива четирите числови критерия за членство в еврозоната<sup>1</sup>. Страната успешно изпълнява критерия за ценова стабилност с годишна инфлация до май 2014 г. от -0,8% при референтна стойност 1,7%. Бюджетният дефицит за 2013 г. е в размер на 1,5% от БВП при референтна стойност 3%. Дългосрочният лихвен процент на България за периода май 2013 г. - април 2014 г. е средно 3,5% при референтна стойност от 6,2%. Съотношението между brutния държавен дълг и brutния вътрешен продукт е 18,9% при референтна стойност 60%. Условието за покриване на критерия за валутния курс, обаче, е участие във валутния механизъм (ERM II). България все още не е допусната до този валутен механизъм. Полша, Румъния, Унгария и Хърватия например не покриват по един или два критерия.

Последната присъединила се към еврозоната държава е Литва. На 1 януари 2015 г. тя стана деветнадесетата членка на еврозоната, приемайки единната валута. Литва е последната от Прибалтийските държави, която приема еврото. Естония смени валутата си през 2011 г., а Латвия - през 2014 г. Според политиките в страната присъединяването към

<sup>1</sup> Конвергентните доклади на Европейската централна банка и на Европейската комисия от юни 2014 г.

еврозоната бележи финалния етап от интеграцията на страната в Европейския съюз, а еврото като цяло е възприемано като символ на политическа и икономическа интеграция със Запада. Последните проучвания показват, че малко над половината от литовците одобряват прехода към новата валута, а 39% са против<sup>2</sup>. През тази година те ще могат да обменят старата си валута - литас в евро по курс 3,45 литас за 1 евро.

Присъединяването на Литва доведе и до промени в еврозоната. Според договорите на ЕС, щом броят на страните в еврозоната надхвърли 18, трябва да бъде въведена нова система на гласуване на ротационен принцип. До 2015 г. на заседанията на Европейската централна банка участваха 18-те централни банкери на съответните страни и 6-те членове на Изпълнителния съвет на ЕЦБ - общо 24 членове с право на глас. Съгласно новата ротационна система шестимата членове на Изпълнителния съвет на ЕЦБ запазват постоянно правото си на глас в Управителния съвет, а управителите на националните централни банки на 19-те държави от еврозоната трябва да поделят помежду си 15 гласа. Управителите на централните банки на държавите с петте най-големи икономики в еврозоната - Германия, Франция, Италия, Испания и Холандия - поделят 4 гласа, а управителите на останалите четиринадесет банки поделят помежду си 11 гласа. Други важни промени, които настъпват с присъединяването на Литва, са провеждането на редовни заседания на всеки шест седмици (вместо досегашните ежемесечни заседания) и предоставянето на протоколи (стенограми) от всяко едно заседание.

Европейският съюз се развива непрекъснато. Промените настъпват всеки ден, а всяка една промяна поражда чувство за несигурност в началото на своето съществуване. Евроскептицизмът е налице още от създаването на Европейските общности, но въпреки негативните оценки, които много анализатори дават, Европейският съюз продължава да се развива. По подобен начин е критикуван и валутният съюз, но въпреки критиките, броят на страните участнички непрекъснато се увеличава и ще продължава да расте.

Неминуемо еврозоната има своите недостатъци, но те бледнеят пред многото предимства, които членството предлага. Това са именно предоставената на държавата и гражданите сигурност, увеличените възможности за предприятия и пазарите, повишената икономическа стабилност, огромният избор на продукти и стабилните цени. Не на последно място - чувството за европейска идентичност.

### **Използвана литература:**

1. Шикова, И., Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2011
2. Der Euro bring uns alle Vorteile, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
3. What is the euro area?, 2015, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
4. Benefits of the euro, 2014, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)
5. Гердесмайер, Д., Ценова стабилност: Защо тя е важна за нас?, Франкфурт на Майн, 2011
6. Европейска комисия, Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, ИПС@10: успехи и предизвикателства след десетте години Икономически и паричен съюз, 2008
7. Димитриадис Д., Вентурини П., Предимствата и ползите от еврото: време за оценка, Брюксел, 2008

---

<sup>2</sup> Изследване на Литовската централна банка (Lietuvos Bankas), ноември 2014 г.

# Дигиталният пазар през призмата на сигурността и има ли той почва у на(Е)С?

*Лилян Никифорова*

## **И Все пак: защо дигитален пазар?**

Дигиталният пазар е област от вътрешния пазар, която се появи сравнително скоро с процеса на развитие на модерните технологии. Именно поради тази причина той остана без ясна и изчерпателна правна регулация на ниво ЕС и с 28 различни малки дигитални пазара.<sup>1</sup> Всяка една от държавите членки поддържа различна регулация, която възпрепятства ефективното му функциониране. За да се задълбоча в изследването на проблемите, свързани с дигиталния пазар, е необходимо още на този етап да дам определение на понятието. Според множество социологически проучвания<sup>2</sup> днес живеем в качествено нов тип общество, в което информацията дава огромно предимство на тези, които имат достъп до нея. Основен източник на тази информация се оказва интернет - дигитално пространство, посредством което хората имат възможност да обменят знания, да комуникират и търгуват. Пазарът, от друга страна, е надличностен механизъм, който позволява доброволната размяна на блага между равнопоставени субекти. Те доброволно се съгласяват на тази размяна, чиято необходимост се появява в резултат от специализацията на труда и която е възможна единствено при наличие на два основни фактора:

1. гарантирана сигурност за участниците на пазара;
2. гарантирано право на собственост, което е основна предпоставка за възможността да се извършва размяна на блага, което също така включва в себе си и защита на правото на собственост при евентуално посегателство.<sup>3</sup>

Като следваме тази логика, когато говорим за дигитален пазар, не разбираме само порталите за онлайн търговия, което погрешно схващане произлиза основно от употребата на термина „пазар“. Той включва в себе си:

1. стокооборота, осъществяващ се по интернет;

---

<sup>1</sup> A Digital Single Market for Europe: Commission sets out 16 initiatives to make it happen „The aim of the Digital Single Market is to tear down regulatory walls and finally move from 28 national markets to a single one.“ Същата теза е споделена и в Martens, B., (2013). What does Economic Research tell us about Cross-border e-Commerce in the EU Digital Single Market.

<sup>2</sup> Например: Тофлър, А. Третата вълна.

<sup>3</sup> Повече информация за появата на пазара като обществен механизъм и неговия генезис виж в: Димитров, Г., (2012) Европейски цивилизационен процес, 120-154.

2. предоставяне на различни он-лайн услуги както от частни субекти, така и от националните държави<sup>4</sup>;
3. гарантиране на защита на личните данни, предоставяни в интернет пространството;
4. наличие на уредба на правата на собственост, включително авторските права;
5. възможност за ефективна защита на правата на собственост по административен и съдебен ред;
6. наличие на национални и наднационални институции и органи, които да отговарят за практическото осъществяване на всеки един от гореспоменатите елементи.

Ползите от изграждането на единен дигитален пазар са множество и далеч не само икономически. На първо място се очаква чрез създаването на единен дигитален пазар да бъдат генерирани приходи, достигащи 250 млрд. евро в следващите 5 години<sup>5</sup>, а според други стратегически документи се очаква този принос да достигне 415 млрд<sup>6</sup>. С оглед голямата икономическа криза, през която Европейският съюз, а и целият свят премина, подобна финансова полза далеч не може да се пренебрегне. Тази икономическа полза не би допринесла само за намаляването на безработицата и повишаване жизнения стандарт на гражданите на ЕС, но и за повишаване ролята на Съюза на международната сцена. Последните събития на континента доказаха, че сигурността ни не е гарантирана и заплахите пред обществата ни далеч надминават физическите измерения. Сигурността на гражданите в дигиталното измерение вече е не само необходимо условие за функциониране на вътрешния пазар, но и императив за гарантиране на демократичните ценности, които споделят държавите членки. Не на последно място, еднакви правила и премахването на ограниченията в дигиталното измерение биха стимулирали трансграничните контакти на гражданите от ЕС и биха допринесли за създаването на усещане за европейска принадлежност и идентичност.

## Изследователски проблем

Както вече накратко споменах, две от основните предпоставки за наличието на пазарни отношения са наличието на сигурност и отношения на собственост. Това ми дава основание да твърдя, че за да има наличен функциониращ дигитален пазар, на първо място са необходими именно тези две условия, гарантирани обаче в дигиталното измерение (без по никакъв начин да пренебрегвам необходимостта от подходящата техническа база). Въпросът е: доколко те са налични на европейско и/или национално ниво и по какъв начин? Следват ли се заложените в стратегическите планове цели? По какъв начин дигиталният пазар и в частност сигурността в дигиталното пространство присъстват в плановете за развитие на политики в ЕС и в България? Дали техническите цели и целите, свързани със сигурността, се развиват паралелно или пък има несъответствие в темпа им на напредък?

---

<sup>4</sup> Тук визирам идеята за е-правителство

<sup>5</sup> Juncker, Jean-Claude, (2014) A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change

<sup>6</sup> European Commission, (2015) A Digital Single Market for Europe: Commission sets out 16 initiatives to make it happen: „A fully functional Digital Single Market could contribute €415 billion per year to our economy and create hundreds of thousands of new jobs.“

## Проблемите на сигурността

В днешно време заплахите пред сигурността са множество:

1. На първо място това са вируси, които е възможно да не целят използване на лична информация, но могат да изтриват големи количества от данни, които после не могат да бъдат възстановени.
2. Целенасочените кибератаки, които основно засягат бизнеса и държавите, но могат косвено да засягат и лица, ако включват кражба на данни на граждани и информация за националната сигурност.
3. Непреднамерена загуба на информация, предизвикана от човешки или технически грешки, която може да има негативни последици.
4. Събирането на излишна информация от някои сайтове, фирми, хотели и т.н. Въпреки необходимостта от предоставянето на някои данни, невинаги събирането на определена информация е оправдано. То може да доведе до злоупотреби при неправилно съхранение или използването ѝ без знание на предоставилото я лице.<sup>7</sup>
5. Злоупотребата с информация, която не бива изтрита навреме поради липсата на ефективен механизъм, който да следи за спазване на разпоредбите в тази област.
6. Целенасочена злоупотреба с данни (включително измами с кредитни карти, неволяно предоставяне на услуги и стоки он-лайн и др.).

Решаването на тези проблеми би означавало постигане на ново измерение на един от ключовите приоритети на ЕС - изграждане на общия пазар. Това би гарантирало разкриване на нови перспективи пред бизнеса и същевременно - спазването правата на всеки потребител. Въпросът за сигурността става все по-належащ и с оглед на преговорите за трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции между ЕС и САЩ. Преди да бъде сключено споразумението, трябва да бъдат уточнени множество въпроси относно сигурността в дигиталното измерение.<sup>8</sup> На 20 март 2015 г. на конференция относно споразумението служител на Комисията потвърди, че то няма как да се осъществи преди страните членки да договорят помежду си минимални изисквания за сигурност при обмена на данни.<sup>9</sup>

## Основни политически играчи

За целите на проучването ми е редно да направя още едно основно допускане. Базирам се на разбирането, че в изграждането и изпълнението на една политика участват три основни групи: 1) институциите на ЕС (ЕК в най-голяма степен), 2) националните държави и 3) предприятията, неправителствените организации и гражданите на Съюза като цяло.<sup>10</sup> В този ред на мисли е важно да се проследи взаимодействието помежду им и до какви резултати е довело то.

<sup>7</sup> Filip, Fl. Gh. and Herrera-Viedma, Enrique, (2014) Big Data in the European Union, стр. 2.

<sup>8</sup> Това решение е крайно наложително с оглед опасностите пред сигурността, на които периодично се дава гласност и с оглед различията по отношение неприкосновеността в САЩ и ЕС.

<sup>9</sup> Jeremy Fleming (20.03.2015). Brussels makes overture on 'data flow' agreement in TTIP, <http://www.euractiv.com/>

<sup>10</sup> Повече за различните действащи лица в процеса на изграждането на една политика виж в: Шикова, И., Политики на Европейския съюз, стр. 53

В този контекст виждам още един ключов въпрос относно изграждането на единен дигитален пазар, на който ще търся отговор - нивото на информираност на гражданите. Чрез работа с основни документи на ЕС и България ще се опитам да проверя доколко в тях е заложен диалог с гражданите на Съюза като най-големите като брой потърпевши от (не)наличието на сигурност в киберпространството, която да спомогне за изграждането на дигитален пазар.

## **Digital Agenda for Europe, трети стълб**

Елементи от концепцията за дигитален пазар за първи път присъстват в Лисабонската стратегия. Понастоящем планът за развитието му е част от Програмата 2020 под наименованието Digital Agenda for Europe. Тя се състои от седем основни стълба, като проблемите на сигурността спадат към *III стълб: Доверие и сигурност*. Показателно за дейността по този стълб е, че на страницата на Digital Agenda няма публикувана информация относно дейностите в сферата на сигурността след 2012 г. Публикации в сферата на този стълб в Евростат няма от 2010 г. Документът, публикуван на страницата, отбелязва някои от ключовите дейности, чрез които да се работи в посока повишаване нивото на сигурност, като изграждане на мрежа от национални центрове за действия при инциденти в информационната сигурност (CERT) в европейските държави. Въпреки това от 14 дейности само 3 са отбелязани като завършени, една, при която има закъснение, и при всички останали статусът е „в процес на разработка“.

## **ENISA и CERT**

ENISA (European Network and Information Security Agency) е агенция към Европейската комисия, чиято основна задача е да бъде консултант и партньор на институциите на ЕС и държавите членки по отношение на сигурността в киберпространството, да подпомага изграждането на политики в областта и да насърчава сътрудничеството между държавите. Тя е създадена през 2004 г., координира работата на националните центрове за действия при инциденти в информационната сигурност (CERT) и издава доклади относно заплахите за киберсигурността. Нововъведение от 2015 г. в рамките на структурата е създаване на група от постоянни представители на заинтересованите страни. Тя се състои от 20 представители на бизнеса, индустрията, научните среди и потребителите и ще подпомага дейността на агенцията. Те номинират още трима членове на групата, които да са представители на различни институции, работещи в сферата на киберсигурността. Тази инициатива е доказателство за политическа воля с цел подобряване на диалога с всички заинтересовани страни на ниво европейски институции<sup>11</sup>.

CERT е система от експертни органи в националните държави, които да подпомагат защитата на данни в дигиталното пространство, като всяка държава може сама да реши спрямо институционалната си уредба към коя служба да работи органът. Тяна основна цел е ограничаване кибератаките чрез възможността за получаване на сигнали за подобни заплахи от частни лица. Съществува и CERT EU, създаден през 2012 г.,

<sup>11</sup> ENISA (09.03.2015). ENISA appoints Permanent Stakeholders' Group members for 2015-2017, <http://www.enisa.europa.eu/>.

който работи за превенцията на опасности за европейските институции. На сайта на CERT България (Национален център за реакции при инциденти в областта на информационната сигурност) към изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“ редовно се публикува информацията относно различни заплахи като вируси и целенасочени атаки.

Въпреки това работата на тези органи остава по-скоро с цел превенция. Въпросът доколко те успяват да осъществят диалог с гражданското общество и бизнеса, е съществен. Следва да се отбележи, че 2949 сигнала за кибератаки са регистрирани от CERT България през 2014 г. Това са данни, оповестени пред медиите от самия CERT, като обаче половината от сигналите са засечени от системите на органа. Тоест под въпрос е доколко е наличен диалог със заинтересованите страни. Един от основните проблеми на ENISA, както и на CERT EU е, че не е налична тяхна версия на български, както и на повечето официални езици на ЕС.<sup>12</sup> Това е явно доказателство за неизпълнение на още една от целите на Digital Agenda, а именно - повишаване нивото на достъпността в онлайн пространството чрез справяне с езиковата бариера. Още по-парадоксално е всъщност, че целият сайт, на който се публикуват инициативите, свързани с Digital Agenda, е наличен само на английски. Така се оказва, че самата програма за дигитално развитие противоречи на себе си - тя поставя като приоритет необходимостта от равенство по отношение достъпа до информация, а самата тя създава предпоставка за дискриминация в това отношение като няма наличен неин уебсайт, достъпен за всички граждани на ЕС.

## Национални планове

Отговорността за сигурността в дигиталното пространство в България е споделена между МВР, ДАНС, МНВР, Министерство на отбраната и Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, като е редно да се отбележи, че всяко отделно министерство и институция разполага с екип или отдел, който да гарантира сигурността на информацията посредством създаване и поддържане на облачни системи, превантивни системи срещу атаки и т.н. Така се оказва, че на национално ниво нямаме една институция<sup>13</sup>, която систематично да ръководи политиката в тази област. Може би на това се дължи и фактът, че страната ни не разполага с официална национална стратегия за киберсигурност. Изготвянето на такъв документ е предвидено и в Digital Agenda и ENISA, като реално не е изпълнено от България. Нещо повече, едва два национални плана са публикувани на страницата на ENISA - на Чешката република и на Дания<sup>14</sup>. Това говори за абсолютната несъгласуваност между държавите членки и е последица от правно необвързващия характер на целите, поставени в Digital Agenda.

На 10 септември 2014 г. на страницата на Министерския съвет е публикувана информация за ново назначение на позицията Национален координатор по киберси-

<sup>12</sup> ENISA е налична на английски, френски, немски и гръцки, а CERT EU - само на английски.

<sup>13</sup> Повече информация виж: Ризов, В. Ст., (2014), Сигурността в киберпространството - колективна отговорност, 16 стр.

<sup>14</sup> Към 2013 г. 17 държави от ЕС имат такива планове. Акцентът тук обаче е върху несъгласуваността между държавите членки.



гурността<sup>15</sup> и повторното задължение за изготвяне на национален план. Въпреки това до момента (май 2015 г.) такъв план не съществува. Макар и подобна изява на политическа инициатива да е положителна, няма как да не се отбележи закъснялата реакция от българска страна. Още по-парадоксална се оказва тя при положение, че имаме план за изграждане на електронно правителство. Подобна мащабна структура изисква сериозно ниво на сигурност за личните данни на гражданите и изглежда нелогично да предхожда националната стратегия за киберсигурност. Въпросите, свързани със сигурността, присъстват в два национални стратегически документа, които имат пряко отношение по темата, но без да има заявен ясен ангажимент за действия:

1. Стратегия за национална сигурност на Република България от 2011 г. - киберпрестъпността се споменава на 3 места, без ясно да се дефинират измеренията на проблема.
2. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 - 2020 г. Това е единствената национална стратегия, която предвижда практически действия по отношение гарантирането на киберсигурността, макар и те да са само две: разработване на информационни, реактивни и превантивни услуги и изграждане на мрежа от разпределени виртуални центрове за възстановяване след авария (Disaster Recovery), които да възстановяват данни, загубени при кибератаки или непреднамерена човешка грешка.

Въпреки това и в този документ на няколко места се забелязват ключови противоречия. Така например в рамките на стратегическа цел 1: *Предоставяне на качествени, ефективни и леснодостъпни административни услуги по електронен път за гражданите и бизнеса*, са заложени две основни дейности: *развитие на базовата инфраструктура за реализация на електронни услуги и разработване и широко предоставяне на електронни услуги с висок обществен ефект*, като един от очакваните резултати е *изградена инфраструктура за сигурност*. Макар и да присъства заявка за изграждане на една по-сигурна дигитална среда, логиката би трябвало да върви в обратна посока. По-голямото ниво на сигурност, гарантирано с конкретни действия като тези, посочени по-горе, би довело до развитие на базовата инфраструктура. В този смисъл тя е елемент от пътя на изграждане на е-правителство и предоставяне на качествени услуги, не резултат от него.

Основен извод след анализа на националните стратегически документи е неосъзнаването на сигурността като ключова предпоставка за изграждането на електронно правителство и дигитален пазар. Нормативни инициативи в тази насока определено има: регулация за електронните подписи, което гарантира идентичността на личността; въвеждане на възможността за осъществяване на услуги чрез получаване на ПИК (персонален идентификационен код), което би трябвало да гарантира на гражданите по-голяма сигурност, тъй като няма да се налага да предоставят единния си граждански номер при заплащането на данъци, например. От друга страна обаче, това не ги предпазва от злоупотреба с информация, тъй като при евентуална успешна атака на софтуера гражданите отново биха били изложени на заплаха, тоест макар и да има мерки, те са по-скоро несистематични и недостатъчно ефективни.

---

<sup>15</sup> Позицията съществува от 2009 година



## Инициативи, свързани с гражданите

Може да се открие една целенасочена инициатива на ЕК със задача популяризиране на въпросите, свързани със сигурността - месец на киберсигурността. В нейните рамки се планира провеждането на различни мероприятия с цел популяризирането на проблема. В България има само едно събитие, като то дори не е проведено в рамките на кампанията, а преди нея.<sup>16</sup> Няма данни за проведена информационна кампания сред гражданите. Друга инициатива, спомената в изследването до момента, е профилът в Twitter на Digital Agenda. Той обаче има само 32 хил. последователи при над 500 милиона жители на ЕС. Във Фейсбук страницата на Европейската комисия се публикуват инициативи, свързани с дигиталния пазар, но това също не гарантира достъпа на голяма част от гражданите на Съюза, които не са членове на групата или не използват редовно интернет.

Друга инициатива, по време на която се осъществи пряка връзка между ЕК и гражданите на ЕС, беше проведената дискусия с комисаря Андрус Ансип относно дигиталния пазар. Въпреки добрата практика, на състоялата се в София дискусия се открие проблемът с информираността на гражданите по темата, който е силно изразен особено що се отнася до България - първо, капацитетът на залата далеч не беше използван и второ, голяма част от присъстващите очевидно не бяха запознати с тематиката и задаваните въпроси нямаха връзка с дигиталния пазар.

## Настоящо състояние

Според изследване на Евробарометър от 2014 г. 39% от европейските граждани не са сменяли паролата си за достъп за услуги в сферите на банкирането, он-лайн пазаруването, социалните мрежи, сайтовете, предоставящи публични услуги, игри и други за последната година. Този процент за България е значително по-висок - 59%.<sup>17</sup> В същото време обаче, 50% от европейците и цели 58%<sup>18</sup> от българите заявяват, че не се чувстват достатъчно информирани относно опасностите в киберпространството. Изследването показва, че 73% от европейските граждани и 67%<sup>19</sup> от българските граждани се страхуват за личната си информация в уебсайтове. За сравнение, на въпрос относно степента на притеснение относно злоупотреба с лични данни от 2010 г. само 12% от българите заявяват, че оценяват риска като висок.<sup>20</sup> В тази връзка през 2014 г. само 28%<sup>21</sup> от българите заявяват, че пазаруват он-лайн, а 40%<sup>22</sup> не пазаруват он-лайн, защото се страхуват от злоупотреба с личните им данни. Статистиката показва два основни проблема, в чиято основа стои недостатъчната информираност: страх от използване на потенциала на интернет пространството и непознаване на способите за защита.

---

<sup>16</sup> За сравнение в някои държави са проведени дебати с тийнейджъри и други целеви групи, които са силно застрашени от проблемите в дигиталното пространство

<sup>17</sup> Special Eurobarometer 423, (2014). Cyber Security Report - стр. 39

<sup>18</sup> Special Eurobarometer 423, (2014). Cyber Security Report - стр. 43

<sup>19</sup> Special Eurobarometer 423, (2014). Cyber Security Report - стр. 51

<sup>20</sup> Данни от Евростат

<sup>21</sup> Special Eurobarometer 423, (2014). Cyber Security Report - стр. 20

<sup>22</sup> Special Eurobarometer 423, (2014). Cyber Security Report - стр. 25

## Резултатите от страха - доклад 2014

На 25.03.2015 г. Европейската комисия публикува нови данни относно напредъка на дигиталния пазар. От доклада ясно се вижда, че най-голям напредък има в техническите области, в които е въведена регулация на ниво ЕС - роуминг таксите бележат спад в своите стойности, например. От друга страна обаче, именно сферите, които до голяма степен зависят от гарантиране на степен на сигурност, се развиват трудно. Според доклада едва 15% от малките и средните предприятия продават он-лайн и едва 7% от тях осъществяват трансгранична търговия, а именно в сферата на търговията се крие най-голямата възможност за развитие на икономиката на ЕС.

### Бъдещите планове в сферата на сигурността на ниво ЕС

През 2013 г. Комисията публикува предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за гарантиране на високо общо ниво на мрежова и информационна сигурност в Съюза и план за киберсигурност на ЕС. И в двата документа присъства задължението на страните да изградят национален план за сигурност в дигиталната сфера и да повишат нивото на информираност на своите граждани относно проблемите с киберсигурността. В промените, внесени в предложението за директива от ЕП от 13 март 2014 г., има по-ясно заявена позиция относно необходимостта от гарантиране на сигурност за личните данни на гражданите и създаване на общ уебсайт за целия съюз. Тази конкретизация, стига директивата да бъде приета в този вид, би довела до по-голяма обвързаност на държавите членки, а наличието на един сайт предполага непрекъснат взаимен контрол. В становището на Икономическия и социален комитет от 2013 г. относно директивата, обаче, е изразено скептично мнение за нейната бъдеща ефективност, като е посочен проблемът с прекалено ниското ниво на координация и големите нива на свобода, дадени на държавите членки по отношение предприемането на мерки и санкции в случаи на неизпълнение някои от целите на директивата от частноправни субекти<sup>23</sup>. Досегашният опит показва нещо повече - неналичието на хармонизиращи мерки е довело до задълбочаване на регионалните различия. Така хлабавата обвързаност, предвидена в съществуващите до момента стратегически и нормативни актове, вместо да повиши сигурността и възможността за сформирание на единен пазар, по-скоро е довела дори до по-голямо фрагментиране и образуване на една група от държави, която е значително по-добре развита от останалите<sup>24</sup>.

### Изводи

1. Темата за киберсигурността присъства в ключови стратегически документи на ниво ЕС и като цяло основната политическа воля за осигуряване на сигурност в дигиталното пространство е именно на институциите на Съюза. Въпреки това такава активност с практическа насоченост се появява основно през последните години (от 2013 г. насам) и все още не е довела до съществени и видими практически резултати.

<sup>23</sup> Член 17 от акта, в който се разглеждат санкциите, е общ, позволява твърде много свобода на държавите членки да определят санкции и не предоставя достатъчно насоки за отчитане на трансграничните и общоевропейските последици.

<sup>24</sup> Констатация, потвърдена и в позицията на ИСК относно директивата

2. В България въпросът за киберсигурността е по-скоро латентен. Не се констатира ясни, системни действия в тази насока.
3. Вследствие, въпреки заявената политическа воля от страна на Комисията, в периода 2010-2015 г. напредъкът по основни показатели като повишаване нивото на участието на малките и средни предприятия в он-лайн търговията, гарантиране сигурност на гражданите, осигуряване на електронно управление, е прекалено бавен и незадоволителен, особено що се отнася до България. В основата на проблемите стои именно пасивното отношение по проблемите за сигурността.
4. Включването на гражданското общество по отношение въпросите за сигурността и изграждането на дигитален пазар остава фрагментирано. Едва през последните години Комисията предприема инициативи за повишаване информираността. Въпреки това в досега съществуващите програми за изграждане на дигитален пазар отсъстват ясни практически действия за въвлечането на гражданите в процеса, което също е ключов проблем и предпоставка за бавния напредък в областта на дигиталния пазар и в частност гарантирането на сигурност в киберпространството.

## Очаквания за бъдещо развитие

Въпросът за дигиталния пазар и киберсигурността остана маргинализиран през последните години с оглед множеството международни събития. Макар и скандалите, свързани с разкритията за киберсигурността в САЩ и подслушването на телефона на канцлера на Германия да намериха своя обществен отзвук, темата за проблемите в сферата не остана перманентна в дневния ред. Основни належащи проблеми в ЕС станаха отношенията с Русия, въпросът за енергийната независимост и проблемите с евроскептицизма. В България имаме проблеми с протестите срещу правителството и въпросите около банковата стабилност на страната. Така политически по-популярни въпроси изместиха киберсигурността и дигиталния пазар. Логично е да се предполага, че бъдеща промяна на сегашното състояние може да се очаква в резултат от дейността на европейските институции<sup>25</sup>, които демонстрират в най-висока степен политическа воля за промяна. Очаква се приемането на минимални изисквания за сигурността в дигиталната сфера, които да предвиждат включването на гражданското общество в процеса на дефиниране на проблеми и решения, да гарантира практическа реализация на дигиталния пазар.

### Използвана литература:

1. Европейска комисия, (2013). Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за гарантиране на високо общо ниво на мрежова и информационна сигурност в Съюза, COM(2013) 48 final

---

<sup>25</sup> Два важни стратегически документа бяха публикувани през месец април: План за европейска сигурност и общ дигитален пазар за Европа. Комисията предлага 16 инициативи, за да се случи и Стратегия на Европейския съюз за сигурност. И в двата е потвърдено, че киберпрестъпността се нуждае от нов подход в дигиталната ера. В Плана за сигурност са открити нуждата от подобряване нивото на прилагането на съществуващото законодателство и координацията с частния сектор. Въпросът за дигиталната сигурност в Плана за изграждане на дигитален пазар е засегнат в приоритетни точки 12 и 13, които се отнасят до защитата на личните данни и киберсигурността.

2. Европейски икономически и социален комитет (2013). Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за гарантиране на високо общо ниво на мрежова и информационна сигурност в Съюза, COM(2013) 48 final - 2013/0027 (COD)
3. Европейски парламент (2014). Законодателна резолюция на Европейския парламент от 13 март 2014 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за гарантиране на високо общо ниво на мрежова и информационна сигурност в Съюза (COM(2013)0048 - C7-0035/2013 - 2013/0027(COD))
4. Върховен представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (2013), Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Стратегия на Европейския съюз за киберсигурност, Отворено, безопасно и сигурно киберпространство JOIN(2013) 1 final
5. Juncker, Jean-Claude, (2014) A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change
6. European Commission, (2015) A Digital Single Market for Europe: Commission sets out 16 initiatives to make it happen
7. Стратегия за национална сигурност на Република България (2011)
8. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г.
9. Ризов, В. Ст. (2014). Сигурността в киберпространството - колективна отговорност, Балкан Аналитика
10. Милина, В. (2013). Киберсигурността - стратегически национален проблем, Институт по информационни и комуникационни технологии - БАН
11. Sebastián, M. C.; Morales García A. M.; López F. G., (2011) Las políticas de información europeas como acción clave para el desarrollo de la ciencia de información Ci. Inf., Brasília, DF, v. 40 n. 3, p.439-459
12. Martens, B., (2013). What does Economic Research tell us about Cross-border e-Commerce in the EU Digital Single Market, Summary of Recent Research
13. Filip, Fl. Gh. and Herrera-Viedma, Enrique, (2014). Big Data in the European Union
14. NISA (2013) Cybersecurity cooperation, Defending the digital frontline
15. Special Eurobarometer 423 (2014), Cyber Security Report
16. [www.enisa.europa.eu](http://www.enisa.europa.eu) - официална страница на ENISA
17. [www.ec.europa.eu/digital-agenda](http://www.ec.europa.eu/digital-agenda) - официална страница на Digital Agenda
18. <http://cybersecuritymonth.eu> - официална страница на инициативата „Месец на киберсигурността“
19. <http://www.euractiv.com>:
  - a. Fleming, J. (20.03.2015), Brussels makes overture on 'data flow' agreement in TTIP
  - b. Tost, D. (17.03.2015), Oettinger calls for 'Europeanisation' of digital policy
20. В. „Дневник“ (20.01.2015), Общо 2949 сигнала за кибератаки са получени в България за 2014 г., <http://www.dnevnik.bg/>
21. Шикова, И. (2011), Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
22. Димитров, Г. (2012), Европейски цивилизационен процес

# Европейски енергиен съюз и възобновяеми енергийни източници

*Елисавета Павлова*

## Увод

Настоящият доклад на тема „Европейски енергиен съюз и възобновяеми енергийни източници“ е фокусиран върху възобновяемите енергийни източници, наричани по-долу ВЕИ, и създаването на Европейски енергиен съюз. Изследваната тема е свързана с вятърната енергия, соларната енергия, биомасата и основите, на които се крепи Европейският енергиен съюз. В сферата на соларната енергия направих мое проучване, което има за цел да покаже популярността на соларните панели и тяхното потребление от домакинствата.

## Кои са възобновяемите енергийни източници?

Възобновяеми енергийни източници са слънчевата, вятърната, водната, геотермалната енергия и тази, която се получава от растителна и животинска биомаса. След публикуването на Бялата книга за възобновяемите енергийни източници от 1997 г. ЕС си постави за цел до 2010 г. дялът на възобновяемите енергийни източници да достигне 12% от потреблението на енергия и 22,1% от потреблението на електроенергия. Това допринася за разнообразяване на енергийните доставки и намаляването на зависимостта от ненадеждни пазари на изкопаеми горива, особено на нефт и газ. Освен това с увеличаване потреблението на ВЕИ ще се намалят емисиите от парникови газове.

Директива 2001/77/ЕО относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар определя примерни цели за всяка държава членка, но след разширяването на ЕС през 2004 г. е определена нова цел за ЕС-25, съгласно която 21% от електроенергията трябва да се произвежда от възобновяеми енергийни източници. Липсата на напредък в постигането на целите за 2004 г. и 2010 г. довежда до приемането на по-всеобхватна законодателна рамка. Така в своето съобщение от 10 януари 2007 г., озаглавено „Пътна карта за възобновяемите енергийни източници - Възобновяемите енергийни източници през 21 век: изграждане на по-устойчиво бъдеще“ (COM(2006)0848), което определя дългосрочна стратегия за енергията от възобновяеми източници в ЕС до 2020 г., Комисията предлага задължителна цел за 20% дял на енергията от възобновяеми източници в потреблението на енергия в ЕС до 2020 г., задължителна цел за достигане на 10% дял на биогоривата в потреблението на горива в транспортния сектор до 2020 г. и създаване на нова законодателна рамка. На пролетното заседание на Европейския съвет през 2007 г. политическите ръководители на ЕС одобряват целите за 2020 г.<sup>1</sup> Така те стават задължение на всяка държава членка.

<sup>1</sup> Енергия от възобновяеми източници, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Благодарение на окуражителната политика на европейско равнище, капацитетът за производство на енергия от ВЕИ значително се повишава през последните десетина години - много по-бързо от този на традиционните електроцентрали и топлоцентрали. През последните 8 години цената на слънчевите панели спада наполовина, което прави възобновяемата енергия по-близка до потребителите.<sup>2</sup> През 2009 г. делът на сектора на възобновяеми източници се изчислява вече на 70 млрд. евро, а в него са заети над половин милион души в Европа.<sup>3</sup> Тази тенденция продължава да се увеличава, тъй като възобновяемите източници са в центъра на дългосрочната европейска енергийна стратегия поради слабите емисии на парникови газове от ВЕИ и факта, че те позволяват намаляване на вноса на енергия. До средата на март 2015 г. държавите, които постигат своя дял на възобновяема енергия, са Швеция, Естония и България.<sup>4</sup> Този бързо развиващ се икономически сектор доказва, че Европа се нарежда в предните редици в областта на новите енергийни технологии, предоставяща „зелени“ работни места.

## Вятърна енергия

Според проучване на Ernst and Young<sup>5</sup> европейският пазар на вятърни инсталации може да се конкурира с традиционните пазари на газ и въглища.<sup>6</sup> Вятърната енергия не замърсява въздуха за разлика от природния газ и въглищата. Инсталирани на правилното място, без да вредят на биологичните видове<sup>7</sup>, вятърните турбини са безвредни и спомагат за намаляването на парниковия ефект върху Земята.

Член 194 от Договора за функционирането на Европейския съюз гласи, че политиката на ЕС в областта на енергетиката има за цел да насърчава разработването на нови и възобновяеми енергийни източници. Компанията Siemens влага средства за създаване на вятърни турбини, които се поставят на балкони или в по-тесни помещения с цел подобряване на снабдяването с електричество във всяко домакинство.<sup>8</sup> В сферата на вятърната енергия Великобритания създава най-големия вятърен парк, който се намира в Северно море. Той включва 400 вятърни турбини, които произвеждат 2400 мегавата електричество, което от своя страна е достатъчно да захрани 2 милиона домакинства.<sup>9</sup> Франция също отбелязва свое постижение в тази сфера. Френският изобретател Жером Мишо-Лавиер разработва вятърно дърво, което генерира енергия с помощта на 72



Източник: [www.investor.bg](http://www.investor.bg)

<sup>2</sup> По данни на Европейската комисия.

<sup>3</sup> Каталог на Европейската комисия за енергетиката на ЕС.

<sup>4</sup> По данни на Евростат.

<sup>5</sup> Ernst and Young е световен лидер в одита, данъците, транзакциите и консултантските услуги.

<sup>6</sup> European offshore wind market can compete with coal and gas, [www.cleantechnica.com](http://www.cleantechnica.com)

<sup>7</sup> Вятърните турбини трябва да са инсталирани навътре в сушата, защото ако са близо до крайбрежие, те пречат на мигрирането на птиците, тъй като им променят посоката на вятъра.

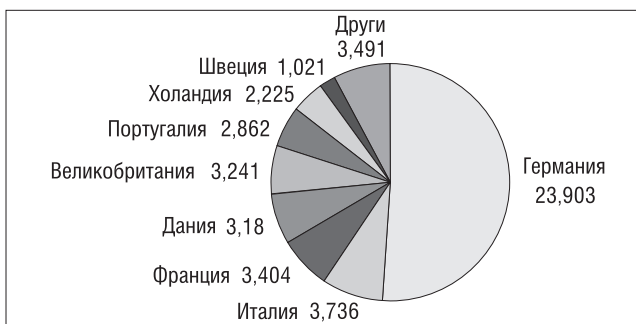
<sup>8</sup> EWEA Offshore: Siemens predicts 30% HVAC saving, [www.windpowermonthly.com](http://www.windpowermonthly.com)

<sup>9</sup> Britain approves world's largest offshore wind farm, [www.marineinsight.com](http://www.marineinsight.com)

малки вятърни турбини, имитиращи зелени листа. Единадесетметровата имитация на дърво няма корени, но има претенциите да се впише успешно в свободните градски и крайградски пространства с дизайна и с потенциала си за добив на енергия от всеки полъх. Изобретателят на вятърното дърво смята, че неговото произведение би имало широко разпространение из големите вятърни паркове.

Основното предимство на тази технология е, че тя работи и при най-лекия полъх или завихряне на въздуха. Малките турбини, които имитират листа на дърво, се движат при вятър със скорост два метра в секунда, докато останалите се нуждаят от вятър със скорост поне четири до пет метра в секунда. Това означава, че е възможно да произвежда енергия през повечето дни в годината.<sup>10</sup>

На фигура 1 се вижда статистиката за 2008 г. на държавите членки в сферата на вятърната енергия.<sup>11</sup> В действителност в данните не се откроява съществена разлика с настоящите. Лидер е Германия, а според мен тя ще остане в челната класация поради факта, че има благоприятни условия за развитие на този сектор.



**Фиг. 1. Дял на държавите членки от общите мощности за вятърна енергия към края на 2008 г.**

## Соларна енергия

Светът е изправен пред предизвикателства от промените на климата, предизвикани от нарастването на обема на емисиите от парникови газове. Слънцето е неизчерпаем източник на енергия и не води до замърсяване на околната среда. При използването на слънцето като енергиен ресурс се предотвратява изхвърлянето в атмосферата на вредни вещества. Слънчевият колектор изпълнява своята функция, като преобразява слънчевата енергия в електричество. Това е един от най-екологичните начини за добиване на електрическа енергия. Много хора смятат, както и аз, че това ще се използва и в бъдеще. Тя изпълнява 2 функции:

- генерация на токоносители (*електрони и електронни гупки*) в светлинно-абсорбиращ материал под влияние на падащата върху него светлина;

<sup>10</sup> Изобретател от Франция създаде нов ВЕИ модел - вятърно дърво, [www.investor.bg](http://www.investor.bg)

<sup>11</sup> По данни на „Ръководство за развитие на вятърна енергия и Натура 2000“.

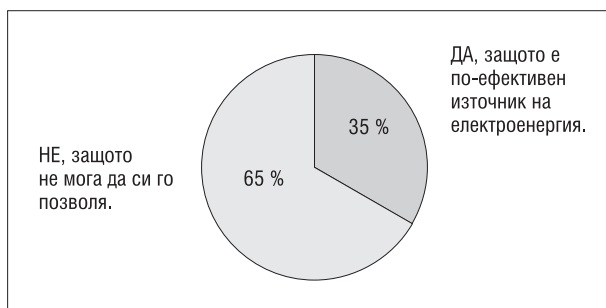


- разделяне на токоносителите (за предпочитане към проводящ контакт, който да проведе електрическите заряди).

Това преобразуване се нарича вътрешен *фотоелектричен ефект*.

Соларните панели могат да се използват пряко от домакинствата или чрез соларни компании. Според собствено проучване, направено на територията на гр. София и гр. Перник, всеки трети гражданин твърди, че използва или би използвал соларна енергия за произвеждане на електроенергия. Интервюираните са 371 човека на оживени места в тези два града. Първият въпрос, който бе зададен, е дали използват соларната енергия за производство на електроенергия. Повечето отговори, които получих, бяха, че не всеки може да си го позволи. (фиг. 2)

Тук идва въпросът защо соларната енергия е толкова популярна и не толкова използвана? Както показва и проучването ми, хората смятат, че слънчевите колектори са скъпи спрямо цената на тока.



**Фиг.2. Използвате ли соларна енергия за производство на електроенергия?**

По данни на Българската фотоволтаична асоциация за последните осем години соларните панели поевтиняват повече от шест пъти. Това се дължи на широкото разпространение и динамичното подобрене на производителността на фотоволтаичните клетки. Тази тенденция се запазва, а изкопаемите горива често повишават цената си. Съвсем скоро токът от слънце ще е по-евтин от тока от конвенционални източници. Интервюираните в анкетата, смятайки, че соларните колектори са скъпи, не осъзнават, че веднъж инсталирана, фотоволтаичната система започва да генерира приход веднага. Те предпочитат да използват изкопаеми горива за добиване на енергия, а по този начин вредят на собствената си планета. Според проучване на Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems<sup>12</sup> соларната енергия на територията на ЕС ще е по-евтина от въглищата и газта до 2015 г.<sup>13</sup> Тогава всеки гражданин ще може да използва соларни панели.

Световноизвестната марка Apple е един от новите играчи в областта на соларната енергия. Те инвестират над 848 млн. долара за осигуряване на над 130-мегавата со-

<sup>12</sup> Линк към проучването: [http://www.agora-energiewende.org/fileadmin/downloads/publikationen/Studien/PV\\_Cost\\_2050/AgoraEnergiewende\\_Current\\_and\\_Future\\_Cost\\_of\\_PV\\_Feb2015\\_web.pdf](http://www.agora-energiewende.org/fileadmin/downloads/publikationen/Studien/PV_Cost_2050/AgoraEnergiewende_Current_and_Future_Cost_of_PV_Feb2015_web.pdf)

<sup>13</sup> Solar could be cheaper than coal and gas by 2015, study says, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)



ларна енергия. Някои от интервюираните знаят, че тази марка се развива в сферата на соларната енергия, но други не познават този факт. Тези, които научават, че Apple има фотоволтаици, са почти категорични, че биха произвеждали енергията си с тяхна технология. Това дава надежда, че все пак възобновяемата енергия има бъдеще.

## Биомаса

Технологиите за биомаса използват възобновяеми ресурси за произвеждане на цяла гама от различни видове продукти, свързани с енергията, включително електричество, течни, твърди и газообразни горива, химикали и други материали.<sup>14</sup> Всъщност биомасата се използва като източник на енергия още от откриването на огъня. В днешни дни горивата от биомаса намират най-разнообразно приложение: от отопляването на сгради до зареждането на автомобили и захранването на компютрите.

Двата най-разпространени вида биогорива са етанолът и биодизелът. Етанолът се получава от ферментирането на всяка биомаса, богата на въглехидрати. Той замества бензина. Етанолът е чист продукт, който намалява ефекта на смога. На биогоривото се възлагат надежди да помогне за намаляването на ефекта от глобалната промяна в климата, като замести токсичните газове, отделяни в атмосферата.

Експерт от Университета в Дънди, Шотландия, представя нова методология за избор на енергийни култури за промишлено производство на биогорива. Процедурата включва тестване и рафиниране на проби от биомаса, които се изследват според икономически и бизнес фактори чрез специален софтуер. Бранко Главонжич от Белградския университет смята, че Сърбия, Словения и Хърватия имат потенциал да се развиват в тази сфера.<sup>15</sup> Тя е атрактивна пазарна ниша и може да има значителен принос за удовлетворяване на увеличаващите се нужди от енергия чрез използване на суровини от лесовъдството и животновъдството. Експерти от Германския център за изследване на биомасата дискутират регионални концепции и правни рамки за пазарното интегриране на пелети, произведени от биомаса.

Разбира се, в сферата на биогоривата се създават автомобили, които използват такъв ресурс. Биостанциите за зареждане са оскъден брой, но все по-често се срещат такива коли. Ползата от тях е, че те не излъчват вредни газове за разлика от колите, които се движат на газ или дизел. Биогоривата спомагат за намаляването на замърсения въздух, тъй като той е важен фактор за парниковия ефект.

## Енергиен съюз

В центъра на енергийния съюз са гражданите. Цените, които плащат те, следва да бъдат достъпни и конкурентни. Енергията следва да е сигурна и устойчива, с по-голяма конкуренция и повече избор за всички потребители. Марош Шефчович, европейският комисар за енергийния съюз, определя предложения от него енергиен съюз като най-

<sup>14</sup> Energia de la biomasa, [www.newton.cnice.mec.es](http://www.newton.cnice.mec.es)

<sup>15</sup> Биомасата е във фокуса на форума и изложбата за Югоизточна Европа за зелена енергия, [www.agro.bg](http://www.agro.bg)

амбициозния план от създаването през 1951 г. на Европейската общност за въглища и стомана - шестчленния предшественик на Европейския съюз.<sup>16</sup>

## Какво е енергиен съюз?

Целта на пакета за енергийния съюз е да се обезпечи сигурна и устойчива енергия на достъпни цени за Европа и нейните граждани. Конкретните мерки обхващат пет ключови области, включително енергийна сигурност, енергийна ефективност и декарбонизация. Пакетът за енергийния съюз е публикуван от Комисията на 25 февруари 2015 г. и се състои от три съобщения:

- рамкова стратегия за енергийния съюз, в която се излагат подробно целите на енергийния съюз и конкретните стъпки, които ще бъдат предприети за неговото изграждане;
- съобщение, в което е изложено виждането на ЕС за новото глобално споразумение за климата, което се очаква да бъде договорено в Париж през декември 2015 г.;
- съобщение, в което се определят необходимите мерки за постигане на целта за 10% дял на междусистемните връзки до 2020 г.

## Защо се нуждаем от такъв съюз?

Европейският съюз внася 53% от енергията, която потребява. При вноса на газ някои страни зависят от един основен доставчик. Европейската енергийна система е изправена пред все по-належаща необходимост да осигури надеждни, устойчиви, икономически достъпни и конкурентни енергийни доставки за всички граждани. Прекомерната зависимост от малко на брой доставчици, особено на природен газ, поставя държавите членки в уязвимо положение по отношение на прекъсвания на доставките. Трябва да намалим зависимостта си от изкопаемите горива и да съкратим емисиите на парникови газове, а достъпността на енергията по цена и недостатъчната конкуренция между нейните доставчици все повече безпокоят домакинствата и предприятията. Разнообразяването на енергийните източници и доставчици е ключово средство за подобряване на енергийната ни сигурност. Подобряването на междусистемните връзки между държавите членки в областта на енергетиката и модернизирането на инфраструктурата допринася за намаляване на смущенията и на енергийната зависимост. Освен това окончателното изграждане на вътрешния енергиен пазар осигурява възможност за по-лесен трансграничен достъп до националните енергийни пазари. В допълнение, това ще направи енергията по-достъпна и ще подобри конкурентоспособността на цените на енергията за гражданите и предприятията. В съотношение с целите на ЕС, залегнали в рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г., ЕС трябва да намали зависимостта си от изкопаеми горива, а с това се намаляват и емисиите на парникови газове.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Това до голяма степен има за цел да окаже натиск върху правителствата да изпълнят споразумения, които вече са приели.

<sup>17</sup> Енергиен съюз - сигурно, устойчиво, конкурентоспособно и достъпно енергоснабдяване за Европа, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

## Как работи енергийният съюз?

В сферата на възобновяемата енергия енергийният съюз поставя за цел 20% от енергията да се добива от ВЕИ до 2020 г.<sup>18</sup> Някои от държавите членки вече достигат този ръст, но други изостават. С оглед оптимизиране на разходите за развитие на ВЕИ на общеевропейско ниво в Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО са предвидени възможности държавите членки да отчитат енергията от възобновяеми източници, произведена в други държави членки за изпълнението на националните им цели. Предвиждат се четири вида механизми за насърчаване на сътрудничеството между държавите в тази насока, а именно:

1. Реализиране на статистически прехвърляния: възобновяемата енергия, която е произведена в дадена държава членка се прехвърля виртуално към ВЕИ статистиката на друга държава членка.
2. Съвместни проекти между държави членки: ВЕИ проекти за производството на електричество или топлинна енергия се разработват и реализират при определени рамкови условия, дефинирани съвместно между две или повече държави членки; включените държави се договарят как да се разпредели произведената енергия към ВЕИ целите на държавите участници.
3. Съвместни проекти между държави членки и трети страни: тези проекти обхващат производството на електрическа енергия от ВЕИ; предварително условие е отчетеното количество електрическа енергия, което е равно на произведената енергия от ВЕИ и е в резултат на съвместен проект, физически да се внася в ЕС.
4. Съвместни схеми за подпомагане: държавите членки сливат или координират (частично) техните ВЕИ схеми за подпомагане и съвместно определят как произведената ВЕИ енергия се разпределя за изпълнението на целите им.

Великобритания и Ирландия са в напреднала фаза във връзка със сътрудничество помежду им за осъществяване на статистически прехвърляния. За целта държавите извършват национални изследвания за разходите и ползите, преди темата да се дискутира на политическо ниво. Естония подготвя законодателство за използването на статистически прехвърляния към други страни. Още през 2011 г. Естония отчита изпълнение на целта за 2020 г. за 25% дял на ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия. Електрическата енергия и топлинната енергия от ВЕИ имат основен принос за изпълнението на целта. Делът на ВЕИ в транспорта е относително малък. Още през 2009 г. делът на ВЕИ в отоплението и охлаждането достига 41%, като целта за 2020 г. е 38,3%. Този растеж е резултат на комбинация от ниски цени на горивата и ефикасни целеви схеми за подпомагане. Естония гледа на статистическите прехвърляния като на полезна възможност да насърчи ВЕИ инвестиции в страната, по-специално на електроенергийния пазар. В страната все още има потенциал за развитие на електрическата енергия от ВЕИ и по-специално от вятър. Според доклад на Есоfуs, изследващ сътрудничеството

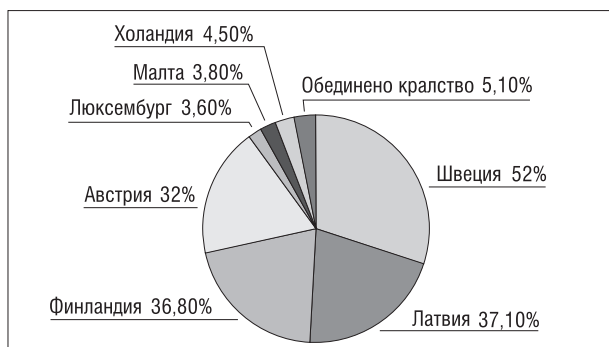
---

<sup>18</sup> Европа 2020.

между страните в ЕС по отношение на Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, от 1 януари 2012 г. действа съвместна схема за подпомагане чрез сертификати между Швеция и Норвегия. В основата на схемата лежат следните принципи:

- За всяка единица произведена енергия, съответната страната предлага зелени сертификати на производителите на енергия.
- Всеки сертификат е за 1 МВтч произведена електроенергия.
- Сертификатите представляват търгуеми активи и увеличават приходите на ВЕИ производителите.
- Компаниите, които продават енергия имат задължението да продават определен дял електроенергия, произведена от ВЕИ и се нуждаят да купуват сертификати, за да докажат това чрез компенсиране на съответните количества пред компетентната държавна агенция веднъж годишно.
- Разходите на компаниите за закупуването на сертификатите се отчитат в крайните цени на потребителите.

Швеция е с най-голям дял на ВЕИ, Люксембург е с най-нисък. От 2004 г. насам дялът на ВЕИ в брутно крайно потребление на енергия нараства значително във всички страни членки, а при 13 от тях дялът на ВЕИ нараства повече от два пъти през последните 10 години. С дял от 52% Швеция води класацията за дял на ВЕИ в брутно крайно потребление, следвана от Латвия с 37,1%, Финландия с 36,8% и Австрия с 32%. В дъното на класацията са Люксембург с 3,6%, Малта с 3,8%, Холандия с 4,5% и Обединеното кралство с 5,1% (фиг. 3).<sup>19</sup>



**Фиг. 3. Дял на ВЕИ в някои държави членки**

България, Естония и Швеция са преизпълнили ВЕИ целите си за 2020 г. Само на 0,5 процентни пункта от тяхното изпълнение за 2020 г. са Литва, Румъния и Италия. За разлика от тях Обединеното кралство, Холандия, Франция и Ирландия не бързат и са доста далеч от изпълнение на националните си цели. Съгласно публикуваните данни на Евростат единствено Норвегия и Швеция за втора поредна година се възползват от

<sup>19</sup> По данни на Евростат.

механизмите, предвидени в чл. 6 на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници.

През 2013 г. Швеция прехвърля количество енергия от ВЕИ в размер на 95 хил. т. н. е. към Норвегия. Респективно, ВЕИ-отчетът на Швеция намалява, а на Норвегия се увеличава със същото количество. По-добрата енергийна взаимосвързаност може да спестява на потребителите в ЕС до 40 млрд. евро годишно, заяви европейският комисар за климата и енергетиката Мигел Ариас Канете в свое изявление.

## Заклучение

В основата на европейския енергиен съюз лежи възобновяемата енергия. Целта на този съюз е да намалява зависимостта от руски газ и държавите членки да си сътрудничат при достигане на мерките, които са заложили в него. Този вид енергия е по-евтина, по-ефективна и намалява вредните емисии, заради които съществува парниковият ефект над Земята. Със своето проучване доказвам, че възобновяемата енергия, или по-точно соларната енергия, ще просперира въпреки трудностите, които среща. Тя има добра реализация на територията на ЕС, а благоприятният климат и условия допринасят за по-бързата реализация на поставените цели за 2020 г. Със своите изобретения Европа става световен производител в сферата на възобновяемата енергия. Тази енергия е бъдещето на нашата планета.

Със създаването на европейски енергиен съюз се полага началото на фундаментален преход към нисковъглеродна и щадяща климата икономика, която поставя на първо място интересите на гражданите.

### Използвана литература:

1. Каталог на Европейската комисия за енергетиката на ЕС
2. Информационна бележка на Комисията за енергийния съюз
3. Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО
4. Пътна карта за възобновяемите енергийни източници - Възобновяемите енергийни източници през 21 век: изграждане на по-устойчиво бъдеще (COM(2006)0848)
5. Може ли слънчево затъмнение да срина енергийната система на Европа?, [www.investor.bg](http://www.investor.bg)
6. Solar could be cheaper than coal and gas by 2015, study says, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)
7. Енергия от възобновяеми източници, [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu)
8. European offshore wind market can compete with coal and gas, [www.cleantechnica.com](http://www.cleantechnica.com)
9. EWEA offshore: Siemens predicts 30% HVAC saving, [www.windpowermonthly.com](http://www.windpowermonthly.com)
10. Европейски енергийни планове - предпазлива стъпка в правилна посока, [www.investor.bg](http://www.investor.bg)
11. Европа 2020

# Единни в многообразието

*Мария Никодимова Георгиева*

Европейският съюз представлява обединение от различни по култура, степен на развитие и стандарт на живот държави. За икономически по-слабо развитите страни членството в ЕС се разглежда като средство за постигане на растеж и финансова стабилност. Отделни граждани с готовност се възползват от отворените граници на Съюза и от възможността да работят на територията на друга държава членка с по-висок стандарт. Свободното движение на работна ръка е заложено в Учредителните договори на ЕС и е една от четирите свободи на движение, допринасяща за просперитета на държавите членки чрез успехите на общия пазар.

За част от тези държави, обаче, това не е приемливо. Правителствата им са на мнение, че тази свобода е в ущърб на националното население и заплашват с напускане на Съюза - възможност, предвидена в договорите след ревизията от Лисабон. Водят се националистически кампании, търсят се различни начини за ограничаване на въпросната свобода. В някои държави партии с подобни възгледи се радват на все по-голяма популярност. Прокарва се мнението, че националното население на развитите западни държави е силно негативно настроено към действителни и потенциални имигранти, независимо учещи или работещи са те.

В опит да се разбере дали гражданите на развити страни членки действително са отрицателно настроени спрямо тази свобода, дали са против пребиваването на граждани от други култури на територията на тяхната държава, или подобно политическо говорене се използва като средство за натиск и манипулация, е проведено проучване. Партийните предпочитания на участниците не са взети предвид, разгледано е единствено мнението им относно свободата на движение на хора, гарантирана от ЕС в неговите граници.

За постигане на целите анкетното проучване е проведено във Франция, Германия и Великобритания. Изборът на държави не е произволен, а се дължи на определени техни характеристики и специфики.

Идеята за европейско сливане на интереси е на Франция, тя е една от основателките на Европейските общности. Въпреки това в държавата има много структури с националистически и дори шовинистки нагласи. Една от най-популярните популистки партии е именно френската „Национален фронт“, известна с антиимигрантските си и антиевропейски позиции.<sup>1,2</sup> Партията се радва на добри резултати на изборите, включително

---

<sup>1</sup> National Front (France) - Political Profile, [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Front\\_%28France%29#Political\\_profile](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Front_%28France%29#Political_profile), 26.04.2015.

<sup>2</sup> Morris M., Populist snapshots: Front Nacional (FN) in the European Parliament, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/marley-morris-marine-le-pen-marek-henryk-migalski-david-casa/populist-snapshots-f>, 19.05.2014.

на проведените в края на месец март 2015 г. местни избори.<sup>3,4</sup> Въпреки антиевропейските нагласи на част от френското население, антиимигрантските нагласи са насочени по-скоро към граждани на страни извън ЕС. Затова за целите на проучването бе интересно да се разгледат нагласите в една многополюсна по въпросите на европейската интеграция държава, която същевременно е основоположник на европейската идея.

Проучването обхваща и Германия - друга държава основателка. За разлика от Франция, Германия е проевропейски настроена от началото на съществуването на общностите и досега.<sup>5,6</sup> Тя активно подкрепя задълбочаването на интеграционните процеси, дори понякога това да води до определени преки загуби за самата държава. Германия е държавата с най-много имигранти в Европейския съюз и все пак е отворена за тях.<sup>7,8</sup> Проучването дава възможност да се види дали тази национална политика е възприета и подкрепяна от гражданите.

Имиграцията е силно застъпена и във Великобритания, като голяма част от политическият спектър там е негативно настроен спрямо пребиваването на източноевропейци.<sup>9,10,11,12</sup> Възможно е този проблем да доведе дори до напускане от страна на Обединеното кралство на ЕС. За разлика от Франция, Великобритания има антиимигрантски позиции именно спрямо граждани от различни европейски държави, а не от трети страни.<sup>13</sup> Обединеното кралство е привърженик на междуправителствения подход още с присъединяването си в ЕС и почти винаги е било опозиция на интеграционните процеси. Въпреки това в страната има много имигранти, големите градове са пример за космополитност, а и малките далеч не са еднообразни откъм националности. Затова за целите на проучването бе включена и държава, в която живеят множество граждани

---

<sup>3</sup> France local elections: Conservatives hold off National Front, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32006268>, 23.03.2015.

<sup>4</sup> „Magnificent success“: Le Pen praises France's National Front party's result at local elections, <http://rt.com/news/245097-front-national-elections-france/>, 30.03.2015.

<sup>5</sup> Merkel calls for greater European integration, <http://www.dw.de/merkel-calls-for-greater-european-integration/a-16313305>, 18.10.2012.

<sup>6</sup> Delevingne L., Germany: Our job is to strengthen Europe, <http://www.cnbc.com/id/102358163>, 22.01.2015.

<sup>7</sup> Swinford S., Angela Merkel: Freedom of movement cannot be questioned „in any way“, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/angela-merkel/11331589/Angela-Merkel-I-would-very-much-like-Britain-to-stay-in-the-EU.html>, 07.01.2015.

<sup>8</sup> Eurostat, Migration and migrant population statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics), 05.2014.

<sup>9</sup> Prince R., David Cameron: 'I'll do whatever it takes' to protect United Kingdom from Greek influx, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/9373844/David-Cameron-ill-do-whatever-it-takes-to-protect-United-Kingdom-from-Greek-influx.html>, 03.07.2012.

<sup>10</sup> Syal R., Immigration: Romanian or Bulgarian? You won't like it here, <http://www.theguardian.com/uk/2013/jan/27/uk-immigration-romania-bulgaria-ministers>, 27.01.2013.

<sup>11</sup> Gover D., Ukip's Nigel Farage tells LBC radio: I don't want Romanians as my neighbors, <http://www.ibtimes.co.uk/ukips-nigel-farage-tells-lbc-radio-i-dont-want-romanians-my-neighbours-audio-1448900>, 16.05.2014.

<sup>12</sup> UKIP leader launches immigration poster, <http://www.bbc.com/news/election-2015-32128312>, 31.03.2015.

<sup>13</sup> Mason R., Nigel Farage: Indian and Australian immigrants better than eastern Europeans, <http://www.theguardian.com/politics/2015/apr/22/nigel-farage-immigrants-india-australia-better-than-eastern-europeans>, 22.04.2015.



на различни страни, а в същото време политическият спектър е негативно настроен към свободата на движение.

Проучването е проведено сред национални граждани на посочените държави на възраст между 19 и 25 години. Изборът на тази определена възрастова група се дължи на факта, че това е младото население на държавите, поколението, на което предстои да се занимава и да участва в интеграционните процеси. На тази възраст хората имат право да участват в избори, а също така се предполага, че вече са оформили политическите си възгледи.

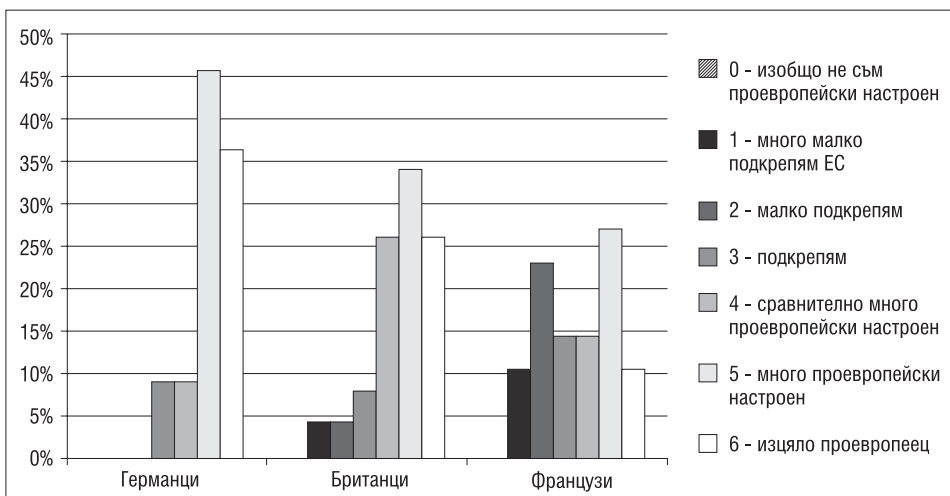
Анкетирани бяха 152 души - 53 британци, 51 германци и 48 французи. Поради ограничения брой на участниците, проведеното проучване не претендира за статистическа достоверност, но въпреки това резултатите могат да се използват за последващи анализи и изследвания. На всички анкетирани бяха предоставени еднотипни въпросници, състоящи се от няколко групи въпроси.

Първата група от въпроси, включена в анкетата, разглежда степента на политическа активност на участниците. На първия въпрос те отговарят по скала от нула до шест, където нула съответства на „изобщо не съм запознат“, едно - „много малко запознат“, две - „малко запознат“, три - „запознат“, четири - „сравнително добре запознат“, пет - „много добре запознат“, и шест - „напълно запознат“.

Около 80% (40 души) от германските участници, попитани доколко са запознати с ЕС, отговарят, че са сравнително добре и много добре запознати. Над 50% (27 души) от британците посочват, че са добре запознати, като само близо 10% (5 души) от анкетиранияте се определят като много малко запознати. Близо 15% (7 души) от анкетиранияте французи посочват, отговор „изобщо не съм запознат“, тоест те по никакъв начин не познават Съюза, а 50% (24 души) избират сравнително неутралното „запознат“.

Хората от изследваната възрастова група са родени и израснали в ЕС, дори родителите им са прекарвали целия си съзнателен живот като граждани на държава членка. Те са облагодетелствани от позитивите на членството, запознати са и с неговите негативни страни. Възпитани са в духа на демократичните му ценности, приемайки Съюза като неделима част от националното. В този аспект младото поколение се интересува и познава Европейския съюз, неговите свободи, идеи и значение. Това се наблюдава в Германия и Великобритания, но не и във Франция. Въпреки факта, че европейската идея е дело на френски политици, въпреки последиците, които са възникнали в тази държава основателка, гражданите му не са запознати с него и демонстрират по-скоро незаинтересованост.

Следващият въпрос е свързан с възприятието на младите хора като проевропейци. Отговорите и тук са по скала от нула до шест, като нула съответства на „изобщо не съм проевропейски настроен“, едно - „много малко подкрепям ЕС“, две - „малко подкрепям“, три - „подкрепям“, четири - „сравнително много проевропейски настроен“, пет - „много положително настроен съм към ЕС“ и шест - „изцяло съм проевропеец“. 100% (51 души) от германците посочват отговор над две - „малко подкрепям“, като над 80% (41 души) посочват, че са много положително настроени или са истински проевропейци. Над 85% (46 души) от попитаните британци посочват отговори между „сравнително много“ и „изцяло проевропейски настроен“. При французите се наблюдават доста разнородни отговори, като резултатите под и над подкрепям са почти равни, с малка преднина за проевропейците (графика 1).



**Графика 1: Отговори на въпрос „Вие проевропеец ли сте“?**

Запознати с различните страни на ЕС, посочвайки високи нива на информираност, при германците и британците не се наблюдават антиевропейски нагласи. За тях Съюзът не страда от демократичен дефицит - проблем, присъстващ в политическото говорене още от 70-те години. Що се отнася до французите, може да се заключи, че те не познават ЕС, неговото устройство, идеи и цели и въпреки това не го подкрепят активно за разлика от гражданите от други страни, посочили доста по-високо ниво на информираност. Това е предпоставка за лесна манипулируемост на френската младеж.

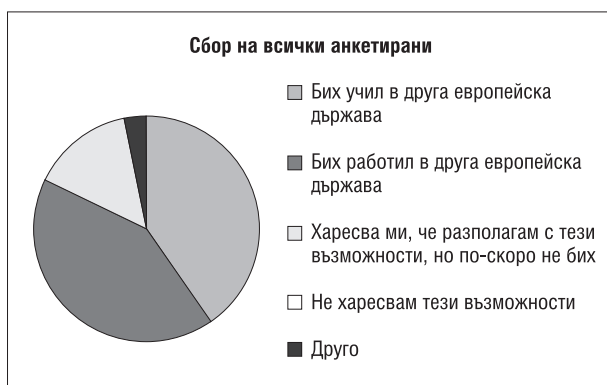
Следващата група въпроси е пряко свързана с темата за свободата на движение на хора.

На анкетираните е зададен въпрос по какъв начин възприемат космополитността на големите градове. Предвид развитието на европейската интеграция, а и вследствие на специфични исторически предпоставки в различните държави, етническото и национално разнообразие е нещо присъщо на съвременна Европа. Такова е и мнението на почти всички участници. Мнозинството от германците, близо 80% (40 души), посочват, че това е част от развитието на съвременния свят, а над 50% (27 души) определят дадения процес като чудесен начин да се запознаят с нови култури и разнообразие. При британците мнозинството също подкрепя космополитността като част от развитието на света, а вторият най-предпочитан отговор е, че това е нещо абсолютно нормално. Що се отнася до французите, тяхната позиция отново е по-различна. Въпреки че мнозинството анкетираните определя процеса като чудесен начин да се запознае с нови култури и разнообразие, почти 15% (7 души) посочват, че това е нещо лошо, тъй като държавата е за гражданите си. Този отговор не е посочен от нито един британец или германец. Значително по-малка част французи определят процеса като нещо абсолютно нормално.

Този въпрос не е насочен директно към европейски имигранти, а както беше споменато, в държавите пребивават доста граждани от други континенти, предимно вследствие на исторически предпоставки. Предвид нещастните събития от януари 2015 годи-

на<sup>14</sup> отрицателните настроения на французите са донякъде обясними. И все пак, по-отворените към развитието на Европа граждани на Германия и Великобритания, също добре запознати с имиграционните процеси, доказват, че космополитността е положителна.

Свободата на движение на хора не се ограничава само до имиграцията. Западно-европейските граждани също имат възможност да се възползват от нея. Те бяха попитани дали биха го направили. 80% (41 души) от германците посочват, че биха учили в друга европейска държава, а близо 55% (28 души) биха се възползвали и от възможността да работят в такава. Според отговорите на британците около 55% (33 души) биха работили извън родната си държава, но над 40% (22 души) посочват, че се радват, че разполагат с тези възможности, но най-вероятно няма да се възползват от тях. Все пак те са положително настроени, тъй като никой не посочва, че предпочита да не разполага с тези права. Въпреки не особено убедителната подкрепа за космополитността 75% (36 души) от французите биха работили извън Франция, а 62,5% (30 души) биха учили в друга европейска държава. Само 10% (5 души) от анкетираните се радват на правата си, без да имат желание да се възползват от тях (графика 2).



**Графика 2: Отговори на въпрос „Бихте ли се възползвали от свободното движение на хора, което ЕС осигурява“?**

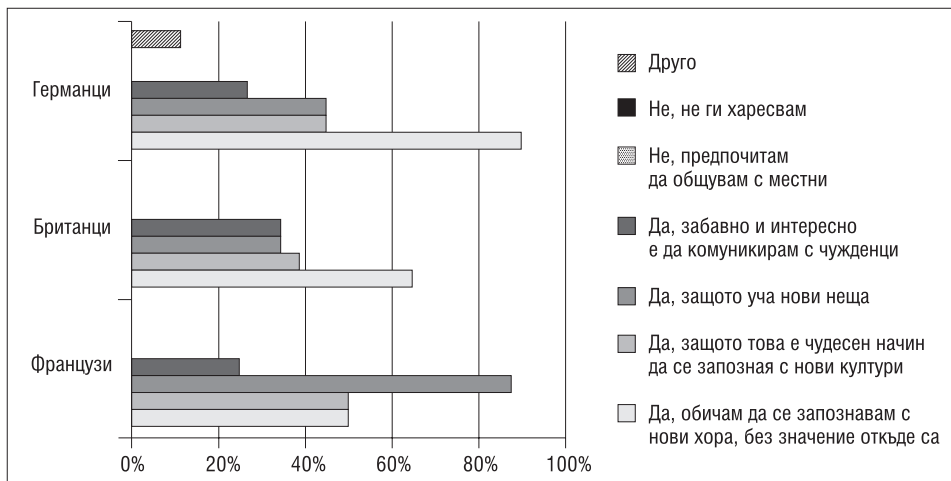
Тези резултати демонстрират активната подкрепа на гражданите на свободата на движение на хора. Мнозинството анкетирани са готови да се възползват от тези права, които ЕС им осигурява, а това ясно показва една от причините голяма част от тях да се определят като проевропейци. Дори британците, които са удовлетворени от възможностите на националната си държава и нямат желание да я напускат, са положително настроени към възможността да го направят.

Друг важен аспект на свободното движение на хора, особено за граждани между 19 и 25 години, представлява програмата „Еразъм+“. Значителен дял от програмата се занимава със студентски обмен в границите на ЕС и някои негови партньори, като дава възможност на гражданите на Съюза да се обучават за известен период от време в друга европейска

<sup>14</sup> В началото на годината е извършен терористичен атентат в редакцията на седмичника „Шарли Ебдо“ в Париж. Взети са и заложници в супермаркет. Общо 17 души са убити. Извършителите са мюсюлмани. Събитията предизвикват много широк международен отзвук и реакции.

държава или да получат практическо обучение и стаж. Програмата е пряко свързана с развитието на общия европейски пазар, тъй като стимулира млади хора да се запознаят директно със свободата си на движение, да опознаят отблизо и друга европейска държава. Впоследствие те са доста по-склонни да се реализират и установят трайно извън родината си.<sup>15</sup> Интересът на студенти към програмата показва, че на един по-ранен етап те са готови да се възползват от свободата си на движение, което е предпоставка и за последващо възползване от нея. Попитани за мнението им относно програмата за обмен „Еразъм+“, мнозинството германци, британци и французи заявяват, че харесват програмата и биха се възползвали от нея в бъдеще. Това се отнася за 65% (34 души) от анкетираните британци, 75% (36 души) от французите и 80% (41 души) от германците. Нито един участник не посочва, че не харесва идеята на програмата. Тези резултати потвърждават готовността на западноевропейските граждани да се възползват от свободата си на движение.

Поради абстрактността на въпроса, свързан с мнението на анкетираните относно космополитността, те бяха попитани директно как възприемат общуването с чуждестранни европейски студенти в университета си и с европейски работници на работното място. И тук резултатите са доста положителни. Мнозинството от германските и британски участници посочва, че с радост се запознава с нови хора, без значение от къде са те. Вторият най-посочван отговор от анкетираните е, че харесват общуването с граждани от други националности, защото това е чудесен начин да се запознаят с нови култури. Тези резултати заемат голяма част и от отговорите на френските участници, но при тях най-разпространено е виждането, че по този начин могат да научат много (графика 3).



**Графика 3: Отговори на въпрос „Харесва ли Ви да общувате със студенти от други европейски държави в университета Ви или с чуждестранни европейски работници за работното Ви място“?**

<sup>15</sup> Brandenburg U., Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalisation of higher education institutions, [http://ec.europa.eu/education/library/study/2014/erasmus-impact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/library/study/2014/erasmus-impact_en.pdf), 09.2014.

Тези резултати ясно показват, че анкетираните не са против наличието на европейски чужденци. Логично, британците и германците, които приемат общуването с всякакви хора, са и тези, за които процесите, които водят до космополитност, са нещо напълно нормално. По-резервираните французи също са положително настроени към комуникацията с европейски имигранти.

В заключение, въз основа на проведеното проучване може да се каже, че западноевропейските граждани не са отрицателно настроени към свободата на движение на хора и не само приемат наличието на европейски имигранти, но и са готови да се възползват от правата, които ЕС им предоставя в тази област. Разбира се, между отделните държави се наблюдават известни различия.

Германските граждани определят себе си като добре запознати с Европейския съюз и като проевропейци. Те възприемат положително разнообразието и са готови активно да се възползват от свободното движение.

Британските граждани също посочват високи нива на информираност и подкрепа към ЕС. Въпреки че не са особено отворени към правото си на свободно движение, те го подкрепят. Именно гражданите на Великобритания демонстрират най-голямо приемане на чужденци от всякакъв произход, като един от анкетираните изрично посочва, че според него тези въпроси изобщо не би следвало да се обсъждат. Друг анкетиран заявява, че предпочита да комуникира с хора от други националности, защото така се обогатява повече и има възможност да научи много.

Въпреки ниските нива на информираност и сравнително ниски нива на подкрепа, гражданите на Франция възприемат положително както правото си на свободно движение в рамките на Съюза, така и наличието на граждани от други европейски държави на територията на родината им. За разлика от британците те са доста по-резервирани към имигрантите от трети страни.

Резултатите показват, че дори и в дадените държави да се водят антиевропейски кампании и пропаганда, въпреки наличието на подобни партии, техните привърженици не са младите хора. Отговорите на анкетираните германци, граждани на проевропейска държава, и тези на британците, граждани на държава, стремяща се към ограничаването на свободата на движение, са доста сходни. Младото поколение е запознато и отворено, приема последиците от свободното движение на хора в рамките на ЕС. То е доволно да разполага с правата си и е „за“ задълбочаването на интеграционните процеси.

# Моята Европа е нестабилна

*Теодора Чопанова*

От хилядолетия Европа е арена на сблъсъци и конфликти. Обединението на повечето държави от континента в единна Европейска общност имаше за цел да осигури мира и благоденствието на европейските граждани. Повече от половин век след подписването на Римските договори ставаме свидетели на един не толкова явен, а по-скоро умело прикрит и тлеещ сблъсък - конфликт на етническа и религиозна основа.

Събитията във Франция, атентатът срещу парижкия сатиричен седмичник „Шарли ебдо“ за пореден път показваха, че Европа е нестабилна. Сигурността в Европейския съюз е по-скоро едно понятие - химера, защото многобройните усилия в тази посока не дават очаквания резултат. Мотото на Съюза „Единни в многообразието“ е един оксиморон, защото тъкмо това многообразие и различие между европейските граждани ни разединява, вместо да ни сплотява.

Този доклад има за цел да изясни значението на държавите членки, които са външна граница на Съюза, за сигурността в ЕС, толерантността и търпимостта между европейските граждани и основните настроения у тях по въпроса за членството на Турция. Анализът на тези основни точки цели да даде отговор на въпроса защо Европа е нестабилна и какви мерки следва да бъдат предприети в бъдеще?

Една от основните цели на Европейския съюз е създаването на пространство без вътрешни граници, в което хората могат да се придвижват, да живеят и да работят свободно - уверени, че правата им се спазват изцяло и че сигурността им е гарантирана.

Държавите членки, които са външни граници на Съюза, са основен фактор за осигуряването на сигурността. Основните заплахи са свързани с тероризма, киберпрестъпленията и международната организирана престъпност. Проблемите в тази област произтичат от недостатъчно финансиране и слаб контрол. Контролирането на общите външни граници е тежко финансово бреме за държавите, които често стават обект на нападки от обществеността заради пропуските в управлението на граничните проверки и наблюдението на човешките потоци по външните граници. Наличието на общи граници задължава всички държави членки да отделят често непосилни разходи за инвестиране в своята защита. Външните граници на ЕС са подложени на сериозен миграционен натиск, което все повече увеличава заплахата от терористични атаки. Усилията на Съюза в тази посока са свързани с отпускането на 2 764 млн. евро от фонд „Вътрешна сигурност“ за периода 2014 - 2020 г.<sup>1</sup> Допълнително средство за финансиране е и проектът за разработването на система, при която Frontex, Европейската агенция за

---

<sup>1</sup> Политиките на Европейския съюз: Граници и сигурност (2014), Европейска комисия, Генерална дирекция „Комуникации“.

граничен контрол, ще обединява ресурси от всички държави - членки на ЕС, за сформирани на европейски екипи за гранична охрана.

Като външна граница на Съюза България е една от страните, към която са насочени бежанските вълни. За изминалата година нелегалните преминавания по външната граница на ЕС са се увеличили повече от два пъти и половина.<sup>2</sup> Според Държавната агенция за бежанците (ДАБ) до края на 2014 г. над 30 000 души са направили опит да влязат нелегално през южната граница на България.<sup>3</sup> Близко 10 000 от тях са потърсили закрила. За сравнение с изминали години: през 2012 г. броят на лицата, потърсили закрила, възлиза на 1387 души, а през 2013 г. - 7144. По данни на Министерството на вътрешните работи на Република България само за месец декември 2014 г. над 1500 души са проникнали на територията на България от Турция.<sup>4</sup> Повечето от тях изявяват желание да останат на територията на ЕС. По думите на вицепремиера Меглена Кунева, миграционният натиск към България се е увеличил с 200 на сто в сравнение с 2013 г.

Тази статистика все повече поляризира обществените настроения по въпроса с бежанските вълни към страната ни. Според Чавдар Червенков, бивш началник на военното разузнаване и бивш министър на вътрешните работи, страната ни не е подготвена за нова бежанска вълна. Той изрази опасенията си, че властите не контролират ситуацията и не притежават инструменти за управление на бежанския поток. Червенков твърди, че на този етап не е ясно колко човека може да приеме годишно държавата ни, няма информация за местонахождението и за това с какво се занимават получилите бежански статут и настанени на външни адреси хора, както и няма сведения за това колко от тях са напуснали България и колко от тях ще бъдат върнати обратно в страната. „Не можем да обвиним бежанците директно, че всеки от тях е потенциален терорист. Но неконтролираният поток създава реални рискове и заплахи в това отношение“, смята Червенков.<sup>5</sup>

За целите на този доклад бе проведено статистическо проучване сред двадесет души на възраст от 18 до 52 години. Изследването е направено лично. Резултатите от него не са обвързващи и не ангажират никого. Анкетираните отговаряха на следните въпроси:

1. Смятате ли, че Европейският съюз предприема достатъчно мерки за осигуряването на сигурността на европейските граждани?
2. Чувствате ли се застрашен/а от терористична атака?
3. Мислите ли, че Европейският съюз се справя ефективно с бежанския поток?
4. Очаквате ли нова бежанска вълна през 2015 година?
5. Смятате ли, че България трябва да приема още бежанци?
6. За или против приемането на Турция в Европейския съюз?

<sup>2</sup> Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, Статистически графики, <http://www.aref.government.bg/?cat=8>.

<sup>3</sup> Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, Справка за месец февруари 2015 г., <http://www.aref.government.bg/?cat=8>.

<sup>4</sup> Министерство на вътрешните работи на Република България, Дирекция „Миграция“, Статистически данни.

<sup>5</sup> Интервю на ген. Чавдар Червенков за предаването „Това е България“ на Радио Фокус, 09.01.2015 г.



Според резултатите от анкетата България не трябва да приема повече бежанци. Анкетираните единодушно смятат, че Европейският съюз не се справя ефективно с бежанския поток. На въпроса „Чувствате ли се застрашен/а от терористична атака?“ мнозинството от запитаните отговаря с „да“. Според резултатите от анкетата запитаните са против приемането на Турция в Европейския съюз. Като аргумент в подкрепа на изказването си анкетираните изтъкват страха от „ислямизация на Европа“. На въпроса „Смятате ли, че ЕС предприема достатъчно мерки за осигуряването на сигурността на европейските граждани?“ запитаните единодушно отговарят отрицателно.

Според анкетираните Европейският съюз не предприема достатъчно мерки за гарантиране на сигурността на всички. Досегашната стратегия на Съюза се състои от пет основни стратегически цели: разрушаване на престъпните и терористични мрежи, справяне с радикализацията и набирането на терористи, защита на гражданите, благоприятията и обществата от киберпрестъпления, укрепване на управлението на общите външни граници и подобряване на готовността на ЕС за реагиране на кризи.<sup>6</sup> Въпреки тези амбициозни цели у европейците продължават да надделяват усещането за несигурност и страхът от терористични атаки. Пред Съюза стои въпросът какво следва да се направи.

Очаква се Европейската комисия да разработи проект за нова политика по отношение на бежанците до лятото на 2015 година. Анализаторите обаче са скептични за успеха на новия проект. Някои дори обвиняват Съюза в „безпринципност и лицемерие“.<sup>7</sup> Според други: „Европейският съюз не може да отвори границите си за всички, но пък и не бива да се превръща в крепост“.<sup>8</sup>

Как би изглеждал приемливият за всички изход от тази ситуация?

Сред европейците е разпространено чувството за безизходица. Според мнозинството от запитаните никакви нови решения на ЕС за бежанците няма да променят досегашната ситуация.

Европейското законодателство предвижда бежанците да подават молбите за убежище в първата страна членка, в която са влезли. Веднъж прекрачили границите на ЕС, бежанците искат да се установят по-далеч на север. Входните точки на Съюза са Гърция, Италия, Испания и България. Недоволството в тези държави продължава да расте, а средствата за приемането на бежанци намаляват драстично.

Решение на проблема би било въвеждането на съвършено нова система за квоти, според която бежанците да се разпределят равномерно на територията на Съюза. Идеята за въвеждането на квоти бе подкрепена по-рано тази година от Върховния комисар на ООН за бежанците Антонио Гутереш. Целта на въвеждането на подобна система от квоти е определянето на справедлив дял от бежанци за всяка европейска държава.

---

<sup>6</sup> Политиките на Европейския съюз: Граници и сигурност (2014), Европейска комисия, Генерална дирекция „Комуникации“.

<sup>7</sup> Везел, Барбара, „Стига лицемерие с бежанците“ (5.03.2015), Deutsche Welle.

<sup>8</sup> Ригерт, Бернд, „ЕС се нуждае от повече човешина“ (27.12.2014), Deutsche Welle.

Австрия също се обяви в подкрепа на квотите за приемане на бежанци в ЕС. Според австрийския канцлер Вернер Файман: „Ако всяка страна бъде готова да приеме част от бежанците, това би смекчило остротата на проблема“.<sup>9</sup>

Остава въпросът на какви принципи ще се основава тази система и как ще бъде определен броят на квотите за всяка държава.

Пред Европейския съюз и гражданите му стои проблемът за сигурността и стабилността. Установяването на високо ниво на сигурност е общ дълг на всички нас. Успешното взаимодействие между държавите членки и солидарността са ключовият елемент за справяне със заплахите пред сигурността на Съюза.

### **Използвана литература:**

1. Majors, Stephen (2012), Europe's debt crisis: A nudge toward a common security policy, Foreign Policy
2. Sharipo, Jeremy and Alcaro, Riccardo (2014), High Representative, High Expectations, Foreign Affairs
3. Политиките на Европейския съюз: Граници и сигурност (2014), Европейска комисия, Генерална дирекция „Комуникации“
4. Везел, Барбара, „Стига лицемерие с бежанците“ (5.03.2015), Deutsche Welle
5. Ригерт, Бернд, „ЕС се нуждае от повече човешчина“ (27.12.2014), Deutsche Welle
6. Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, Статистически данни и справки
7. Уебсайт на генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Европейската комисия: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>

---

<sup>9</sup> Изявление на Вернер Файман пред ИТАР-ТАСС, 2013 година

# Сепаратистки настроения в Европа - Шотландия и Каталуния

*Мария Димитрова Георгиева*

## Увод

През последната година станахме свидетели на драматични събития в световната история. Някои от тях бяха изпълнени с насилие и ужас, но имаше и такива, които по напълно мирен път се опитаха да променят политическата карта на Европа. В този доклад аз ще сравня две такива събития, които се случиха в рамките на Европейския съюз - референдума в Шотландия, проведен през септември 2014 г., и усиляването на стремежа на Каталуния към формиране на независима държава. Между двете нации има редица прилики - и двете имат богата история като държави, преди да бъдат инкорпорирани съответно в Обединеното кралство и Испания през осемнадесети век; и двете се различават културно от страните, към които принадлежат към момента; и двете имат причина да разчитат, че икономическото им състояние ще се подобри в случай на постигане на независимост.

Между двата региона обаче съществува и една много важна разлика, а именно, че шотландците - демократично и мирно - избраха да останат част от Обединеното кралство през септември 2014 г., а на каталунците тази възможност не бе предоставена, въпреки че резултатите от проведеното „символично допитване“ сочат, че ако то бе получило правото да е малко по-малко „символично“, Каталуния вероятно вече щеше да е най-новата държава в Европа.<sup>1</sup> Следователно, в този доклад аз ще разгледам, от една страна, аргументите на гласувалите „за“ и „против“ в Шотландия, и от друга - проблемите, довели до масовото желание за отделяне на Каталуния от Испания и евентуалните недостатъци на едно такова отделяне.

## Независима Шотландия - защо и как?<sup>2</sup>

Прагматична и решителна, Шотландия се съсредоточава в четири сфери, когато отговаря на въпроса „Трябва ли да бъдем независима държава?“ - управление, икономика, култура и място в Европейския съюз.

Един от основните аргументи в първата сфера е, че Обединеното кралство в сегашния си вид е продукт на английската гражданска война и в резултат от това представлява

<sup>1</sup> „80,7% от „символично“ гласувалите каталунци искат независимост от Испания“ // dariknews.bg, 10 ноември 2014

<sup>2</sup> Kerevan, George; Cochrane, Alan. Scottish Independence: Yes or No (The Great Debate), 2014, електронно издание; Part One: The Case for Yes, Kerevan

един компромис между феодална и демократична система. Желаящите независимост шотландци не одобряват съществуването на Камарата на лордовете и нейната възможност да блокира решения, взети от избраните от народа представители; изправят се срещу почти несъществуващата възможност за социална мобилност в една страна, в която доходът на всеки човек е много вероятно да е сходен с този на родителите му<sup>3</sup>; обявяват се против изобилието от високопоставени личности в политиката, получили обучението си в частни училища. Като цяло, тази част от населението на Шотландия вижда в Обединеното кралство една архаична институционална система, в която е заложен механизъм за постоянно господство на богатите - или дори на аристокрацията - над бедните; нещо, което изглежда не на място в една демократична европейска държава в двадесет и първи век. Нещо повече, те не смятат, че могат да разчитат на Уестминстър да взема решения, които да приемат интересите като приоритет на най-северната страна в Обединеното кралство - това в техните очи може да бъде извършвано адекватно само от Единбург.<sup>4</sup>

От икономическа гледна точка голяма част от аргументите на желаещите независимост се основават на наличието на петролни залежи в Северно море, които при едно евентуално разцепване на кралството биха останали собственост на Шотландия. Джордж Кереван, журналист и член на Шотландската национална партия, сочи голямата разлика в растежа на brutния вътрешен продукт на кралството като цяло и на Шотландия през тридесетгодишния период от 1976 до 2006 г. - тази цифра е 2,3% годишно за Обединеното кралство и 1,8% годишно за страната на хагиса и карето - голяма разлика, и то в продължителен период от време. (Този аргумент на националистите лесно е париран от страна на лоялистите с актуалните данни, които, макар и да не покриват такъв дълъг период, играят много по-голяма реална роля: през 2014 г. разликата между двете цифри е 0,1% и е в полза на Шотландия, а не на кралството.<sup>5</sup>) Кереван (представяйки в своя труд аргументите на голяма част от гласуващите „за“) обвинява за тази проточила се ситуация екстензивната национализация и субсидиране на голям процент от британската и шотландската индустрия след Втората световна война и резкия край на тези субсидии при управлението на Маргарет Тачър. Като цяло позицията на поддръжниците на идеята за независимост е следната - Шотландия би се справяла много по-добре икономически, ако получи пълна власт над залежите си на петрол (изключително доходоносна суровина в днешни дни, въпреки че на страната на лоялистите натежава напълно валидния контрааргумент, че глобалната тенденция е към замяна на изкопаемите горива с възобновяеми такива, което означава намаляваща възвръщаемост от петрола за шотландската икономика), както и способност да управлява стопанството и индустрията си в съответствие с интересите на шотландските бизнеси и предприемачи.<sup>6</sup>

Икономическият аргумент, разбира се, не се ограничава само до петрола. Важна роля играе и възможността, която едно независимо шотландско правителство би имало, да се реформира данъчната система, така че по-адекватно да отговаря на нуждите на

<sup>3</sup> OECD. A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries, 2010.

<sup>4</sup> Kerevan. Scottish Independence: Yes or No, 2014, e-book; The Case for Yes: The Political Argument

<sup>5</sup> www.gov.scot - Economic Growth: Current Status

<sup>6</sup> Kerevan, Scottish Independence: Yes or No, 2014, e-book; The Case for Yes: The Economic Argument

местното население - нещо, което не би могло да бъде извършено в Холируд дори и в случай на получаването на така наречената „трета опция“ - Devo-Max (данъчна автономност). Последното би дало възможност на шотландското правителство да променя данъчните ставки, но не и да реформира системата, която много хора смятат за бюрократична и неадекватна.

Друг плюс, който националистически настроените шотландци виждат в независимостта, е повишената социална мобилност, която несъмнено би следвала от откъсването от лондонския модел. Ясно е, че при прекъсването на зависимостта от ситуирани в Англия публични служби ще бъде необходимо създаване - или в случаите, където те съществуват, разширяване - на същите в Шотландия, което ще открие работни места не само като цяло, а и в частност на високи позиции. Не по-маловажен е и фактът, че независима Шотландия би могла да даде тласък на икономиката си чрез по-свободно приемане на работници и служители - много от които високо квалифицирани, които идват извън границите на Обединеното кралство. Не може да бъде отречено, че Великобритания винаги е имала скептично отношение към последните - ние, българите, вероятно трудно ще забравим абсурдните статии, които се появяваха в британското медийно пространство в края на 2013 г. и предупреждаваха за десетте милиона наши сънародници, които щели да залезят летище „Хийтроу“ на първи януари 2014 г. За никого не е тайна, че бившата империя не е пламенен поддръжник на свободното движение на работници в границите на Европейския съюз, но желаещите шотландска независимост вярват, че тяхната страна би била по-отворена и толерантна в това отношение и по този начин би подобрила икономическото си състояние.<sup>7</sup>

Културната страна на нещата също играе важна роля в решението, което стотици хиляди шотландци взеха през септември 2014 г. Разликите в това отношение между Шотландия, от една страна, и Англия, Уелс и Северна Ирландия - от друга, не могат да бъдат отречени. Това са държави с отделни, макар и често пресичащи се, исторически пътища, които са оставили след себе си различни традиции, различен манталитет и различно самосъзнание. Не бива да се пропуска също така и фактът, че именно това историческо минало и в частност множеството сблъсъци през вековете между двете кралства, делеящи си острова, обуславя инстинктивната неприязън на много шотландци към южните им съседи.

Относно Европейския съюз поддръжниците на независимостта са категорични - Шотландия би била приета по ускорена процедура, изпреварвайки останалите на „опашката“ (като Западните Балкани), а изпълнението на член 49 от Договора за Европейския съюз би било само формалност.<sup>8</sup> Тази гледна точка на теория е логична, като се има предвид, че Шотландия, като част от Обединеното кралство, членува в Съюза от повече от четиридесет години и не само отговаря на всички критерии, посочени в договорите, а и има отдавна установена традиция за работа в съдружие с останалите страни членки.

---

<sup>7</sup> Kerevan, Scottish Independence: Yes or No, 2014, e-book; The Case for Yes: After Independence: The Economic Big Bang

<sup>8</sup> The Herald // Independent Scotland 'would get Europe fast track', 1 ноември 2012

## Какво казват хората?

„Твърдо гласувах „за“. Икономическите въпроси бяха само повърхността на този спор. Истинската му същност беше това къде трябва да е съсредоточена властта. Както каза Алекс Салмънг<sup>9</sup> „хората в Шотландия могат най-добре да управляват Шотландия“. Решението да не включат Devo-Max в гласуването придатва определена фаталистичност на кампанията - всичко или нищо. В дните преди гласуването трите големи партии предложиха нещо близо до Devo-Max и това проработи в тяхна полза, а сега вече се опитват да се измъкнат. Дали мисля, че резултатите са променили нещо? Несъмнено. Но не в полза на тези, които спечелиха. Ако ние бяхме спечелили, несъмнено всяка спънка по пътя към изграждане на една независима страна щеше да бъде черна точка за Шотландската национална партия. А сега се получи така, че не сме независими, но получаваме нови правомощия и всяка спънка в прилагането им ще е петно по репутацията на трите големи партии. Те ще губят гласове в Шотландия. Това ще се окаже пирова победа за тях.“

Д. Пикъринг, студент в Единбургския университет

„Гласувах „за“. Мисля, че ако Devo-Max беше предложено като опция, щеше да получи мнозинство. Искрено смятам, че повечето хора искат федерация. Това в момента не е възможно, защото Уестминстър не е готов на такава реформа, така че сега Шотландската национална партия ще получи мнозинство, защото никой тук не се доверява на партиите в Уестминстър да действат в негов интерес. Мисля, че фактът, че гласувалите „за“ бяха над 40%, ясно говори, че това не е последният референдум. Кой знае какво ще се случи напред?“

Дж. Рийд, студент по китаистика в Единбургския университет

## „Better Together“ - защо и как?<sup>10</sup>

Както ясно показаха резултатите от референдума, повече хора в Шотландия желаят да останат в границите на Обединеното кралство, отколкото да се откъснат от него. Това отчасти отразява факта, че много от решенията, засягащи северната страна, вече се взимат от Холируд, а не от Уестминстър - шотландското правителство има власт над сферите на земеделието, горите, рибарството, образованието, здравеопазването, социалното осигуряване, правото, спорта, изкуството, туризма и до известна степен транспорта. Лондон запазва за себе си властта над социалната сигурност, имиграцията, фискалната политика, отбраната, външната политика, заетостта, търговията, индустриалната политика, ядрената енергия, изкопаемите източници на енергия и закрилата на потребителя.<sup>11</sup> Гласуването на референдума показва, че 55,3% от населението в Шотландия явно не смята, че това разпределение е дотолкова несправедливо, че да изисква обособяване в самостоятелна държава.

<sup>9</sup> Kerevan, George; Cochrane, Alan. Scottish Independence: Yes or No, 2014, e-book; Part Two : The Case for No, Cochrane

<sup>10</sup> Scotland Act 2012

<sup>11</sup> BBC News // Scottish Independence: Salmond says Queen of Scots 'will be proud', <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-29129351>, 9 септември 2014

Икономическата и културната гледна точка също играят важна роля, както и представата за евентуалните отношения на една независима Шотландия с останалата част от кралството. Ясно е, че културната идентичност може да бъде и силно индивидуална. Тя обаче лесно може да бъде диктувана от външни сили и едно от най-силните оръжия за такова влияние е символното измерение на самосъзнанието. Кръстът на Св. Андрю, националното знаме на Шотландия, по време на кампанията бе масово асоцииран с каузата на Шотландската национална партия и до голяма степен превърнат в неин символ. По този начин бе прокарана идеята, че не можеш да се идентифицираш като шотландец, но и като британец в същото време - всичко или нищо. От друга страна, един от най-грандиозните символи на британското културно пространство - монархията - също бе „придърпан“ на страната на националистите с предложението на Салмънд кралица Елизабет да продължи да царува над независима Шотландия като потомка на крал Джеймс VI на Шотландия и I на Англия, първият владетел на двете държави<sup>12</sup>. Това предполага една двойственост на самосъзнанието на евентуалните независими жители на държавата, която двойственост съществува и в момента и стои в основата на националното им самоопределяне.

Друго несъответствие между твърденията на националистите и реалната ситуация е свързано с гореописаната представа за по-отворена към имигрантите Шотландия, но и същевременно ненакърнен социален съюз с останалата част на кралството, включително отворени граници (които биха съществували и при изпълнение на идеята на ШНП за бързо присъединяване на страната към ЕС). Нелогично е убеждението, че борещата се със зъби и нокти срещу всяко по-нататъшно освобождаване на пазара на работна ръка британска държава би се съгласила да запази границите си с Шотландия в същия вид, в който са сега (а именно несъществуващи) без да има глас в създаването на политиките на последната спрямо имиграцията. Следователно, ако вотът се бе обърнал в обратна посока, на господин Салмънд щеше да му се наложи да избира между по-толерантна политика относно имигрантите и поддържане на тесния съюз с Англия, Уелс и Северна Ирландия. Този аргумент на националистите е още по-объркващ, като се има предвид високият процент имигранти от цял свят, които живеят на територията на кралството - сравнително повече в Англия, отколкото в Шотландия - и допринасят за неговото културно многообразие и икономически напредък.<sup>13,14</sup>

Лесно би могъл да се обори и другият основен икономически аргумент на желаещите независимост, а именно този, който се отнася до залежите на петрол в Северно море и ползата, която шотландската икономика би имала от тях. В днешни дни Европа - а и светът като цяло - все повече и повече се ориентира към възобновяемите източници на енергия, както заради необходимостта от опазване на околната среда и удържане на климатичните промени, така и заради факта, че изкопаемите източници са на изчерпване. Това означава, че залежите на петрол биха имали краткотраен положителен ефект за икономиката на Шотландия, но не след дълго вече не биха били релевантни и това би било тежък удар за една държава, която разчита основно на тях, за да бъде стабилна в

<sup>12</sup> Cochrane, Scottish Independence: Yes or No, 2014, e-book; The Case for No: Borders and Immigration

<sup>13</sup> Wikipedia.org относно етническия състав на Шотландия и на Обединеното кралство като цяло

<sup>14</sup> Cochrane, Scottish Independence : Yes or No, 2014, e-book; The Case for No: Economy



пазарно отношение. Разбира се, в полза на подкрепящите независимостта би могъл да се постави аргументът, че е възможно Шотландия да използва този кратък период на благоденствие, „обещан“ от залежите, за да си изгради ефективен и стабилен пазарен сектор, но трудно би могла да поддържа ниво на благосъстояние, по-високо от сегашното си такова, когато наличието на изкопаемото гориво вече не я поддържа.

Трябва да се отбележи и една от най-важните причини, поради които резултатът от референдума беше отрицателен - позицията на бизнесмените както в Шотландия, така и в останалата част от Обединеното кралство. Собствениците на различни компании като веригата супермаркети „Асда“<sup>15</sup> се обявиха против независимостта поради най-прости икономически съображения - а именно факта, че би било малко вероятно английските, северноирландските и уелските фирми да продължат да търгуват с шотландските такива в същата степен, в която го правят сега, ако тя се отдели от тяхната държава и съответно разходите за една такава търговия се повишат.

Горепосоченото, разбира се, е разгледано най-вече с презумпцията, че мечтата на господин Салмънд за експедитивно присъединяване на независима Шотландия към Европейския съюз се бе оказала неоснователна. А тя лесно можеше да се окаже такава. Въпреки че от логическа гледна точка аргументът на националистите бе безупречен, никак не бе маловажна заплахата на Испания да наложи вето на шотландското членство<sup>16</sup> - решение на южната държава, предизвикано от страха, че едно такова посрещане на Шотландия в Съюза би създадо опасен прецедент, който Каталуния да използва за легитимиране на собственото си отделяне. В отговор на този аргумент голяма част от националистите поставиха въпроса дали Испания, която е силно зависима от финансовата подкрепа на Европейския съюз, може да си позволи да налага едностранно вето, особено като се има предвид по-вероятният позитивен глас от страна на Обединеното кралство и Франция, например.

### *Какво казват хората?*

*„Гласувах „против“. Беше решение, съобразено с реалните възможности - гласът за независимост беше глас за огромен икономически риск. Семейството ми притежава малък бизнес, който щеше да бъде негативно засегнат, понеже много големи компании изказаха позициите си, а именно, че биха напуснали Шотландия в случай на победа на националистите и биха преместили щабовете си в Англия. Нямам рогници в Англия, Уелс или Северна Ирландия, но това не би ме накарало да гласувам „за“, понеже се чувствам британка. Смятам, че ако Devo-Max беше включено като опция, определено щеше да бъде прието, така че нямаше да даде реален шанс на другите две опции. Но не гласувах „против“, защото вярвам в сегашното правителство. Гласувах „против“, защото много неща трябва да се променят, но не това е начинът.“*

О. Контини, студентка по история в Единбургския университет

---

<sup>15</sup> The Daily Mail // Salmond's dream of independent Scotland joining the EU is shattered by threat of Spanish veto, <http://www.dailymail.co.uk>, 28 ноември 2013

<sup>16</sup> Artur Mas i Gavarry (President of Catalonia) - A New Path for Catalonia; 2013, Anthology - What is up with Catalonia?, collected and translated the articles to English Liz Castro

*„Мисля, че Devo-Max трябваше да бъде обсъдено по-подробно. Салмънд определено щеше да успее да постигне задоволителен компромис с Камерън. Донякъде съм съгласен с нещата, които казва Шотландската национална партия, но не мисля, че една независима Шотландия щеше да проработи така, както те твърдят, защото според мен нямат представа как се управлява самостоятелна държава. Смятам, че референдумът постигна едно - направи хората по-политически активни и ги накара да изразят гласно убежденията си относно управлението на страната, което винаги е нещо хубаво.“*

К. Уилмот, студент по филмово изкуство в Манчестър, родом от Абърдийн

*„Гласувах „против“. Мисля, че референдумът причини много разногласия, повечето от които бяха предизвикани от другата страна. Няма да забравя как бях наречен голям предател от един представител на тяхната кауза. Да, референдумът доведе до социално напрежение и разделения, които няма да изчезнат в следващите няколко десетилетия. Истината е, че проблемът вече е решен - всичко беше демократично и решихме да останем - но гласувалите „за“ не искат да го приемат, защото бяха останали с впечатлението, че инерцията е на тяхна страна. Трябва да се примирят с демократичната воля на шотландския народ. Колкото до позицията на Шотландия в ЕС - разбира се, че щеше да се наложи да кандидатстваме като всяка друга държава кандидатка. И нямаше да е толкова лесно, колкото си мислят от Шотландската национална партия.“*

О. Маршал, студент в Единбургския колеж и личен асистент на Дейвид Кобърн, член на Европейския парламент

## **Каталуния - „на исторически кръстопът“<sup>17</sup>**

Ситуацията в Каталуния силно се различава от тази в Шотландия. На народа на тази малка, но икономически стабилна „автономна област“ не бе разрешено сам да избере съдбата си - а именно дали да остане част от културно различната Испания, или да поеме по собствен път. По времето на управлението на диктатора Франко каталунският език и култура биват потискани с цел „испанизацията“ на населението. След падането на режима каталунците получават известна свобода и започват да развиват институциите и структурите си, но изглежда надеждите им за все по-автономно самоуправление не остават оправдани. През 2006 г. Каталуния прие нов Статут за автономност, който да замести този, приет през 1979 г. Той бе одобрен в Мадрид, но след това Конституционният съд беше сезиран по въпроса и след процес, продължил четири години, Статутът за автономност беше обявен за незаконен. Това предизвика обществен гняв в Каталуния и множество протести, които обаче останаха неотразени от централното правителство.<sup>18</sup> В момента автономната област се радва на известни правомощия в сферите на културата, социалната сигурност, образованието, здравеопазването, заетостта, околната среда и т.н.<sup>19</sup>, но недостатъчно - според

<sup>17</sup> Cristina Perales-Garcna - How Did We Get Here?; 2013, Anthology, Liz Castro

<sup>18</sup> Catalan Statute of Autonomy

<sup>19</sup> Catalan News Agency // The Catalan Parliament Approves the Declaration of sovereignty and the right to self-determination by the people of Catalonia, 23 януари 2013

жителите ѝ - права във фискалната сфера. През януари 2013 г. парламентът на Каталуния представи Декларация за суверенитет на Каталуния<sup>20</sup>, но правото на самоопределяне бе отказано на народа на автономната област с аргумента, че то би било в разрез с действашата испанска конституция. Въпреки това в Каталуния бе насрочен референдум, който обаче бе забранен и обявен за нелегален. Вместо него през ноември 2014 г. се състоя „символично допитване“, което показва поразителното мнозинство желаещи да спрат да се наричат испанци по принуда - 80 на сто от гласувалите.<sup>21</sup>

Но защо каталунците не желаят да бъдат част от една такава голяма държава като Испания? Причините могат да бъдат разделени в няколко категории. Първата е, разбира се, икономическа - Каталуния е основният източник на приходи на страната и хората не смятат, че парите им биват преразпределяни в тяхна полза. Втората е културната и, изненадващо, тя е по-страстно защитавана от желаещите независимост. Става въпрос за език, за изкуство, за литература, за история и дори за футбол, който далеч не е маловажна тема в област, чието сърце е Барселона. „Аз не смятам, че съм каталунски националист“, казва Салвадор Гарсиа-Руиз, инвестиционен banker и филмов продуцент. „Аз съм просто каталунец. Това е трудно за разбиране дори от каталунските националисти. Искам да кажа, че просто се смятам за каталунец по същия начин, по който вие се смятате за испанци.“<sup>22</sup>

От икономическа гледна точка е всеизвестно, че Каталуния е финансовият герой на Испания. Сравнително богата и продуктивна, тя допринася за средно 24% от годишните приходи на страната, но получава само 14% под формата на публични разходи. Разликата възлиза на около 16 милиарда евро годишно, които „отиват“ в Испания и не се връщат.<sup>23, 24</sup> Това означава сериозна фискална „дупка“ и занижаване на жизненото равнище на гражданите на Каталуния в сравнение с това, което то би могло да бъде в една независима държава със същите приходи и разходи. Недоволството от този факт, както и различните методи на управление на бизнес пространството в Каталуния и в останалата част на Испания, са огромна част от причините зад зова за независимост. Докато голямата държава има историческата традиция да фаворитизира големи компании, управлението на които лесно може да бъде политизирано, близо 99% от бизнес сектора в Каталуния е зает от представители на малкия и средния бизнес.<sup>25</sup> Тези икономически фактори водят до убеждението на каталунците, че животът им ще е много по-доходоносен и комфортен, ако не зависят финансово от испанското правителство, което те виждат като несправедливо към нацията си. Независима Каталуния би била на 99-о място по големина в света, но на 34-то по брутен вътрешен продукт - по-напред от Хонконг и Португалия.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> BBC News // Catalonia Vote: 80% back independence, 10 ноември 2014

<sup>21</sup> Salvador Garcia-Ruiz, To my Spanish friends, 2013, Anthology, Liz Castro

<sup>22</sup> Núria Bosch, The Viability of Catalonia as a State, 2013, Anthology, Liz Castro;

<sup>23</sup> IB Times // Scotland got its referendum, but all Catalonia gets is threats and repression 26 септември 2014

<sup>24</sup> Joan Canadell, The Catalan Business Model, 2013, Anthology, Liz Castro

<sup>25</sup> Markt Watch // Catalonia is a far bigger threat to Europe than Scotland was, 8 октомври 2014

<sup>26</sup> Matthew Tree, Catalan Language Literature: What's Going On?, 2013, Anthology, Liz Castro

Голяма роля за желанието на населението на тази област да бъде самостоятелно играе културният фактор. Истината е, че много от нещата, които асоциираме с Испания - Коста Брава, футболният клуб „Барселона“, Салвадор Дали, Жоан Миру, Антони Гауди, Феран Адриа - всъщност идват от Каталуния. Автономната област има своя богата литература<sup>27</sup>, свое културно пространство (което обхваща не само нея, а и други каталаноезични местности, които някога са били част от Короната на Арагон - Валенсия, Балеарските острови и част от територията на Арагон<sup>28</sup>) и най-вече свой език. Език, който народът ѝ пламенно защитава и иска да нарича свой единствен официален такъв. Език, който днес се изучава в каталунските училища редом с испанския, но който по времето на Франко е бил забранен за употреба извън дома<sup>29</sup>. Език, който за много от каталунците е символичен израз на културното им несъответствие с останалата част от сънародниците им.

За Мадрид ситуацията стои по много по-прост начин. Референдумът за независимост, проведен в Каталуния през 2014 г. - било то и под формата на „символично допитване“ - е незаконен, защото такова действие не е предвидено в конституцията на испанската държава. Като такъв той е недействителен и съответно не е правно обвързващ по никакъв начин. Докато това несъмнено е теоретично вярно, моралният въпрос за правото на каталунците да се самоопределят и да имат глас за собствената си съдба като нация (каквато те искат да бъдат, а не „националност“, като каквато ги определя Испания) остава без отговор, а осемдесетте процента от гласуващите, подкрепящи независимостта, биват наричани от министър-председателя на Испания Мариано Рахой „малцинство“.

Обратната страна на монетата също може да бъде подкрепена с аргументи и един от тях неминуемо е влиянието, което едно евентуално отцепване на Каталуния от Испания би имало върху еврото. Поради липсата на прецедент не можем да кажем категорично какво би било положението при едно отделяне на част от държава членка от еврозоната. Също както в случая с Шотландия, Каталуния може би ще разчита на ускорен предприемчив процес, но това не отговаря на въпроси като: Еврото би ли останало официална валута в новата държава по време на този процес, колкото и кратък или дълъг да е той (все пак *има* прецеденти за държави извън ЕС, които използват общата валута), или тя ще трябва отново да кандидатства и да бъде проверена по копенхагенските критерии? Във втория случай какво би се случило в междинния период? Какво би означавало това (както и евентуалната реакция на останалата част на Испания, която, като се има предвид позицията на Мадрид, би могла да е силно отрицателна) за стабилността на валутния съюз?

Несъмнено Барселона, Мадрид и Брюксел трябва да намерят отговори на тези въпроси, преди да се пристъпи към прекарване на нови държавни граници в Европа. Но на каталунците, също както на шотландците, трябва да бъде разрешено да избират към коя нация, култура и държава искат да принадлежат.

---

<sup>27</sup> Vicent Sanchis, *Catalonia or Catalan Countries?*, 2013, Anthology, Liz Castro

<sup>28</sup> Matthew Tree, *Catalan Language Literature : What's Going On?*, 2013, Anthology, Liz Castro

<sup>29</sup> Smart News // *Madrid Says Fresh Catalan Independence Push is a „Step to Nowhere“*, 26 ноември 2014

## Заклучение

Шотландия и Каталуния са области с несъмнено богата и сложна история, както сами по себе си, така и що се отнася до отношенията им съответно с останалите държави в Обединеното кралство и останалите региони в Испания. Във втората половина на миналата година и двете страни проведоха допитвания до народа си за отделяне от държавите, към които принадлежат към момента. Но значението на разликите между двете движения за независимост натежава над това на приликите.

Кампанията за отделяне на Шотландия от Великобритания бе започната и водена от Шотландската национална партия. Лондон с готовност разреши на шотландците да изберат дали искат да останат под негова юрисдикция или предпочитат да се превърнат в най-новата държава в Европа. Възможността за избор беше и най-отговарящото на съвременните демократични ценности и принципи действие, което Уестминстър можеше да предприеме в случая. Дебатът бе разгорещен. И двете страни представиха както валидни, така и лесно оспорими аргументи, но в крайна сметка на 18 септември 2014 г. 55,3% от шотландците предпочетоха да останат поданици на кралството - и спечелиха.

Ситуацията в Каталуния бе различна. Тук подкрепата за независимостта бе много по-голяма, отколкото тази в Шотландия - четири пети от гражданите на автономната област, съгласно „символичното допитване“. Но въпреки силния и всеобщ глас на обществото и напълно валидните икономически и културни аргументи каталунците не получиха това право на самоопределяне, което получи северната британска държава. Този продължителен отказ от страна на Мадрид да даде право на населението на Каталуния да решава собствената си съдба кара движението за независимост да расте ежедневно. „Много от тези хора просто искат респект“, казва българска студентка в Барселонския университет, която пожела да остане анонимна. „Испания не иска да признае, че те са народ, нация. Не ги признава за държава в смисъла, в който цял свят признава Шотландия за такава. Започнали са да се чувстват като банка, от която всеки взима, но никой не връща. И това се превръща в едно желание да станат независимата държава, каквато не са били от векове. Разбираемо е - всеки иска да се чувства значим, да се чувства така, сякаш принадлежи към нещо по-голямо, а каталунците не се чувстват така в Испания.“

От гледната точка на човек, който не е жител нито на Шотландия, нито на Каталуния, нито се идентифицира като член на която и да било от тези две нации, аз не бих могла адекватно да отговоря на въпроса кое е „правилното“ или „грешното“ решение относно това дали те трябва да се обособяват в самостоятелни държави. Но този доклад не цели да намери този отговор, а да подчертае една изключително важна разлика - а именно тази между живия и отворен дебат в Шотландия, който включваше пламенни защитници и на двете позиции, изразяващи множество аргументи, и в крайна сметка получи кулминацията си в един демократичен референдум, от една страна, и потискането от страна на Мадрид на същото това право на самоопределяне, което каталунците масово искат да упражнят - почти двойно по-масово, отколкото шотландците националисти - и с аргументи, много по-силно наклонени към едната страна на дебата, от друга. В моята Европа всеки народ би трябвало да има правото да взема решения за собствената си съдба, по демократичен и мирен път, разбира се.

# Европейският съюз - един глас, многогласие или мълчание на международната сцена

*Нели Калинова*

Европейският съюз (ЕС) би трябвало да бъде мощен актьор на международната сцена, тъй като е най-големият търговско-икономически блок в света. За да бъде водеща икономическа сила, е необходимо да бъде и важен фактор при решаването на международни проблеми и кризи, а това изисква единство в определянето на стратегии и предприемането на съответни действия. Формирането на обща външна политика на 28 държави обаче не е лесно.

Този доклад цели да достигне до отговор на въпросите обща ли е общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на ЕС и дали е достатъчно силен и единен гласът на ЕС на международната сцена. Тезата, която докладът ще опита да докаже, е че ОВППС на този етап от своето развитие представлява по-скоро координация на външните политики на държавите членки, отколкото обща политика. За тази цел ще бъде анализирана правната основа на политиката в Договора за Европейски съюз, за да се открият нейните основни характеристики, инструментите и възможностите за нейното осъществяване. Във втората си част докладът ще се съсредоточи върху основните области, в които се развива тази политика, въз основа на Годишните доклади на Върховния представител на ЕС по въпросите на външната политика и политика на сигурност в периода 2009-2013 г. Целта е да се направи извод относно постиженията на политиката и доколко тя е ефективна, както и да се определят насоките, в които следва да се развива.

## **Правна основа на ОВППС в Договора за Европейски съюз (ДЕС)**

Договорът от Лисабон е подписан през декември 2007 г. и влиза сила през декември 2009 г. Разпоредбите относно ОВППС се съдържат в дял V, глава 2 от ДЕС. Вследствие премахването на стълбовата структура на Съюза политиката е включена в орбитата на външната дейност на ЕС, но тя остава запазен периметър за междуправителствено сътрудничество.

Съгласно чл. 24 на ДЕС компетентността на Съюза обхваща всички области на външната политика и сигурността на ЕС, което включва и постепенното формиране на обща отбранителна политика, която би могла да прерасне в обща отбрана. Тази политика е предмет на специфични правила и процедури и не попада в нито една от областите на компетентност на Съюза.<sup>1</sup> Приемането на законодателни актове в тази област се изключ-

---

<sup>1</sup> Вж. чл. 3, 4 и 6 ДФЕС.

ва, като нормотворческите процедури не се прилагат и участието на Европейския парламент и Комисията е сведено до минимум - ролите им в тази политика се определят от договорите и са предимно консултативни и подкрепящи.<sup>2</sup> Ролята на Съда на ЕС също е ограничена, тъй като той не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС с някои изключения<sup>3</sup>.

Инструментите за формиране и провеждане на ОВППС не могат да бъдат разглеждани извън институционалния им контекст. Основни актьори са тези институции, в които държавите членки са представени на високо равнище. Тук наднационалните институции нямат правомощия. Европейският съвет е този, който определя стратегическите интереси на Съюза, набелязва целите и формулира общите насоки на ОВППС, включително и по въпросите, отнасящи се до отбраната<sup>4</sup>. Съветът разработва политиката, взема основните решения за нейното прилагане и упражнява контрол върху операционните въпроси. Решенията му са обвързващи за онези, до които са адресирани и могат да се използват, за да се установи оперативното действие от страна на Съюза, когато международното положение го налага.<sup>5</sup> С решения на Съвета може да се определи и подходът на Съюза по определен въпрос от географско или тематично естество.<sup>6</sup>

Решенията по принцип се вземат с единодушие и в Европейския съвет, и в Съвета, но Европейският съвет може с единодушие да приеме решение, с което разрешава на Съвета да действа с квалифицирано мнозинство в случаи, различни от предвидените в договорите. По този начин Европейският съвет може да превърне гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета в норма. То обаче не може да се прилага в областта на сигурността и отбраната.

Важна фигура за провеждането на политиката е тази на Върховния представител на ЕС. С Договора от Лисабон функциите на Генералния секретар на Съвета, който подпомага Съвета по въпроси, свързани с обхвата на ОВППС, допринасяйки за формирането, подготовката и изпълнението на политическите решения, и когато е подходящо, за водене от името на Съвета на политически диалог с трети страни, са променени в самостоятелната длъжност - Върховен представител на ЕС по въпросите на ОВППС. Той е едновременно заместник-председател на Европейската комисия и председател на Съвета по външни работи. Върховният представител провежда ОВППС<sup>7</sup>, съвместно със Съвета следи за единството, съгласуваността и ефикасността на действията на Съюза<sup>8</sup>, представлява ЕС по въпросите, отнасящи се до ОВППС, като води политически диалог с трети страни от името на Съюза и изразява неговата позиция в международните организации и на международни конференции.<sup>9</sup> Целта на създаването на тази длъжност

---

<sup>2</sup> Виж: чл. 27, пар. 3, чл. 30, пар. 1 и чл. 36 от ДЕС

<sup>3</sup> Изключенията са относно проследяването за съответствие с чл. 40 на ДЕС и с проверяването на законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея от ДФЕС.

<sup>4</sup> Виж: чл. 26, пар. 1 от ДЕС

<sup>5</sup> Виж: чл. 28, пар. 1 от ДЕС

<sup>6</sup> Виж: чл. 29 от ДЕС

<sup>7</sup> Виж: чл. 18, пар. 2 от ДЕС

<sup>8</sup> Виж: чл. 26 от ДЕС

<sup>9</sup> Виж: чл. 27, пар. 2 от ДЕС



е да действа като свързващо звено между институциите на Европейския съюз, така че да се осигури единна, съгласувана външна политика, която е виждана и от останалия свят като такава.

Върховният представител би следвало да е лицето на ЕС във външните му отношения, той трябва да е олицетворението на единството на общата външна политика на Съюза. Неговият авторитет обаче е под въпрос, имайки предвид декларации 13 и 14 към ДЕС, в които държавите членки заявяват, че създаването на тази длъжност, както и разпоредбите на договора относно тази политика не засягат отговорностите и областите на компетентност на всяка държава членка по отношение на определянето и провеждането на нейната външна политика, нейната национална дипломатическа служба, отношенията ѝ с трети страни и участието ѝ в международни организации. Върховният представител би имал огромен потенциал, ако държавите членки му позволяваха да го разгърне и се съобразяваха с него. Те обаче реално ограничават възможностите му да изпълнява своите функции по координация, представителство и поставяне на дневния ред, запазвайки своите правомощия в тези области.

Договорът от Лисабон предвижда създаването на Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), която трябва да подпомага Върховния представител при изпълнение на функциите му. По предложение на Върховния представител от март 2010 г. Съветът приема решение през юли 2010 г. за създаване на ЕСВД съгласно процедурата, предвидена в ДЕС. ЕСВД започва работа официално на 1 януари 2011 г. Тя работи в сътрудничество с дипломатическите служби на държавите членки и включва длъжностни лица от компетентните служби на генералния секретариат на Съвета и на Комисията, както и командирован персонал от националните дипломатически служби. Службата отчита дейността си чрез годишни доклади и трябва да гарантира ефективното и навременното осъществяване на външната политика на ЕС чрез глобалната мрежа от делегации на ЕС, структури за управление на кризи и мисии. Тя осигурява координация и съгласуваност на външните политики и отношения на ЕС и подкрепя Върховния представител в осъществяването на ОВППС. Службата обаче не измества ролята на националните дипломатически ведомства в провеждането на националните им външни политики.<sup>10</sup> От това следва, че потенциалът на ЕСВД да бъде генератор на общи действия в областта на ОВППС не може да се разгърне напълно.

Съгласно ДЕС задължение на държавите членки е да подкрепят ОВППС, да зачитат дейността на Съюза в тази област и да се въздържат от всяко действие, което е в противоречие с интересите на ЕС или може да накърни неговата ефикасност като свързваща сила в международните отношения.<sup>11</sup> В рамките на Европейския съвет и Съвета те трябва да се консултират, за да определят общ подход или преди да предприемат действие на международната сцена, което би могло да засегне интересите на ЕС.<sup>12</sup> По този начин двете институции подобряват междууправителственото сътрудничество между държавите членки. От своя страна държавите членки трябва да коорди-

<sup>10</sup> Отново препратка към Декларации №13 и 14 към ДЕС

<sup>11</sup> Виж: чл. 24, пар. 2 и 3 от ДЕС

<sup>12</sup> Виж: чл. 32 от ДЕС

нират своите действия в международни организации и на международни конференции, като там те защитават позициите на Съюза, а Върховният представител осигурява координацията между тях.<sup>13</sup>

Изглежда така, сякаш държавите членки само координират външните си политики с цел максимално сближаване на позициите си, вместо да формират единна външна политика на ЕС. Вече бе споменато, че в областта на ОВППС участието на наднационалните институции е сведено до минимум и Съюзът няма законодателни правомощия. Следователно е по-правилно да се говори за координация на външните политики на държавите членки и сътрудничество при действията им с цел преодоляване на сериозните разлики в позициите им. Става въпрос за съгласуваност между държавите членки, така че да може да се достигне до обща позиция на ЕС като цяло, но всъщност тя да отразява и спецификите в позициите на държавите членки. Не трябва да се забравя, че Европейският съюз всъщност са 28-те държави членки, а външната политика заема централно място в защитата на националните интереси и националната сигурност. Именно поради това тази политика е запазен периметър за междуправителствено сътрудничество и не спада към нито една от компетенциите на ЕС. Следователно е изключително трудно да се постигне съгласуваност в тази област, а още повече единство, имайки предвид специфичните интереси на 28 различни държави.

## **Обща политика за сигурност и отбрана**

Държавите членки са ограничили действието на Съюза и по отношение на своята отбрана. Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) е неразделна част от ОВППС.<sup>14</sup> Специфичното тук е, че Съюзът може да прибегне до предоставените му от държавите членки граждански и военни средства при изпълнение на мисии извън територията си, което означава, че ОПСО е предназначена не за защита на националните територии на държавите членки, а по-скоро за поддържане на мира и укрепването на международната сигурност извън рамките на Съюза. Ако държава членка стане обект на въоръжено нападение на нейната територия, то тогава останалите държави членки са задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, но това не означава сформиране на армия срещу агресора. НАТО остава за държавите, които членуват в нея, основа за колективната им отбрана и главна инстанция за нейното осъществяване.<sup>15</sup> Следователно ОПСО не засяга специфичните политики на държавите членки, тяхното членство в НАТО или неутралитет. Целта на общата политика не е толкова гарантиране сигурността на Съюза, колкото опазване на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност извън неговата територия. Целите и възможностите за осъществяване на ОПСО са още едно доказателство, че външната политика и сигурността остават в изключителната компетентност на държавите членки и че отдаване на суверенитет и постигане на единство в тази област е трудно постижимо и почти немислимо.

---

<sup>13</sup> Виж: чл. 34 от ДЕС

<sup>14</sup> Виж: чл. 42 от ДЕС

<sup>15</sup> Виж: чл. 42, пар. 2, ал.2 и пар. 7, ал. 2 от ДЕС

## **Общ преглед на ОВППС въз основа на годишните доклади на Върховния представител на Съюза за периода 2009 - 2013 г.<sup>16</sup>**

От анализа на правната основа на ОВППС в ДЕС в първата част на доклада става ясно, че с договора и декларациите, прикрепени към него, държавите членки не предоставят големи възможности на ЕС да сформира единна външна политика. Това, което е възможно, е да се улесни координацията между тях, както и предприемането на съвместни действия, чиято главна насоченост е извън територията на Съюза. Следва това твърдение да бъде подкрепено и с факти. Това може да бъде постигнато чрез обзор на развитието на ОВППС въз основа на годишните доклади на Върховния представител на ЕС, които правят преглед на постиженията в областта на ОВППС през съответната изминала година и разглеждат бъдещите предизвикателства. Въз основа на тях може да се направят изводи дали тази политика успява да изпълни своите цели, започва ли ЕС наистина да говори с един глас на международната сцена и в каква насока следва да се работи. Поради това те ще са обект на анализ в настоящата част на доклада.

Съгласно чл. 36 от ДЕС Върховният представител трябва да информира редовно Европейския парламент относно развитието на ОВППС и да взема предвид неговото мнение. Правото на ЕП да бъде информиран във връзка с напредъка по ОВППС е подсилено с Декларацията на Върховния представител относно политическата отчетност от 2010 г. Поради това всяка година Върховният представител изпраща своя годишен доклад относно главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС до Европейския парламент. ЕП обсъжда годишните доклади, като може да отправи запитвания или препоръки до Върховния представител, както и да гласува резолюция относно годишния доклад.

Дейностите на Европейския съюз в рамките на ОВППС могат да бъдат разделени в няколко групи - действия на ЕС в отговор на заплахите и глобалните предизвикателства; действия във връзка с глобалния мир и сигурността; действия за укрепване на сигурността в Европа; участие и сътрудничество на ЕС с международните организации; насърчаване на демокрацията, правата на човека и правовата държава; поддържане на отношения със стратегически партньори; осъществяване на мисии и операции в рамките на ОПСО.

### **Действия на ЕС в отговор на заплахите и глобалните предизвикателства**

Съюзът се бори с разпространяването на оръжия и начините за тяхното доставяне, като осигурява политическа и финансова подкрепа за организации, работещи в областта на неразпространението на оръжия за масово унищожение, подпомага унищожаването на излишъка от малки оръжия и леки въоръжения и активно подкрепя всестраниното приемане на съответните международни договори и други правни инструменти за неразпространение на оръжия за масово унищожение. В борбата с тероризма ЕС си сътрудничи най-вече със САЩ и се бори основно срещу радикализацията и набирането на терористи в ЕС и извън него.

<sup>16</sup> Докладът за 2014 г. към средата на март 2015 г. все още подлежи на обсъждания и предстои първа да бъде публикуван.

По отношение на енергийната сигурност ЕС се опитва да укрепи връзките си с Централна Азия за пренос на енергия. Поддържат се отношенията с Русия, макар и с известни затруднения. Съюзът е определил стратегия за външните си отношения в областта на енергетиката и сигурността на доставките, основаваща се на по-добра координация между държавите членки и прилагане на ясни приоритети във външната енергийна политика.

## **Действия на ЕС във Връзка с глобалния мир и сигурността**

За ЕС приоритет продължава да бъде мирният процес в Близкия изток. С помощта на ЕС и САЩ са засилени контактите между Израел и Палестина. Целта на ЕС остава постигане на решение за двете държави, което да приключи със споразумение върху всички оставащи въпроси.

През годините Съюзът поддържа своята ангажираност по отношение на Сирия. През 2012 г. той предприема мерки срещу виновниците за репресиите срещу цивилното население. През 2013 г. ЕС е най-големият донор на хуманитарна помощ. В тази връзка ЕС работи в тясно сътрудничество с ООН и със своите международни партньори с цел прекратяването на насилието и осигуряване на политически преход, който отговаря на легитимните искания на сирийците. ЕС работи усилено, за да смекчи заплахата от разпространение на политическа несигурност извън Сирия в съседните страни и да минимизира дестабилизиращия ефект от огромния брой бежанци.

Действията на ЕС в Южното му съседство са в подкрепа на промяната - поощряване на демокрацията. Върховният представител заема водеща роля в усилията за международна координация с цел сближаване на мненията в международната общност. През 2012 г. ЕС подкрепи прехода от авторитарно управление в Египет, Тунис и Либия, като също така се опитва да приложи индивидуален подход към всяка от страните с цел подпомагане на процеса на преход и постигане на споразумения за свободна търговия. ЕС ще продължава да насърчава сътрудничеството в Средиземноморския регион, засилвайки диалога с Лигата на арабските държави и насърчавайки по-голям регионален диалог и сътрудничество.

В Африка ЕС води борба с пиратството в региона на Африканския рог, следи развитието на четирите мирни процеса в региона на Големите африкански езера, а в региона на Сахел цели установяване на сигурност, добро управление и зачитане правата на човека. ЕС продължава да развива стратегическо партньорство с Африканския съюз и регионалните организации. На срещата на върха между ЕС и Африка в Брюксел през април 2014 г. двете страни се съгласяват да започнат политически диалог и да работят заедно за мир, сигурност, демокрация, добро управление и човешки права, развитие на човека, устойчиво развитие, растеж и континентална интеграция. ЕС ще продължава своите дейности в проблемните региони в Африка.

Сред приоритетите на ЕС във външната политика е и намирането на трайно решение на иранския ядрен въпрос. Важно постижение е Временното споразумение между Иран и международната общност на 24 ноември 2013 г., известно като Съвместен план за действие.

## **Действия на ЕС за укрепване на сигурността в Европа**

Съюзът подкрепя европейската перспектива за Западните Балкани и призовава да се продължи консолидирането на принципа на правовата държава. Процесът на стабилизиране и асоцииране продължава да представлява рамката за отношенията с държавите от Западните Балкани. Със съдействието на Върховния представител е засилен диалогът между Сърбия и Косово и се стига до споразумение между двете страни през април 2013 г. Като признание на прогреса ЕС решава да отвори преговорите за членство със Сърбия, а с Косово са започнати преговори за Споразумение за стабилизиране и асоцииране. ЕС договаря и подписва споразумения и с останалите републики от бивша Югославия, които сега са независими държави.

През 2009 г. ЕС установява Източно партньорство, което цели да се създадат необходимите условия за ускоряване на политическото асоцииране и по-нататъшната икономическа интеграция между ЕС и Грузия, Армения, Азербайджан, Беларус, Молдова и Украйна. През юни 2014 г. бяха подписани споразуменията за асоцииране, включително за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия с Грузия и Република Молдова, а споразумението с Украйна бе подписано през септември 2014 г. ЕС ще продължава да подкрепя суверенитета, независимостта и териториалния интегритет на Украйна, както и политическата и икономическата стабилизация на държавата. ЕС ще се стреми да засили процеса на политическо асоцииране и икономическа интеграция и с останалите държави от Източна Европа, в т.ч. Азербайджан, Армения и Беларус.

Отношенията с Русия остават предизвикателство. ЕС ще трябва внимателно да оцени стратегическото си партньорство със страната в светлината на развитията в Украйна и останалите страни в съседство. ЕС няма да признае незаконното анексиране на Крим. Прогресът относно разрешаване на украинската криза би станал предпоставка за възстановяване на връзките в много области от споделен интерес, както и подновяване на преговорите за ново споразумение и визов диалог. ЕС и Русия имат интерес да си сътрудничат в борбата с глобалните проблеми. Съюзът също ще продължава да приканва Русия да уважава поетия ангажимент в СТО и да настоява за върховенство на закона в страната.

ЕС остава обвързан със страните от Азия и ще продължава усилията си за изпълнение на Стратегията на ЕС за Централна Азия.

## **Участие и сътрудничество на ЕС с международните организации**

Укрепването на ООН остава ключов принцип на външната дейност на Съюза, като те си сътрудничат при оперативни действия. ЕС поддържа сътрудничеството си и обмена на информация с НАТО. Той също така подкрепя усилията на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа по отношение на различни регионални проблеми за увеличение на сигурността. Със Съвета на Европа си сътрудничи най-вече по въпросите на демокрацията и правата на човека. През 2012 г. нараства ангажираността на ЕС с регионалните организации - Лигата на арабските държави, Организацията за ислямско сътрудничество, Африканския съюз, АСЕАН, Организацията на американските държави. Подкрепя за организациите на гражданското общество е също сред ангажиментите на ЕС в света.

Основно място сред целите на ОВППС е насърчаването на демокрацията, правата на човека и правовата държава, като ЕС прилага индивидуален подход към всяка страна. Той се стреми към утвърждаване на правото на изразяване, правата на жените и децата и поставя за обсъждане тези проблеми в международните организации. През 2012 г. ЕС приема Стратегическата рамка и План за действие на ЕС за човешките права, назначен е специален представител за правата на човека с цел гласът на ЕС да стане по-ясен и силен на международната сцена.

ЕС се стреми да укрепи партньорството си със своите стратегически партньори - САЩ, Русия, Китай, Индия, Мексико, Бразилия, Япония, Канада и Южна Африка. Европейският съюз е установил партньорство с тези държави, но на практика няма обща стратегия за осъществяване на сътрудничеството с тях. Той не взаимодейства в еднаква степен с всички партньори и не по всички въпроси.

Мисиите и операциите ще продължат да бъдат в основата на ОПСО. Трябва да се работи в насока подобряване на ефективността, видимостта и въздействието на ОПСО, усъвършенстване на развитието на отбранителните способности и укрепване на европейската отбранителна промишленост. Ще продължи привличането на партньори чрез активното насърчаване на участието в мисии и операции по линия на ОПСО и чрез редовни диалози по въпросите на сигурността и отбраната. Съюзът ще работи за подобриенето на способностите за бързо реагиране и подходящото разрешаване на предизвикателствата за сигурността.

## **Изводи и заключение**

След влизането в сила на Договора от Лисабон през декември 2009 г. ЕС разполага с по-голям инструментариум за осъществяване на дейности в областта на ОВППС. Към момента, обаче, не е успял да използва пълния си потенциал, за да оформи международната политическа среда. Неговите дейности са предимно подкрепящи и координирани и засягат установяване и укрепване на мира, сигурността, демокрацията и зачитането на човешките права в конфликтните региони и регионите в криза. Необходимо е, обаче, да работи по-задълбочено за постигането на конкретни резултати.

Недостатъчната координация между ЕС и държавите членки е пречка за осъществяване на стратегическо поведение на Съюза. Държавите членки продължават да се придържат към националните си предпочитания във външната политика, поради което често техният глас е по-силен от този на ЕС и тяхното партньорство се предпочита от стратегическите партньори за сметка на това с ЕС. Общата външна политика изисква общи цели и приоритети, единна стратегия, умения за водене на преговори и способност за отстояване на позициите. От това зависят и ключовите стратегически партньорства на Съюза. Ако той не може да изпълни тези условия, тогава той трудно би заел ключово място на международната сцена.

На този етап ОВППС е все още координация на политики между държавите членки, а не толкова обща политика. Анализът на правната характеристика на ОВППС показва, че само това е позволеното към този момент, а постигането на по-добри резултати зависи от сътрудничеството между държавите членки. В тази връзка е важна ролята

на Върховния представител в оказването на помощ за координация на политиките и подобряване на съгласуваността във външните дейности на самия ЕС, така че наистина да се постигне единство. Държавите членки трябва да му позволят да разгърне своя потенциал и да използва напълно предоставените му инструменти.

В заключение, като отговор на поставения в началото въпрос може да се каже, че ЕС със сигурност не „мълчи“ на международната сцена. Според докладите на Върховния представител на Съюза ОВППС е наистина „обща“ политика, като в тях не са отразени проблеми относно постигането на обща позиция в рамките на ЕС. На практика обаче, ЕС действа единно само доколкото държавите членки го позволяват и доколкото това им е изгодно, но това е напълно обяснимо и не е изненадващо, имайки предвид правната специфика на Съюза. Общата външна политика, обаче, трябва да е цел, към която европейците да се стремят в дългосрочен план.

### **Използвана литература:**

1. Договор за Европейски съюз
2. Договор за функциониране на Европейския съюз
3. Договор за Европейски съюз от Маастрихт
4. Договор от Амстердам
5. Chalmers, D., Davies, G., G. Monti, (2010). European Union Law, Second Edition, Cambridge University Press.
6. Велева-Евтимова, М. (2006). История на европейската интеграция 1945-2005
7. Катранджиев, В. (2011). Външната политика на Европейския съюз
8. Годишен доклад на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС за 2009 г.
9. Годишен доклад на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС за 2010 г.
10. Годишен доклад на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС за 2011 г.
11. Годишен доклад на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС за 2012 г.
12. Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament - 2013
13. <http://obshtestvo.net>, Катранджиев, Валентин: ЕС представлява палитра от специфични национални интереси
14. <http://geopolitica.eu>, брой 3, 2012 г., Ренар Т., Външната политика на ЕС: от диалог към реално стратегическо партньорство.



# Ролята на санкциите във външната политика на Европейския съюз

*Венцислава Градевска*

## Увод

Ролята на Европейския съюз на световната сцена нарасна значително през последните две десетилетия. Това е резултат от общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), формулирана в Договора за Европейски съюз, като компетентност, която обхваща всички области на външната политика, както и всички въпроси на сигурността на Съюза.

Основните действащи лица при определяне на ОВППС са 28-те държави членки. Именно междуправителственият характер на сътрудничеството в рамките на ОВППС, от една страна, позволява на държавите членки да действат заедно по отношение на големите световни предизвикателства, но от друга страна пречи на формирането на единна външна политика и прави нейното практическо осъществяване сложна задача с оглед разнородните интереси на държавите членки.

Важен елемент в рамките на ОВППС е политиката на ограничителни мерки (санкции). Тя е елемент от сложния и добре развит механизъм, позволяващ на държавите членки да вземат обвързващи решения в областта на сигурността на ЕС и има за цел да допринесе за нарастването на ролята на Съюза на международната сцена. Санкциите представляват инструмент с дипломатически или икономически характер за постигане на целите на външната политика, които са в изложени в чл. 21, пар. 2 от ДЕС.

Често критикувани и определяни като неефективни от експерти, ограничителните мерки си остават важен инструмент при осъществяването на външната политика на ЕС. Именно тази им роля на основен инструмент обяснява и нарастването на тяхното влияние през последните години. Съветът е наложил санкции, насочени към страни, икономически сектори, групи, физически и юридически лица по 27 различни повода, сочи изследване от 2013 г. на Института за стратегически изследвания (ISS).<sup>1</sup> Към началото на 2015 г. случаите са над 30. Една от причините, които обясняват честото използване на санкции е тяхната гъвкавост. Те могат да се използват в много различни кризи и да бъдат пригодени за допълване на други политически инструменти.

## Правна рамка на санкциите

Правната рамка на санкциите е очертана в чл. 215 от ДФЕС, преpraщащ към глава 2 на дял V на ДЕС - той разглежда санкциите като един от възможните инструменти, които

---

<sup>1</sup> Giumelli, Francesco. „How EU sanctions work: a new narrative“, 2013.

могат да бъдат използвани за преследване целите на ОВППС. Три са основните вътрешни документа, които са от значение за рестриктивната политика от мерки на ЕС:

- Първият документ е „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“<sup>2</sup> (наричани по-нататък „Принципите“), одобрен през юни 2004 г. от Комитета по политика и сигурност (PSC). В „Принципите“ се посочва, че ЕС трябва да налага санкции в съответствие с ООН, но и автономно, когато е необходимо за целите на ЕС, посочени в чл. 21, §2 от ДЕС. „Новите принципи за употреба на санкциите - от символизъм към ефективност“, гласи коментарът на „European security review“ в броя му от юли 2004 г.<sup>3</sup> „Принципите“ призовават за използването на целенасочени санкции, а вторият и третият документи са приети за изпълнение на тази цел.
- Вторият документ е „Насоки за прилагане и оценка на ограничителни мерки (санкции) в рамките на общата външна политика на ЕС и политиката на сигурност“<sup>4</sup> (наричан по-нататък „Насоките“), одобрени през 2003 г. и актуализирани през 2005 г., 2009 г. и 2012 г., съдържащ определения и директиви за това как да се разработят и приложат ограничителни мерки, както и важна информация по отношение на различни видове санкции, които могат да бъдат наложени и за това как да се измери ефективността им.<sup>5</sup>
- Третият документ е „Най-добрите практики на ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки“ (наричан по-нататък „Най-добрите практики“), одобрен през 2008 г., съдържащ съответната информация за това как да се идентифицират точно определени физически и юридически лица, административните условия за замразяване на активи и забрана на продукти, включително процедурата за това как да се допуснат изключения и освобождавания от мерките.<sup>6</sup>

## Санкциите като инструмент на Външната политика

Санкциите се разглеждат като политически инструмент и те са такива, ако приемем, че могат да бъдат свързани с изпълнението на целите на политиката. Санкциите са този инструмент на външната политика, с който ЕС се стреми да окаже влияние и да предизвика промяна:

- върху дейности и политики, нарушаващи международното право;
- върху дейности и политики, нарушаващи човешките права;

<sup>2</sup> European Commission, Restrictive measures, 2008: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf)

<sup>3</sup> Portela, Clara., Kreutz, Jakim. (2014) „New EU principles on the use of sanction from symbolism to effectiveness“.

<sup>4</sup> Restrictive measures (Sanctions): Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, IV, 2008, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208666%202008%20REV%201>

<sup>5</sup> Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council of The European Union, Brussels, XII2005, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015114%202005%20INIT>

<sup>6</sup> Restrictive measures (Sanctions) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, IV, 2008, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208666%202008%20REV%201>

- върху дейности и политики, неспазващи върховенството на закона или демократичните принципи.

Европейският съюз налага санкции в следните случаи:

- Самостоятелно в рамките на ОВППС, т.нар. автономни санкции на ЕС. Съветът на ЕС може да наложи автономни санкции, особено ако не може да бъде постигнато споразумение по резолюция на Съвета за сигурност на ООН (*пр. Беларус*).
- По мандат на ООН в изпълнение на задължителни резолюции на Съвета за сигурност на ООН и по Споразумението за партньорство между страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и Европейския съюз (т.нар. Споразумение от Котону) (*пр. списъци на Съвета за сигурност на ООН на лица и образувания, спрямо които се прилагат санкции. Решение 2011/487/ОВППС на Съвета относно ограничителни мерки срещу Осам бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях - 2011 г.*).
- Смесени санкции - ЕС може да подсилва санкциите на ООН, като прилага мерки в допълнение към наложените от Съвета за сигурност на ООН (*пр. Иран, антитерористичен списък на ЕС, Обща позиция на Съвета 2001/931/ОВППС за прилагането на специални мерки за борба с тероризма - 2001 г., Регламент № 2580/2001 на Съвета относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания - 2001 г.*)

Първоначално санкциите се налагат срещу цели държави (*пр. Иран и Сирия*), като новото е, че обект на санкциите вече са също и частни лица и недържавни субекти. (*Пр. изготвяне на антитерористични списъци, санкции срещу президента Робърт Мугабе и неговите сътрудници, както и няколко фирми, свързани с военната хунта в Бирма (Мианмар), както и наложените санкции на руски висши представители и бизнесмени*).

От крайно средство, през последните години санкциите се превръщат в един от основните инструменти на външната политика на Съюза. ЕС прибегна до ограничителни мерки с повишена честота с течение на времето: през декември 2012 г. е отчетено прилагането на 17 различни режими на санкции. Това повдига въпроси относно вида на кризата, която провокира намесата на ЕС. Експертите идентифицират пет различни категории санкции:

- за управление на конфликти (*пр. Афганистан през 1996 г. и Либия през 2011 г.*);
- за защита на демокрацията и защита на правата на човека (*пр. Беларус и Узбекистан*);
- за институционална консолидация след конфликта (*пр. Федерална република Югославия и Гвинея*);
- за неразпространение на кризи (*пр. Иран и Либия през 1994 г.*);
- за противодействие на международния тероризъм (*пр. Ал Кайда и нейните сътрудници; Либия през 1999 г.*)

Двете основни категории санкции са насочени към защита на правата на човека и към институционално укрепване след края на конфликта, сочи изследване на Института за стратегически изследвания. Според експерти на института практиката на санкции е

променена, защото те се използват в различни контексти, като Съветът налага санкции в различните фази на кризи, които показват как санкциите могат да бъдат полезни в различни обстоятелства (*примерът със събитията, които последваха вълната от протести, известни като Арабската пролет, и опитът на ЕС да консолидира признати институции*).

Санкциите, налагани от ЕС, могат да бъдат насочени към:

- правителства на държави извън ЕС, поради провежданите от тях политики;
- образувания (дружества), които осигуряват средствата за провеждането на тези политики;
- групи или организации, като например терористични групи;
- лица, подкрепящи предизвикателните мерките политики; лица, участващи в терористични дейности и т.н.

Тази класификация ясно показва еволюцията на санкциите: от характеризирани в миналото като ембарго, т.е. насочени срещу цели държави - общества, до факта, че почти всички санкции днес са „насочени“ към недържавни субекти (т.е. лица, групи или фирми) и/или касаят само специфични икономически сектори или специфични продукти. Целта е да се постигне максимално въздействие върху участниците, които отговарят за закононарушенията и минимизиране на случайните последици върху невинни граждани. Официалното становище е, че ограничителните мерки нямат наказателен характер, а те представляват превантивни мерки, които дават възможност на ЕС да реагира своевременно на политически предизвикателства и събития, които са в противоречие с целите и ценностите на ЕС.

ЕС налага санкции, като един инструмент на политиката в дадена ситуация, а не като политически инструмент. Те трябва да бъдат разглеждани в рамките на една по-широка система от инструменти, а не като отделен инструмент, който може самостоятелно да определи промяна на поведението или постигане на целите на политиката. Санкциите са като всички други инструменти на външната политика, които могат да повлияят чрез принуждаване, ограничаване или сигнализация. Ето защо експертите правят следната класификация на санкциите:

- **Принудителни - наказващи** са санкциите за промяна на поведението на „целите“ (обектите на санкциите) чрез нанасяне на „материална болка“, която да ги принуди да променят политиките си - т.нар. „болка - печалба“.
- **Ограничавачи** - при тях налагащите санкции не правят конкретни искания за действие, но се опитват да ограничат капацитета на „целите“ да се впуснат в конкретни политики.
- **Сигнализиращи** - представляват по-нюансирано упражняване на властта, което включва съобразяване с два допълнителни елемента. Първият е „целите“ да бъдат повлияни, като се отчете, че налагането на строги санкции може да има обратен ефект в дългосрочен план. Вторият е въздействие върху обществеността, както вътрешна, така и международна, което е еднакво важно за преките цели на санкциите. Това санкциониране е от значение да покаже ангажимент, да ескалира спор, за

да докаже политическа съгласуваност, да подчертае значението на норма в международните отношения и да се заклеими неспазване на тази норма или да създаде определен образ на ЕС, без да очаква въздействие върху „целите“. Отличителният характер на сигнализацията е, че последиците, причинени от тези санкции, нямат икономически измерения.

Според изследване на Франческо Гимели от Института за стратегически изследвания от 27 случая на налагане на санкции 4 са наказващи, 20 са ограничаващи; 21 са сигнализиращи.<sup>7</sup> Санкциите могат да включват: оръжейно ембарго; други конкретни или общи търговски ограничения (забрани за внос и износ); финансови ограничения; замразяване на авоари; ограничения за достъп (визи или забрани за пътуване) на територията на ЕС; забрана за инвестиране в определени национални компании; спиране на въздушни връзки; други подходящи мерки.

## Процедура за приемане на ограничителни мерки на ЕС

Ограничителните мерки се определят с решения на Съвета по линия на ОВППС. Те се приемат с единодушие въз основа на предложение, направено от Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП). Решенията на Съвета влизат в сила в деня на публикуването им в Официалния вестник на Европейския съюз. Предложените мерки се разглеждат и обсъждат от съответните подготвителни органи на Съвета: работната група на Съвета, която отговаря за географския район, в който се намира целевата държава (например, работна група „Източна Европа и Централна Азия“ за Украйна и Беларус; работна група „Машрек и Магреб“ за Сирия и т.н.), Работната група на съветниците по външни отношения (RELEX), Комитета по политика и сигурност (КОПС) и Комитета на постоянните представители (Корепер II). Съгласно чл.75 от ДФЕС, когато ограничителните мерки се отнасят до замразяване на финансови средства, на финансови активи или на икономически приходи, които принадлежат на физически или юридически лица, на група или недържавни образувания, или са в тяхно владение или притежание, тези мерки трябва да бъдат приложени с регламент на Съвета. Лицата и образуванията, които са обект на замразяване на активи или ограничения за пътуване (*включени в списъци лица и образувания*) се уведомяват за предприетите спрямо тях мерки.

## Санкции в отделни случаи

- 1. Санкции срещу Иран** в отговор на дейности за разпространение на ядрени оръжия или на нарушения на правата на човека:
  - Решение на Съвета относно ограничителни мерки срещу Иран - 26 юли 2010 г.
  - Регламент на Съвета относно ограничителни мерки срещу Иран - 23 март 2012 г.
  - Решение на Съвета относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица и образувания с оглед на положението в Иран - 12 април 2011 г.
  - Регламент на Съвета относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи предвид ситуацията в Иран - 12 април 2011 г.

---

<sup>7</sup> Giumelli, F. „How EU sanctions work...“, p. 21

В изследване на експерти от Института за международни политически изследвания (ISPI), Милано, санкциите срещу Иран са определени като „старо вино в нова бутилка“.<sup>8</sup>

**2. Санкции срещу Сирийския режим.** ЕС е използвал по отношение на режима на Башар Асад целия набор от санкции. Наложени са ограничителни мерки спрямо близо 200 души и 50 компании, повсеместно икономическо ембарго, особено в петролната и газовата сфера. По мнението на повечето експерти тези санкции не дават особен резултат, тъй като режимът успява да си осигури силна външна подкрепа в лицето на Иран и Русия.

**3. Санкции срещу режима на Янукович.** В началото на кризата в Украйна опасенията са, че санкциите ще тласнат Янукович в ръцете на Русия, като негов основен покровител. Ето защо препоръките на дипломатите са на първо време ЕС да не включва Виктор Янукович в списъка със санкционирания хора, защото „това би изпратило силен сигнал, че вече му нямат доверие за разрешаване на кризата, но и би направило всички преговори почти невъзможни, защото е трудно да се говори с човек, поставен в черен списък“. След като три месеца предпочитат умереността и диалога, европейските държави променят подхода си. Външните министри договарят налагането на насочени санкции срещу „отговорните за насилието и прекомерната употреба на сила“, както и за „ембарго върху оръжията и техниката за репресии“, според проектозаклученията от срещата на външните министри.

**4. Санкциите срещу Беларус.** Налагайки тежки санкции през 1998 г., ЕС прекъсва всички контакти с президента Александър Лукашенко и изолира още повече бившата съветска република, която той управлява с железен юмрук. „Добро ченге или лошо ченге е ЕС, санкционирайки Беларус?“ е въпросът, който поставя експерта Ондрей Дитрих в своя коментар за санкциите в Беларус.<sup>9</sup>

**5. Санкции срещу Кот д'Ивоар.** Наложеният през 2011 г. санкции от ЕС изиграват важна роля за стесняването на маневреното поле на президента Лоран Гбагбо, като го принуждават да предаде поста си на избрания от народа Аласан Уатара.

**6. Санкции срещу Руската федерация.** Във връзка с кризата в Украйна и в отговор на анексирането на Крим са наложени санкции, които варират от замразяване на активи и забрани за издаване на визи до мерки, насочени срещу секторното сътрудничество и обмена с Русия - „икономически“ санкции.

Първият пакет от икономически санкции срещу Москва предвижда блокиране на авоари и забрана за издаване на визи за руски бизнесмени и високопоставени служители. ЕС блокира авоарите на четирима руски бизнесмени, близки до президента Путин. Санкции са насочени и срещу три компании, сред които и една банка. Следва добавяне на 15 руски граждани и 18 организации (девет компании и девет институции). На 26 юли 2014 г. Европейският съюз налага замразяване на активи на високопоставени руски представители. Черният списък на ЕС срещу Русия нараства на 87 души и 20 юридически лица, на които са замразени авоари в ЕС и е забранено издаването на визи. В списъка

<sup>8</sup> Santini, Ruth H., Tabrizi, Aniseh B. (March 2012). 'EU Sanctions against Iran: New Wine in Old Bottles?', ISPI Analysis no.97, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milan.

<sup>9</sup> Ditrh, Ondrey. (2013) „Good cop or bad cop? Sanctioning Belarus“.

са включени шефът на Руската федерална служба за сигурност Александър Бортников, както и ръководителят на службата за външно разузнаване Михаил Фрадков. Според председателя на Европейския съвет Херман ван Ромпой „икономическите санкции са силно предупреждение към Русия, но те могат да бъдат отменени, ако руските лидери престанат да дестабилизируют Украйна. Дестабилизирането на Украйна или на която и да е друга съседна страна ще има огромни последици за руската икономика“.<sup>10</sup> На 29 юли 2014 г. Европейският съюз приема значим пакет от икономически санкции срещу Русия, „за да принуди руския президент Владимир Путин да преустанови всякаква подкрепа за действията за дестабилизиране на Украйна“, гласи съобщението на Ройтерс. С този нов пакет ЕС преминава към третия етап от санкциите си срещу Москва заради кризата в Украйна. С новите наказателни мерки са засегнати руски петролни компании, банки и фирми за отбрана. В списъка на санкционирани руски компании се озовават руската банка ВТБ, Банката на Москва, Руската земеделска банка, както и Обединената корабостроителна корпорация на Русия, уточнява ИТАР-ТАСС.

## Ефективността на санкциите

Въпросът за ефективността на санкциите е изключително спорен от въвеждането им като инструмент на външната политика до настоящия момент, когато те са широко използвани в политическата практика на ЕС. Въпросът за ефективността е пряко свързан с въпроса каква е „целта на санкциите“.

Трудно е да се говори за ефективността на санкциите, защото трябва да се имат предвид много обстоятелства. В някои случаи санкциите изиграват важна роля за преодоляването на кризисни състояния, но в други те допълнително нажежават ситуацията. През 1999 г. Даниел Дрезнер обобщава преобладаващото мнение за неефективност на санкциите.<sup>11</sup> Като „стрелба в мрака“ определя санкциите Константи Геберт, експерт от Съвета по външни отношения в изследване, публикувано през 2013 г.<sup>12</sup> За внимателна преценка относно ефективността на санкциите и тяхното съвместно прилагане с други политически инструменти призовава Франческо Гимели от Института за стратегически изследвания.<sup>13</sup> Особено показателни са коментарите относно санкциите срещу Русия: „Съдейки по всичко, в Брюксел окончателно е надделяло мнението, че санкциите тежко ощетяват европейските държави.“<sup>14</sup> Представители на деловите кръгове, особено германските, се отнасят трърде скептично към икономическите санкции. „Санкциите срещу Русия довеждат до плачевно състояние банките в Италия, които „висят“ със 180 млрд. евро кредит, отпуснати на предприятия и частни лица. Самата държава изпита върху себе си буквално „катастрофалните“ последствия от антируските санкции“, „потресаващо откровено“ признава бившият председател на ЕК Романо

<sup>10</sup> ЕС одобри нов пакет от санкции срещу Русия, БТА.

<sup>11</sup> Drezner, Daniel W. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge / New York: Cambridge University Press).

<sup>12</sup> Gebert, Konstanty. (January 2013, p. 2.) 'Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies', Policy Brief no.71, European Council on Foreign Relations, London.

<sup>13</sup> Giumelli, Francesco. „How EU sanctions work: a new narrative“.

<sup>14</sup> Giumelli, Francesco. „How EU sanctions work: a new narrative“.



Проди. Според висшия европейски дипломат санкциите срещу Русия довеждат до катастрофален срив на износа за Русия, който намалява с 50%. Освен това санкциите придобиват „асиметричен“ характер, тъй като американският износ за Русия се е увеличил, докато европейският продължава да намалява. Аналогични са и призивите на френския президент Франсоа Оланд и на германския вицеканцлер и министър на икономиката Зигмар Габриел. Засега Европа е единна в отношението си към Русия, но това единство е много крехко. Една от причините е, че страните от ЕС се „противопоставят“ на Русия при различни условия: едни зависят повече от Русия, а други - по-малко. Със задълбочаването на конфликта между Запада и Русия тези различия стават все по-видими, затова в ЕС все по-често се чува мнението, че санкциите трябва да бъдат отменени или поне смекчени.

Когато стане дума за антируски санкции, има и много държави членки, които застават против тези мерки. Пример за това е австрийският канцлер Вернер Файман, който заявява: „Санкциите бяха вид самозащита, но някои ги превръщат в религия.“ „Работят ли санкциите срещу Русия?“, въпросът задават в свое изследване, публикувано декември 2014 г., експерти от Института за стратегически изследвания.<sup>15</sup> Не само в медиите, но и сред самите дипломати все по-често се обсъжда въпросът за отмяна на санкциите срещу Русия.

От адекватното налагане на дадена санкция зависи и нейната ефективност и реалният резултат, до който тя може да доведе. Ефективното изпълнение на дадена ограничителна мярка се определя, от една страна, от нейното правилно приложение и от друга страна - от контрола по прилагането ѝ.

Потенциалът на Европа да накара света да се съобразява с нейния глас несъмнено се състои в многостранния ѝ подход в международните отношения и във волята ѝ да наложи зачитане на международното право. Едно от средствата за успеха на външната политика на ЕС е нейната политика на насочени санкции. Отричани или хвалени, те безспорно имат важна роля в налагането на ЕС като значим фактор в международните отношения.

#### **Използвана литература:**

1. Beaucillon, Ch. (2013). „Comment choisir ses mesures restrictives - Guide pratique des sanctions de l'UE“, France.
2. European Commission - Restrictive measures, 2008 - [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf);
3. Portela, Cl., Kreutz, J. (2014) „New EU principles on the use of sanction from symbolism to effectiveness“.
4. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council, The European Union, Brussels, XII 2005 - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015114%202005%20INIT>

---

<sup>15</sup> Dreyer, Iana., Popescu, Nicu (2014) „Do sanctions against Russia work?“, ISS

5. Restrictive measures (Sanctions)-Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, IV, 2008 - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208666%202008%20REV%201>
6. Giumelli, F. „How EU sanctions work: a new narrative“.
7. Santini, R., Tabrizi A. (March, 2012) ‘EU Sanctions against Iran: New Wine in Old Bottles?’, ISPI Analysis no.97, Milan.
8. Ditrih, O. (2013) „Good cop or bad cop? Sanctioning Belarus“.
9. Gebert, K. (January 2013, p. 2) ‘Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies’, Policy Brief no.71, European Council on Foreign Relations, London.
10. Dreyer, I., Popesku, N. (2014) „Do sanctions against Russia work?“, ISS.
11. Детайлна информация за действащите към момента ограничителните мерки в рамките на ОВППС на ЕС може да бъде намерена на следния електронен адрес: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf).

Консолидиран списък с имената и данните за самоличността на всички лица, групи и образувания, по отношение на които действат финансови ограничения е достъпен на адрес: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm).

# ДОКЛАД НА СТУДЕНТИ

от випуск „Виктор Юго“  
и випуск „Проф. Иван Шишманов“



# Изборите за Европейски парламент - пример за отгалечаване от Европа<sup>1</sup>

През последните години в европейското публичното пространство все по-често се заявява, че изборите за Европейски парламент имат характера на второстепенни национални избори. В действителност тази концепция не е толкова нова, колкото изглежда - още през 1980 г. Karhlein Reif и Hermann Schmitt извличат следните изводи от първите преки избори за ЕП от 1979 г.<sup>2</sup>: целта на националните партии е чрез европейските избори да получат стабилна позиция в националното правителство. Следователно, още тогава се очертава тенденцията изборите за ЕП да се използват като инструмент за постигането на по-голям успех на националните избори. Тази тенденция има важен ефект - избирателната активност в европейските избори е винаги по-ниска в сравнение с националните избори.

Първоначално това се е обяснявало с факта, че Европейският парламент няма решаваща роля за европейското законодателство, съответно избирателите нямат достатъчно мотивация да гласуват за него. Със засилването на функциите на ЕП обаче гласовете за него не се увеличават - дори напротив, от 61,99% през 1979 г. избирателната активност спада до 42,54% през 2014 г.<sup>3</sup> Mark Franklin<sup>4</sup> обяснява този парадокс от една страна с факта, че в страните - членки на ЕС, се наблюдава спад в избирателната активност и за националните избори, следователно съотношението между активността на ниво ЕС и на национално ниво остава относително стабилно. От друга страна, към ЕС се присъединяват страни от Източна и Централна Европа, в които избирателната активност традиционно е по-ниска. Но това не неутрализира факта, че въпреки засилените правомощия на Европейския парламент с последните ревизии на договорите, интересът на електората към единствената пряко избираема европейска институция не бележи възход.

---

<sup>1</sup> Изследването е направено в рамките на курса „История на Източното разширяване на ЕС“, финансиран по Програма „Жан Моне“ на Европейския съюз, под ръководството на доц. д-р М. Велева, преподавател в СУ „Климент Охридски“, катедра „Европеистика“. Данните са представени на Кръгла маса „Европейските въпроси в европейските избори? Ефекти на Източното разширяване“ на 29 май 2014 г. Мненията са авторски и не представляват задължително официалните становища на Европейския съюз или неговите изпълнителни агенции.

<sup>2</sup> Reif, K. and Schmitt, H. (1980), Nine second-order national elections - a conceptual framework for the analysis of European elections results. *European Journal of Political Research*, 8: 3-44. doi: 10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x

<sup>3</sup> <http://www.rezultati-izbori2014.eu/bg/election-results-2014.html>, Уебсайт за резултатите от европейските избори

<sup>4</sup> Mark N. Franklin (2004), *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge University Press

Очевидно е, че възприемането на европейските избори като второстепенни по отношение на националните е общоевропейска тенденция, но е интересно да се проследи доколко са различни проявленията ѝ в Западна и Централна и Източна Европа. Резултатите през 2014 г. показват, че избирателната активност за ЕП е по-висока в старите страни членки, като някои от страните (Германия, Франция, Великобритания, Швеция, Гърция, Финландия, Холандия) дори демонстрират ръст в избирателната си активност в сравнение с изборите през 2009 г. От друга страна, избирателната активност в държавите от Централна и Източна Европа на изборите през 2014 г. е по-ниска от средната за ЕС и като цяло бележи спад в сравнение с изборите през 2009 г.

Същевременно се оказва, че е различна и мотивацията за гласуване на европейските избори в старите и новите членки. Проучване на Jason R. Koeperke и Nils Ringe<sup>5</sup> показва, че докато в западноевропейските страни гласоподавателите по-често упражняват протестен вот, за да изразят недоволството си от настоящата политическа система и да променят вота в полза на опозицията, в новоприсъединилите се страни се гласува въз основа на реалните предпочитания. Следователно, гласуването в Централна и Източна Европа е не толкова въз основа на стратегическата възможност европейските избори да променят националната политическа обстановка, колкото под влияние на емоционално обвързване с идеите на определена партия. Ето защо посланията, които партиите изпращат на избирателите, се оказват решаващи за формирането на нагласите им.

Източното разширяване задълбочава демократичния дефицит на ЕС поради навлизането на държави с крехка европейска идентичност. Ниската избирателна активност и преплитането на националната проблематика с предизборната кампания за Европейски парламент задълбочават демократичния дефицит.

Текущото изследване отговоря на въпроса: Наблюдава ли се европеизация на българския политически елит вследствие от дългата предприсъединителна подготовка и изминалите осем години членство?

За достигане до отговора е използван съдържателен и сравнителен анализ на изявления, интервюта, предизборни изказвания, предизборни програми на политически представители от три основни български партии - БСП (ляво), ГЕРБ (дясно), ДПС (център). В изследването партиите са подредени по азбучен ред. Изследването се провежда на два етапа:

**Първи етап:** Количествен и съдържателен анализ по три основни въпроса:

- Какво е съотношението между европейски и национални въпроси? Кои преобладават?
- Какви са европейските въпроси, за какво се отнасят - акценти?
- Обвързани ли са европейските въпроси с европейския дневен ред (предизборната програма на съответната партийната фамилия - ПЕС, ЕНП, АЛДЕ)?

**Втори етап:** Сравнителен анализ на данните за България за 2007 г., 2009 г., и 2014 г. по три основни въпроса:

---

<sup>5</sup> European Union Politics , Volume 7, Issue 3, September 2006

- Има ли нарастване на дела на европейските въпроси спрямо националните?
- Как се променят акцентите на европейските въпроси (ако се променят)?
- Има ли промяна в степента на съвместимост на европейските въпроси с тези от европейския дневен ред?

Използвани източници са в. „Дневник“, в. „Дума“ и в. „Труд“. в периодите 20.03-20.05.2014 г./ 2.04-2.06.2009 г./ 18.03-18.05.2007 г. Периодът е определен с оглед на това, че предизборната кампания започва по-рано от формално зададения период, както и поради факта, че последните дни не носят качествени промени в предизборните кампании.

Класификацията на европейските въпроси е базирана върху групирането им в постоянните комисии на ЕП.

## *Лява кампания*

*Анита Ерделска, Мария Петрова  
Мелис Идризова, Стела Михайлова*

Първите за България избори за Европейски парламент се проведоха на 20.05.2007 г. Особеното при тях бе това, че са частични избори, както в България, така и в Румъния, заради присъединяването на двете страни към ЕС на 01.01.2007 г. Частични, защото последните европейски избори в държавите - членки на ЕС, бяха проведени през 2004 г. Избраните кандидати за евродепутати пък разполагаха с мандат само от 2 години, за да изпълнят обещанията си към избирателите, защото следващите европейски избори се проведоха през 2009 г. Важен елемент от цялостната картина бяха предстоящите през есента на 2007 г. местни избори, за които се говореше все повече с приближаване края на борбата за евровата.

Проследявайки кампанията от 2007 г., много трудно бихме могли да отделим конкретни европейски или български въпроси, както ще се опитаме да подходим към кампанията от 2009 г. и 2014 г. Причината най-вероятно е, че изборите се проведоха само няколко месеца след като страната ни стана пълноправен член на Съюза и гражданите, а и политиците бяха слабо запознати с функциите на Европейския парламент, както и задълженията и правомощията на българските евродепутати. В печатните издания („Дума“, „Дневник“) статиите, насочени конкретно към евроизборите, се ограничаваха до организацията и провеждането на предизборната кампания. Така например бе обърнато специално внимание на Червения предизборен автобус, чиято цел бе да агитира из цялата страна, а логото на социалистите, изписано върху него, бе „Европа за теб!“. Червеният автобус се отправи на обиколка из страната на 21.04.2007 г., а на 24.04.2007 г. зам.-председателят на БСП Ивелин Николов представи пред журналисти и интернет страницата - [www.evropazateb.eu](http://www.evropazateb.eu), чрез която социалистите разчитаха да стигнат до повече млади хора.

Критика имаше и заради липсата на ясен политически диалог между партиите и техните кандидати, като този път реплика последва от страна на евродепутата Кристиан



Вигенин: „Как няма да се говори малко за политика, като единствените, които предлагат политика, са платформа „Европейски социалисти“? Как да водим дебати по същността на ЕС, по това какво може да направи ЕП, като не виждаме този дебат в другите политически сили?“<sup>6</sup> Социалистите приканваха кандидатите за евродепутати към по-голяма публичност и участие в дебати, свързани с приоритетите на България. Илияна Йотова заяви, че за платформата „Европейски социалисти“ тези приоритети са освобождаването на българските медицински сестри и защитата на българската ядрена енергетика.<sup>7</sup>

Активността на Вигенин беше отбелязана със специално внимание в пресата. Става дума за предложението, което евродепутатът направи пред останалите членове на ПЕС. Като резултат, в ЕП бе внесено проекторешение за отмяна на акциза върху домашната ракия.<sup>8</sup> Въсъщност, Вигенин оглавяваше листата на социалистите и при официалното представяне на списъка с левите кандидати заяви, че основната цел на социалистите в тази кампания е да се работи за социална България и социална Европа. На представянето Сергей Станишев каза, че „Европейският парламент е институцията, в която се решават конкретни проблеми за обикновените граждани“ и като такива важни проблеми той посочи енергетиката и защитата на човешките права. Това бе насочено към двете най-силно вълнуващи българското общество теми в този момент - съдбата на медицинските сестри в Либия и бъдещето на енергийните проекти с Русия. В речта си по случай Първи май лидерът на БСП призова избирателите за подкрепа, за да могат бъдещите български евродепутати „да свършат добра работа за България, за нейните интереси. Да свършат работа по отношение на теми като бъдещето на българската атомна енергетика, като защитата на правата на потребителите, като съдбата и връщането на българските медицински сестри у нас“. Но поводът беше използван и за да се поиска подкрепа за предстоящите местни избори, защото „за да изпълни ангажиментите си, на всяка партия са й нужни повече лостове в управлението“. Станишев също посочи, че ако постигнат желаните резултати на изборите за ЕП, то за местните избори ще бъдат в по-силна позиция да отстояват лявата политика в управлението.<sup>9</sup>

Цялата тази бедна на послания кампания се развиваше на фона на скандали, корупционни сделки, посещение на Сергей Станишев в Москва, разследване на кандидатите за връзки с ДС и тежката ситуация с медиците в Либия.

Скандалът, разтресъл политическия елит, бе между ръководителя на следствието Ангел Александров и икономическия министър Румен Овчаров, като замеси фирми, политици, министри и приятелски кръгове в разширяващата се спирала. Този скандал придаде на първоначално вялата предизборна агитация съвсем нов смисъл - изборите се превърнаха не само в състезание за представителство в Европарламента, но и битка за оцеляване на полето на вътрешната политика. Стигна се дотам, че от Европейската комисия бе поискано да изпрати независими експерти, които да следят делото „Топлофикация“, а двама заместник-министри - Корнелия Нинова и Делян Пеевски, бяха освободени от постовете си, след като се изясни, че са участвали в корупционните схеми.

<sup>6</sup> В. „Дума“, 2007/2 май, Кристиан Вигенин: „Само БСП предлага политика“

<sup>7</sup> Пак там, 2007/3 май, „Няма силни дебати в кампанията“

<sup>8</sup> Пак там, 2007/ 4 май, „Евросоциалистите спасяват ракията“

<sup>9</sup> Пак там, 2007/2 май, Сергей Станишев: „Нуждаем се от вашата подкрепа“

Разяснявайки функциите на ЕП и ролята на ЕС в живота на българите, по време на кампанията Сергей Станишев заяви, че „европарите не падат от небето“. Идеята му бе да прикани местните власти, бизнеса и неправителствените организации да бъдат по-активни в кандидатстването за средства от фондовете на ЕС. При това България, по думите му, бе сред първите, които са представили свои програми за средства от фондовете. Прогнозата на премиера в този момент бе, че процесът на усвояване на средствата няма да бъде равномерен, но правителството, изпълнявайки функциите на посредник, ще направи всичко възможно процедурите по договаряне да започнат по-рано.

Сравнявайки Манифеста на европейските социалисти за изборите от 2004 г. и изказванията на кандидатите, излъчени от ПГ на БСП, трудно можем да открием общи черти. Направи ни впечатление, че има сходство по отношение на въпроса за мястото на жените на пазара на труда. Сергей Станишев обръщаше внимание по време на кампанията, че „БСП е изработила една добре балансирана листа, в която има 40% жени и много млади хора“. В манифеста на ПЕС са посочени 5 основни ангажимента, сред които и стимулиране на растежа в Европа, доближаване на ЕС към гражданите, борба срещу бедността и създаване на по-добри условия за работа, създаването на един по-добър и по-справедлив свят. Тези теми обаче не бяха засегнати от кандидатите за български евродепутати. Единствено изказването на Кристиан Вигенин, че като българи трябва да направим всичко необходимо Молдова, Украйна и Беларус да се присъединят към Съюза, както и че българските социалисти държат на по-бързото развитие на обща отбранителна политика на Съюза и точно заради това България ще подкрепи и развитието на общата външна политика на ЕС, можем да отделим като въпроси, засягащи европейската политика.

В крайна сметка първите европейски избори в България приключват с избирателна активност от около 28%, което е близо до прогнозираните от Кристиан Вигенин 30%, а резултатите са следните: БСП и ГЕРБ - по пет места, следвани от ДПС - 4 места, Атака - 3, и НДСВ, които получават само едно място в ЕП. Най-много гласове получават българските социалисти - 414 786 гласа.

На 7 юни 2009 г. се проведеха шестите избори за Европейски парламент и вторите такива избори в България. В 40-ото Народно събрание имаше 7 основни парламентарни групи - БСП, ДПС, НДСВ, коалиция „Атака“, ОДС, ДСБ и БНС. Правителството бе формирано от трите по-големи партии - Коалиция за България, ДПС и НДСВ. Това беше управлението на т.нар. „тройна коалиция“, а министър-председател бе лидерът на Коалиция за България Сергей Станишев. След постигнатото през 2007 г. БСП отново се бореше за убедителна победа на социалистите в изборите за Европейски парламент.

В своята предизборна кампания социалистите се придържаха към манифеста, публикуван от тяхното европейско семейство - Партията на европейските социалисти (ПЕС), за визията на Европейския съюз под наслов: „Хората на първо място: нова посока за Европа“. Основните елементи, на които залагаха в манифеста си, бяха: реформиране на финансовите пазари, зелен икономически растеж и намаляване на безработицата, защита правата на човека, равенство, борба срещу изменението на климата, установяване на стандарти в миграцията и борба срещу незаконната миграция. ПЕС не пренебрегнаха идеите за лидерство в света, установяване на световен мир и ранното предотвратяване на конфликти.

Макар, че основният старт на предизборната кампания беше в средата на месец май 2009 г., реално тя започна по-рано с предприемане на национални мерки, които да привлекат повече избиратели. Първите стъпки на БСП бяха в началото на април 2009 г. с изготвянето на антикризисен план, който беше съставен от три стълба - финансова стабилност, подкрепа на реалната икономика чрез публични инвестиции за запазване на работните места и социална защита<sup>10</sup>. Чрез тези мерки правителството предприе крачка срещу избягване на негативните ефекти у нас от световната икономическа криза. Евродепутатът Атанас Папаризов определи стратегията за предизборната кампания на БСП като „по-близо до хората“<sup>11</sup>. Основни дейности бяха откриването на партийни офиси в повечето градове в страната, за да се дава повече информация за ЕС и визията на ПЕС.

„Европейските въпроси“, които се дискутираха в публичното пространство от управляващата партия през 2009 г., бяха не толкова бъдещето на „обединената в многообразието си“ Европа, а материалните блага, предоставяни от нея. Вицепремиерът Меглена Плугчиева заяви, че „еврофондовете са единствен сигурен, гарантиран финансов ресурс, с който разполага България“<sup>12</sup>. Проблеми, с които се сблъскаха управляващите, бяха трудното усвояване на средствата по САПАРД и нерешените въпроси на българските земеделци. Поради открити нередности от ОЛАФ и корупция, много от субсидиите за родното земеделие бяха временно замразени. Въпросът за финансирането по оперативните програми бе сред водещите въпроси, свързани с ЕС.

Основна тема беше енергетиката. През месец април 2009 г. у нас се проведе енергиен бизнес форум, на който премиерът Сергей Станишев се изказа за важната роля на България в енергетиката<sup>13</sup>. Председателят на Европейската комисия Жозе Барозу взе роля във форума, като също определи за важно значението на България в енергетиката и инвестирането на ЕК в енергийни проекти у нас. Приоритет бе независимостта на ЕС в енергетиката, увеличаването на възобновяемите енергийни източници и мощностите в атомната енергетика. Въпроси относно бъдещите енергийни проекти също бяха споменавани - „Набуко“ и „Южен поток“, като се открояваше тяхната важност за диверсификацията на енергийните доставчици. Компенсациите за затворените блокове на АЕЦ „Козлодуй“ бяха основна тема за БСП по време на предизборната кампания. В нея бяха посочвани и бъдещи каузи, зад които ще застанат социалистите в Европейския парламент.

Преди официалния старт на предизборната кампания говорителят на партията Корнелия Нинова заяви, че кампанията ще протече позитивно, обърната към хората, без агресия, като тя ще бъде основана на три стълба - постигнатото до момента от управлението, пропуските в сферата на корупцията и усвояването на еврофондовете. Ще се предлагат определени мерки за справяне с кризата, за да се гарантира сигурността и стабилността на управлението.<sup>14</sup>

По време на кампанията настоящите евродепутати и кандидати за втори мандат поставяха пред избирателите си и основните каузи, за които ще се борят през след-

<sup>10</sup> В. „Дума“, 2009/4 април, Три стълба в антикризисния план на правителството

<sup>11</sup> Пак там, 2009/14 април, Левите евродепутати с кампания „По-близо до хората“

<sup>12</sup> Пак там 2009/23 април, Еврофондовете били сигурен финансов ресурс в условия на криза

<sup>13</sup> Пак там 2009/25 април, Изграждаме газова борса за региона

<sup>14</sup> В. „Дневник“, 2009/21 април, След МВР и БСП поискаха спешни мерки срещу отвличанията

ващия си мандат в ЕП като част от семейството на ПЕС. Това бяха европейският енергиен законодателен пакет, контролът върху фондовете, равенството на европейските граждани, сътрудничеството в Черноморския и Каспийския регион.<sup>15</sup> Нашите бъдещи евродепутати силно разчитаха на подкрепата от тяхното европейско политическо семейство за изграждане на АЕЦ „Белене“.<sup>16</sup> Ивайло Калфин, който бе водач на листата, постави като основни задачи в следващия си мандат компенсациите за АЕЦ „Козлодуй“, изравняването на субсидиите на земеделците, ускоряването на пълното премахване на ограниченията за свободното движение на българските работници, подкрепа за Турция за бъдещето ѝ влизане в ЕС<sup>17</sup>. В свое интервю Кристиан Вигенин също ясно начертава идеите на ПЕС за визията на ЕС. Той поставя акцент върху намаляването на безработицата и квалификацията на безработни. „Идеята за следващия мандат на Европейския парламент е ЕС да се превърне в социален съюз, който поставя акцент върху хората, върху отделния човек, а не към това ЕС да бъде удобно икономическо пространство, предназначено за развитието на едрия бизнес“.<sup>18</sup>

Европейските въпроси по време на кампанията за ЕП трудно можеха да се отличат. Вътрешнополитическите интриги, нападки и изтъквания бяха по-често срещаните в пресата през периода април - май 2009 г. През месец юли същата година предстояха парламентарни избори и това направи надпреварата между партиите още по-свирепа. В изказване пред студенти на УНСС министър-председателят Сергей Станишев заявява, че не се търси „вълшебникът с магическа пръчка“<sup>19</sup>, т.е. човек, който да дойде на власт и да „ни оправи“, визирайки предишния министър-председател Симеон Сакскобургготски.

След обявяването на пълната листа за бъдещите евродепутати министър-председателят и председател на БСП споделя, че партията трябва да се отнесе много сериозно към предстоящите евроизбори, защото те пряко ще рефлектират върху тези за национален парламент. Бяха посочени и положителните черти от управлението на левицата като силен икономически растеж и усвояване на европейските фондове. Въпреки своите несполуки и грешки, според някои анализатори левицата е изпълнила своите национални ангажименти, като нарастване на 85% от пенсиите и увеличаване на минималната пенсия за страната.

В средата на месец май 2009 г. се даде мощен старт на предизборните кампании на всички партии. БСП поставиха началото на кампанията си от Велико Търново с голям концерт. В речта си премиерът Сергей Станишев посочваше успешните евродепутати от социалистическата партия. Като пример за техните успехи той определяше отстояването на кирилицата в европейските институции. Като тайна на успеха на социалистическата партия се посочваха думите „обич, уважение и вяра“.<sup>20</sup>

През целия период нападките между министър-председателя и лидер на БСП Сергей Станишев и неформалния тогава лидер на ГЕРБ и кмет на Столична община Бойко

<sup>15</sup> В. „Дума“, 2009/11 май, Европа знае, че ти решаваш!

<sup>16</sup> Пак там, 2009/18 май, ПЕС подкрепя проекта АЕЦ „Белене“

<sup>17</sup> Пак там, 2009/26 май, Ивайло Калфин: По-високи субсидии за земеделците

<sup>18</sup> Пак там, 2009/1 юни, Кристиан Вигенин: Европа трябва да се грижи за човека, а не само за бизнеса

<sup>19</sup> Пак там, 2009/7 април, Сергей Станишев: Да не търсим вълшебник с магическа пръчка

<sup>20</sup> Пак там, 2009/18 май, Левицата сплотено тръгна към победа

Борисов бяха неотменима част от изказванията. Основни критики Бойко Борисов търпеше заради проблемите с боклука в столицата и връзките със смятания за наркбос Сретен Йосич. Борисов като неформален лидер на ПП ГЕРБ е обвиняван от социалистическата партия, че няма визия за бъдещето управление на страната, нито план как да преодолее рисковете от световната икономическа криза.

Избирателната активност на 7 юни 2009 г. е 38,99%, това е и средната избирателна активност за 27-те тогавашни държави от Европейския съюз. ПП ГЕРБ получава 5 места в Европейския парламент, БСП - 4, ДПС изпраща трима свои представители, ПП „Атака“ и НДСВ изпращат по двама евродепутати, а Синята коалиция прекрачва прага с един свой представител.

За разлика от 2007 г. и 2009 г. в предизборната кампания от 2014 г. се наблюдава засягане от страна на БСП на европейски въпроси, макар и задължително обвързано с национални проблеми. Младежката безработица в ЕС бе споменавана и обсъждана при всяка една среща на кандидат-евродепутатите с избирателите. Над 6 млн. млади хора в целия Съюз имат проблем със заетостта, а по думите на Сергей Станишев само Партията на европейските социалисти е в състояние да го разреши.<sup>21</sup> От своя страна БСП има силата да помогне на младежите в България да открият своите работни места. Според социалистите в манифеста на ЕНП няма и една дума за безработицата. Придържайки се към социалната тематика, депутатът Достена Лаверн заявяваше, че ПЕС е партията, която иска и се стреми към въвеждане на минимална работна заплата, обща за всички държави членки.<sup>22</sup>

Българските социалисти отправиха сериозна критика към Европейската народна партия по отношение европейската индустриална, енергийна и социална политика, определяйки ги като „плен провал“. Драгомир Стойнев даде като пример европейската политика в областта на екологията, която според него е „необмислена и късогледа“. Още повече, че по думите му ЕС е похарчил 500 млрд. евро за спасяване на банките, а за индустрията - нула, като в същото време се очаква да се развива индустрията и да се откриват нови работни места.<sup>23</sup> При посещение в Силистра депутатът Петър Курумбашев засегна темата за реиндустриализацията на ЕС, изтъквайки я като изключително полезна за област Силистра.<sup>24</sup>

Причина за слабо развитите региони в Европа, а и в България, според социалистите бе политиката, провеждана от десните на ниво ЕС. Според Александър Симов десницата е превърнала ЕС в съюз на банките, като от 10 г. насам не се развиват регионите и само левите сили са в състояние да запазят бъдещето на ЕС. За българския депутат, председателят Барозу е „един от най-слабите и бездейни лидери, които ЕК е имала“<sup>25</sup>. Кандидатът за втори мандат в ЕП Илияна Йотова на среща с избиратели в Бургас подчерта, че ще настоява за повече пари за Черноморието, тъй като се предвиждат

---

<sup>21</sup> В. „Дума“, 2014/29 март, Сергей Станишев: Европа се отдалечи от проблемите на хората

<sup>22</sup> Пак там, 2014/17 април, Достена Лаверн: ПЕС ще иска въвеждане на минимална работна заплата в ЕС

<sup>23</sup> Пак там, 2014/29 март, Десните се провалиха, смята Драгомир Стойнев

<sup>24</sup> Пак там, 2014/14 април, Петър Курумбашев подкрепи идеята за реиндустриализация

<sup>25</sup> Пак там, 2014/14 април, Александър Симов: Десницата превърна ЕС в съюз на банките

повече средства за наука и изследвания и България ще има възможност за първи път да се погрижи за екологията на Черно море<sup>26</sup>. Сергей Станишев от своя страна насочи обвиненията си към ГЕРБ, защото правителството е отпуснало средства само за общините, чиито кметове са били от листите на ГЕРБ.<sup>27</sup>

Проблем от европейско естество, засегнат от членовете на БСП, бе и необходимостта от нова политика в областта на сигурността и отбраната, за да се спрат бежанските вълни и имиграцията. Темата, обаче, неизбежно стигаше до българите, работещи и живеещи в другите страни - членки на Съюза. Георги Пирински заяви, че в ЕС има две категории граждани, а това не трябва да е така, засягайки и неясната ситуация с включването на България в Шенгенското пространство.<sup>28</sup> Сергей Станишев в няколко свои изказвания подчертаваше, че ако Мартин Шулц бъде избран за председател на ЕК, България ще бъде включена в Шенген.<sup>29</sup>

Разбира се, имаше значение и международната обстановка в този момент, а именно кризата в Украйна и отношенията с Русия. Непременно се стигаше до проекта „Южен поток“ и позицията на България по тези въпроси. БСП изказа категоричен отказ да подкрепи каквито и да било санкции срещу Русия и заяви решимостта си да доведе проекта „Южен поток“ до финал, защото икономически е изключително изгоден. За Илияна Йотова случаят с газопровода е пример за политиката на двоен стандарт от страна на ЕС.<sup>30</sup> Драгомир Стойнев пък каза, че „Южен поток“ ще бъде един от основните стимули за икономически растеж за България.<sup>31</sup> Социалистите засегнаха и леко позабравената тема за АЕЦ „Белене“. Александър Симов заяви пред жителите в Белене, че „всеки евродепутат трябва да има за свой дълг реализирането на проекта“<sup>32</sup>. По думите му, за БСП строежът на електроцентралата никога не е преставал да бъде сред основните цели.

Първият предизборен национален скандал, който избухна през 2014 г. в медийното пространство, беше относно указа на президента за назначението състава на Централната избирателна комисия (ЦИК). Президентът Росен Плевнелиев назначи 15 членове на ЦИК според големината на парламентарно представените партии, като шестима членове от ГЕРБ, петима от левицата, по един член от „Атака“ и ДПС, също и по един член от „Синята коалиция“ и НДСВ, тъй като те имаха представители в Европейския парламент. Скандалът избухна, защото според тълкуването на текстовете на новия избирателен кодекс от управляващите в квотното разпределение на местата в ЦИК не трябва да влиза ръководството, тоест президентът трябва да назначи само 13 представители на партиите от парламента. След множество изказвания на управляващите, опозицията и президента, се стигна до назначаването на още един член на ЦИК в полза на политическа партия ДПС.

---

<sup>26</sup> В. „Дума“, 2014/10 април, Илияна Йотова: Ще настояваме за повече пари за Черноморието

<sup>27</sup> Пак там, 2014/28 април, Сергей Станишев: Всички българи трябва да живеят нормално

<sup>28</sup> Пак там, 2014/14 април, Георги Пирински: В ЕС не може да има две категории граждани

<sup>29</sup> Пак там, 2014/4 април, Сергей Станишев: Ако Мартин Шулц стане председател на ЕК, влизаме в Шенген

<sup>30</sup> Пак там, 2014/18 април, Илияна Йотова, евродепутат от групата на социалистите и демократите: В Европа не трябва да има двоен стандарт

<sup>31</sup> Пак там, 2014/18 април, Драгомир Стойнев: ЕНП ще спре „Южен поток“

<sup>32</sup> Пак там, 2014/28 април, Александър Симов: АЕЦ „Белене“ е най-важният български проект



Друг въпрос беше приетият от правителството меморандум за разбирателство за изпълнението на приоритетен инвестиционен проект. Става въпрос за „рестарт“ на проекта за застрояването на Карадере, който беше представен още през 2008 г., но поради голямо обществено недоволство беше замразен. Тези действия отново предизвикаха негативна обществена реакция, както и слуховете, че братът на председателя на БСП и ПЕС Сергей Станишев има нещо общо с проекта и меморандума.

С встъпването в длъжност на кабинета „Орешарски“ той стана обект на силен обществен натиск. Това беше и повод за преплитането между предизборната агитация и проверка на доверието в кабинета. В медийното пространство социалистите твърдяха, че вярват в победата на евроизборите, което щеше да бъде доказателство за успешното правителство и управление на БСП. Това заяви и Илияна Йотова. Според нея правителството ще продължи работата си и тя не очаква предсрочни избори, а управляващите ще се стремят за такива резултати от изборите, които да осигурят стабилност на кабинета.<sup>33</sup> Премиерът Пламен Орешарски заяви на откриването на предизборната кампания на 25 април 2014 г., че предстоящите европейски избори са своеобразен тест дали да продължат започнатите оздравителни процеси в страната, или ще се допусне реставрация на най-неуспешния мандат в условията на българския преход<sup>34</sup>.

Лидерът на БСП и ПЕС Сергей Станишев в свои изказвания споменава за интересна и балансирана листа от кандидати за евродепутати, както и за открита, европейска и смислена кампания, като отбелязваше, че само БСП има платформа за предстоящите европейски избори.<sup>35</sup> В разговори с привърженици от Добрич лидерът на социалистите сподели: „Тези от дясно не ги интересува как живее обикновеният българин - може ли да си плати сметките за ток, може ли да си осигури лекарства, да изпрати детето си достойно на училище. Те гледат някакви бюджетни рамки и фигури. За социалистите това не е така. За нас основен критерий за политиката е да дадеш шанс на хората. Това е много важно да го знаем и помним и да е водещ мотив за участие на евроизборите“<sup>36</sup>. Левицата мобилизираше българските граждани чрез стратегията „от врата на врата“. В края на месец март Сергей Станишев призова младежите от Младежката организация на БСП: „Искам от вас да бъдете защитници, да поставяте въпросите и обществото да знае, че има кой да го защити. Вие трябва да бъдете тези, които се борят с неправдата. Ако във всяка община имате групи за натиск към институциите, които отстояват интересите, вие ще бъдете още повече и още по-мотивирани“.<sup>37</sup> От своя страна те започнаха своя кампания под наслов „Очи в очи, ръка за ръка, заедно за Европа“.

Не бяха пропуснати и традиционните чествания на 1 май - Денят на труда, и 9 май - Денят на Европа и Денят на победата. На митинга по случай Първи май бяха повторени едни от основните предизборни тези на левицата „необходимостта от ляво управление

<sup>33</sup> В. „Дневник“, 2014/22 април, Илияна Йотова вижда ГЕРБ, а не АБВ като основен опонент на предстоящите евроизбори

<sup>34</sup> Пак там, 2014/25 април, Мартин Шулц със закъснение се включи в кампанията на БСП

<sup>35</sup> Пак там, 2014/8 април, Станишев: Борим се за доверие на евровата, не за бройки

<sup>36</sup> Пак там, 2014/5 април, Станишев: Най-острите говорители срещу България са от ЕНП, което е срам за Борисов

<sup>37</sup> Пак там, 2014/30 март, Станишев към младежите в БСП: Приоритетна задача е да сте групи за натиск



в Европа, провалът на предишните управляващи от ГЕРБ и нуждата за подкрепа на кабинета „Орешарски“. Илияна Йотова изрази убеденост в победата на изборите „не само заради бъдеща Европа, която ще се управлява от социалистите, а за да дадем стабилност на правителството в името на хората на България“<sup>38</sup>. Министърът на икономиката Драгомир Стойнев пък наблегна на милионите, които правителството налива в икономиката: „Ние тръгнахме по пътя на икономически растеж. Освободихме бизнеса от административната примка, която го бе хванала, наляхме милиони в икономиката и се борим за дълготрайни работни места“<sup>39</sup>, каза Стойнев.

През 2014 г. най-много гласове получи ПП ГЕРБ с 6 места в ЕП. Втори бяха БСП и ДПС с по 4, две места заеха депутатите от коалицията на „България без цензура“ (ББЦ), Вътрешна македонска революционна организация - Българско национално движение, „Гергьовден“ (ВМРО-БНД) и Земеделски народен съюз (ЗНС). С най-малък резултат, т.е. едно място в ЕП, беше Реформаторският блок. Избирателната активност бе 35,84%.

И така, въпреки думите на Кристиан Вигенин, че кампанията ще обвърже националното и европейското, без да подчини националното на европейското<sup>40</sup>, кампанията на БСП премина, дискутирайки основно въпроси от национален характер.

Като заключение можем да кажем, че в кампанията от 2014 г. европейските въпроси са повече в сравнение с предходните две кампании, но въпреки това заемат ограничено място в сравнение с българските. А дори и тези европейски въпроси, които са засегнати, са пречупвани през призмата на националните проблеми. Трудно може да се открие дали при БСП са се увеличили, или са намалели европейските въпроси по време на трите кампании, защото те са пряко свързани с конфронтации и междуличностни войни. Акцентът леко е отместен, но обвързаността с европейския дневен ред си остава слаба и присъства там, където се намесват български въпроси.

## *Дясна предизборна кампания (Политическа партия ГЕРБ)*

*Бияна Георгиева, Джена Дженева  
Диляна Вигева, Марио Танев*

Проследявайки предизборната кампания на ПП ГЕРБ за изборите за Европейски парламент, проведени през 2007 г., се натъкнахме на осезаем недостиг на информация, който вероятно бихме могли да оправдаем с факта, че по това време дясноцентристката партия е била все още в началото на своя политически живот. Партията е сформирана по инициатива на тогавашния кмет на София, Бойко Борисов, като активно функционира от

<sup>38</sup> В. „Дневник“, 2014/1 май, БСП проведе предизборен митинг в Деня на труда

<sup>39</sup> Пак там

<sup>40</sup> Пак там, 2014/29 март, Кристиан Вигенин: Вярвам, че предстоящата кампания ще обвърже националното и европейското

3 декември 2006 г., базирайки се на основаното по-рано през същата година гражданско сдружение с име „Граждани за европейско развитие на България“ и абревиатура ГЕРБ.

Недостигът на информация в използваните от нас източници не се оказва прецедент, тъй като тази тенденция остана валидна и по отношение на останалите периоди, а именно предизборните кампании през 2009 г. и 2014 г. Въпреки оскъдните данни за частичните изборите, проведени през 2007 г., на преден план се забелязва пълна липса на ясно систематизирана предизборна програма, която да очертава основните приоритети на партията, и чрез която да се установи припокриване или разминаване с акцентите, заложени в предизборната платформа на партийната фамилия, към която ПП ГЕРБ принадлежи в Европейския парламент - Европейската народна партия (ЕНП). В публичното пространство на преден план излиза единствено фигурата на партийния лидер Бойко Борисов, като се наблюдава отсъствие на самите кандидати за евровета и нито дума относно техните експертни качества. В предизборната кампания от 2007 г., а и в другите две, дясноцентристката партия залага най-вече на ефективното усвояване на европейски фондове в различни области: *„ГЕРБ - За да живеете спокойно четири години, трябва да гласувате, за когото трябва. Европейските фондове да финансират изграждането на инфраструктура, проекти в областта на екологията и за хората в неравностойно положение.“*<sup>41</sup>

В медийното пространство се акцентира единствено на политическата вражда и най-вече конкуренция между ПП ГЕРБ и техните политически опоненти за електоралния вот, а в повечето случаи не се споменава нищо относно приоритизираните от партиите европейски въпроси. За да подкрепим това твърдение, привеждаме следните примери: *Бойко Борисов: „За битка с десните партии не се готвим, прекалено силни врагове имаме в лицето на тройната коалиция, а напоследък и „Атака“, така че в дясно мисля, че трябва да се търси това, което може да ни обединява, това, което не ни разделя. БСП нищо не може да предложи на хората освен прекрасните изпълнения на певци и артисти, допълни той.“*<sup>42</sup>

Единствено водещата политическа фигура в листата на ПП ГЕРБ Душана Здравкова бе по-активна в медийното пространство. Тя посочва какво печели българският народ, ако гласува за издигнатата я партия, но отново липсват засегнати европейски въпроси и конкретни приоритетни области на действие, за които бъдещите евродепутати биха работили. Това вероятно се дължи и на факта, че партията няма ясно очертана предизборна програма за евровета през 2007 г.<sup>43</sup>: *„Гласувайки за ГЕРБ, гласуваме за бъдещето на България и за алтернатива на досегашните партии. Даваме гласа си за достойно място на страната в Европейския съюз и реализацията на всички българи в европейски размери.“*<sup>44</sup>

Проследявайки кампанията от 2009 г., трудно бихме открили конкретика по отношение на засегнатите европейски и национални въпроси, като до голяма степен отда-

<sup>41</sup> Електронно издание, в. „Дневник“, 2007/ 20 май, Кой какво обеща

<sup>42</sup> Пак там, в. „Дневник“, 2007/ 20 април, Партиите очертаха основните си опоненти

<sup>43</sup> Подобна липса на писана предизборна програма е налице и за предизборната кампания за изборите за Европейски парламент, проведени през 2007 г.

<sup>44</sup> Електронно издание, в. „Дневник“, 2007/ 20 май, Политиците - кой за какво гласува

ваме това на факта, че изборите се проведеха непосредствено преди националните парламентарни избори, чиято значимост сред политическия елит, както и отразяване в медийното пространство за периода 02.04-02.06. 2009 г., значително преобладаваха. Сред българските граждани и сред политиките проличава слаба заинтересованост и неяснота относно функциите на Европейския парламент като орган на ЕС, както и самите задължения и правомощия, които бъдещите евродепутати ще имат. За целта на нашето проучване използвахме печатните и електронни издания - в. „Труд“ и в. „Дневник“, като констатирахме една тенденция към слабо отразяване на засяганите европейски въпроси, тъй като разглежданите статии бяха по-скоро далечно свързани с евроизборите, а обхватът им покриваше най-вече процеса на организация и самото провеждане на предизборната кампания. Свидетелство за това е и липсата на ясно създадена предизборна програма, която да обхваща приоритетите на бъдещите евродепутати и засегнатите от тях европейски въпроси.

На изборите за Европейски парламент през 2007 г. ГЕРБ<sup>45</sup> бе в началото на своето развитие на политическата сцена, но след постигнатия успех партията се бореше за убедителна победа и на предстоящите през 2009 г. избори.

Тъй като в двете печатни издания не открихме никакви (или поне те бяха пренебрежимо малко) европейски въпроси, прибегнахме към друг източник, а именно публични дебати, излъчвани по БНТ, в които участват част от кандидатите за евродепутати. Например, Владимир Уручев ясно заявява: *„Ние можем да разчитаме на европейските фондове. Те могат да гойдат и да работят за българската икономика и за българските граждани. Това, което е основна задача поне за групата на ПП ГЕРБ в ЕП, е да дадем всичко от себе си да се отпушат европейските фондове, за да може нашата икономика да се възползва от тях.“*<sup>46</sup> На въпроса *„Изира ли роля спирването на евросредства към страната ни?“* - *„Нито една европейска институция няма как да е заинтересована да спре пари, които идват в България, при условие че България е пълноправен член и че тези фондове се дават именно за да може да се постигне едно сближаване на България с останалите европейски страни. Аз не приемам подобни постановки, че видите ли парите на България са спрени заради двоен стандарт, заради специално отношение.“*<sup>47</sup>

В свое изказване кандидатът за евродепутат Андрей Ковачев заявява: *„ГЕРБ си поставя три основни каузи или три основни послания към гласоподавателите - справедливост, възстановяване на доверието и преодоляване на кризата.“*<sup>48</sup> С това се изчерпва засегнатата европейска тематика в проведената предизборна кампания.

От друга страна, що се отнася до поставените на дневен ред въпроси на национална тематика, нещата стоят по съвсем различен начин. *„Да покажем, че България може!“* - това бе мотото на ПП ГЕРБ. Формацията откри предизборната си кампания на

<sup>45</sup> ПП ГЕРБ е сформирана 2006 г. - година преди провеждането на първите избори за Европейски парламент в България през 2007 г.

<sup>46</sup> БНТ, 2009/ 25 май, Публичен дебат

<sup>47</sup> Пак там

<sup>48</sup> Пак там

17.05.2009 г. в град Пловдив. Председателят на партията Цветан Цветанов обясни, че този лозунг е призив към българските граждани да се докаже, че „България може да усвоява европейски фондове, България може да се бори с корупцията, България може да строи магистрали и всичко, което за съжаление това правителство не можа да направи.“<sup>49</sup> От това става ясно, че в предизборната си кампания ГЕРБ приоритизира национални въпроси. Това твърдение можем да подкрепим с изказване на Бойко Борисов на пресконференция при представянето на кандидатите за евродепутати от партията: „Сергей Станишев само ми пречи, взима парите от столицата, в един момент ще се наложи да отида в изпълнителната власт, да стана премиер, за да оправя и София, и България. Ако стана премиер, ще е заради Станишев.“<sup>50</sup> Едва когато е запитан от журналист: „Защо трябва да гласуваме за кандидатите за евродепутати от вашата партия?“, той прави адекватна препратка към партийната фамилия в Европейския парламент, към която ПП ГЕРБ принадлежи, а именно Европейската народна партия (ЕНП): „Правилните и верните решения, тези които ще касаят държавата, ще ги взема ЕНП, затова е важно там да изпратим най-много евродепутати, защото те са най-голямата партия и взимат ключовите решения.“<sup>51</sup> Отново липсват пояснения за експертните качества на кандидатите.

Кампанията продължи да поставя акцент върху национални въпроси, аргумент в подкрепа на което е изказване на председателя на партията Цветан Цветанов: „Десницата трябва да победи, за да докажем пред Европа, че България може да се справи с корупцията, че може да строи магистрали и може да си върне доверието на Брюксел. Предстоящите избори за ЕП ще дадат психологическа преднина на партията за парламентарните избори. Трябва да победим толкова убедително, че другите от БСП и ДПС да се откажат просто да отидат и да гласуват на изборите за НС на България.“<sup>52</sup> Провежданата кампания е по-скоро насочена към националните парламентарни избори, въпреки че изказването е направено в деня на откриването на кампанията за европейски избори.

Не липсваха ожесточени политически нападки между водещите политически партии, което измести фокуса към националните въпроси: „ГЕРБ подаде първата жалба от началото на предизборната борба в Русе.“<sup>53</sup> „Билбордовете на БСП не съдържат информация за това, че купуването и продаването на гласове е престъпление.“<sup>54</sup> „Тези, които са срещу нас, използват лъжи и манипулация, най-близкият до Станишев - Азер Маликов, направи клипа за Борисов и Костов. Той е шефът на „Информационно обслужване“, човекът който ще обработва данните от изборите. Ако Станишев има малко чест, трябва да си подаде оставката.“<sup>55</sup> „Председателят на ГЕРБ Цветан Цветанов подаде в ЦИК жалба за нарушение. В жалбата си Цветанов

<sup>49</sup> Електронно издание, в. „Дневник“, 2009/ 8 май, И от ЕНП критикуват промяната в изборния закон в последния момент

<sup>50</sup> Пак там, 2009/12 май, Бойко Борисов: Ако стана премиер, ще е заради Станишев

<sup>51</sup> Пак там

<sup>52</sup> Пак там, 2009/17 май, ГЕРБ: В Европа искат смяна на тройната коалиция

<sup>53</sup> Пак там, 2009/19 май, ГЕРБ атакува БСП заради билбордове

<sup>54</sup> Електронно издание, в. Труд“, 2009/19 май

<sup>55</sup> Пак там, 2009/18 май, Генерала: На ГЕРБ не са нужни патерици

*иска от ЦИК да се произнесе с решение и да наложи максимална санкция на лицата, поръчителите на предизборния клип на партия „Нова зора“, който внушава постигнато предварително споразумение за взаимодействие между ГЕРБ и ДСБ, което би довело до загуба за България.“<sup>56</sup> „Никакво основание не сме дали да се говори, че се гласи някаква коалиция“, отрече Бойко Борисов<sup>57</sup>.*

Правейки обстоен преглед на предизборната кампания от 2009 г., констатирахме наличието на доста „празни послания“ - такива, които не носят никакъв политически характер и не са оцветени нито в европейска, нито в национална тематика: „Съжалявам, че съм в небодър вид, но на ГЕРБ не са нужни патерици и бастун. И ударени, и контузени ще вървим напред сами, докато можем.“<sup>58</sup> „Смятаме да проведем позитивна кампания и да зарадваме избирателите си.“<sup>59</sup>

При анализа става ясно, че националните въпроси количествено преобладават над засегнатите европейски такива. За изборите за Европейски парламент през 2009 г. ГЕРБ дори не е имала изготвена политическа програма. Единствените допирни точки в политическите цели на ГЕРБ и ЕНП (Антикризисната програма от 10 май 2009 г.) са в областта на: 1) ядрената енергетика, като и двете партии подчертават значимостта на ядрената енергетика като ефективен източник на енергия за европейските държави, тъй като според ЕНП държавите не могат да разчитат единствено на възобновяеми източници на енергия, защото не осигуряват необходимата енергийна ефективност; 2) облекчаване на данъчните и осигурителни режими с цел увеличаване на разполагаемите доходи и стимулиране на икономическата активност на гражданите и бизнеса; 3) в областта на образованието с цел по-добра квалификация и по-голяма конкурентоспособност на пазара на труда.

Третите подред избори за ЕП в България се провеждат на 25 май 2014 г., а официалното откриване на предизборната кампания на партия ГЕРБ става на 27 април в присъствието на кандидата за председател на ЕК от ЕНП Жан-Клод Юнкер. За разлика от изборите през 2009 г., тези през 2014 г. не са съпътствани от национални парламентарни избори. Въпреки това политическата обстановка е нестабилна и се очакват скорошни предсрочни парламентарни избори, което също е важно, когато разглеждаме основните теми, засегнати в предизборната кампания на ПП ГЕРБ.

Обобщено, европейските теми изглеждат така: основният фокус падна върху областта енергетика и съответстващата ѝ комисия в ЕП, а именно - Комисия по промишлеността, изследванията и енергетиката, макар и темата да бе пречупена през националната призма. Повод за това беше евентуалната реализация на значимия енергиен проект - „Южен поток“. Лидерът Бойко Борисов неколкократно се обяви в полза на спазването на европейското законодателство при реализирането на проекта, обявявайки своята подкрепа за него с думите: „Ние сме 100% за „Южен поток“, но спазвайки европейското законо-

<sup>56</sup> Електронно издание, в. „Дневник“, 2009/25 май, И ГЕРБ иска премиерският съветник Азер Меликов да бъде отстранен от преброятелите на изборите

<sup>57</sup> Пак там

<sup>58</sup> Електронно издание, в. „Труд“, 2009 г./18 май, Генерала: На ГЕРБ не са нужни патерици

<sup>59</sup> Пак там, 2009/20 май

гателство“<sup>60</sup>. По време на същото изказване, той се обявя в подкрепа на това „Южен поток“ да се води като газопровод на територията на Европа, а не като интерконектор. Темата обаче бързо беше върната към националната политическа сцена с думите: „Това е възможността и български газ да тече по тръбите на „Южен поток“... Не е ли това наш национален интерес?“<sup>61</sup>

Подобен нюансиран подход имаше и към темата за пътна инфраструктура. Спомена-ти бяха проектите за завършване на магистралите „Струма“ и „Хемус“, части от които ще съвпадат с международни пътища от европейската пътна мрежа (Е70, Е772 и Е83 за „Хемус“ и Е871 за „Струма“). Борисов, обаче, предпочете да постави ударението върху неуспеха на тогавашните управляващи при изграждането на двете магистрали, заявявайки: „Не само, че няма да има „Хемус“ в Северна България, провалена от тях, но и няма да се върнат 400 млн. за „Струма“<sup>62</sup>, защото по европейските правила проект, незавършен в срок, а те няма какво да завършват, защото всичко е блокирано, трябва да върнат това, което са получили от Брюксел“.

Сред най-открояващите национални въпроси в кампанията бяха въпроси, свързани със сектора енергийна политика и здравеопазване. Освен споменатите до момента теми в енергийния сектор, в чисто национален план беше обсъден и проектът за изграждане на АЕЦ „Белене“. Относно него г-н Борисов заяви, че управляващите се опитват да си измият ръцете с ГЕРБ и попита „Какво става с Белене?“ Борисов изрази и категоричната си позиция, по отношение на делото по арбитража в Париж, заявявайки, че „един от най-големите проблеми е подготовката да загубят делото по арбитража в Париж. Това е най-големият проблем за държавата - това са 1 млрд. евро, към 3,6 млрд. лева. Умишлено водят това дело към загуба. В същото време една година Станишев и компания не подписват договора за „Белене“.“<sup>63</sup>

Освен за тези евентуални бъдещи задължения на НЕК, Борисов предупреди и за настоящото състояние на Националната енергийна компания: „те се крият в момента и не показват истинските задължения на Националната енергийна компания. Защото ще се окаже, че задържането на цената на тока за населението в същото време задължава населението, защото това е 100% държавно, на хората предприятие - НЕК, с милиарди.“<sup>64</sup>.

Що се отнася до здравеопазването, ГЕРБ изразиха същите съмнения към управляващите, както по отношение на енергийния сектор, а именно, че укриват реалното състояние на нещата: „Управляващите крият какво се случва в сектор „Здравеопазване“. Нямаме голям поглед върху това, което се случва в здравеопазването, защото управлява-

<sup>60</sup> Електронно издание, в. „Дневник“, 2014/8 май, Борисов е за енергиен съюз на ЕС, защото „братска Русия“ продава на България най-скъпия газ

<sup>61</sup> Пак там

<sup>62</sup> Електронно издание, в. „Труд“, 2014/15 май, Борисов: Ако правителството изкара до зимата, щетите ще са непоправими

<sup>63</sup> Пак там, 2014/8 май, Борисов: Умишлено управляващите водят делото за АЕЦ „Белене“ към загуба

<sup>64</sup> Пак там, 2014/15 април, Бойко Борисов: Ако няма избори 2 в 1, управляващите ще продължат с популизма и лъжите си



*щите крият всичко в тайна като в енергетиката. Поне това, което генерал Тонев, зам.-кметът на Столична община в раздел „Здравеопазване“, ми каза преди няколко дни е, че маса болници са пред фалит и са изхарчени парите от касата“<sup>65</sup>.*

Последният акцент бяха европейските фондове. По отношение на тях Цветан Цветанов обобщи постигнатото от България до момента, изтъквайки значително по-добрите резултати, постигнати от правителството на ГЕРБ: „През 2009 г. имаше спрени еврофондове ... Към края на мандата на Станишев имаше усвоени средства, които бяха разплатени - около 1%, бяха договорени само 15%. В правителството на Бойко Борисов завършихме с 37% усвоени и 103% договорени във финансовия програмен период“<sup>66</sup>.

Извършвайки анализ на данните от 2014 г., не се забелязва нарастване на дела на европейските въпроси спрямо резултатите от 2009 г., а по-скоро се отчита лек спад в ангажираността с европейската тематика. Акцентите на европейските въпроси в предизборната кампания на ПП ГЕРБ търпят сериозни промени, особено в области като младежка безработица, минимална работна заплата във всяка държава членка, но в областта на енергетиката се наблюдава устойчивост спрямо 2009 г. в акцентиране важността на общата енергийна политика на ЕС. Промяна не настъпва и в основните акценти на предизборната платформа на ПП ГЕРБ - възстановяване на доверието в България и институционалната рамка на страната и преодоляване на кризата.

Не се наблюдава увеличаване степента на европеизация на партията в сравнение с 2009 г., тъй като не се отчита значителна промяна в иначе ниската степента на съвместимост на европейските въпроси, засегнати в националната предизборна кампания на партията, с тези от европейския дневен ред както за 2009 г., така и за 2014 г., аргумент за което са и малкото на брой засегнати европейски въпроси в предизборната платформа на ПП ГЕРБ.

## *Зов за европейско пространство за реализация или „пренасяне“ на Европа до всяко кътче на България?*

*Яна Рагилова, Христо Стратиев*

Напълно логично е да се очаква, че първата кампания за избори за ЕП през 2007 г. няма да представи задълбочено виждане за насоката, в която трябва да се промени европейският дневен ред, а ще е по-скоро борба за по-голямо политическо влияние между най-представените български партии. Предизборната кампания на ДПС през 2007 г. потвърждава тези очаквания. Посланието на Доган: „В Европа трябва да влезем

<sup>65</sup> Електронно издание, в. „Труд“, 2014/15 май, Борисов: Ако правителството изкара до зимата, щетите ще са непоправими

<sup>66</sup> Пак там, 2014/27 април, Дончев: Трябва да създаваме богатство, а не дългове



не крачка по крачка, а с гръм и трясък“, звучи като „пробиване“ в Европа на всяка цена, без реално да се обсъди защо е необходимо толкова спешно и амбициозно „нахлуване“ на ДПС в Европейския парламент.

Особено място в посланията на ДПС заема усвояването на европейските средства. На предизборно събитие в Кърджали Доган обещава да превърне града във „витрина на европейските инвестиции“ - облечено в цифри, обещанието е 800 хил. евро за подобряване на състоянието на водния сектор и още 32 млн. евро за подобряване на станцията за отпадни води. Сред приоритетите на представителите на ДПС е и да вземат „лъвския пай“ от еврофондовете за земеделието.

Доказателство, че големият брой гласове за ДПС по време на изборите е важен за осигуряването на стабилна позиция в националната политика, е изказването на областния председател на Шумен Нуридин Исмаил: „Гласувайте на 20 май, за да постигнем поставената цел от 30 000 гласа“, след като на последните парламентарни избори ДПС печели в региона 27 500 гласа. В Хасково Доган споделя, че „Присъствието в ЕП е следващото ниво на усвояване на властта в европейски мащаб и за партия като нашата, която присъства в централната и местната власт, е много важно да усвои това следващо ниво на власт“.<sup>67</sup>

Въпросите, които вълнуват европейската общественост и се обсъждат в европейските институции, практически липсват в призивите на ДПС към българските гласоподаватели. Принадлежността на ДПС към Алианса на либерали и демократи за Европа (АЛДЕ) не се идентифицира в предизборните изказвания на представителите на българската партия. Връзката с АЛДЕ проличава само при определени събития като например, присъствието на тогавашния лидер на АЛДЕ Греъм Уотсън на традиционния митинг-събор в местността „Демир баба теке“.

Провеждането на европейски избори на 7 юни 2009 г., непосредствено преди парламентарните избори, има няколко очаквани ефекта. Първо, очертава се възможността партиите да използват предизборната кампания за ЕП като своеобразен трамплин към по-голямата битка - националните избори. Второ, обикновено се приема, че избирателната активност на европейски избори е по-висока преди, а не след парламентарни избори (това се потвърждава от факта, че през 2007 г. избирателната активност в България на европейски избори е 29,22%, а непосредствено преди парламентарните избори през 2009 г. е доста по-висока - 38,99%). Не бива да се пренебрегва и фактът, че през 2009 г. изборите вече не са частични - България за първи път избира представители, които поемат отговорността да са активни членове на Европейския парламент вече не 2, а цели 5 години.

В кампанията на ДПС за европейските избори през 2009 г., която протече под наслов „Гласувай Доверие, намери Подкрепа и Сигурност“<sup>68</sup>, посланията на представителите на ДПС се оказаха значително по-умерени в сравнение с призивите по време на изборите през 2007 г. По отношение на съдържанието на проблемите и перспективите, които ДПС

<sup>67</sup> В. „Капитал“, 2007/18 май, Сметките на Доган

<sup>68</sup> В. „Дневник“, 2009/17 май, Доган: На когото не му харесва, да отиде да живее, където поиска

очертава пред българските избиратели, не би могло да се твърди, че през 2009 г. има чувствително увеличаване на европейските теми. Напротив, ДПС още по-явно заявява, че европейските избори са не самоцел, а възможност за придобиване на реалната цел - по-голямо политическо влияние в страната. „Европейското пространство за реализация“<sup>69</sup> е необходимо на ДПС, за да „управлява благосъстоянието на народа“. Достатъчно красноречив е призивът на Ахмед Доган към българските избиратели да гласуват на предстоящите избори, които са „един и същи избор на два етапа“<sup>70</sup>.

Докато националните въпроси са водещи в предизборната кампания, европейският дневен ред практически липсва в посланията на българската либерална партия. В предизборната платформа на ДПС се вижда ясно изразена амбиция за придържане към приоритетите на АЛДЕ, но в пряката комуникация на партията с българските граждани е невъзможно да се открие позицията на партията по ключови въпроси, свързани с развитието на общите европейски политики, икономическото и социално възстановяване на Европа от кризата. Дори при конкретно зададени въпроси относно позицията на кандидатите за членове на ЕП, представителите на ДПС отговарят клиширано, без да представят подробно описание на действията, които биха предприели в качеството си на евродепутати.

Това, което обаче изглежда очевидно при по-повърхностен прочит на посланията на ДПС - партията е поела ангажимент към активното и отговорно участие в европейската интеграция - не се потвърждава при по-задълбочено разсъждаване върху конкретните дейности. Доказателство за това е фактът, че на въпроса „Кои от решенията на досегашния Европейски парламент оценявате най-позитивно и кои най-негативно?“<sup>71</sup>, интервюираните представители на ДПС отговарят с дежурни реплики - „парламентът произведе важни и навременни решения, в които са отразени и нашите възгледи“, „участвал съм в гласуванията в досегашния Европейски парламент и по този начин вече съм изразявал конкретното си отношение по всеки въпрос“. Въпреки че представителите на ДПС очертават водещи приоритети - защита на основните човешки права и свободи, развитие на енергетиката, индустрията, образованието, науката, борба с климатичните промени - обещанията за ангажирането с тези приоритети не са подкрепени с практически доказателства за изпълнението им.

Изводът, който може да се извлече от кампанията на ДПС за изборите през 2009 г. е, че в тогавашните послания Европа все още представлява абстракция, която само символично присъства в емоционалните призови на партията.

На пръв поглед предизборната кампания на ДПС за европейските избори през 2014 г. изглежда като обещание за по-успешна европеизация на България. Проведена под наслов „ДПС в Европа, Европа в България“<sup>72</sup>, кампанията представлява опит да се акцентира върху ролята на ДПС като мост между Европа и България. Основните послания са обединени около идеята „Европа да стигне до всяко кътче на България“<sup>72</sup>. По

<sup>69</sup> В. „Дневник“, 2009/17 май, Доган: На когото не му харесва, да отиде да живее, където поиска

<sup>70</sup> Пак там, 2009/20 май, Доган в Дулово: Нито една партия няма този интимен контакт с избирателите си

<sup>71</sup> Пак там, 2014/ 25 април, Кампанията за евроизборите започна и официално

<sup>72</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3367/lyutvi-mestan-s-dps-v-ep-evropa-shte-doyde-do-vsyakokatche-v-balgariya.aspx>, 2014/ 4 май, ДПС ще обърне погледа на Брюксел към малкия човек, обеща Лютви Местан

време на предизборните събития, организирани предимно в малките населени места, представителите на ДПС многократно подчертават основната задача, която си поставят като бъдещи евродепутати - „да обърнат погледа на европейската политика и към малките населени места и малцинствени квартали, дребния земеделски производител, за да бъде Европа за всеки български гражданин.“<sup>73</sup> Посланията на ДПС безспорно целят да представят партията като проевропейски ориентирана, като неведнъж се подчертава, че „ДПС е най-европейската партия в България“.

Провеждането на европейските избори през месец май 2014 г. се оказва изключително удобно за обвързването на предизборната кампания на ДПС с майските събития преди промените от 1989 г., които представляват кулминация на своеобразната борба на турското население в България срещу опитите на БКП за насилствената им асимилация. В заключителното си обръщение Филиз Хюсменова заявява, че „България пое към Европа преди 29 г., след като бяха потъпкани човешки права. Пътят им мина през майските събития, които създадоха Движението за права и свободи.“<sup>74</sup> По време на мащабното предизборно събитие в Джебел водачът на ДПС подчертава, че месец май е месецът на „нашата европейска перспектива и бъдеще“.<sup>75</sup>

Анализът на посланията показва, че се набляга на засилване на емоционалната подкрепа на избирателите чрез изграждане на позитивен образ на ДПС като гарант за спазването на европейските ценности, най-последователната евроатлантическа партия и същевременно партия, която се грижи за интересите на най-слабо защитените, онеправданите, жертвите на дискриминация и „малките хора“. По-внимателният прочит ни разкрива, че думата „европейски“ се използва твърде често за оцветяване на чисто национални послания. Да вземем например посланието „Време е Европа да обърне поглед към малките населени места, както го прави сегашното правителство“ - доказателство, че Европа се използва като начин ДПС да затвърди позицията си в правителството. На закриването на предизборната кампания с митинг в Рудозем лидерът Лютви Местан подчертава, че „както за една година ДПС е изпълнила ангажимента си държавата отново да се грижи за Родопя планина, така и представителите на движението в Европейския парламент ще обърнат погледа на цялата европейска политика към Родопите“.

Доста по-откровено и нееднозначно е представена връзката между евровота и кабинета по време на предизборен митинг в Широка поляна, когато Местан изрично казва: „Вашият глас на 25 май е глас за кабинета „Орешарски“. От изборите зависи стабилността на кабинета и си струва, защото той е единственият, който погледна и видя нашите проблеми.“<sup>76</sup>

<sup>73</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3367/lyutvi-mestan-s-dps-v-ep-evropa-shte-doyde-do-vsyakokatche-v-balgariya.aspx>, 2014/ 4 май, Лютви Местан: С ДПС в ЕП, Европа ще дойде до всяко кътче в България

<sup>74</sup> <http://www.dps.bg/european-parliament-elections-2014/zaklyuchitelno-obrashtenie-filiz-hyusmenova.aspx>, 2014/20 май, Заключително обръщение на водача на листата Филиз Хюсменова

<sup>75</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3471/predsedatelyat-na-dps-lyutvi-mestan-i-kandidatite-za-evrodeputati-vazpomematelnaya-miting-posveten-na-mayskite-sabitiya-ot-1989-g-v-dzhebel.aspx>, 2014/ 19 май, Председателят на ДПС Лютви Местан в Джебел: ДПС е най-европейската партия в България

<sup>76</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3376/lyutvi-mestan-v-shiroka-polyana-dps-e-partiya-na-izpalnenite-angajamenti.aspx>, 2014/6 май, Лютви Местан в Широка поляна: ДПС е партия на изпълнените ангажменти

Предизборните послания деликатно включват и препратки към предишното управление и нападки към опозиционната партия ГЕРБ. В интервю Метин Казак обвинява ГЕРБ, че използва скандала около потенциалното спиране на еврофондовете за предизборни цели.<sup>77</sup> Критики към ГЕРБ отправя и Мустафа Карадайъ по повод внесения вот на недоверие в навечерието на евроизборите.<sup>78</sup>

Съдържателният анализ на последната предизборна кампания за европейските избори на ДПС показва, че въпреки представянето на ДПС като инструмент за европейско развитие на България и изграждането на положителен образ на Европа, преобладаващи са националните въпроси. Централно място заема темата за развитието на малките населени места, като контрапункт на големите градове, които получават повече средства за развитие на бизнеса, строителството, инфраструктурата, научните изследвания и иновации. По време на предизборния концерт на 14 май 2014 г. в Бяла Слатина депутатът от Врачанския район Камен Костадинов обещава, че „най-европейската евролиста - на ДПС, ще се погрижи да няма дупки, където да се събират локви, ще има училища, където децата да учат“<sup>79</sup>. Доказателство за това е и фактът, че в обръщението на ДПС многократно се повтаря идеята „Европа да достигне до всяко кътче на България“<sup>80</sup> и европейските средства да се използват за построяване на болници, учебни заведения, детски градини в малките градове и села, както и за асфалтиране на улиците и построяване на нови пътища. Значение се отдава и на подобряване на условията за живот в малцинствените квартали.

Същевременно внимание се отделя и на развитието на Родопския регион - посланията към по-бедните хора от високопланинските села често присъстват в изказванията на представители на ДПС. Лютви Местан изтъква поредицата от започнати важни за развитието на региона проекти като изграждане и рехабилитиране на пътища до населени места, строителство на спортни обекти, облагородяване на междублоковите пространства и др.<sup>81</sup> Дунавският регион също е в приоритетите на ДПС, като се цели стабилността и устойчивото му икономическо развитие. ДПС обещава да пренасочи европейските инвестиции и към развитието на Северозападния регион през новия програмен период, защото това е най-изоставеният регион в България.

В областта на земеделието целева група на ДПС са дребните земеделски производители, немалка част от които представляват електората на партията. Още в началото на

<sup>77</sup> <http://www.dps.bg/news/eu-parliament/3322/metin-kazak-evrodeputat-ot-alde-dps-prezidentat-e-politicheski-pristrasten-deystviyata-mu-sa-nedopustimi.aspx>, 2014/8 април, Метин Казак, евродепутат от АЛДЕ-ДПС: Президентът е политически пристрастен, действията му са недопустими

<sup>78</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3450/mustafa-karadaya-za-vota-na-nedoverie-gerb-se-provalihaimenno-v-sferata-na-energetikata.aspx>, 2014/16 май, Мустафа Карадайъ за вот на недоверие: ГЕРБ се провалиха именно в сферата на енергетиката

<sup>79</sup> в. „Дневник“, 2014/15 май, В Бяла Слатина за „спонтанната си подкрепа“ към Орешарски получица „Мъж за милиони“

<sup>80</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3367/lyutvi-mestan-s-dps-v-ev-evropa-shte-doyde-do-vsyaokatche-v-balgariya.aspx>, 2014/ 4 май, Лютви Местан: С ДПС в ЕП, Европа ще дойде до всяко кътче в България

<sup>81</sup> <http://www.dps.bg/news/events/3476/lyutvi-mestan-evropa-shte-vidi-rodopa-blagodarenie-nanas.aspx>, 2014/ 20 май, Лютви Местан: Европа ще види Родоп благодарение на нас

предизборната кампания ДПС представят опростена схема за малки стопанства, чиято цел е да облекчи дребните фермери при кандидатстването за субсидии. Представянето на схемата буди противоречия сред обществото - не са малко критичните коментари към начина, по който ще се разпределят субсидиите в земеделието. Опасенията са свързани с факта, че новата схема ще се превърне в инструмент за „субсидиране на неефективността“ и форма на изкуствено социално подпомагане, която не насърчава конкурентоспособността.<sup>82</sup>

В хода на предизборната кампания председателят на ДПС Лютви Местан обещава и компенсация за по-ниската изкупна цена на тютюна чрез по-високи национални доплащания.<sup>83</sup> Друг е въпросът, че обещанията заобикалят редица потенциални ефекти като ограничаване на конкуренцията, внасяне на корупционен риск, непазарно влияние върху цената и създаване на предпоставки за изкуственото понижаване, търговия с политическо влияние за сметка на данъкоплатците.

Доколкото в посланията на ДПС основните теми са национални - най-вече подобряване на условията за живот в малките населени места и изостаналите региони, както и защита на социално-икономическите интереси на дребните земеделци, Европа е представена по-скоро като инструмент за постигане на националните интереси. На първо място, ЕС продължава да се разглежда като донор, който чрез безвъзмездно финансиране да помага на България. Обещанията към дребните производители и населението от по-малките градове и села са да получат повече европейски средства. Все пак трябва да се отбележи, че в интервю водачът на листата Филлиз Хюсменова акцентира и върху управлението на европейски средства, като целта е децентрализация на контрола чрез по-голяма свобода на общините и неправителствените организации сами да приоритизират дейностите си и да контролират изпълнението на проектите си.<sup>84</sup>

Доколкото европейските средства и възможностите, които ЕС предлага, са основно свързващо звено между България и Европа, позицията по водещи европейски теми се среща значително по-рядко в посланията на ДПС. В интервюта с представители на ДПС се вижда подкрепата им за единната енергийна политика на ЕС, което е в синхрон с приоритета на АЛДЕ за енергийна ефективност. ДПС подчертава необходимостта от енергийна независимост, но не заявява ясна позиция по въпроса за разработването на запасите от шистов газ в Европа. В този ред на мисли не бива да се пренебрегва и подкрепата на ДПС за проекта „Южен поток“ - представителите на ДПС в ЕП са се въздържали от гласуване за резолюцията на ЕП срещу проекта, като се мотивират с търсенето на баланс между външната политика на ЕС и икономическите интереси на България.

Позицията на ДПС по въпроса с Украйна почти не присъства в посланията на партията към гражданите, но може да бъде открита в интервюта пред медиите. Водачът на

---

<sup>82</sup> В. „Дневник“, 2014 / 15 март, Схемата за дребните стопани не бива да се превръща в инструмент за печелене на гласове

<sup>83</sup> Пак там, 2014/23 март, Местан обеща предизборно повече пари за тютюна през следващата година

<sup>84</sup> <http://www.dps.bg/news/analysis-comments/3459/razgovor-s-filiz-hyusmenova-vodach-na-listata-na-dps-za-evroizbori-2014-darik-radio-sedmitsata.aspx>, 2014/ 17 май, Разговор с Филлиз Хюсменова, водач на листата на ДПС за евроизбори 2014 - Дарик радио, Седмицата

листата на ДПС Филиз Хюсменова заявява, че подкрепя териториалната цялост на Украйна, следователно е срещу намесата на Русия.<sup>85</sup>

При анализирането на предизборната кампания на ДПС е важно да се проследи дали има съответствие между либералната българска партия и политическата група на либералите и демократите в ЕП (АЛДЕ). В прекия контакт между гражданите и представителите на ДПС практически липсват препратки към дневния ред на АЛДЕ. ДПС принципно подкрепя приоритетите на АЛДЕ, като например общ бюджет, обща валута на ЕС, единна външна политика, общ банков съюз, обща прокуратура, синхронизиране на икономиките, подписване на търговско споразумение между ЕС и САЩ. Същевременно мостът между ДПС и АЛДЕ не е очевиден за гражданите, защото европейският дневен ред отсъства от обръщенията на ДПС към българските избиратели. Позицията на ДПС по общите европейски политики може да бъде открито само в отговорите на специално зададени по темата въпроси от журналистите, но в политическото говорене пред гражданите тя по-скоро липсва. Такива въпроси са бюджетната реформа, научните изследвания и иновации, защитата на личните данни, бързото осъществяване на банков съюз, намаляването на бюрокрацията, киберсигурността, дигиталната икономика, създаване на благоприятна финансова и данъчна рамка за насърчаване на нови бизнес инициативи. Изводът, който можем да направим, е, че ДПС принципно подкрепя приоритетите на Алианса на либералите и демократите за Европа и се асоциира с неговите ценности, но това е по-скоро индиректно заключение, отколкото резултат от пряката комуникация между ДПС и българските граждани.

\*\*\*

Резултатите от изследването върху трите предизборни кампании за ЕП показват, че България не е изключение от правилото, че европейските избори се организират като второстепенни национални. Последната предизборна кампания - от 2014 г. - показва, че посланията на ДПС все повече препращат към европейския дневен ред, но голяма част от асоциациите с Европа са декларативни и често се използват за прикриване на реалната цел - победа на следващите национални избори. Европа се представя в позитивен образ, което подхранва еврооптимизма на българското общество. ДПС се представя като проевропейски ориентирана партия, която отстоява европейските ценности и се стреми към европеизацията на България.

На практика, обаче, Европа е представена повърхностно, без да е проведен обществен дебат на европейска тематика. Това, което отличава България от старите държави - членки на ЕС, и е белег за недостатъчен европейски опит, е не преобладаването на национални теми, а повърхностното и абстрактно представяне на европейските въпроси.

България е член на Европейския съюз от 2007 г., като за тези осем години българските партии са участвали три пъти в изборите за Европарламент. В проведеното

<sup>85</sup> <http://www.dps.bg/news/analysis-comments/3459/razgovor-s-filiz-hyusmenova-vodach-na-listata-na-dps-za-evroizbori-2014-darik-radio-sedmitsata.aspx>, 2014/ 17 май, Разговор с Филиз Хюсменова, водач на листата на ДПС за евроизбори 2014 - Дарик радио, Седмицата

изследване се вижда ясно как протича предизборната кампания, като се наблюдава леко изместване на политическото говорене през годините към актуални европейски въпроси и проблеми. Политическите партии все повече се придържат към политическите документи на своите големи европейски семейства. Въпреки положителната посока, големите политически партии у нас все още търсят удобен начин да обвържат агитацията с националната проблематика, за да спечелят по-голяма част от електората. Някои от кампаниите за избори за ЕП се осъществиха в години, през които се проведеха и национални избори, което беше умело използвано от политическите партии, посредством агитацията за евроизборите, да призовават за националните си каузи.



ТРЕТА ЧАСТ

# ДОКТОРАНТСКИ ДОКЛАДИ



# „Проектът е съфинансиран по ОП „Конкурентоспособност“ - и какво от това?

*Кирил Стойчев*

Системното извършване на физически упражнения с оглед на съревнованието с останалите практикуващи същата дейност наричаме с думата „спорт“. Всеки спорт има своите правила, най-важното от които винаги е неговата цел, т.е. в какъв аспект съперникът следва да бъде надминат. Победителят в спортните състезания се определя от постигнатите резултати по определени показатели, които биват количествено измервани.

В света на икономиката, също както и в спорта, има победители и губещи. Докато губещите фирми неминуемо напускат пазара, победителите са онези предприятия, които диктуват тенденциите на пазара, бележат устойчив ръст на своята печалба и увеличават пазарния си дял. Признакът, на чиято основа би могло да се определи дали дадена компания попада сред победителите или губещите, е нейната конкурентоспособност, т.е. какви са възможностите на предприятието да се съревновава с останалите пазарни участници.

За разлика от спорта, където потенциалът на състезателя за победа може да бъде лесно определен при съпоставка на неговите резултати спрямо тези на съперниците му, по отношение на конкурентоспособността на предприятията липсва единодушие за начина на нейното измерване. Затова твърде парадоксална изглежда широката употреба на термина „конкурентоспособност“ в стратегическите и програмните документи по отношение на българската икономика. Особено недоумение буди липсата на дефиниция на термина в Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. (ОПРКБИ) и Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. (ОПИК), които предоставят финансиране в размер на общо над 2,5 милиарда евро в името на подобряването на конкурентоспособността. Тъкмо по отношение на тези две оперативни програми отсъствието на еднозначност по отношение на понятието „конкурентоспособност“ създава сериозни предпоставки за неефективно усвояване на значителен финансов ресурс.

В светлината на описаното противоречие настоящата студия прави опит да начертае рамка за измерване на конкурентоспособността на предприятията и да определи емпирично нейното изменение в резултат на получена безвъзмездна помощ за инвестиционен проект за технологична модернизация по ОПРКБИ. За да бъде избегната субективност при измерването на конкурентоспособността на фирмите, изследването се основава изцяло на публична количествена информация за предприятията бенефициенти. Ето защо, макар че разработката е базирана на модел, изготвен от проф. Младен Велев и публикуван в неговата монография „Оценка и анализ на фирмената

конкурентоспособност“ (Велев, 2004), в настоящата студия той не е използван в оригиналния си вариант, а е значително видоизменен и адаптиран.

Описаният подход предоставя възможност за преодоляване на настоящата абстрактност в разбирането на понятието „конкурентоспособност“ и предоставя отговор на въпроса какви са ефектите от предоставянето на безвъзмездна помощ на предприятията за инвестиционни проекти.

## **Избор на състезателната дисциплина: дефиниция за конкурентоспособност**

При някои спортове като бягането се провеждат състезания в различни дисциплини, определени от фактори като дистанция, наличие на препятствия, индивидуално или отборно участие и т.н. За да бъде ясен форматът на състезанието, трябва да бъде определена и съответната дисциплина.

Аналогия с подобен тип спорт би могла да бъде направена и по отношение на конкурентоспособността. Сред академичните среди е налице голямо разнообразие от подходи за изследване на конкурентоспособността, произтичащи главно от различната изходна точка при формулирането на определението. Както посочват автори като Петков (Петков, 2012), ясно могат да бъдат обособени два основни подхода, които биха могли да бъдат наречени възходящ и низходящ. Докато изследователите, възприели възходящия подход, разглеждат конкурентоспособността по-скоро като резултат, анализаторите, които се базират на низходящия подход, я считат главно за предпоставка.

Пример за низходящия подход при дефиниране на конкурентоспособността е определението на Световния икономически форум (World Economic Forum, 2014), според чиито представители конкурентоспособността представлява набор от институции, политики и фактори, които задават нивото на производителност на дадена държава. От своя страна, нивото на производителност определя степента на благосъстояние, която може да бъде достигната от съответната икономика, както и нивата на възвръщаемост на инвестициите, представляващи главен фактор за равнището на растежа.

Сполучлив пример за възходящия подход за дефиниране на конкурентоспособността е определението, според което тя може да се разглежда на множество равнища - на държавите, на икономическите сектори, на предприятията и на стоките. Националната и отрасловата конкурентоспособност зависят от способността на производителите да предлагат конкурентоспособна продукция (Андреанов, 2000). Тази дефиниция отлично откроява различните проявления на конкурентоспособността. Поради тенденцията към отваряне на световната икономика и изострящата се конкуренция между държавите за привличане на бизнеса към определени географски локации чрез осигуряване на благоприятна среда за предприемачество (Garelli, 2006), най-дискутирана остава темата за националната конкурентоспособност. Въпреки това нивото на конкурентоспособност на дадена страна е свързано с възможността на държавата да осигури устойчиво създаване на стойност на фирмите, които действат в нея (Garelli, 2006).

Ето защо, ако се върнем към сравнението с бягането, „дисциплината“ на настоящата студия е конкурентоспособността на предприятията. За целта конкурентоспособността

се дефинира като възможността на предприятието да създава и поддържа конкурентни предимства чрез непрекъснато усъвършенстване, което води до високи икономически резултати в дългосрочен план (Велев, 2004).

## **Настройване на хронометъра: фактори за конкурентоспособността и показатели за измерването ѝ**

Дисциплината на съответното състезание определя настройката на измервателните уреди. След дефиниране на понятието „конкурентоспособност“ може да се пристъпи към определянето на факторите за неговото измерване. Съгласно модела на Велев, конкурентоспособността на предприятията зависи от следните фактори: конкурентоспособност на продукцията, производителност, финансови резултати, растеж, иновации, продуктова и маркетингова гъвкавост и адаптивност към пазара (Велев, 2004). Взети заедно, тези фактори характеризират моментната картина на конкурентоспособността на предприятието и са резултат от предходни усилия. Те са следствие от прилагането на фирмената стратегия, но също се влияят, както взаимно, така и от външни въздействия. Поради целта на настоящата студия от модела на Велев ще бъде изключен факторът, отнасящ се до адаптивността на фирмата към пазара, тъй като е трудно да бъде установена неговата обективна количествена стойност.

Конкурентоспособността на продукцията е главният фактор за ръста на приходите на предприятието. Тя е резултат от две основни направления на фирмената дейност - диференциация на продуктите и оптимизирането на разходите. Конкурентоспособността на продукцията се изразява във възможността на предприятието да предлага на своите клиенти по-висока добавена стойност спрямо конкурентите си чрез мобилизиране на ресурси с високо качество, изграждане на ефикасни дистрибуторски мрежи, удовлетворяване в по-висока степен потребностите на купувачите и т.н. Продуктът следва да бъде ценообразуван подходящо съобразно качеството си и своята целева група, а това произтича от капацитета на фирмата да оптимизира своите разходи. Ето защо подходящ индикатор за измерване на конкурентоспособността на продукцията е маржът на печалбата преди лихви, данъци, обезценки и амортизация (EBITDA margin), тъй като отразява не само постигнатите приходи от продажби на фирмата (т.е. търсенето на продукцията  $\dot{y}$ ), но и разходите за тяхно реализиране (т.е. оптимална разходна структура). За да установи изменението на този индикатор преди и след получаването на гранта се сравняват средните стойности на показателя за равни периоди от време преди и след усвояване на безвъзмездната помощ от ЕС:

$$\Delta M_{EU\ grant}^{EBITDA} = \frac{AM_{post - EU\ grant}^{EBITDA} - AM_{pre - EU\ grant}^{EBITDA}}{AM_{pre - EU\ grant}^{EBITDA}}$$

където:

$\Delta M_{EU\ grant}^{EBITDA}$  - ръст на маржа на EBITDA в резултат на гранта;

$AM_{ag}^{EBITDA}$  - средна стойност на маржа на EBITDA след гранта;

$AM_{bg}^{EBITDA}$  - средна стойност на маржа на EBITDA преди гранта.

Производителността на предприятието е друг основен критерий за определяне на ефикасността на предприятието. Производителността на фирмата показва каква стойност се добавя при използване на определено количество ресурси. Производителността показва възможността на фирмата да мобилизира ресурси и да ги превърне в продукти, търсени на пазара. Подходящ начин за измерване на производителността на предприятието е чрез производителността на труда по отношение на добавената стойност от фирмата, т.е. какъв е размерът на добавената стойност на 1 служител. Както и по отношение на предходния индикатор, акцент е поставен върху изменението на показателя в резултат на получения грант:

$$\Delta LP_{EU \text{ grant}} = \frac{\frac{ALC_{ag} + AE_{ag} + ADA_{ag}}{ANE_{ag}} - \frac{ALC_{bg} + AE_{bg} + ADA_{bg}}{ANE_{bg}}}{\frac{ALC_{bg} + AE_{bg} + ADA_{bg}}{ANE_{bg}}}$$

където:

$\Delta LP_{EU \text{ grant}}$  - ръст на производителността на труда в резултат на гранта;

$ALC_{ag}$  - средни разходи за труд след гранта;

$AE_{ag}$  - средна печалба след гранта;

$ADA_{ag}$  - средна амортизация и обезценка след гранта;

$ANE_{ag}$  - среден брой на заетите след гранта;

$ALC_{bg}$  - средни разходи за труд преди гранта;

$AE_{bg}$  - средна печалба преди гранта;

$ADA_{bg}$  - средна амортизация и обезценка преди гранта;

$ANE_{bg}$  - среден брой на заетите преди гранта.

Финансовите резултати на предприятието са съществен критерий за конкурентоспособността му. Финансовото представяне е важно не само от гледна точка на възвръщаемостта за инвеститора, но също така и по отношение на възможността на предприятието да се развива - да привлича по-високо квалифицирани служители, да осигурява по-добро оборудване, технологии и ресурси, да въвежда иновации и да подобрява конкурентоспособността на продукцията си. Индикатори за финансовите резултати са възвръщаемостта на активите и ръста на печалбата преди лихви и данъци (ЕБИТ). Възвръщаемостта на активите е директно свързана с фокуса на настоящото изследване предвид разглежданите предприятия, получили безвъзмездна помощ за технологично обновление, т.е. придобиване на активи. Двата индикатора за финансови резултати ще имат еднакво тегло при определяне на стойността на критериите за финансови резултати.

$$\Delta EBIT_{EU \text{ grant}} = \frac{\text{averageEBIT}_{ag} - \text{averageEBIT}_{bg}}{\text{averageEBIT}_{bg}}$$

където:

$\Delta EBIT_{EU \text{ grant}}$  - ръст на ЕБИТ в резултат на гранта;

$\text{averageEBIT}_{ag}$  - средна ЕБИТ след гранта;

$\text{averageEBIT}_{bg}$  - средна ЕБИТ преди гранта.

$$\Delta ROA_{EU \text{ grant}} = \frac{\text{averageROA}_{ag} - \text{averageROA}_{bg}}{\text{averageROA}_{bg}}$$

където:

$\Delta ROA_{EU \text{ grant}}$  - ръст на възвръщаемостта на активите в резултат на гранта;

$\text{averageROA}_{ag}$  - средна възвръщаемост на активите след гранта;

$\text{averageROA}_{bg}$  - средна възвръщаемост на активите преди гранта.

Растежът на предприятието е друг важен критерий за конкурентоспособността на предприятието. Фирмата притежава конкурентно предимство, ако успява да увеличи пазарния си дял. Ето защо пазарният дял предоставя съществена информация за пазарната позиция на предприятието в сравнение с неговите конкуренти. Пазарният дял на предприятието е изчислен чрез разделяне на приходите на предприятието към общите приходи в икономиката за типа продукти, съответстващ на кода от Националния класификатор на икономическите дейности на разглежданата фирма.

$$\Delta MS_{EU \text{ grant}} = \frac{AMS_{ag} - AMS_{bg}}{AMS_{bg}}$$

където:

$\Delta MS_{EU \text{ grant}}$  - ръст на пазарния дял в резултат на гранта;

$AMS_{ag}$  - среден пазарен дял след гранта;

$AMS_{bg}$  - среден пазарен дял преди гранта.

Иновационният капацитет на предприятието определя потенциала за бъдещо развитие и повишаване на конкурентоспособността. Този критерий дава представа за възможностите на предприятието да се приспособява към пазарните промени и да осъществява напредък в научен, технологичен и организационен аспект. Иновационният капацитет на предприятието може да се измери чрез обема на капитализираните разходи за иновации. Ето защо за индикатор за този критерий може да бъде възприет ръстът на съотношението между нематериалните активи на предприятието, свързани с научно-развойна дейност и патенти, търговски марки и др. към общите дълготрайни активи.

$$\Delta \frac{I}{FA}_{EU \text{ grant}} = \frac{\text{average} \frac{I}{FA}_{ag} - \text{average} \frac{I}{FA}_{bg}}{\text{average} \frac{I}{FA}_{bg}}$$

където:

$\Delta \frac{I}{FA}_{EU \text{ grant}}$  - ръст на иновационните нематериални активи към дълготрайните материални активи в резултат на гранта;

$\text{average} \frac{I}{FA}_{ag}$  - средна стойност на иновационните нематериални активи към дълготрайните материални активи след гранта;

$\text{average} \frac{I}{FA}_{bg}$  - средна стойност на иновационните нематериални активи към дълготрайните материални активи преди гранта.



Друг критерий за конкурентоспособността на предприятието е производствената и пазарната гъвкавост на предприятието. От една страна, този индикатор взема предвид техническия, технологичния и организационен капацитет на предприятието да приспособи продуктовия си микс и обема на производство към пазарната ситуация. От друга страна, търговската гъвкавост на предприятието отразява възможността фирмата да реализира приходи и ефикасно да поддържа отношения със своите контрагенти - клиенти и доставчици. Индикатор за измерване на производствената и пазарната гъвкавост на предприятието е обръщаемостта на краткотрайните активи и задължения на предприятието (паричен цикъл) на предприятието. Обръщаемостта показва възможността на предприятието да намалява потребността си от оборотен капитал чрез съкращаване на сроковете за инкасиране на вземания и увеличаване на сроковете за изплащане на задълженията. Поради факта, че паричният цикъл се изчислява като сбор на обръщаемостта в дни на вземанията и материалните запаси, намален с обръщаемостта на задълженията, по-високата стойност на индикатора сигнализира за по-ниска конкурентоспособност. Ето защо индикаторът следва да бъде взет с обратен знак.

$$-\Delta MC_{EU\ grant} = -\left(\frac{\text{average}MC_{ag} - \text{average}MC_{bg}}{|\text{average}MC_{bg}|}\right)$$

където:

$-\Delta MC_{EU\ grant}$  - ръст на паричния цикъл в резултат на гранта;

$\text{average}MC_{ag}$  - среден паричен цикъл след гранта;

$\text{average}MC_{bg}$  - среден паричен цикъл преди гранта;

$|\text{average}MC_{bg}|$  - абсолютна стойност на средния паричен цикъл преди гранта.

При определяне на крайната стойност на ръста на конкурентоспособността -  $\Delta CG_{EU\ grant}$  - на всички 6 критерия е дадено еднакво тегло от приблизително 16.6667%. Ръстът на конкурентоспособността се измерва в проценти. По-високата стойност на крайния резултат означава по-висока конкурентоспособност на предприятието в резултат на получения грант за технологична модернизация по ОПРКБИ. Отрицателната стойност в крайния резултат означава намаление на конкурентоспособността на предприятието след получаване на гранта.

$$\Delta CG_{EU\ grant} = 16.667\% \times \left( \Delta M_{EU\ grant}^{EBITDA} + \Delta LP_{EU\ grant} + 50\% \times \Delta EBIT_{EU\ grant} + 50\% \times \Delta ROA_{EU\ grant} + \Delta MS_{EU\ grant} + \Delta \frac{I}{FA}_{EU\ grant} - \Delta MC_{EU\ grant} \right)$$

Моделът за измерване на ръста на конкурентоспособността е алтернатива на най-разпространения подход за анализ на резултатите от подпомагането от фондовете на ЕС, който взема предвид единствено сумата на усвоените средства. Поради хетерогенността в академичните разбирания за понятието „конкурентоспособност“ и неговата многоаспектност моделът не може да отрази всички научни виждания. За разлика от оригиналния модел на Велев, настоящият модел не представлява инструмент за вземане

на решения от страна на мениджмънта на предприятието, а е създаден, за да анализира ефектите от провеждането на публичните политики за насърчаване на предприемачеството чрез подпомагане от европейските структурни и инвестиционни фондове.

Моделът ограничава простора за субективни интерпретации, като се концентрира върху количествена информация. Ето защо извън обхвата му са качествените източници на информация относно конкурентоспособността на предприятието като организацията на фирмата, стратегията за бизнес развитие, маркетинговата политика и т.н. Моделът се фокусира върху процесите вътре в предприятието, но отразява и неговата конкурентна позиция чрез индикатора за ръст в пазарния дял. Моделът е приложен за анализ на ръста на конкурентоспособността за периоди в миналото. Той може да бъде приложен със закъснение от 2-3 години след реализацията на дадена грантова схема, тъй като е необходим период от време след изпълнението на проекта за получаване на по-достоверна картина относно изменението на конкурентоспособността.

Хипотезата в настоящото изследване е, че ръстът на конкурентоспособността на предприятието в резултат на получената безвъзмездна помощ за придобиване на оборудване следва да бъде близка до съотношението между подкрепената инвестиция по грантовата схема и размера на дълготрайните активи преди старта на проекта.

$$\Delta CG_{EU \text{ grant}} \approx \frac{\text{Допустими разходи по проекта}}{\text{Дълготрайни активи след получаване на гранта}}$$

Това предположение може да бъде подкрепено от множество аргументи. Технологичното обновление влияе пряко или косвено на всички описани критерии за конкурентоспособност. Закупуването на ново оборудване и неговото въвеждане повишава конкурентоспособността на продукцията чрез намаляване на производствените разходи, повишаване на енергийната ефективност и намаляване на разходите за суровини. Производителността на предприятието също е значително повлияна от технологичното обновление. С новите активи предприятието може да произвежда по-голям обем от продукция за по-кратко време, като същевременно делът на ръчната работа намалява поради автоматизацията на процесите.

В резултат на повишената конкурентоспособност на продукцията и нарасналата производителност на предприятието, следва пазарният дял на фирмата също да се повиши в резултат на изпълнението на проекта, подкрепен от фондовете на ЕС. Изпълнението на проекта следва да оказва въздействие и на иновационния потенциал на предприятието, тъй като допустимите разходи по проектите за технологична модернизация обхващат също разходи за придобиване на нематериални активи като софтуер, лицензи, патенти и т.н.

Обновлението на производственото оборудване може да въздейства и на паричния цикъл на предприятието. В резултат на технологичните подобрения производственият процес може да бъде контролиран по-прецизно и да бъде приспособен в по-голяма степен към условията на пазара. Това позволява намаление на материалните запаси и следователно, подобрение на паричния цикъл.

## **Стартов сигнал: Емпирично изследване на извадка от бенефициенти**

След като е определена дисциплината и измервателните уреди са приготвени, стартът на състезанието може да бъде даден. Настоящата студия си поставя за цел да определи дали и в каква степен изпълнението на проект, подкрепен с безвъзмездна помощ по ОПРКБИ, води до повишаване на конкурентоспособността на предприятието. Обектът на изследването е грантова схема 2.1.4. „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“, която се осъществява в периода 2009-2010 г. Преобладаващата част от договорите за предоставяне на безвъзмездна помощ са подписани през юли 2009 г. Времевият период на прилагане на схемата позволява набавянето на достатъчно счетоводни данни за анализирани на ръста на конкурентоспособността преди и след предоставяне на гранта.

Схема 2.1.4. предвижда предоставяне на безвъзмездна помощ в размер на 35 млн. евро на допустими предприятия от секторите: преработваща промишленост (с изключение на преобладаващата част от подотраслите на хранителната индустрия и производството на напитки), информационни и комуникационни технологии, както професионални дейности и научни изследвания. След успешна реализация на проектите се предоставя безвъзмездна помощ в размер на до 65% от общите допустими разходи по проекта, но не повече от 1 млн. лева. Сред допустимите разходи попадат закупуването и въвеждане в експлоатация на ново оборудване, включително хардуер, както и придобиване на нематериални активи като софтуер за управление на производството, приложения за дизайн, патенти, лицензи, ноу-хау и др. Дейностите по проекта следва да са свързани със стартиране на нова дейност от предприятието и/или увеличаване на обхвата на настоящата дейност и/или разширяване на асортимента и/или фундаментална промяна на производствения процес (Министерство на икономиката и енергетиката, 2008). Съгласно данните от Информационната система за управление и наблюдение по схемата са подписани 172 договора за безвъзмездна помощ за прилагане на одобрени проектни предложения, от които успешно са приключени 112 броя.

Количественото изследване обхваща случайна извадка от 12 предприятия, които представляват приблизително 10% от бенефициерите с успешно реализирани проекти. Източникът на списъка на бенефициерите и данните относно техните проекти, инвестиционни разходи, получена безвъзмездна помощ е публичната част на Информационната система за управление и наблюдение. За извадката от бенефициери от Търговския регистър е набрана счетоводна информация (счетоводни баланси и отчет за приходите и разходите) за периода от 2007 г. до 2012 г. За изчисляване на стойностите на индикаторите за конкурентоспособност е приложена рекласификация на данните съгласно функционалния метод, поставящ акцент върху същността на отделните компоненти от счетоводните документи.

В допълнение към годишните финансови отчети на предприятията от Търговския регистър е получена информация относно кода на предприятието съгласно Националния класификатор на икономическите дейности (НКИД). Чрез кода по НКИД е определен пазарният дял на предприятието, пресметнат на основата на годишните данни за реализираните обеми и приходи от продуктови подкатегории съгласно НКИД, които се публикуват от Националния статистически институт. Пазарният дял за дадена година е изчислен чрез разделяне на приходите от продажби на съответното предприятие към общите

реализирани приходи в икономиката за основния тип продукти на фирмата. Данните относно средносписъчния брой на персонала на предприятията, необходим за пресмятане на производителността на труда, са изведени от базите данни на информационните системи Апис и Лакорда. Изследването прави разлика между 2 периода от счетоводната история на предприятията - преди и след получаване на гранта. Макар че бенефициерите не получават гранта по схемата едновременно, всички предприятия започват въвеждането на новото оборудване през 2010 г., като новите активи са осчетоводени през тази финансова година. Ето защо за целите на настоящата студия периодът преди получаване на гранта обхваща финансовите 2007 г., 2008 г. и 2009 г., а като период след получаване на гранта са анализирани 2010 г., 2011 г. и 2012 г. При определяне на съотношението между размера на инвестиционния проект и дълготрайните активи на предприятието е използван обемът на активите на фирмите към 31.12.2009 г., тъй като това е последната година преди получаване на безвъзмездната помощ.

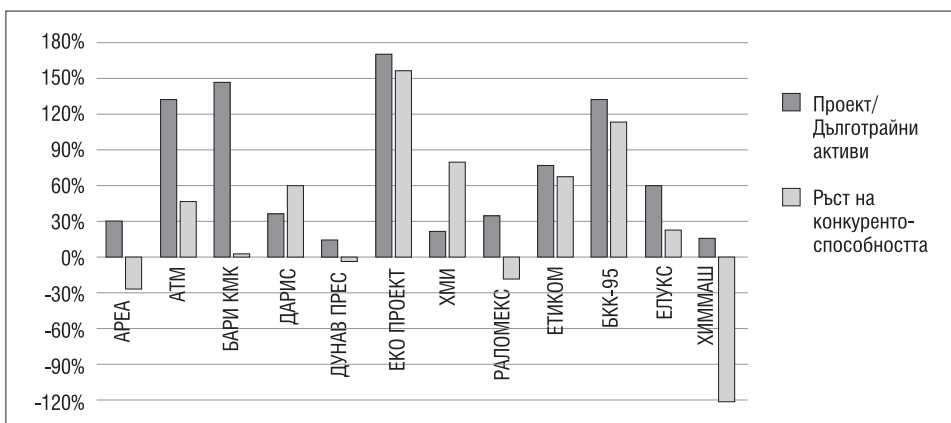
### Фотофиниш: Резултати от емпиричното изследване

Основната цел на спортните състезания е излъчването на победител. В тази секция от студията ще бъде изяснено дали бенефициентите имат полза по отношение на тяхната конкурентоспособност от изпълнението на проекти по ОПРКБИ. В таблица 1 е предоставена информация относно анализираните предприятия. Извадката включва 12 промишлени предприятия, от които 4 са малки предприятия, а останалите се категоризират като средни предприятия.

ФИРМА	КОД по НКИД	ИКОНОМИЧЕСКА ДЕЙНОСТ	БРОЙ НА ПЕРСОНАЛА					
			2012	2011	2010	2009	2008	2007
ЕТ БОЖИДАР ХРИСТОВ - ДАРИС	15.20	Производство на обувки	86	67	79	85	98	99
ДУНАВ ПРЕС АД	18.12	Печатане на други издания и печатни продукти	152	141	114	154	151	219
ЕКО ПРОЕКТ ООД	22.21	Производство на листове, плочи, тръби и профили от пластмаси	26	21	19	19	18	14
ХИГИЕННО-МЕДИЦИНСКА ИНДУСТРИЯ АД	20.59	Производство на други химични продукти, неклассифицирани другаде	87	70	72	88	96	78
РАЛОМЕКС АД	28.30	Производство на машини за селското и горското стопанство	98	91	95	96	98	90
ЕТИКОМ ООД	25.12	Производство на метална дограма	68	67	72	76	76	74
БКК 95 ООД	31.09	Производство на други мебели	182	201	192	192	190	190
ЕЛУКС ООД	27.40	Производство на лампи и осветители	44	41	40	41	35	30
ХИММАШ АД	25.29	Производство на цистерни, резервоари и контейнери от метал	174	132	147	194	197	177

**Таблица 1: Профил на предприятията от извадката**  
(източник: Търговски регистър, Апис, Лакорда)

В Таблица 2 са представени резултатите от емпиричното изследване, като те в известна степен потвърждават само частично хипотезата за съпоставимост на ръста на конкурентоспособността със съотношението между инвестиционните разходи по проекта и дълготрайните активи на фирмата преди получаване на гранта. Пет от анализирания предприятия (ЕТ „Божидар Христов - Дарис“, „Еко проект“ ООД, „Етиком“ ООД, „БКК 95“ ООД и само частично „Дунав прес“ АД) потвърждават изходното предположение. В допълнение, едно предприятие („Хигиенно-медицинска индустрия“ АД) отбелязва съществен ръст на конкурентоспособността (89%) в сравнение с относителния размер на осъществения проект (22% от размера на активите). Конкурентоспособността на 4 предприятия се влошава в периода след изпълнение на проекта. Други 3 предприятия отбелязват подобрена конкурентоспособност, но ръстът не е пропорционален на извършената инвестиция.



**Фигура 1: Ръст на конкурентоспособността спрямо инвестиционния размер на проекта**  
(Източник: собствени изчисления на автора)

Количественото изследване демонстрира влошаване на някои от индикаторите за конкурентоспособността след получаване на гранта. В преобладаващата част от случаите показателите за конкурентоспособността на продукцията и финансовите резултати показват негативна тенденция. Следва да се отчита фактът, че тези резултати могат да бъдат свързани с външни за предприятието фактори като макроикономическата среда. Особено ясно това проличава при сравнение между ръста на маржа на EBITDA след получаването на гранта и пазарния дял.

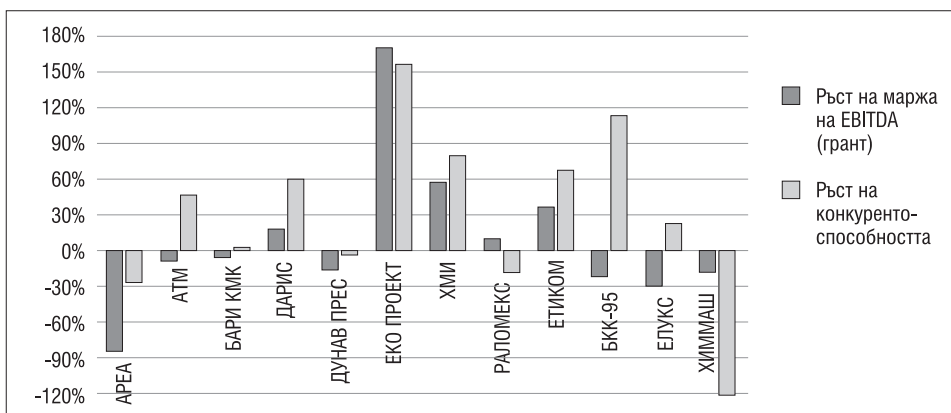
Пазарният дял нараства при три четвърти от бенефициерите, докато маржът на EBITDA намалява в 60% от случаите. Подобряването на пазарния дял означава, че предприятието расте по-бързо спрямо своите конкуренти. Ето защо може да бъде направено заключението, че новото оборудване води до по-висока конкурентоспособност на продукцията, но икономическата среда е неблагоприятна. В резултат, предприятията реализират по-малки количества при по-ниски цени, което води до намаляване на маржа на EBITDA.

**Таблица 2: Резултат от емпиричното изследване на 12 бенефициери по грантова схема „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“ (Източник: собствени изчисления на автора)**

Индикатор	АРЕА	АТМ	БАРИ КМК	ДА- РИС	ДУНАВ ПРЕС	ЕКО ПРОЕКТ	ХМИ	РАЛО- МЕКС	ЕТИ- КОМ	БКК-95	ЕЛУКС	ХИМ- МАШ
Среден марж на ЕВТДА (преди гранта)	39.21%	29.74%	21.76%	34.16%	11.20%	12.79%	19.53%	14.37%	20.14%	21.86%	22.76%	9.68%
Среден марж на ЕВТДА (след гранта)	6.25%	27.24%	20.60%	40.40%	9.41%	34.45%	30.91%	15.79%	27.37%	17.18%	16.27%	7.98%
Ръст на маржа на ЕВТДА в резултат на гранта	-84.05%	-8.40%	-5.35%	18.26%	-15.98%	169.30%	58.23%	9.92%	35.88%	-21.39%	-28.55%	-17.57%
Средна производителност на труда (преди гранта), хил. лв.	31.76	13.61	5.20	6.47	13.68	11.56	13.80	17.69	9.14	16.56	22.33	5.41
Средна производителност на труда (след гранта), хил. лв.	15.41	25.29	6.78	13.71	13.98	29.91	32.71	21.00	14.18	19.63	34.81	5.52
Среден ръст на производителността в резултат на гранта	-51.48%	85.81%	30.45%	112.03%	2.17%	158.74%	136.96%	18.73%	55.03%	18.58%	55.85%	2.09%
Средна възвръщаемост на активите (преди гранта)	32.08%	57.06%	14.20%	11.66%	-2.10%	10.03%	17.85%	20.74%	68.87%	125.64%	18.66%	15.39%
Средна възвръщаемост на активите (след гранта)	-1.29%	40.25%	0.23%	20.37%	3.50%	55.92%	15.05%	7.29%	39.82%	74.15%	15.91%	4.63%
Ръст на възвръщаемостта на активите в резултат на гранта	-104.03%	-29.46%	-98.36%	74.71%	-266.87%	457.38%	-15.69%	-64.86%	-42.18%	-40.99%	-14.77%	-68.62%
Средна ЕВТ (преди гранта), хил. лв.	853	455	149	324	-281	120	761	577	785	2825	489	712

Индикатор	АРЕА	АТМ	БАРИ КМК	ДА- РИС	ДУНАВ ПРЕС	ЕКО ПРОЕКТ	ХМИ	РАЛО- МЕКС	ЕТИ- КОМ	БКК-95	ЕЛУКС	ХИМ- МАШ
Средна ЕВТ (след гранта), хил. лв.	-23	613	10	561	469	871	884	329	899	2168	692	425
Ръст на ЕВТ в резултат на гранта	-102.70%	34.82%	-93.30%	73.33%	-266.79%	626.11%	16.16%	-43.07%	14.52%	-23.24%	41.68%	-40.26%
Среден пазарен дял (преди гранта)	0.32%	3.82%	1.16%	1.53%	5.66%	0.60%	17.50%	17.83%	2.39%	5.50%	13.06%	15.61%
Среден пазарен дял (след гранта)	0.21%	5.11%	1.31%	1.94%	8.18%	0.96%	20.86%	12.86%	4.00%	6.11%	38.22%	12.23%
Ръст на пазарния дял в резултат на гранта	-34.96%	33.71%	13.34%	27.04%	44.56%	61.34%	19.18%	-27.86%	67.61%	11.12%	192.71%	-21.61%
Нематериални активи (преди гранта)	0.00%	11.11%	0.77%	0.00%	0.20%	0.00%	0.49%	0.42%	0.16%	1%	0.07%	9.09%
Нематериални активи (след гранта)	0.00%	32.03%	0.80%	0.00%	0.69%	0.00%	1.73%	0.33%	0.36%	5%	0.10%	6.02%
Ръст на нематериалните активи в резултат на гранта	0.00%	188.29%	4.10%	0.00%	251.95%	0.00%	256.21%	-22.88%	130.78%	734.30%	39.48%	-33.73%
Паричен цикъл (преди гранта)	119	55	144	51	143	69	-54	99	-38	29	89	17
Паричен цикъл (след гранта)	21	49	39	-26	126	20	-72	155	-114	33	37	121
Подобрение на паричния цикъл в резултат на гранта	82.42%	11.50%	73.23%	151.14%	11.97%	70.66%	33.34%	-57.54%	199.83%	-11.36%	58.89%	-623.11%
Размер на проекта към активи	31%	133%	148%	37%	14%	171%	22%	34%	77%	133%	60%	16%
<b>Ръст на конкуренто- способността</b>	<b>-26%</b>	<b>47%</b>	<b>1%</b>	<b>59%</b>	<b>-3%</b>	<b>157%</b>	<b>81%</b>	<b>-18%</b>	<b>68%</b>	<b>115%</b>	<b>24%</b>	<b>-121%</b>

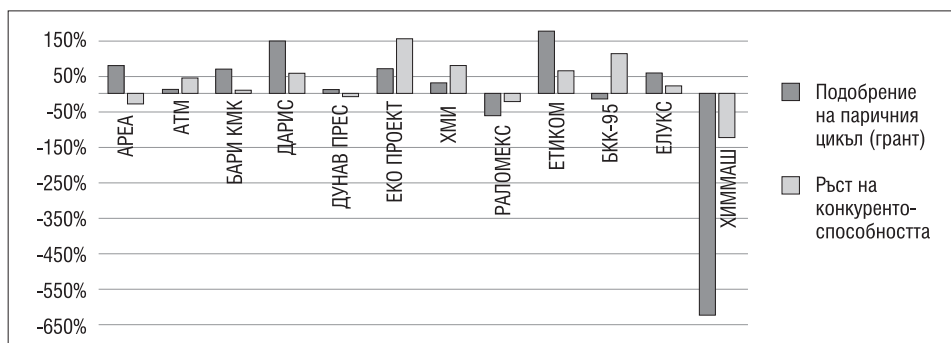




**Фигура 2: Ръст на конкурентоспособността в съпоставка с ръста на маржа на ЕБИТДА в резултат на гранта**  
(Източник: Собствени изчисления на автора)

Аналогична е ситуацията и по отношение на индикаторите за финансови резултати. Възвръщаемостта на активите след получаването на гранта се влошава в 83% от случаите. Причината за това следва да се търси в икономическата среда, която води до забавяне на продажбите и намаляване на маржовете. Допълнителен фактор, засилващ този ефект, е повишаването на размера на инвестирания капитал (сбор от дълготрайните активи и оборотния капитал).

Същевременно технологичното обновление има безспорен положителен ефект върху производителността на труда, като при над 80% от анализиранияте предприятия е налице отчетливо повишение по отношение на този индикатор. Емпиричното изследване демонстрира впечатляващи резултати по отношение на подобряването на паричния цикъл след получаването на гранта. В три четвърти от случаите паричният цикъл се подобрява. Въпреки това положителните стойности на този индикатор не могат да бъдат отдавани изцяло на осъществения проект. Подобреният паричен цикъл се дължи главно на влошената икономическа среда и съответно - удължените периоди за разплащания с доставчици.



**Фигура 3: Ръст на конкурентоспособността в съпоставка с подобрието на паричния цикъл в резултат на гранта**  
(Източник: собствени изчисления на автора)

Количественият анализ потвърждава връзката между изпълнението на проект за технологична модернизация и повишаването на иновационния капацитет на предприятията. Въпреки че размерът на дълготрайните нематериални активи, които представляват потенциал за иновации, остава твърде нисък, налице е обща положителна тенденция към нарастване на нематериалните активи към общата сума на дълготрайните активи. Все пак обаче остава отворен въпросът дали тези неособено значителни инвестиции биха могли да имат значително въздействие върху способността на фирмите да създават и въвеждат иновации.

## **Разбор след състезанието: Изводи от емпиричното изследване**

След края на всяко състезание спортистът получава наставления от своя треньор с оглед извеждане на поуки от представянето му. Настоящият раздел от доклада представя заключенията от направеното количествено проучване. Емпиричното изследване демонстрира, че изпълнението на проект за технологична модернизация има положително влияние върху конкурентоспособността на бенефициерите. Използваният модел показва, че повишението на нивото на конкурентоспособността следва в идеалния случай да бъде близко до съотношението между инвестиционния размер на проекта и дълготрайните активи.

Количественият анализ подчертава важността на подбора на проекти и на предприятията бенефициери. В някои случаи ОПРКБИ е финансирала проекти на фирми без достатъчен потенциал за подобрене на конкурентоспособността.

Безвъзмездната помощ за осъществяване на технологична модернизация катализира подобряването на конкурентоспособността, но тя не може да разреши проблемите в предприятията, които изпитват затруднения.

Ето защо е необходимо в програмите за подпомагане на бизнеса да бъдат заложи ясни цели и количествено измерими индикатори, които да бъдат преследвани при тяхната реализация. Наличието на конкретни очаквания към въздействието на програмите за предоставяне на безвъзмездна помощ ще спомогне за задаването на адекватни технически и финансови изисквания към кандидатите за безвъзмездна помощ. По този начин ефективността на управление на публичния ресурс ще се повиши, тъй като той ще бъде предоставен за подпомагане на предприятията с най-висок потенциал.

В допълнение, емпиричните резултати показват, че грантовете далеч не са единственият фактор за подобряване на конкурентоспособността на предприятията. Значително влияние върху конкурентоспособността оказва икономическата среда, в която предприятието функционира.

Въпреки че предоставянето на инвестиционна подкрепа на предприятията оказва положително влияние за насърчаване на предприемачеството, грантовите схеми не могат да заменят необходимостта от целенасочени усилия за подобряване на бизнес средата.

### **Използвана литература:**

1. Garelli, S. (2006). Competitiveness of nations: the Fundamentals. IMD Yearbook.
2. Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, March - April 1990, стр. 73-91.
3. World Economic Forum. (2014). The Global Competitiveness Report 2014-2015. Geneva.
4. Андрианов, В. (2000). Россия в мировой экономике: сравнительная конкурентоспособность. Международная жизнь, 118-133.
5. Велев, М. (2004). Оценка и анализ на фирмената конкурентоспособност. София: Софтрейд.
6. Министерство на икономиката и енергетиката. (2008). Насоки за кандидатстване по открита процедура за конкурентен подбор на проекти с определен срок за кандидатстване: BG161PO003-2.1.4 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“.
7. Петков, В. (2012). Конкурентоспособност на българското селско стопанство в рамките на единния пазар на Европейския съюз. София: Университет за национално и световно стопанство.
8. Информационна система за управление и наблюдение на Структурните инструменти на ЕС в България, достъпна на <http://umispublic.government.bg/>, последно посетена на 25 май 2015 г.
9. Търговски регистър, достъпен на <http://brra.bg/>, последно посетен на 25 май 2015 г.
10. Национален статистически институт. Данни, агрегирани по продуктови подкатегории на класификацията на продуктите по икономически дейности (НКИД-2008) за периода 2007-2012 г.
11. Информационна система Апис
12. Информационна система Лакорда

# Политически и икономически пречки пред България за участие в механизма на обменни курсове (ERM II)

Христо Панев

*„Решението за създаване на еврозоната беше в най-висша степен политическо. От еврозоната се очакваше да доведе до по-тясна интеграция не само на икономическо, но и на политическо ниво.“<sup>1</sup>*

Ламберто Дини<sup>2</sup>

**Абстракт:** Присъединяването на държава - членка на ЕС, към еврозоната е задължително предшествано от участие в ERM II за период не по-малък от две години. Договорът за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) не предвижда критерии, съгласно които държава членка може да се включи в ERM II. В настоящия доклад са изследвани причините, поради които България все още не участва в ERM II. Анализирани са публични позиции на българските институции, информация от преговорите за присъединяване към ЕС, официални документи на ЕС и на Република България, както и официална информация за основни икономически показатели. До присъединяването към ЕС българските институции действат уверено в посока участие в ERM II и еврозоната. Сключено е и споразумение, което да регламентира отговорностите на отделните институции. След присъединяване към ЕС се отправят противоречиви публични послания за намеренията на България и за предприетите действия. На институционално ниво позицията остава непроменена до 2012 г., когато за пръв път от конвергентната програма отпада текстът, съдържащ изрично намерение за възможно най-бързо присъединяване към еврозоната. Някои от пречките за присъединяването на България към еврозоната са икономическите проблеми, водещи до отклонение от референтните стойности по маастрихтските критерии, несъответствие с изискванията за правна конвергенция и натрупващо се недоверие

<sup>1</sup> Neuger, James. Euro Breakup Talk Increases as Germany Loses Proxy. In: Bloomberg.com [онлайн]. 2010. [Прегледано на 29.04.2015]. Достъпно от: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-05-14/euro-breakup-talk-increases-as-germany-sees-greece-becoming-currency-proxy>, превод на автора.

<sup>2</sup> Ламберто Дини е италиански политик и икономист - генерален директор на Banca d'Italia (Централната банка на Италия) от 1979 до 1994 г. Заема поредица от висши политически постове в италианското правителство през 90-те години на миналия век - министър на финансите (1994-1996), министър на правосъдието (1995-1996), министър на външните работи (1996-2001), а през периода 1995-1996 г. съвместява заеманите постове и с този на министър-председател на Италия.

*от страна на европейските институции към финансовите регулатори в България. Друга част от пречките могат да се характеризират като политически и стоящи извън обхвата на маастрихтските конвергентни критерии.*

**Ключови думи:** *ERM II, еврозона, конвергенция, икономически и паричен съюз*

След вътрешнополитическите промени през 1989 г. България поема нов курс на външнополитическа преориентация. Притегателен център и национални приоритети стават НАТО, Европейските общности и Съвета на Европа, до съвсем скоро преди това определяни като „агресивния военно-политически съюз“<sup>3</sup>, „държавномонополистична организация“<sup>4</sup> и „организация, ...създадена... с цел да се консолидират силите на капиталистическа Европа за борба с демокрацията и социализма“<sup>5</sup>.

Ако от днешна гледна точка свързването на последните 25 години от историята на България с европейската интеграция се приема за даденост, следва да се има предвид, че през зимата на 1990 г. това не изглежда нито естествено следствие от вътрешнополитическите промени, нито абсолютно необходимо и неизбежно. В раздираната от остри вътрешни политически противоречия държава, с граждани, заети с оцеляването си в бушуващата всеобхватна икономическа и социална криза, малцина мислят сериозно по въпроса за членство в тогавашните Европейски общности и действителна външнополитическа преориентация на доскорошния съветски сателит. Основни фактори, позволяващи това, са колапсът на СССР и системата му от сателитни държави в Източна и Централна Европа, променил радикално баланса между великите сили в Европа. На национално ниво, обаче, като основа за тази външнополитическа преориентация служи едно слабо известно решение на VII Велико народно събрание, взето без обсъждане и някак между другото минути преди закриването на седемдесет и шестото му заседание в последния работен ден преди Коледа 1990 г.<sup>6</sup> С него Великото народно събрание задължава Министерския съвет в най-кратки срокове да внесе в Съвета молба за членство в ЕО. Водени от научното откритие на проф. Кожухаров<sup>7</sup>, че „веднага не значи тутакси“, пет години по-късно, през декември 1995 г., Министерският съвет и Народното събрание вземат решения за подаване на официална молба за членство в Европейските общности, а още 4 години по-късно - на 10.12.1999 г., Европейският съвет взема решение за започване преговорите за присъединяване на България към ЕС. Преговорите за членство на Република България в ЕС приключват през декември 2004 г. и на 25.04.2005 г. е подписан Договор за присъединяване.

<sup>3</sup> Иванова, М., Минков, М., Пеовска, Е., Попов, Г., Кратък политически речник, изд. Партиздат, София, 1974 г. с. 179;

<sup>4</sup> Пак там, с. 178;

<sup>5</sup> Пак там, с. 181;

<sup>6</sup> Parliament.bg, 1990, Народно събрание на Република България - Стенограми от пленарни заседания. [онлайн]. 1990. [Прегледан на 29.04.2015]. Достъпно от: <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/3/ID/3295>

<sup>7</sup> Александър Георгиев Кожухаров - професор по гражданско право в СУ „Св. Климент Охридски“, 09.12.1907-15.08.1974, София

Очевидно е, че ходът на външнополитическата преориентация нито е еднакво интензивен, нито може да бъде определен като еднопосочен. Твърде често както определящите го фундаментални процеси, така и съпътстващите го обществено-политически явления се развиват встрани от публичното пространство - или negliжирани от водещите политици, медиите и учени, или останали в сянката на дълбоките икономически проблеми, доминиращи дневния ред на обществото. Твърде често през тези 25 години българските държавни институции са излъчвали противоречиви, а понякога - и откровено неверни сигнали към обществото за своите намерения и действия на международната политическа сцена.

Ако до 2007 г. българската държава имаше ясно очертани национални приоритети във външнополитическо отношение, след постигането им и присъединяването последователно към НАТО и ЕС институционалните послания за целите и средствата на външната политика станаха все по-разнопосочни и все по-неясни. Причините за това са различни и варират от неумело представяне на участието на България във формирането и реализирането на отделните политики на ЕС през умишлено изкривяване на реалността за целите на вътрешнополитическия пиар до прозаична неспособност за формиране и отстояване на адекватни национални позиции и пълноценно участие в политическия живот на ниво институции на ЕС.

Част от примерите в това отношение са действията на България по присъединяване към шенгенските споразумения, някои тежки провали при изпълнение на политиките на ЕС в областите околна среда и енергетика, правосъдие и вътрешен ред, конкуренция и държавни помощи, борба с измамите при изразходване бюджета на ЕС, телекомуникации, селско стопанство, регионална политика, намерили отражение в остро критични доклади по Механизма за сътрудничество и проверка, наказателни процедури по чл. 258 от ДФЕС, временно спиране на финансирането от фондовете, свързани с регионалната политика на ЕС, отлагане на присъединяването на България към режима на свободно движение, регламентиран от шенгенските споразумения.

С особена неяснота и непоследователност се отличават публичните заявки на българските институции в областта на икономическия и паричен съюз и по-конкретно - по отношение на присъединяване на държавата към еврозоната. Непосредствено преди присъединяване на България към ЕС, в края на 2006 г., министърът на финансите Пламен Орешарски заявява, че до три месеца след присъединяване на България към ЕС, страната ще се включи и в ERM II.<sup>8</sup> На 1 март 2007 г., само два месеца след присъединяването на България към ЕС, финансовият министър вече е променил позицията си и заявява: „Първата възможна дата за влизането на България в еврозоната е 2010 г., затова към настоящия момент тя не е първи приоритет на правителството.“<sup>9</sup>

В началото на декември 2009 г. на международна кръгла маса, организирана от сп. „Економист“, българският премиер твърди: „Като стратегическа цел в момента

<sup>8</sup> Йорданов, Борислав. България влиза в ERM II до три месеца. В: [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg) [онлайн]. [Прегледан на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.dnevnik.bg/biznes/2007/01/29/307862\\_bulgariia\\_vliza\\_v\\_erm\\_do\\_tri\\_meseca/](http://www.dnevnik.bg/biznes/2007/01/29/307862_bulgariia_vliza_v_erm_do_tri_meseca/)

<sup>9</sup> Стайков, Калоян. Отдалечаване от €. Кеш [онлайн]. 2008. р. 5. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.cash.bg/6-9.pdf>

гоним еврозоната. Целта ни е след 2,5-3 години да бъдем част от нея<sup>10</sup>. В същото време управителят на БНБ Иван Искров отказва да се ангажира с прогноза за момента на присъединяване, като сочи, че към онзи момент България не може да влезе дори и в ERM II, като причините за това са „по-скоро политически, отколкото икономически“.<sup>11</sup>

Два месеца по-късно, през февруари 2010 г., на пресконференция за медиите финансовият министър публично опровергава мнението на министър-председателя, че „влизането в еврозоната ще се окаже трудно постижима цел за следващите 2-3 години.“<sup>12</sup> Тогава Симеон Дянков заявява: „Устремно вървим към ERM II. Дори и днес имах неформална среща с всички посланици от ЕС, за да ги информирам и по конвергентната програма, и въобще как вървим. Чакам с нетърпение отговор на Европейската комисия за конвергентната програма.“<sup>13</sup> Само още два месеца по-късно на пресконференция в Министерския съвет, в която участва и вицепремиерът и министър на финансите Симеон Дянков, министър-председателят заявява „Официално се отказваме от кандидатстване в ERM II.“<sup>14</sup> На 23 ноември същата година в интервю за CNN финансовият министър заявява „Вероятно е България да кандидатства за ERM II през втората половина на 2011 г.“<sup>15</sup>, а през юли 2011 г. отново пред същия телевизионен канал казва: „Еврозоната е в криза, не искаме да влезем сега.“<sup>16</sup>

През май 2012 г. пред агенция „Ройтерс“ по повод годишната среща на Европейската банка за възстановяване и развитие Симеон Дянков казва, че „до 2-3 години страната ни може да стане част от еврозоната“, което само по себе си предполага незабавно участие в ERM II, но през февруари на следващата 2013 година на лекция в Института за международна икономика „Питърсън“ финансовият министър твърди, че „Ще изчакаме още няколко години с влизането ни в еврозоната, докато нещата се успокоят“.

На 15.07.2013 г. Пламен Орешарски, вече в качеството му на министър-председател, на брифинг за медиите заявява: „България ще влезе един ден в еврозоната, но това не е на всяка цена, поне за момента“.<sup>17</sup> На фона на тези разнопосочни намерения по отношение на еврозоната позицията на настоящия министър на финансите е едновременно

---

<sup>10</sup> Соколова, Цветелина. Еврото е новата стратегическа цел на България. Cera Онлайн [онлайн]. [Прегледано на 29.04.2015]. Достъпно от: <http://www.segabg.com/article.php?issueid=4569&sectionid=2&id=0000201>

<sup>11</sup> Пак там

<sup>12</sup> Антонов, Стефан, Първанов, Чавдар. Симеон Дянков: ERM II остава приоритет и цел. www.dnevnik.bg [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/02/15/858693\\_simeon\\_diankov\\_erm\\_2\\_ostava\\_prioritet\\_i\\_cel/](http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/02/15/858693_simeon_diankov_erm_2_ostava_prioritet_i_cel/)

<sup>13</sup> Пак там

<sup>14</sup> Иванова, Ива. Отказваме се от еврозоната, Борисов започва чистка. News.bg [онлайн]. Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://news.ibox.bg/news/id\\_1997333777](http://news.ibox.bg/news/id_1997333777)

<sup>15</sup> Novinite.com, Djankov for CNN: Eurozone Needs Countries Like Bulgaria. [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.novinite.com/articles/122465/Djankov+for+CNN%3A+Eurozone+Needs+Countries+Like+Bulgaria>

<sup>16</sup> Novini.bg. Симеон Дянков пред CNN: Еврозоната е в криза, не искаме да влезем сега. [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.novini.bg/news/12894-симеон-дянков-пред-спн-еврозоната-е-в-криза-не-искаме-да-влезем-сера.html>

<sup>17</sup> Пенчев, Румен. Орешарски: Един ден България ще влезе в еврозоната. Standart News [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.standartnews.com/bulgariya-politika/oresharski\\_edin\\_den\\_bulgariya\\_shte\\_vleze\\_v\\_evrozonata-196538.html](http://www.standartnews.com/bulgariya-politika/oresharski_edin_den_bulgariya_shte_vleze_v_evrozonata-196538.html)



менно най-сдържана и умерена, но и най-категорична. В началото на 2015 г. на церемонията по повод присъединяването на Литва към еврозоната той заявява: „Налице е политически консенсус, че трябва колкото се може по-бързо да приемем еврото“. В изявлението си за българските медии той допълва: „Няма предварителни условия за влизане в ERM II, съответният кандидат трябва да отговаря на изискванията на страните в еврозоната за структурни реформи и стабилност. Затова е особено важно България да получи политически ангажимент както 19-те членки на зоната очакват от нея.“<sup>18</sup> Становище, което най-сетне се връща към професионалното, умерено и подчинено на договорите публично говорене за еврозоната.

Въпреки максимата на съвременните политици, че ако нещо го няма във вестниците, то не се е случвало, за да бъде проследен действителният процес на подготовка на България за членство в еврозоната и за да бъдат идентифицирани пречките това да е реалност към настоящия момент, източниците на информация следва да бъдат съвсем други, а именно - ДЕС и ДФЕС, преговорните позиции на Република България и ЕК по глава 11 „Икономически и валутен съюз“, Споразумението между МС и БНБ от 2004 г.<sup>19</sup>, предприсъединителните икономически програми на Република България през периода 2002 - 2007 г., докладите на ЕК за напредъка на България в процеса на разширяване, конвергентните програми на Република България след присъединяването към ЕС, както и докладите на ЕК и ЕЦБ за конвергенцията.

След членството на България в ЕС присъединяването към еврозоната би следвало да е един от най-лесно дефинируемите национални приоритети. Поне така изглежда по време на преговорите за членство. Преговорите по глава 11 са открити на 21 март 2002 г. и са временно приключени на 22 април същата година. Окончателното затваряне на глава 11 е през декември 2004 г., като не са договорени никакви преходни разпоредби, нито пък такива са искани по време на преговорите. Позицията на България по време на преговорите е, че „приемането на Република България за член на еврозоната в най-кратки срокове представлява изключително важен приоритет за страната. Република България ще се стреми да постигне конвергиране към номиналните критерии за членство в ИВС към момента на приемането на страната в Европейския съюз.“<sup>20</sup> В хода на преговорите България заявява недвусмислено, че „от датата на членство България ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото.“<sup>21</sup>

Текстът на чл. 119 §2 от ДФЕС не оставя никакво място за съмнение, че пълноправното членство в ЕС включва участие на държавата членка в еврозоната и

---

<sup>18</sup> Попов, Бойчо. Горанов: България започва преговори за присъединяване към еврозоната. Investor.bg [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/goranov-bylgariia-zapochva-pregovori-za-prisyediniavane-kym-evrozonata-187403/>

<sup>19</sup> Споразумение от 25.11.2004 г. между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г.

<sup>20</sup> CONF-BG 43/00 - Позиция за преговори на Република България по глава 11 „Икономически и валутен съюз“, Брюксел, 24.10.2000 г.

<sup>21</sup> CONF-BG 12/02 - Допълнителна информация към позицията за преговори на Република България по глава 11 „Икономически и валутен съюз“, Брюксел, 21.03.2002 г.

използването на единната валута, а дерогациите за новоприсъединилите се държави членки са изключение, временно положение, което в резултат на процеса на конвергенция следва да бъде прекратено. Действително ДФЕС не поставя срокове за изпълнение на това задължение на новоприсъединилите се държави членки, нито урежда санкции при фактически отказ от изпълнението му. По тези въпроси до болка детайлният на моменти ДФЕС мълчи. Това превръща правната норма на чл. 119 § 2 в изцяло декларативна и дава на политическото решение за присъединяване към еврозоната нужната му гъвкавост.

Въпросът, който се прокрадва тук и който всички все по-често си задаваме, е политическо ли е в действителност и решението за разширяване на еврозоната с нови държави? Тази липса на ясно разписано в текстовете на договорите задължение на държавите членки с дерогация за предприемане на действия по присъединяване към еврозоната, тази липса на насрещни задължения<sup>22</sup> за ЕС и за страните членки, които вече участват в еврозоната да действат и да приемат членството на държавата с дерогация в случай, че тя е изпълнила маастрихтските критерии, тази липса на обвързване между резултатите от процеса по оценка на конвергенцията от страна на ЕЦБ и ЕК и възможността на държавата членка с дерогация да претендира правото си да се включи в паричния съюз, тази липса на критерии и ясна процедура за включване в ERM II не създава ли една сърцевина от политически решения отвъд експертните оценки и отвъд ясно очертаните икономически критерии и не се ли поставя тази политическа сърцевина зад привидната фасада на ясно и предварително дефинираните маастрихтски критерии и процеса на конвергенция, определян като изцяло експертен и независим от политическата воля на европейските политици.

Сред българските икономисти и политици доминиращо е мнението, че България до голяма степен изпълнява конвергентните критерии за присъединяване към еврозоната още преди присъединяването си към Европейския съюз.<sup>23</sup>

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

Видно от самия текст на споразумението, намеренията на БНБ и МС към онзи момент са били да се проведе „стратегия за възможно най-бързо присъединяване към евро-

---

<sup>22</sup> Едно от изключенията е задължението на ЕК и ЕЦБ за извършване на периодична оценка на напредъка на конвергенцията

<sup>23</sup> Симеонов, Калоян. Ползи и разходи за България от членството в ЕС. Бюлетин за държавната администрация, София, 2005, брой 16

зоната“, като е записано, че „правителството и БНБ възнамеряват да отправят молба за присъединяване към междинния етап Валутен механизъм II (ERM II) веднага след официално членство в ЕС. Изрично заявените в споразумението очаквания на институциите са през втората половина на 2009 г. или на 01.01.2010 г. България да се присъедини към еврозоната.<sup>24</sup>

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

След присъединяването към ЕС конвергентните програми заменят предприсъединителните икономически програми на държавите кандидатки и отразяват действителните намерения на държавите членки в областта на икономическата политика. В България те се изготвят от Министерството на финансите и се приемат с решение на Министерския съвет, като се представят за разглеждане от Народното събрание. До настоящия момент са приети осем конвергентни програми, като първата от тях е гласувана на заседание на МС на 14.12.2006 г. В нея са изцяло и подробно потвърдени заявените в споразумението между МС и БНБ намерения за възможно най-бързо присъединяване към ERM II, а впоследствие - и еврозоната. В следващите конвергентни програми, включително в тази за периода 2009 - 2012 г., тези намерения са потвърдени, макар и само да са накратко споменавани в последното изречение на уводната точка от програмата, където се сочи, че „Правителството и централната банка вече са формулирали и са в процес на поемане на съответните ангажименти за включване на българския лев във Валутен механизъм II (VM II)“

Първата конвергентна програма, в която отсъства изрично заявено намерение за възможно най-бързо включване в ERM II и присъединяване към еврозоната, е програмата за периода 2011 - 2014 г. Във всяка следваща, включително и в тази, приета през април 2015 г., се наблюдава същата липса на изрично заявено намерение. Следва да се отбележи, че въпреки това, всяка от тези конвергентни програми подчертава, че целта на водената икономическа политика е придържане към маастрихтските критерии, както и запазване на паричния съвет и настоящия фиксиран валутен курс лев - евро до момента на приемане на единната валута.

Въз основа на чл. 140 §1 от ДФЕС Комисията и ЕЦБ изготвят доклад, в който отразяват напредъка, постигнат от държавите членки с дерогация в областта на конвергенцията и напредъка в изпълнение на задълженията им във връзка с изграждането на икономическия и паричен съюз. За да проучи степента на икономическо сближаване, ЕЦБ използва обща аналитична рамка по отношение на всички държави. Тя се основава на разпоредбите на ДФЕС, Протокол № 13 относно критериите за конвергенция, както и на допълнителни ретроспективни и прогнозни икономически показатели. Начинът, по който ЕЦБ прилага разпоредбите на договора и протокола, е описан детайлно в

---

<sup>24</sup> Споразумение от 25.11.2004 г. между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г.

самите доклади. Наред с маастрихтските критерии - динамика на цените, публични финанси, динамика на валутните курсове и динамика на дългосрочния лихвен процент, за целите на докладите за конвергенцията се изследват и т.нар. „други съществени фактори“. Основанието за това е чл. 140, параграф 1 от ДФЕС, който изисква докладите на Комисията и на ЕЦБ също така да вземат предвид резултатите от интеграцията на пазарите, състоянието и развитието на салдата по текущите плащания и проучването на развитието на разходите за труд на единица продукция и други ценови индекси. Във връзка с това ЕЦБ взема под внимание законодателния пакет относно икономическото управление на ЕС (в сила от 13 декември 2011 г.).

Съгласно чл. 140, параграф 1, изр. II, докладите следва да съдържат и преглед на съвместимостта между националните законодателства на всяка от държавите с дерогация, включително устройствените закони на националната централна банка и членове 130 и 131 от ДФЕС, както и съответните членове на Устава на ЕЦБ. Когато оценява правната конвергенция, ЕЦБ не се ограничава единствено до изготвянето на формална оценка за съвместимост на буквата на националното законодателство, но може също да преценява дали прилагането на съответните разпоредби е съвместимо с духа на договорите и уставите на ЕЦБ, включително и следи за каквито и да са признаци за оказване на натиск върху органите за вземане на решения на националните централни банки (НЦБ) в държавите членки с дерогация, както и за гладкото и последователно функциониране на органите за вземане на решения на националните централни банки.

Критериите, които ЕЦБ следи в областта на правната конвергенция, са: съвместимост на националното законодателство с разпоредбите на чл. 130 от ДФЕС и чл. 7 и 14 §2 от Устава на ЕЦБ относно независимостта на НЦБ, както и с чл. 37 от Устава на ЕЦБ (разпоредбите за поверителност), член 123 от ДФЕС (забраната за парично финансиране) и член 124 от ДФЕС (забраната за привилегирован достъп), съвместимост с регламентираното от правото на ЕС единно изписване на еврото, съответствие с членове 12.1 и 14.3 от Устава на ЕЦБ (правна интеграция на НЦБ в евросистемата.)

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

За първи път България е включена в доклада за конвергенцията, публикуван през 2008 г., като до момента е спазван двугодишният период на оценка и следващите доклади са публикувани през 2010, 2012 и 2014 г.

В таблица 1 са обобщени заключенията от докладите за конвергенцията по отношение на изпълнението на отделните конвергентни критерии от България към момента на публикуване на всеки от тях.

**Таблица 1. България в докладите за конвергенцията, 2008 - 2014 г.<sup>25</sup>**

	2008	2010	2012	2014
Динамика на цените	-	-	+	+
Публични финанси - бюджетен дефицит	+	-	+	+
Публични финанси - дълг към БВП	+	+	+	+
Динамика на валутните курсове	+	+	+	+
Динамика на дългосрочния лихвен процент	+	-	+	+
Правно съответствие	-	-	-	-

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

Прегледът на съответствието по маастрихтските критерии, или икономическата конвергенция, показва характерни специфики, присъщи на бързонарастващата икономика в периода до глобалната икономическа и финансова криза и на икономика в стагнация - след този момент. Може да се каже, че едва през предпоследния референтен период, намерил отражение в доклада от 2012 г., Република България за пръв път след присъединяването си към ЕС отговаря на всички конвергентни критерии. Друг е въпросът, че поради волатилността на стойностите на следените икономически показатели през предходните години няма как да се твърди, че е постигната устойчивост на конвергенцията. В стойностите на изследваните показатели се забелязва силно влияние на икономическата конюнктура.

През целия период на наблюдение от страна на ЕЦБ и ЕК, в резултат на нарастването на БВП до 2009 г., консервативната политика в областта на външния дълг и успешното му намаляване до 2008 г., както и в резултат на ефектите за икономиката от паричния съвет, България има положителна оценка по отношение на един от критериите, свързан с публичните финанси - съотношението публичен дълг към БВП, както и по отношение на динамиката на валутния курс на националната валута.

Не така стоят нещата, обаче, в областта на динамиката на цените, бюджетната позиция и динамиката на дългосрочния лихвен процент. Измененията на наблюдаваните

<sup>25</sup> Източник - данни в доклади на ЕЦБ за конвергенцията от 2008, 2010, 2012 и 2014 г., българска езикова версия.

икономически показатели разкриват характерната за всяка малка отворена икономика значителна зависимост на икономическите процеси от цикличните явления в световната икономика.

Динамиката на цените, измервана чрез хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), до 2008 г. показва характерните за период на растеж на икономиката по-високи инфлационни нива. Според главния икономист в Института за пазарна икономика Десислава Николова обяснението за традиционно по-високата инфлация в България до 2013 г. се крие в няколко проинфлационни фактора<sup>26</sup>: постепенно вдигане на акцизите до минималните им нива в ЕС; по-бърз ръст на българската икономика; липса на конкуренция в редица отрасли, предоставящи комунални услуги; относително голям дял на храните в потребителската кошница; отражение върху общото ценово равнище на по-високите цени на вносни стоки и услуги; положителен платежен баланс, който води де факто до повече пари в икономиката и съответно оказва натиск върху цените; кредитен бум до 2008 г.; увеличено парично предлагане от страна на чужди централни банки. В табл. 2 са сравнени стойностите на хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) за България и референтните стойности за съответните години на публикуване на доклади за конвергенцията.

**Таблица 2. Конвергентен критерий ценова стабилност**

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

След като през 2008 и 2010 г. инфлацията в България надвишава референтната стойност по критерия за ценова стабилност, за пръв път през 2012 г. е с 0,4 процентни пункта под него. Ако разгледаме абсолютните стойности, обаче, картината е различна. На практика инфлацията в България през 2012 г. (2,7%) е по-висока от тази през 2010 г. (1,7%). Съществена разлика е в референтната стойност. Докато през 2010 г. референтната стойност е 1,00%, през 2012 г. тя вече е 3,10%. Анализът на ЕЦБ<sup>27</sup> показва наличието на множество фактори за изменението на нивото на инфлацията през наблюдавания период - корекции в административно определяни цени, хармонизиране на акцизите с равнищата им в ЕС, поредица от шокове от страна на предлагането и натиск от страна на търсенето, изменения на цените на основните суровини, изменение на нивата на вътрешно и външно търсене, промени в международните цени на храните и енергията. Становището на ЕЦБ е, че предвид режима на паричен съвет и ограниченото въздействие на алтернативни инструменти за провеждане на антициклична политика, може да се окаже трудно да се предотврати ново натрупване на макроикономически дисбаланси, включително високи темпове на инфлация.

<sup>26</sup> Николова, Десислава. Инфлацията в България - динамика, причини и възможни стратегии за противодействие. Институт за пазарна икономика - ime.bg [онлайн]. 2013. [Прегледано на 04.04.2015]. Достъпно от: <http://ime.bg/bg/print/type:article/id:7076/>.

<sup>27</sup> Доклад за конвергенцията 2014 г., българска езикова версия.

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

**Таблица 3. Конвергентен критерий бюджетен дефицит**

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

Въпреки че към момента на изготвяне на доклада за конвергенцията от 2012 г. бюджетният дефицит е значително под референтната стойност от 3%, Република България подлежи на решение на Съвета за наличие на прекомерен бюджетен дефицит. Малко след публикуването на доклада през април 2012 г., в края на юни същата година, Съветът по препоръка на Комисията със свое решение прекрати по отношение на България тази процедура. Основание за решението са понижаването на бюджетния дефицит под 3% от БВП и положителните прогнози за 2013 г. За втори път размерът на бюджетния дефицит стана предмет на дискусия между НСИ и Евростат съвсем наскоро по повод класифицирането на средствата, отпуснати на Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Към настоящия момент оценките на НСИ са за дефицит в размер на 2,8%, но Евростат отбелязва, че има резерви към данните, представени от България по отпуснатите 3,7 млрд. лв. за изплащане на гарантираните депозити в „Корпоративна търговска банка“ АД, като оценките са, че прекласифицирането им ще доведе до увеличение на дефицита до 3,7% от прогнозния БВП.

Стойностите по критерия за дългосрочния лихвен процент за България надхвърлят референтните стойности единствено през периода, анализиран в доклада за конвергенцията, публикуван през 2010 г. Тогава той възлиза на 6,9% и надвишава референтната стойност от 6,0% с 0,9 процентни пункта. Дългосрочните лихвени проценти нарастват значително през референтния период, достигайки връх през първата половина на 2009 г. Впоследствие намаляват съществено и през март 2010 г. достигат 5,8%. (табл. 4)

**Таблица 4. Конвергентен критерий дългосрочен лихвен процент**

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



След публикуването на доклада за конвергенцията през 2012 г. българското Министерство на финансите обявява в прессъобщение<sup>28</sup>, че България покрива всички числови критерии за присъединяване към еврозоната. В отговор на запитване на журналист от БНР, пропуснал разликата между „всички критерии“ и „всички числови критерии“, дали наистина България покрива всички критерии за членство в еврозоната, ЕЦБ отговаря на практика същото като МФ, но с неизбежния за подобна институция елемент на сдържаност и предпазливост. В отговора на ЕЦБ се посочва и очевидното към онзи момент - България не е участвала поне две години и дори не е кандидатствала за участие в механизма на обменните курсове II (ERM II).

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

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

За същността на този критерий като политическа преграда по пътя към еврозоната говори ясно виждането на ЕЦБ за покриването му. Във всеки един доклад за конвергенцията в главата за България ЕЦБ и ЕК сочат, че валутният курс на българския лев към еврото е фиксиран на 1,95583 лв. за 1 евро и не е променян, но тъй като страната не участва формално в ERM II, въпреки че по същество критерият за стабилност на валутния курс е изпълнен, се приема, че не е налице съответствие.

Същото се потвърждава и в посочения по-горе отговор от ЕЦБ до БНР, от който е видно, че въпреки изпълнението на числовите конвергентни критерии поради неучастието на страната в ERM II се приема, че България не е изпълнила изискванията на чл. 140 от ДФЕС. За неяснотата и политическите недомълвки за това какви са изискванията за допускане в ERM II говори и недвусмисленото изявление<sup>29</sup> за пресата след церемонията по приемане на Литва в еврозоната на министъра на финансите Владислав Горанов: „...моля и ще настоявам страните в еврозоната да кажат на България какво очакват от нас като структурни и политически мерки, за да ни позволят да направим първата стъпка - ERM II в краткосрочен хоризонт до 2018 година... Ние сме на първото стъпало и ни се даде ясно да разберем, че следващите две ще са изпитание, което няма да е само на база технически критерии“.

<sup>28</sup> Министерство на финансите. България устойчиво покрива четирите числови критерия за членство в еврозоната. Minfin.bg [онлайн]. 2012. [Прегледано на 8.05.2015]. Достъпно от: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8441>.

<sup>29</sup> Министерство на финансите. Владислав Горанов: Плюсозете от въвеждането на еврото категорично са много повече от минусите. Minfin.bg [онлайн]. 2015. [Прегледано на 09.05.2015]. Достъпно от: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8817>.

„Структурни и политически мерки“, „изпитание, което няма да е само на база технически критерии“. Едва ли има по-ясен начин да се каже, при това лично от министър на финансите на държава - членка на ЕС, че зад фасадата на оптималната валутна зона, зад икономическите и правните конвергентни критерии стои още един филтър - този на политическите решения. Политическите решения от зоната на тихата дипломация. Същите политически решения, които през 2008 г. доведоха до блокиране на плащанията по линия на структурните фондове на ЕС за България. Онези политически решения, а може би и политически сделки, които никога няма да станат публично достояние, а ще си останат завинаги около масите на преговорите в Брюксел.

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

Един съществен проблем, който в същината си е икономически, но неразрешаването му ескалира в остро недоверие от страна на ЕК към цялата финансова система на България, чиято стабилност до съвсем скоро беше един от поводите за гордост на националните институции, е свързан с Единния надзорен механизъм (ЕНМ), към който след консултации при президента с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата беше заявено желание за присъединяване<sup>30</sup> преди присъединяване към еврозоната. Независимо от това дали България официално ще внесе молба за членство в ЕНМ, което не е направила вече десет месеца след изявлението на президента, или ще се присъедини към ЕНМ при включването ѝ в еврозоната, преди БНБ да предаде на ЕЦБ надзора над кредитните институции, опериращи в страната, ЕЦБ следва в сътрудничество с БНБ да извърши комплексна оценка на кредитните институции, в т.ч. оценка на балансите им.

Въпреки липсата на инициатива за предприемане на реални действия за присъединяване към ЕНМ и намерението на Министерство на финансите за извършване на независима оценка на активите на банките и провеждане на стрес тестове до края на

---

<sup>30</sup> Президент на Република България. Изявление на президента Росен Плевнелиев след консултациите с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата. President.bg [онлайн]. 2014. [Прегледано на 05.05.2015]. Достъпно от: <http://president.bg/news2063/izyavlenie-na-prezidenta-rosen-plevneliev-sled-konsultatsiite-s-parlamentarnite-partii-i-izpalnitelnata-vlast-za-finansovoto-sastoyanie-na-darzhavata.html>.

2016 г., залегнало в Конвергентна програма 2015-2018 и актуализираната Национална програма за реформи, Комисията в хода на процедурата по оценка на тези два стратегически документа дава препоръки оценката на активите и провеждането на стрес тестовете да бъде приключено до края на 2015 г., а също така да бъде извършен независим преглед на активите на пенсионните дружества, както и на дружествата, опериращи на застрахователния пазар. Тези препоръки на Комисията<sup>31</sup> ясно индикират, че след провала на българския банков регулатор да идентифицира навреме порочните банкови практики в „Корпоративна търговска банка“ АД и да предприеме необходимите надзорни и превантивни мерки, както и след публично изразените съмнения в способността на Комисията за финансов надзор да извърши същото по отношение на поднадзорните им пенсионно-осигурителни и застрахователни дружества, доверието на ЕК в надзорния капацитет на БНБ и КФН е изчерпано. След като в предварителния доклад, публикуван през февруари 2015 г., България беше поставена в групата на държавите със сериозни макроикономически дисбаланси заради установените проблеми в банковия надзор, това показва сериозно недоверие в наличието на политическа воля за идентифициране и решаване на проблемите, довели до кризата в местния банков сектор от 2014 г., ескалирала до критична ситуация в сферата на публичните финанси на България.

В книгата си „История на паричните съюзи“ Джон Чоун пише, че „всеки път, още от времето на император Нерон, когато политици и управници са се намесвали с тясно-политически цели в паричните споразумения, задължително са следвали бедствия.“<sup>32</sup> Независимо от това, никой от европейските политици не крие, че решението за създаване на единната валута е изцяло политическо и преследва политически цели. Присъединяването към еврозоната, обаче, е подчинено на процес, който по същността си е технически и е строго дефиниран чрез процеса на конвергенция, изразяващ се технически в постигането на определени нива на основни икономически показатели от държавите, стремящи се към присъединяване към еврозоната.

Икономическите, външнополитическите и вътрешнополитическите причини, пречатстващи присъединяването на България към еврозоната, се преплитат взаимно и в крайна сметка резултират както в липса на воля и готовност за предприемане на необходимите стъпки от страна на България за присъединяване към еврозоната, така и в липса на желание от страна на държавите, участващи в еврозоната, България да бъде допусната в нея. Ако ясно изразената позиция на българските институции за присъединяване към банковия съюз преди присъединяване към еврозоната и възможно най-бързо включване в ERM II не бъде обективирана като реални действия, описаната плетеница от икономически и политически проблеми ще продължи да се заплита все повече и повече.

### **Библиография:**

1. Антонов, Стефан, Първанов, Чавдар. Симеон Дянков: ERM II остава приоритет и цел. [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg) [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/02/15/858693\\_simeon\\_diankov\\_erm\\_2\\_ostava\\_prioritet\\_i\\_cel/](http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/02/15/858693_simeon_diankov_erm_2_ostava_prioritet_i_cel/)

<sup>31</sup> COM(2015) 250/13.05.2015 final

<sup>32</sup> Chown, John F. A History of Monetary Unions. Routledge, New York, 2003, мой превод.

2. Доклад на ЕЦБ за конвергенцията 2008 г., българска езикова версия.
3. Доклад на ЕЦБ за конвергенцията 2010 г., българска езикова версия.
4. Доклад на ЕЦБ за конвергенцията 2012 г., българска езикова версия.
5. Доклад на ЕЦБ за конвергенцията 2014 г., българска езикова версия.
6. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 1998 г.
7. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 2004 г.
8. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2015 г.
9. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2014 г.
10. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2013 г.
11. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2012 г.
12. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2011 г.
13. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2010 г.
14. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2009 г.
15. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2008 г.
16. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2007 г.
17. Допълнителна информация към позицията за преговори на Република България по Глава 11 „Икономически и валутен съюз“, Брюксел, 21.03.2002 г., CONF-BG 12/02.
18. Иванова, Ива. Отказваме се от еврозоната, Борисов започва чистка. News.bg [онлайн]. Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://news.ibox.bg/news/id\\_1997333777](http://news.ibox.bg/news/id_1997333777).
19. Иванова, М., Минков, М., Пеовска, Е., Попов, Г., Кратък политически речник, изд. Партиздат, София, 1974 г. с. 179.
20. Йорданов, Борислав. България влиза в ERM II до три месеца. Виж: [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg) [онлайн]. [Прегледан на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.dnevnik.bg/biznes/2007/01/29/307862\\_bulgaria\\_vliza\\_v\\_erm\\_do\\_tri\\_meseca/](http://www.dnevnik.bg/biznes/2007/01/29/307862_bulgaria_vliza_v_erm_do_tri_meseca/).
21. Конвергентна програма на Република България 2006-2009.
22. Конвергентна програма на Република България 2007-2010.
23. Конвергентна програма на Република България 2008-2011 и Допълнение към Конвергентна програма на Република България 2008-2011.
24. Конвергентна програма на Република България 2009-2012.
25. Конвергентна програма на Република България 2011-2014.

26. Конвергентна програма на Република България 2012-2015 г. и Коригендум на версията на български език на Конвергентната програма на Република България за периода 2012-2015 г.
27. Конвергентна програма на Република България 2013-2016.
28. Конвергентна програма на Република България 2014-2017.
29. Конвергентна програма на Република България 2015-2018.
30. Министерство на финансите. България устойчиво покрива четирите числови критерия за членство в еврозоната. Minfin.bg [онлайн]. 2012. [Прегледано на 8.05.2015]. Достъпно от: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8441>.
31. Министерство на финансите. Владислав Горанов: Плюсовете от въвеждането на еврото категорично са много повече от минусите. Minfin.bg [онлайн]. 2015. [Прегледано на 09.05.2015]. Достъпно от: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8817>.
32. Народно събрание на Република България - Стенограми от пленарни заседания. [онлайн]. Parliament.bg, 1990. [Прегледан на 29.04.2015]. Достъпно от: <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/3/ID/3295>.
33. Николова, Десислава. Инфлацията в България - динамика, причини и възможни стратегии за противодействие. Институт за пазарна икономика - Ime.bg [онлайн]. 2013. [Прегледано на 04.04.2015]. Достъпно от: <http://ime.bg/bg/print/type:article/id:7076/>.
34. Новини БГ. Симеон Дянков пред CNN: Еврозоната е в криза, не искаме да влезем сега. [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.novini.bg/news/12894-симеон-дянков-пред-сnp-еврозоната-е-в-криза-не-искаме-да-влезем-сега.html>.
35. Оценка на Европейската комисия по отношение на Национална програма за реформи и Конвергентната програма за 2011 г.
36. Оценка на Европейската комисия по отношение на Националната програма за реформи и Конвергентната програма за 2013 г.
37. Оценка на Европейската комисия по отношение на Националната програма за реформи и Конвергентната програма за 2012 г.
38. Пенчев, Румен. Орешарски: Един ден България ще влезе в еврозоната. Standart News [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: [http://www.standartnews.com/balgariya-politika/oresarski\\_edin\\_den\\_balgariya\\_shte\\_vleze\\_v\\_evrozonata-196538.html](http://www.standartnews.com/balgariya-politika/oresarski_edin_den_balgariya_shte_vleze_v_evrozonata-196538.html).
39. Позиция за преговори на Република България по Глава 11 „Икономически и валутен съюз“, Брюксел, 24.10.2000 г. CONF-BG 43/00.
40. Попов, Бойчо. Горанов: България започва преговори за присъединяване към еврозоната. Investor.bg [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.investor.bg/budjet-i-finansi/333/a/goranov-bylgariia-zapochva-pregovori-za-prisyediniavane-kym-evrozonata-187403/>.
41. Предприсъединителни икономически програми на Република България за периода 2002 - 2007 г.
42. Президент на Република България. Изявление на президента Росен Плевнелиев след консултациите с парламентарните партии и изпълнителната власт за финансовото състояние на държавата. President.bg [онлайн]. 2014. [Прегледано на 05.05.2015]. Достъпно от: <http://president.bg/news2063/izyavlenie-na-prezidenta-rosen-plevneliev-sled-konsultatsiite-s-parlamentarnite-partii-i-izpalnitelnata-vlast-za-finansovoto-sostoyanie-na-darzhavata.html>.

43. Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи и становище на Съвета относно Конвергентната програма за 2012 г.
44. Препоръка на Съвета относно НПР и становище на Съвета относно Конвергентната програма за 2013 г.
45. Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 1999 г.
46. Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 2000 г.
47. Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 2001 г.
48. Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 2002 г.
49. Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване 2003 г.
50. Симеонов, Калоян. Ползи и разходи за България от членството в ЕС. Бюлетин за държавната администрация, гр. София, 2005, брой 16.
51. Соколова, Цветелина. Еврото е новата стратегическа цел на България. Сега Онлайн [онлайн]. [Прегледан на 29.04.2015]. Достъпно от: <http://www.segabg.com/article.php?issueid=4569&sectionid=2&id=0000201>
52. Споразумение от 25.11.2004 г. между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България в периода до 2009/2010 г.
53. Стайков, Калоян. Отдалечаване от €. Кеш [онлайн]. 2008. р. 5. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.cash.bg/6-9.pdf>
54. DG Economic and Financial Affairs. Convergence Report 2008. European Economy [online], No. 3/2008. DOI 10.2765/40536.
55. DG Economic and Financial Affairs. Convergence Report 2010. European Economy [online], No. 3/2010. DOI 10.2765/35958.
56. DG Economic and Financial Affairs. Convergence Report 2012. European Economy [online], No. 3/2012. DOI 10.2765/18844.
57. DG Economic and Financial Affairs. Convergence Report 2014. European Economy [online], No. 4/2014. DOI 10.2765/75684.
58. Chown, John F., A History of Monetary Unions. Routledge, New York, 2003.
59. COM(2015) 250/13.05.2015 final.
60. Neuger, James. Euro Breakup Talk Increases as Germany Loses Proxy. In: Bloomberg.com [онлайн]. 2010. [Прегледано на 29 April 2015]. Достъпно от: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-05-14/euro-breakup-talk-increases-as-germany-sees-greece-becoming-currency-proxy>.
61. Novinite.com, Djankov for CNN: Eurozone Needs Countries Like Bulgaria. [онлайн]. [Прегледано на 30.04.2015]. Достъпно от: <http://www.novinite.com/articles/122465/Djankov+for+CNN%3A+Eurozone+Needs+Countries+Like+Bulgaria>

# Предизвикателства пред ЕС по пътя към изграждане на съюз на капиталовите пазари

*Иван Нейчев*

Съюзът на капиталовите пазари е една от най-актуалните инициативи на Европейската комисия (ЕК) и новия ѝ председател Жан-Клод Юнкер. Той е важен компонент от Плана за инвестиции в Европа<sup>1</sup> по отношение на отключване на растежа. На 18 февруари 2015 г. ЕК публикува Зелена книга „Изграждане на съюз на капиталовите пазари“<sup>2</sup>, чиято цел е да постави началото на широки консултации, в резултат на които ще бъде разработен план за действие за внедряване на необходимите компоненти за изграждането до 2019 г. на пълноценно функциониращ съюз на капиталовите пазари.

В Зелената книга Комисията обръща внимание и на факта, че макар свободното движение на капитали да е една от съществените свободи на Европейския съюз (ЕС), заложили още в Римския договор<sup>3</sup>, капиталовите пазари днес остават разпокъсани и обикновено са организирани на национално равнище.

В настоящото изложение ще представим първоначално капиталовите пазари като понятие. След това ще посочим основните проблеми и причините, поради които се налага промяна по отношение на капиталовите пазари на ниво ЕС, планираните стъпки в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен аспект, приликите и разликите с банковия съюз и основните предимства на интегрираните капиталови пазари. Накрая ще очертаем основните предизвикателства, свързани с изграждането на Съюз на капиталовите пазари.

## Какво представляват капиталовите пазари?

Преди да пристъпим към разглеждане на основните елементи от инициативата на ЕК, е необходимо да изясним използваната терминология.

Терминът „финансови пазари“ често се използва за всички видове пазари във финансовия сектор, вкл. такива, които не са директно свързани с набиране на финансиране като пазарите на стоки за широко потребление и валутните пазари. В по-тесен смисъл

---

<sup>1</sup> European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European investment bank, „An Investment Plan for Europe“, COM(2014) 903 Final, Brussels, 26.11.2014.

<sup>2</sup> European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>3</sup> Договор за създаване на Европейската икономическа общност, подписан на 25.03.1957 г., в сила от 01.01.1958 г.



финансовите пазари се формират от капиталовите пазари и от паричните пазари. Паричните пазари се използват за набиране на краткосрочно финансиране (понякога се касае за заеми, които следва да се върнат на следващия ден), докато капиталовите пазари се използват за набиране на по-дългосрочно финансиране, като напр. закупуване на акции или облигации, които не се очаква да бъдат изплатени напълно в рамките на една година.<sup>4</sup>

В този тесен смисъл съвременните капиталови пазари се състоят от:

1. Пазари на дълг и на собственост, които посредничат между спестителите и тези, които се нуждаят от капитал;
2. Пазари на деривативи, които улесняват управлението на риска, състоящи се от фючъри, опции, лихвени и валутни суапове, които обикновено са свързани с конкретен актив или дълг;
3. Секюритизация и пазари на структурирани финансови инструменти, които подобряват достъпа до финансиране чрез разширяване на потенциалната инвеститорска база. Тези пазари включват и инструменти като ценни книжа, обезпечени с активи (asset-backed securities), ценни книжа, обезпечени с ипотечи (mortgage-backed securities), обезпечени дългови задължения (collateralised debt), обезпечени задължения за заем (collateralised loan obligations), обезпечени ипотечни задължения (collateralised mortgage obligations) и секюритизация на целия бизнес (whole business securitisation). Банковото кредитиране, освен в случаите, когато е секюритизирано, обикновено не се класифицира като транзакция на капиталовите пазари.<sup>5</sup>

Финансирането чрез капиталовите пазари често се нарича „пряко“ поради факта, че се осъществява чрез директна обмяна на ценни книжа между инвеститорите и тези, които набират финансиране. То се различава от „непрякото“ финансиране чрез финансови посредници, предимно банки, които събират депозити от тези, които спестяват и ги заемат на тези, които набират средства. Последното се нарича също така банково базиран модел за разлика от пазарно базирания модел в случая на прякото финансиране. Това традиционно разделение е по-малко валидно напоследък, тъй като банките стават все по-активни в посредничеството на капиталовите пазари.<sup>6</sup>

## Защо е необходима промяна?

Европейският съюз е в състояние на криза на растежа през последните години<sup>7</sup> и има нужда от нови икономически стимули. Сериозен проблем е достъпът до финансиране на предприятията, особено що се касае до малките и средни предприятия. Големите компании набират средства сравнително лесно. Основните пречки, които бизнесът

---

<sup>4</sup> European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>5</sup> Пак там, стр. 5.

<sup>6</sup> Пак там, стр. 5.

<sup>7</sup> По данни на Евростат за растежа на икономиката за периода 2003-2014.

вижда по отношение на достъпа до финансиране, са свързани с регулациите в ЕС и държавите членки, както и с макроикономическата перспектива. Допълнителните трудности, които компаниите срещат, са свързани с липсата на информация и прозрачност, с пазарната инфраструктура, счетоводни проблеми и др.<sup>8</sup> Всяко свиване на банковото кредитиране води до допълнителни затруднения за бизнеса поради сериозната зависимост на Европа от банковото кредитиране, особено при значителната декапитализация на банковия сектор в резултат на кризата и на новите регулаторни изисквания.

Както администрацията на Комисията, така и редица представители на бизнеса виждат сериозен потенциал за съживяване на икономиката в недоразвятия капиталов пазар в ЕС, особено в сравнение с капиталовия пазар на САЩ.<sup>9,10</sup>

Развитите капиталови пазари биха могли да допринесат за диверсифициране на източниците на финансиране и намаляване на зависимостта от банковата система; за подобряване разпределението на капитала поради гъвкавостта на капиталовите пазари и възможността те да реагират сравнително бързо, както и да съдействат за ефективно разпределяне на риска.

ЕК групира пречките за адекватното функциониране на капиталовите пазари по следния начин:

- **неразвити или фрагментирани пазари** поради регулаторни и правни пречки, институционални недостатъци и други причини;
- **бариири, свързани с търсенето** от гледна точка на достъпа до финансиране, и по-специално по отношение на малките и средните предприятия;
- **ограничения при предлагането** (т.е. за инвеститорите), затрудняващи движението на потоците от спестени средства към капиталовите пазари;
- **пазарни изкривявания или регулаторни провали**, ограничаващи или затрудняващи преките инвестиции с дългосрочен хоризонт.<sup>11</sup>

Активността на финансовите пазари значително е нараснала в ЕС през последните две десетилетия. Между 1992 г. и 2013 г. общата капитализация на фондовите пазари е нараснала от 1,3 трилиона евро (21,7% от БВП) до 8,4 трилиона евро (64,5% от БВП), а общата стойност на дълговите книжа в обращение е нараснала от 4,7 трилиона евро (74,4% от БВП) до 22,3 трилиона евро (171,3% от БВП). Въпреки това част от капиталовите пазари на ЕС остават недоразвити, поне в сравнение с пазарите в САЩ.<sup>12</sup>

Европа традиционно разчита в по-голяма степен на банковото финансиране и банковият ѝ сектор е значително по-голям от този в САЩ. Като последица от това определени капиталови пазари са сравнително неразвити.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> AFME (2013), „Unlocking funding for European investment and growth“.

<sup>9</sup> Пак там.

<sup>10</sup> New Financial (2014), „Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe“

<sup>11</sup> European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>12</sup> Пак там, стр. 10.

<sup>13</sup> Пак там, стр. 11.

Макар икономиката на ЕС да е малко по-голяма от тази на САЩ (през 2013 г. БВП на ЕС е около €13,03 трилиона, а на САЩ - около €12,65 трилиона, въпреки че ако се вземе за база БВП на глава от населението, ЕС достига едва две трети от нивото на САЩ)<sup>14</sup>, съотношенията на пазарите в САЩ с тези на ЕС изглеждат по следния начин:

- пазарите за публични инвестиции в САЩ са почти двойно по-големи (138% от БВП при 64,5% в ЕС);<sup>15</sup>
- частните пласирания в САЩ и ЕС са в съотношение 50 млрд. евро към 15 млрд. евро. Следва обаче да се има предвид фактът, че част от средноголемите компании в ЕС също са имали достъп до пазарите за частно пласиране в САЩ и са набрали приблизително 15,3 млрд. евро на тези пазари;<sup>16</sup>
- корпоративните (нефинансови) дългови книжа в САЩ надвишават три пъти тези на ЕС (40,7% от БВП срещу 12,9%);<sup>17</sup>
- корпоративните книжа с висока доходност (от гледна точка на емитираните обеми) са над 2,5 пъти повече (187 милиарда евро в САЩ срещу 68 милиарда за ЕС).<sup>18</sup>

Следва да се подчертае, че съществува сериозно разминаване и в развитието на капиталовите пазари в отделните държави - членки на ЕС. Например, капитализацията на фондовия пазар в Обединеното кралство е 121% от БВП, докато в страни като Литва, Латвия и Кипър е по-малко от 10% от БВП (по данни на Световната банка<sup>19</sup> през последните години за България процентът е малко под 15). Фрагментацията на пазарите е сред най-важните проблеми, които не само ЕК, но и бизнесът виждат. За малките пазари е трудно да постигнат необходимите минимални обеми за ефективно функциониране. Фрагментацията се задълбочава от допълнителни езикови, правни, институционални и други въпроси.

Фрагментацията подсилва и други сериозни разминавания като това по отношение на дълбочината на капиталовите пазари между САЩ и ЕС. Дълбочината на пазара представлява способността му да поема големи обеми на търговия, без това да се отразява сериозно на цените.<sup>20</sup> Според изследване на New Financial за петгодишен период до 2013 г. европейските компании биха набрали повече от 5 трилиона долара допълнително към набраните малко повече от 4 трилиона, в случай че европейският пазар беше със същата дълбочина като този в САЩ.<sup>21</sup>

Важно е също така да се обърне внимание на размера на пенсионните фондове, които в САЩ са значими играчи на капиталовите пазари. Комбинираните пенсионни

<sup>14</sup> Пак там, стр.11.

<sup>15</sup> Пакет от документи в областта на статистиката на Европейския институт за капиталовите пазари (ECMI), 2014 г.

<sup>16</sup> ICMA Quarterly Report No.3, 2014.

<sup>17</sup> Пакет от документи в областта на статистиката на Европейския институт за капиталовите пазари (ECMI), 2014 г.

<sup>18</sup> AFME (2013), „Unlocking funding for European investment and growth“.

<sup>19</sup> Bulgaria Economic Indicators, Bulgaria Stock market capitalization, percent of GDP - [http://www.theglobaleconomy.com/Bulgaria/Stock\\_market\\_capitalization/](http://www.theglobaleconomy.com/Bulgaria/Stock_market_capitalization/).

<sup>20</sup> IMF, 2004, Compilation Guide on Financial Soundness Indicators, IMF, Washington DC, Appendix VII, Glossary

<sup>21</sup> New Financial (2014), „Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe“

активи в Европа възлизат на около 8 трилиона долара, или 43% от БВП на Съюза, за разлика от САЩ, където има активи за около 21 трилиона долара, или 125% от БВП. При сходно развитие на активите на пенсионните фондове в ЕС с тези в САЩ, би могло да се предположи, че допълнителни свободни средства за около 15 млрд. долара биха се включили в икономиката на Съюза.<sup>22</sup>

Многобройни технически пречки пред ефективното функциониране на капиталовите пазари са свързани с диверсифицираната правна рамка за отделни финансови инструменти, с дружественото право в различните държави - членки на ЕС, нехармонизираните правила за несъстоятелност, различните колизионни норми и данъчните бариери.

Трудности в двете посоки се срещат и в процеса на засичане на интересите на търсещите и предлагащите финансиране. Според Европейската централна банка (ЕЦБ) липсата на достатъчно търсене на финансиране произтича от лошите икономически условия и слабите очаквания за растеж на икономиката след кризата, както и от високите нива на задлъжнялост при много европейски компании.<sup>23</sup> Когато се разглеждат малките и средните предприятия, липсва също така и достатъчна информация в потенциалните инвеститори относно кредитната надеждност на съответните компании. Такава информация притежават предимно банките. Предприятията от своя страна се затрудняват с достъпа до финансиране по различни причини като липсата на достатъчно информация за различните възможности, които пазарите предлагат, високите първоначални разходи за влизане на пазара (напр. първично предлагане на ценни книжа на регулиран пазар), недоразвитите пазари на рисков капитал и др. В САЩ например средните предприятия, които в много държави са двигателите на растежа, получават пет пъти повече финансиране от капиталовите пазари, отколкото в ЕС. Ако пазарите на рисков капитал в ЕС бяха също толкова развити, между 2008 и 2013 г. биха се осигурили 90 млрд. евро за финансиране на бизнеса. Ако днешните равнища на секюритизация на МСП биха могли да бъдат възстановени (по безопасен начин) дори само до половината от равнищата им през 2007 г., това би означавало около 20 млрд. евро допълнително финансиране.

По традиция в ЕС домакинствата също не участват активно на капиталовите пазари и предпочитат спестяванията чрез пенсионни и застрахователни схеми, както и чрез банки. През 2012 г. около 35% от спестяванията на домакинствата са инвестирани в застраховки и пенсионни фондове, 33% - във валута и в банкови депозити, а едва малко под 10% - в притежаване на акции или облигации. За сравнение домакинствата в САЩ държат значително по-малък дял от финансовите си активи в банкови депозити (13%) за сметка на по-висок дял в корпоративна собственост (31%), инвестиционни фондове (11%) и облигации (9%). Сред причините, които ЕК изтъква, са липсата на доверие във финансовите пазари и посредници, липсата на адекватна финансова експертиза, традиционните предпочитания за инвестиране в недвижими имоти, езикови и други бариери.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> New Financial (2014), „Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe“, стр. 7.

<sup>23</sup> European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>24</sup> Пак там, стр.29.

## Какво предлага ЕК?

Изграждането на съюза на капиталовите пазари е дългосрочен проект и част от инициативите, които биха имали отношение към неговото създаване вече са в ход. Например: нормотворчеството в областта на пазарите на финансови инструменти, пазарната злоупотреба, лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, европейската пазарна инфраструктура и централните депозитари на ценни книжа.<sup>25</sup>

В изпълнение на собствените си стандарти за публични консултации<sup>26</sup> ЕК си поставя следните цели в Зелената книга:

- подобряване на **достъпа до финансиране** за всички дружества на територията на Европа (по-специално МСП) и за инвестиционни проекти (например инфраструктурни);
- **увеличаване и разнообразяване на източниците на финансиране**, предоставено от инвеститорите в ЕС и по света;
- **по-ефективно и ефикасно функциониране на пазарите**, което позволява на инвеститорите да се свързват с онези, които както в национален, така и в международен план се нуждаят от финансиране на по-ниска цена.

### **Изпълнението на целите от Зелената книга ще следва следните принципи:**

- максимално увеличаване на ползата от капиталовите пазари за икономиката, заетостта и растежа;
- създаване на единен пазар на капитали за всичките 28 държави - членки на ЕС, като се премахнат пречките пред трансграничните инвестиции в рамките на ЕС и се изградят по-силни връзки със световните капиталови пазари;
- изграждане върху солидните основи на финансовата стабилност на единна нормативна уредба за финансовите услуги - ефективна и последователно прилагана;
- осигуряване на ефективна защита на потребителите и инвеститорите;
- подобряване на атрактивността за инвестиции от цял свят и увеличаване на конкурентоспособността на ЕС.

## Какви са следващите стъпки?

Срокът за консултацията по Зелената книга беше три месеца. ЕК е идентифицирала възможни мерки в области, в които необходимостта от напредък е безспорна и чието положително въздействие би могло да се почувства бързо, и други - средносрочни до дългосрочни мерки. Първите включват теми като секюритизация и преразглеждане на директивата за проспектите. Едновременно със Зелената книга ЕК е публикувала две паралелни консултации - относно прегледа на директивата за проспектите<sup>27</sup> и Европейска

<sup>25</sup> European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>26</sup> Communication from the Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002.

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/prospectus-directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/prospectus-directive/index_en.htm)

рамка за опростена, прозрачна и стандартизирана секюритизация<sup>28</sup>. При преразглеждането на директивата за проспектите ще се преценява кога е необходим проспект, ще бъде рационализиран процесът на одобрение и ще се опрости информацията, включена в проспектите. Секюритизацията - т.е. процесът, чрез който активи (например ипотечи) се обединяват в портфейл, който след това се предлага на инвеститорите - може да бъде мощен механизъм за прехвърляне на риска и увеличаване на кредитния капацитет на банките. Тази дейност, обаче, въпреки ниския процент на загуби от европейски секюритизации, все още не е достигнала предкризисните си равнища.

ЕК цели да осигури високи стандарти, правна сигурност и съпоставимост между секюритизационните инструменти. С такава уредба следва да се повиши прозрачността, последователността и наличността на ключовата информация особено за отпусканите на МСП заеми и да се насърчи развитието на вторичните пазари, което ще бъде в подкрепа както на емитирането, така и на инвестициите.<sup>29</sup>

Други стъпки в предстоящите няколко месеца в посока изграждане на съюз на капиталовите пазари, които Комисията предвижда, са свързани с:

- Подобряване на информираността за кредитирането на МСП, така че за инвеститорите да бъде по-лесно да инвестират в тях - понякога нито банките, нито МСП са достатъчно информирани за съществуващите алтернативи. Банките биха могли да бъдат насърчавани да осигуряват по-добра обратна информация за онези МСП, чиито искания за кредит са били отхвърлени, и да повишават информираността относно алтернативните възможности за финансиране за такива МСП.
- Сътрудничество с бизнеса за установяване на общоевропейски режим на частните капиталовложения за насърчаване на преките инвестиции в малките предприятия - от началото на финансовата криза популярността на частните емисии на ценни книжа в Европа се повиши, като някои държави членки изградиха свои пазари на частни емисии. По-специално, стойността на дълговите инструменти на немските и френските национални пазари на частни емисии на ценни книжа възлезе през 2013 г. на около 15 млрд. евро. Сред пречките пред развитието на общоевропейски пазари са различното уреждане на несъстоятелността в националните законодателства и липсата на стандартизирани процедури, както и на документация и информация за кредитоспособността на емитентите.
- Подпомагане навлизането на новите европейски фондове за дългосрочни инвестиции при насочването на инвестициите в инфраструктурни и други дългосрочни проекти. Прозрачността на инфраструктурните проекти може да увеличи тяхната привлекателност за частните инвеститори и да спомогне за приемането от надзорните органи на по-адаптиран пруденциален режим за инфраструктурните инвестиции.

Въпреки че стандартизацията не е без недостатъци, на някои пазари може да се даде първоначален тласък посредством общ набор от пазарни правила, прозрачност

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/securitisation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/securitisation/index_en.htm)

<sup>29</sup> European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.

на продуктовите характеристики и последователен надзор и правоприлагане. Известна степен на стандартизация може да привлече повече инвеститори и да стимулира пазарното развитие и ликвидността. Това важи най-вече за по-малките държави членки, чиито пазари няма да могат да достигнат минимална критична маса, за да бъдат ефикасни, ако бъдат ограничавани до вътрешните капитали. Когато общи стандарти не са необходими или е трудно да бъдат създадени, стратегическите усилия биха могли да се насочат към установяването на най-добри практики в ЕС, с което да се насърчи развитието на определени финансови инструменти.<sup>30</sup>

Във връзка с другия вид мерки, ЕК ще търси вижданията на заинтересованите страни по отношение на това как да се намалят разходите за създаване и маркетинг на инвестиционни фондове в ЕС; как да се развият фондовете за рисков капитал и за частни инвестиции и дали целенасочени мерки в области като дружествено право, несъстоятелност и ценни книжа, както и данъчни въпроси, биха могли да допринесат съществено за изграждане на съюза на капиталовите пазари.

ЕК ще разчита на важната роля на европейските надзорни органи<sup>31</sup> заедно с националните такива за прилагането на бъдещите правила. На този етап няма ясни индикации дали се очаква засилване на тази роля. През лятото на 2015 г. Комисията ще организира конференция, с която консултацията по Зелената книга ще приключи. По-късно през 2015 г. ще бъде публикуван план за действие във връзка със съюза на капиталовите пазари.

## Прилики и разлики с банковия съюз

Сред първите асоциации, които предизвиква споменаването на съюза на капиталовите пазари, е тази, че се прави опит за създаване на огледален образ на банковия съюз в областта на капиталовите пазари. Двете инициативи имат някои сходни цели, но и доста различия. И в двата случая се цели да се постигне финансова стабилност, както и да се реагира на резултатите и ефектите от световната икономическа и финансова криза.

Банковият съюз започна да се реализира почти веднага след пика на икономическата и финансова криза в ЕС, като на практика той представлява един своеобразен антикризисен план за преодоляване на последиците от нея. Ролята на съюза на капиталовите пазари е по-различна. Той представлява по-скоро един посткризисен дневен ред, който следва да очертае мерките и стъпките за периода след преодоляването на основните последици от кризата.<sup>32</sup>

Една от най-отличителните черти между двата съюза е по отношение на техния обхват. Изграждането на банковия съюз има за задача да обхване задължително само държавите членки от еврозоната, а участието на държавите - членки на ЕС, чиято

---

<sup>30</sup> European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.

<sup>31</sup> Европейски банков орган, Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и Европейски орган за ценни книжа и пазари.

<sup>32</sup> Симеонов, Калоян (2015), Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - два неочаквано различни подхода, Сборник от доклади от Втората международна конференция на катедра „Европеистика“.



парична единица не е еврото, е само възможност. Съюзът на капиталовите пазари е насочен към целия вътрешен пазар на ЕС-28, а не приоритетно към държавите членки от еврозоната. По този начин се създават предпоставки за намаляване на разделението на финансовите пазари на ЕС и за тяхното по-пълно и задълбочено интегриране.

Съюзът на капиталовите пазари в много по-малка степен ще разчита на централизиран надзор и контрол от страна на институциите и агенциите на ЕС (поне на този етап), за разлика от банковия съюз, където централна роля се отделя на ЕЦБ. Докато банковият съюз се базира на спешни антикризисни мерки и задължителни норми на правото на ЕС, то посткризисният дневен ред на съюза на капиталовите пазари ще разчита не само на задължителни норми от страна на ЕС, но и на решения, които ще произлизат от самите пазарни участници.<sup>33</sup>

## **Ползи от изграждането на съюз на капиталовите пазари**

Според ЕК ефективното изграждане на съюза би донесло ползи за всички участници на капиталовите пазари. Според нея би се подобрил достъпът до финансиране на малките и средни предприятия, но същевременно с увеличаване на потока от спестявания към капиталовите пазари би се увеличил също и изборът за финансиране и на големите компании, поради факта, че интегрираният пазар би довел до по-голяма конкуренция, съответно намаляване на цената на финансиране. Банките биха могли да се възползват от предимствата на съюза, от една страна, като използват ефективно инструментите на секюритизация, трансферирайки част от риска извън баланса си, а от друга, в качеството им на посредници на финансовите пазари биха се възползвали от увеличените суми и големия брой трансакции. Съюзът на капиталовите пазари би могъл да предложи по-големи възможности за избор на домакинствата къде да инвестират свободните си средства. Същото се отнася и за големите институционални инвеститори като застрахователни компании, пенсионни и инвестиционни фондове, като ЕК ще търси възможни мерки, чрез които да бъдат привлечени повече средства от такива инвеститори в разнообразни активи като дългосрочни проекти, стартиращи предприятия и малки и средни предприятия.<sup>34</sup>

## **Основни предизвикателства**

Първото сериозно предизвикателство пред изграждането на съюза на капиталовите пазари е възможността то изобщо да не се случи. Интеграцията на финансовите пазари е дълъг и сложен процес и макар и да напредва през годините, няма гаранция за успешно му приключване. Някои от темите, които се обсъждат в момента, са дискутирани още в контекста на Плана за действие в областта на финансовите услуги<sup>35</sup> и процеса Джова-

<sup>33</sup> Симеонов, К. (2015), Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - два неочаквано различни подхода, Сборник от доклади от Втората международна конференция на катедра „Европеистика“, стр. 16.

<sup>34</sup> European Commission (2015), „Q & A on the Green Paper on building a Capital Markets Union“, Brussels, Belgium, 18 February 2015.

<sup>35</sup> Financial Services - Implementing the Framework for financial markets: Action Plan. Commission Communication of 11.05.1999 COM(1999)232

нини<sup>36</sup>, но и към днешна дата остават нерешени, напр. проблеми, свързани със законодателството в областта на ценните книжа и данъчните механизми. Дори да се случи, по всяка вероятност изграждането на ефективен съюз на капиталовите пазари ще отнеме много повече време от първоначално предвидените 5 години. Следва да се има предвид, че изграждането на този съюз не започва от нулева позиция, а ще стъпи на законодателството и опита, трупани с години. В тази връзка Европейският съюз и държавите членки се нуждаят наред с всичко останало и от търпение и последователност при изпълнение на целите и приоритетите във връзка с изграждането на съюза. Изключително важно е какви следващи стъпки ще предложи ЕК - дали ще има смелостта да предложи по-задълбочена интеграция, или ще разчита на метода на координация.

В тази връзка е много интересно и каква роля ще се предвиди за надзорните органи на ниво ЕС и дали би се породила необходимостта от създаване на нови структури или засилване на правомощията на досегашните, което почти сигурно би гарантирало съпротива от част от държавите членки. Съпротивата, свързана с частично отнемане на суверинитет от държавите, е сред най-трудно преодолимите препятствия пред ЕК, в случай че нейните виждания са свързани с по-задълбочена интеграция. В другия случай би било интересно да се проследи какви методи ще бъдат използвани за изграждане на ефективен съюз на финансовите пазари.

Фундаментално предизвикателство пред ЕС при изграждането на съюз на капиталовите пазари ще бъде увеличаването на спестяванията, които да могат да бъдат инвестирани в капиталовите пазари. Такава промяна не би могла да се случи в краткосрочен план. Следва да се насърчава нарастването на дългосрочните фондове, като възможни мерки за това са задължителните пенсионни схеми или държавни инвестиционни фондове. На Обединеното кралство му е отнело повече от 30 години да увеличи активите в пенсионните фондове от 20% на 80% от БВП.<sup>37</sup>

На този етап инициативата „съюз на капиталовите пазари“ среща широка подкрепа както от държавите членки, така и от представители на бизнеса<sup>38</sup> и на институции като Европейската централна банка<sup>39</sup>. За особено важно се счита становището на Обединеното кралство поради факта, че е държавата с най-развит капиталов пазар в ЕС и поради ролята на Лондон като един от световните финансови центрове. Практиката в работата на институциите на ЕС показва, че инициативи във финансовата област много трудно успяват да бъдат прокарани без подкрепата или най-малкото без разумен компромис в полза на Обединеното кралство. Причините за това са комплексни и включват сериозната екс-

<sup>36</sup> Групата от финансови експерти Джованини е създадена 1996 с цел да съветва ЕК по въпросите на финансовите пазари, да идентифицира бариери и да предлага решения за подобряване на интеграцията на пазарите. За повече информация: <https://www.ecb.europa.eu/paym/t2s/about/html/giovanini.en.html>.

<sup>37</sup> New Financial (2014), Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe.

<sup>38</sup> ICMA (2015), Capital Markets Union: a Discussion Paper и AFME (2015) Bridging the growth gap. Investor views on European and US capital markets and how they drive investment and economic growth.

<sup>39</sup> European Central Bank (2014), „For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentation“, Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, Zeit Konferenz „Banken & Wirtschaft“, Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014.

пертиза, която бизнесът в страната предоставя на публичните власти, както и значителните възможности, с които финансовият сектор от Лондон разполага за лобиране на различни нива. Към момента официални становища са изразили централната банка на Обединеното кралство<sup>40</sup> и Камарата на лордовете<sup>41</sup>, като и двете имат положителен характер.

Отделни анализатори считат, че изграждането на съюз на капиталовите пазари е сред ключовите фактори, които биха могли да определят оставането или излизането на Обединеното кралство от ЕС.<sup>42,43</sup> Възможността страната да има водеща роля при оформянето на съюза следва да бъде използвана и би имала положителни икономически последици както върху нейната икономика, така и върху икономиката на ЕС според мнението на Камарата на лордовете.<sup>44</sup> От друга страна, евентуалното излизане на кралството от ЕС би го лишило от възможността да ползва облагите, които съюзът би давал, при положение, че бъде изграден, а това би могло да има сериозни негативни последици за страната като финансов център.

Важно е да бъде намерен баланс между интересите на тези, които набират средства, и тези, които ги предоставят. От една страна, следва да се увеличи свободата на емитентите, от друга - да не се отслабва защитата на потребителите. За да функционира съюзът, пазарите трябва да са еднакво привлекателни и за едните, и за другите. Достатъчно трудна задача изглежда също така промяната на нагласите на инвеститорите и на търсещите финансиране. Традиционните нагласи в Европа предполагат, че малките компании още дълго време ще предпочитат банковото финансиране, а от своя страна банките и други инвеститори ще продължат да бъдат предпазливи при кредитиране на малки и рискови предприятия. Склонността към поемане на по-голям риск е сред ключовите фактори за успеха на американския бизнес модел и сред основните причини САЩ да бъде сред най-добрите места за започване на нов бизнес или въвеждане на иновации. Необходима е сериозна допълнителна работа за постепенна промяна на нагласите и за изграждане на пазар, който да се ползва от доверието както на инвеститорите, така и на бенефициентите на инвестираните средства.

Очаква се данъчните въпроси още дълго време да бъдат сериозно препятствие и предизвикателство пред изграждането на интегриран капиталов пазар. Въпросите в тази област се решават с единодушие, а обсъжданията продължават с години. Достатъчно сложни за решаване изглеждат също така въпросите, свързани със законодателството в областта на ценните книжа, както и с несъстоятелността.

ЕС има нужда да навакса изоставането си от САЩ. Най-лесният на пръв поглед вариант за това е свързан с директно копиране на презокеанския модел. Следва обаче да се направи внимателен анализ доколко прилаганият в САЩ модел би могъл да бъде приложим за Европа предвид различията, свързани с културните особености на двата континента. При всички положения биха могли да се използват добри практики от САЩ, като напр. съ-

<sup>40</sup> Bank of England (2015), A European Capital Markets Union: implications for growth and stability, February 2015.

<sup>41</sup> House of Lords(2015), Capital Markets Union: a welcome start, March 20, 2015.

<sup>42</sup> HSBC (2015), A very british dilemma Reviewing the case of EU membership.

<sup>43</sup> Centre for European Reform (2014), Unlocking Europe's capital market union, October 2014.

<sup>44</sup> House of Lords (2015), Capital Markets Union: a welcome start, March 20, 2015.

ществувашата администрация за малкия бизнес, но следва да се имат предвид и местните особености, които биха затруднили прилагането на такива модели, независимо дали на ниво ЕС, или на ниво отделни държави членки. Като добра алтернатива на копирането на американския модел на този етап изглежда възможността да се използват добри практики от страните в ЕС (Обединеното кралство, Нидерландия, Скандинавските страни) и дори страни извън Съюза (напр. Швейцария), които по-лесно и бързо биха могли да се възприемат от европейския бизнес и гражданите. Страните с най-развити капиталови пазари като Обединеното кралство също имат възможност да възприемат чужди добри практики като напр. частното пласиране в Германия и Франция и миниоблигациите в Италия.

Капиталовите пазари в ЕС трябва да бъдат конкурентоспособни на глобално ниво. Ако това не се случи, съществува риск от изтичане на капитали към Америка и Азия. Ако пък се осъществи, съществуват сериозни възможности за привличане на средства от трети страни. Глобалното измерение на въпроса задължително следва да се има предвид преди предприемане на каквито и да е действия. ЕС трябва да направи така, че съюзът на капиталовите пазари да допринесе за развитието на международните стандарти в тази област, а не да им противоречи.

### **Заклучение:**

Изграждането на съюз на капиталовите пазари не е само икономически въпрос. Темата обхваща и много политически, правни, международни, философски и други аспекти.

Към момента има консенсус за необходимостта от изграждането на ефективно функциониращи капиталови пазари в ЕС както сред държавите членки, така и сред бизнеса. Много е важно обаче какви ще бъдат конкретните измерения, които ЕК ще предложи и дали Комисията и държавите членки (с подкрепата на бизнеса) ще успеят да използват този положителен импулс и да изградят правилната визия за този дългосрочен проект и дали ще им стигнат силите и волята за неговото довършване. От решаващо значение ще бъде залагането на реалистични цели и изпълняването на мерките стъпка по стъпка. Все още се помнят провалени шумно афиширани проекти като Лисабонската стратегия и ЕС със сигурност няма нужда от това.

Включването на темата като приоритет за настоящия състав на Европейската комисия е добра първоначална стъпка по дългия път към изграждането на съюз на капиталовите пазари, но най-интересното тепърва предстои.

### **Библиография**

1. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Jean-Claude Juncker (July 2014).
2. 'Mission Letter' from Jean-Claude Juncker to Jonathan Hill, Commissioner for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (November 2014).
3. European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM (2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.
4. European Commission (2015), „Q & A on the Green Paper on building a Capital Markets Union“, Brussels, Belgium, 18 February 2015.

5. European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD (2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.
6. Communication from the Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002
7. AFME (2013), „Unlocking funding for European investment and growth“.
8. AFME (2015), Bridging the growth gap Investor views on European and US capital market and how they drive investment and economic growth, February 2015.
9. ICMA (2015), Capital Markets Union: a Discussion Paper.
10. New Financial (2014), „Driving growth: making the case for bigger and better capital markets in Europe“ October 2014.
11. European Central Bank (2014), „For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentation“, Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, Zeit Konferenz „Banken & Wirtschaft“, Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014.
12. Калоян Симеонов (2015), „Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - два неочаквано различни подхода“, Сборник от доклади от Втора международна конференция на катедра „Европеистика“.
13. HSBC (2015), „A very british dilemma Reviewing the case of EU membership“, February 2015
14. Centre for European Reform (2014), Unlocking Europe’s capital market union, October 2014.
15. House of Lords (2015), Capital Markets Union: a welcome start, March 20, 2015.
16. Bank of England (2015), A European Capital Markets Union: implications for growth and stability , February 2015
17. European Central Bank (2014), „For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentation“, Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, Zeit Konferenz „Banken & Wirtschaft“, Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014
18. ICMA Quarterly Report No.3 2014.
19. Пакет от документи в областта на статистиката на Европейския институт за капиталовите пазари (ECMI), 2014 г.
20. [http://www.theglobaleconomy.com/Bulgaria/Stock\\_market\\_capitalization/](http://www.theglobaleconomy.com/Bulgaria/Stock_market_capitalization/)
21. IMF, 2004, Compilation Guide on Financial Soundness Indicators, IMF, Washington DC, Appendix VII, Glossary.
22. [http://ec.europa.eu/dgs/finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/finance/index_en.htm) - страницата на Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ на Европейската комисия.
23. [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/securitisation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/securitisation/index_en.htm) - консултация на ЕК във връзка със секюритизацията.
24. [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/prospectus-directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/prospectus-directive/index_en.htm) - консултация на ЕК при разглеждане на директивата за проспектите.

# Фигурата на финансовия омбудсман - приложима ли е за България?

Снежанка Колева

## Общи положения

Думата „омбудсман“ произлиза от старата шведска дума *ombudsman*, което означава „представител“. За пръв път официално се среща в датски закон от 1241 г. и означава кралски държавен служител. Модерното разбиране за омбудсман започва от 1809 г. с конституирането на Шведския парламентарен омбудсман - независима от изпълнителната власт надзорна агенция. Институцията омбудсман е популярна още и с названието „обществен посредник“, което изразява и основната ѝ същност.

Фигурата на омбудсмана спада към т.нар схеми за алтернативно решаване на спорове (АРС) и е допълнение към традиционните способности за решаване на спорове по съдебен ред. Понятието алтернативно решаване на спорове обхваща извънсъдебни производства като помирителни процедури, медиация, арбитраж, процедура пред комисия по жалбите. Схемите за АРС имат за цел решаването на възникващи между страните спорове посредством намесата на трета независима страна.

**Финансов омбудсман** по правило е независим орган, към който потребителите могат да отправят своите жалби във връзка с възникнали спорове между тях и определена финансова институция. Може да има компетенции да решава спорове в определен сектор или по отношение на ограничен кръг от финансови услуги, а може и да има широки правомощия за всички финансови услуги. По правило може да бъде сезиран от потребителя, като веднъж сезиран, участието на финансовата институция в процеса е задължително.

Предимствата на финансовия омбудсман за разглеждане на спорове са:

- *Бързина при вземане на решение* - решаването на спорове чрез финансов омбудсман спестява време. По правило схемите за АРС вземат много по-бързо решение, отколкото това става в рамките на съдебните процедури. Съгласно Директивата за алтернативно решаване на спорове<sup>1</sup> (Директива за АРС за потребители) се предвижда споровете да бъдат решавани в срок, не по-дълъг от 90 дни от получаване на всички документи и доказателства, а страните не са задължени да ползват услугите на адвокат или юрист.
- *Опростена и разбираема процедура* - процедурите във връзка с АРС са кратки, ясни и разбираеми за потребителите.

---

<sup>1</sup> Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)

- *Безплатни процедури или заплащане на минимални разходи* - за разлика от съдебните процедури, обичайно процедурите в рамките на извънсъдебно решаване на спорове са безплатни за потребителите.
- *Добро съотношение между стойността на спора и ефективността* - в повечето случаи потребителите избягват да оспорват в съда сделки на малка стойност, тъй като разходите и загубеното време не оправдават воденето на дълги съдебни спорове. При схемите за извънсъдебно решаване на спорове се наблюдава много по-голяма ефективност при разглеждането на дребни спорове поради естеството на бързата, ясна и безплатна процедура.
- *Висока степен на ефективност независимо от незадължителния характер на решението* - АРС имат превантивен дисциплиниращ ефект за пазара в посока подобряване на качеството на предоставяните финансови услуги. Същите не пречат страните при несъгласие с решението на финансовия омбудсман да защитят правата си по съдебен ред.

Предимствата на финансовия омбудсман пред съдебната процедура за различните участници на пазара са:

- *Ползи за потребителите* - един такъв орган за решаване на спорове може да предостави на потребителите безпристрастен източник на информация, който е лесен за използване, така че, когато се появи проблем, потребителите да знаят към кого могат да се обърнат и как могат да получат защита по жалби.
- *Ползи за доставчиците на услуги* - омбудсманът е експертен орган и по силата на това вероятността да познава и разбира сектора на финансовите услуги е по-голяма. Това носи ползи на доставчиците, тъй като съдът не разполага със специализирани познания, което би могло да доведе до несъвместими заключения. Също така определянето на истински нелоялните участници в системата би укрепило доверието на потребителите.
- *Ползи за надзорните органи* - един ефективен омбудсман в областта на финансовите услуги позволява на регулаторите да се съсредоточат върху въпросите от системен характер, като в същото време им предоставя обективна информация за контрол на законосъобразността на дейността на институциите.
- *Ползи за държавата* - разходите, свързани с функционирането на орган за решаване на спорове - финансов омбудсман, могат да се поемат от търговците, предоставящи финансови услуги, и така държавата си спестява допълнителни регулаторни разходи. Един такъв орган подобрява международната репутация и конкурентоспособност. Ефективната защита на потребителите на финансови услуги е важен елемент, за да се изгради доверие във финансовата система на страната.

## **Фигурата на омбудсмана в другите държави членки**

Отчитайки спецификата на финансовите услуги, почти всички държави - членки на ЕС, вече са създали специализирани органи за извънсъдебно решаване на спорове във финансовия сектор - омбудсмани или институции със сходен профил и правомощия. Те имат за цел да реагират при нарушаване правата на потребителите на финансови услуги и да предоставят безплатна помощ и съдействие.



В някои от държавите действат отделни органи за APC за всеки сектор на финансови услуги и продукти. Това са Белгия, Дания, Франция, Германия, Полша и Швеция. Повечето от тези органи първоначално са били създадени от индустрията на финансовите услуги, често в сътрудничество с потребителски сдружения. В Дания и Швеция за всеки отделен казус решението се взема от състав. В останалите всеки отделен казус се решава от експерт с правомощия да взема решения, който обикновено се нарича омбудсман.

В някои държави първоначално се е тръгнало от отделни органи за APC за всеки сегмент от финансовия сектор, а впоследствие се е преминало към окрупняването им в единен междуведомствен орган за APC за финансовата област (Финландия, Ирландия, Нидерландия, Норвегия и Великобритания). В Норвегия решенията по всеки казус се вземат от състав. В останалите всеки отделен казус се решава от експерт с правомощия да взема решения, който обикновено се нарича омбудсман, въпреки че в Нидерландия решенията могат да се обжалват пред съответния състав.

Държави като Унгария и Малта са приложили направо подхода на единен междуведомствен орган за APC. В Чешката република първоначално е бил създаден орган за APC за банковия сектор, а в последствие обхватът му е разширен до останалите сектори.

#### **Каре 1: Избрани примери за единни омбудсман служби**

Във *Великобритания*, например, е създадена Служба на финансовия омбудсман, която по закон работи като независима институция, разглеждаща повечето въпроси във финансовата област, касаещи потребителите. Услугите, които се предоставят, са безплатни и са с обвързваща сила за търговците. Финансира се от такси и такси за съответния казус, удържани от доставчиците на финансови услуги.

В *Чешката република* потребителите имат свободен достъп до финансов арбитър, създаден по силата на закон. В неговия обхват са платежните услуги, потребителският кредит и някои инвестиционни продукти. Арбитърът предоставя медиация и решения с обвързваща сила за търговеца във финансовата сфера и за потребителя.

В *Унгария* Съветът за финансов арбитраж (СФА) е учреден през юли 2011 г., за да разглежда спорове между унгарските потребители на финансови услуги и доставчици на финансови услуги. Уреждането на спора чрез СФА е с обвързваща сила за финансовата институция, в случай че същата го приеме.

В *Ирландия* Бюрото на Омбудсмана в областта на финансовите услуги е нормативно установен орган, занимаващ се с потребителски жалби, касаещи всички доставчици на финансови услуги, които подлежат на регулиране. Бюрото се финансира от такси, плащани от финансовите институции, като решенията са с обвързваща сила за двете страни и подлежат на обжалване във Върховния съд.

Ползите от единен междуведомствен орган за извънсъдебно решаване на спорове се изразяват в това, че за потребителите е по-лесно да се ориентират къде да подават своите жалби, като същевременно се постига по-висока степен на прозрачност и последователност на процедурите и решенията за доставчиците на финансови услуги, които осъществяват дейност в повече от един сектор. Централизиране на компетенциите води до съответните икономии и повишава стойността, която се получава срещу вложените средства. Постига се по-висока ефикасност за обучение на персонала и за

управление на знанието, както и по-голяма гъвкавост при справянето с големите колебания в натовареността в отделните сектори.

## Извънсъдебни способи за разрешаване на спорове в България

В България институтът на омбудсмана е въведен от началото на 2004 г. с приемането на Закон за омбудсмана. По силата на законите разпоредби омбудсманът приема жалби и оплаквания от лица, които считат, че правата им са нарушени от държавни, общински органи или от лица, занимаващи се с обществена дейност. Той, обаче, няма правомощия по отношение на спорове, възникнали между потребители и финансови институции във връзка с предоставянето на финансови услуги. В българското законодателство присъстват и други схеми за АРС. Такива може да открием в Закона за защита на потребителите, Закона за платежните услуги и платежните системи, Закона за международния търговски арбитраж и др. Те, обаче, имат ограничени правомощия по отношение на спорове, възникнали във връзка с определена финансова услуга.

Въпреки многото и специфични проблеми в сектора на финансовите услуги и дългогодишните дебати относно необходимостта за създаване на финансов омбудсман в България такава фигура все още не е създадена.

### Каре 2: Извънсъдебно решаване на спорове във финансовия сектор в България

Впросите за извънсъдебно решаване на потребителски спорове основно се регулират в Закона за защита на потребителите (ЗЗП), в чиито цели е записано, че той има за задача да осигури правото на потребителите на достъп до съдебни и извънсъдебни процедури за разрешаване на потребителски спорове. В глава девета, раздел II, чл. 182 и сл. от ЗЗП е предвидена възможност за създаване на **помирителни комисии**, които съдействат за разрешаването на спорове между потребители и търговци, включително във връзка с гаранционната отговорност, правото на рекламация за стоки или услуги и неравноправните клаузи в договори, с търговските практики и договорите, сключвани с потребители. Създаването на такива комисии се предвижда и по отношение на финансовия сектор (чл.183, ал.3 от ЗЗП), като работата на помирителните комисии ще се урежда с правилник на министъра на икономиката. Изключение в тази сфера прави **Помирителната комисия за платежни спорове в България**, която разполага с необходимата експертиза и се е специализирала в областта на платежните услуги. Тази помирителна комисия е създадена по силата на Закона за платежните услуги и платежните системи от 2009 г., който отмени Закона за паричните преводи, електронните платежни инструменти и платежните системи от 2005 г.

С изключение на посочените схеми за АРС, компетентните органи, осъществяващи контрол върху финансовите институции (Българска народна банка (БНБ), Комисия за финансов надзор (КФН), Комисия за защита на потребителите (КЗП) - по отношение на неравноправните клаузи в договорите) могат да налагат санкции при констатиране на нарушение, но не могат да съдействат за разрешаване на спорове между страните.

В България доверието на потребителите на финансови услуги и финансовата грамотност е на най-ниско ниво в Европейския съюз, потребителите не знаят правата си и не вярват, че същите ще бъдат защитени, ако се оплачат. Това допълнително налага предприемане на спешни мерки за създаване на финансов омбудсман или на институция със сходен профил и правомощия, която да има компетенции да решава спорове, възникнали между потребители на финансови услуги и определена финансова институция. Това ще спомогне за възстановяване на доверието на потребителите във финансовия сектор.

Опит да се създаде АDR, включително за финансовия сектор, се прави със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите, приет на първо четене от Народното събрание на 21.05.2015 г. Законопроектът има за цел въвеждане изискванията на Директива за APC за потребители. Тя трябва да бъде въведена в българското законодателство не по-късно от 9 юли 2015 г., като не по-късно от 9 януари 2016 г. органите за извънсъдебно решаване на спорове в отделните сектори (включително за финансовите услуги) трябва ефективно да функционират.

### **Каре 3:**

**Директивата за APC за потребители** ще осигури пълен обхват на APC на равнище ЕС. Това означава, че ще съществува процедура за извънсъдебно решаване на спорове, достъпна за всички договорни спорове във всички сектори на пазара, в т.ч. и финансови услуги (изключение от обхвата имат секторите здравеопазване и образование) и във всички държави членки. Освен това всички структури за APC ще трябва да отговарят на критерии за качество, които гарантират, че тяхната дейност се основава на принципите за ефективност, справедливост, независимост и прозрачност. Търговците, които се ангажират или бъдат задължени да използват APC, ще трябва да информират потребителите относно APC на своите уебсайтове, както и в общите условия, които предлагат. Всички търговци ще трябва да информират потребителите относно APC в случаите, когато даден спор не може да бъде уреден пряко между потребителя и търговеца.

Законопроектът, обаче, запазва съществуващият подход споровете между потребители и доставчици на финансови услуги да се решават от помирителни комисии. Този подход не е подходящ за България най-малко поради следните причини:

Съгласно чл. 183а, ал. 1 от законопроекта „секторните помирителни комисии са в тричленен състав: председател, определен от съответния регулаторен или надзорен орган, един представител на Комисията за защита на потребителите и един представител на сдружение на търговците, на браншови организации или на камара на търговците от съответния сектор, съгласно предмета на спора“. Председателите за всеки сектор се определят от съответните регулаторни и надзорни органи, като членовете на комисиите трябва да отговарят на определени условия, заложиени в законопроекта.

Имайки предвид размера на отделните финансови сектори и сложността на потенциалните казуси, е твърде съмнително, че регулаторните органи притежават необходимия експертен капацитет, за да могат да изпълнят това си задължение. Дори и да приемем, че

регулаторите ще привлекат външни експерти, същите трябва да бъдат наети за услугата, която ще предоставят. Законопроектът, обаче, не третира въпроса с финансирането.

Въпросът с експертния капацитет стои и при определяне на втория член на секторната помирителна комисия - представителят на КЗП. КЗП няма изграден капацитет в сферата на финансовите услуги, който да е в състояние да поеме нововъзложените функции. Този проблем стои и при определяне на третия член на съответната секторна помирителна комисия, а именно този, който се определя от сдружение на търговците, на браншови организации или на камара на търговците от съответния сектор, съгласно предмета на спора. В някои сектори браншови организации няма, има повече от една или съществуващите не са в състояние да осигурят представител в помирителните комисии.

Видно от изложеното дотук, още преди да са създадени, помирителните комисии са обречени на недостатъчна ефективност поради липсата или недостига на експертен и финансов капацитет.

В допълнение, доброволният характер на процеса и незадължителният ефект на решенията допълнително поставят под съмнение ефективността на помирителното производство.

**Друг възможен подход** за създаване на АРС схема за финансовия сектор в България е да се създадат два органа към регулаторите БНБ и КФН. Това отново не е най-доброто решение най-малко поради следните съображения:

- налице е конфликт на интереси, а АРС схемата трябва да е абсолютно независима;
- настоящият спад на доверието в тези две институции, а доверието е ключов елемент при изграждането на АРС схема.

Затова за България най-успешният модел за АРС за финансовия сектор би бил създаването на **финансов омбудсман**, който да осигури ефективен, бърз и безплатен за потребителите механизъм за извънсъдебно решаване на спорове между финансовите институции и потребителите на финансови услуги (банкови, застрахователни и инвестиционни услуги, пенсионно осигуряване; платежни и картови услуги, кредити, лизинг, спестявания и др.).

Този орган ще е експертно обезпечен за всички сектори, в които ще му бъде възложено да разглежда жалби. По отношение на финансирането - то може да е изцяло за сметка на индустрията или да се предвиди съфинансиране от държавата. По подобие на други подобни структури в държави членки, на омбудсмана може да му бъде възложено да администрира уеб-сайтове за съпоставяне на цените на финансовите продукти, както и да участва в инициативи за повишаване на финансовата грамотност на населението.

Въпреки конституционното ограничение<sup>2</sup>, водещо до невъзможността решенията на финансовия омбудсман да имат правно обвързващ характер, при правилно форму-

<sup>2</sup> Член 119 от Конституцията на Република България гласи: (1) Правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. (2) Със закон могат да се създават и специализирани съдилища. (3) Извънредни съдилища не се допускат.

лиране на правомощията, същият може да бъде много успешен и да възстанови доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги.

### Литература:

1. Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители).
2. Регламент 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета за он-лайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители).
3. Европейска комисия (2011), „Работен документ на службите на Комисията. Обобщена оценка на въздействието, придружаваща Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове (Директива за АРС за потребители) и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за он-лайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)“, COM (2011) 793 окончателен, Брюксел, 29.11.2011 г.
4. Европейска комисия (2011), „Алтернативно решаване на спорове и он-лайн решаване на спорове за потребителите в ЕС: Въпроси и отговори“, МЕМО/11/840, Брюксел, 29.11.2011 г.
5. Калоян Симеонов, „Извънсъдебно решаване на спорове във финансовия сектор в ЕС“, сп. „Банки, Инвестиции, Пари“, бр.1/2007 г.
6. Закон за платежните услуги и платежните системи, ДВ. бр. 23 от 27.03.2009 г., посл. изм., ДВ бр. 103 от 28.12.2012 г.
7. Закон за защита на потребителите, ДВ. бр. 99 от 9.12.2005 г., посл. изм., бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 01.07.2012 г.; доп., бр. 56 от 24.07.2012 г.
8. Закон за Омбудсмана, ДВ бр. ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., посл. изм. изм., ДВ бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.
9. [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm) - страница на Европейската комисия за алтернативно и он-лайн решаване на спорове.
10. <http://aktivnipotrebiteli.bg/статия/98/Омбудсман> - страница на Асоциация „Активни потребители“.
11. Световна банка, Диагностичен преглед на защитата на потребителите и финансовата им компетентност. Основни констатации и препоръки, м. май 2009 г.
12. Световна банка, Варианти за алтернативно решаване на спорове в областта на финансовите услуги за България, юни 2013 г.
13. David Thomas, Francis Frizon, Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman, The World Bank, January 2012.
14. David Thomas, Francis Frizon, Resolving disputes between consumers and financial businesses: Current arrangements in central and eastern Europe, The World Bank, January 2012.

# SOLVIT - изграждане, същност и потенциал

*Димитър Александров*

Вътрешният пазар на Европейския съюз със своите над 500 милиона потребители и около 20 милиона малки и средни предприятия<sup>1</sup> е в основата на европейската конкурентоспособност и представлява световна икономическа движеща сила<sup>2</sup>.

Днес повече от всякога вътрешният пазар е част от ежедневието на гражданите на Европейския съюз, като подпомага дейностите и професионалната им реализация, а също така присъства и в личния им живот като граждани или като потребители, с което представлява същинският двигател на развитието на европейската икономика и бизнеса. Вътрешният пазар предоставя на предприятията от целия континент „национален“ пазар, на който те могат да продават своите стоки и услуги, който привлича инвестиции от цял свят и служи като трамплин за европейската търговия с чужди пазари.

Прекалено много проблеми, обаче, с които се сблъскват гражданите и предприятията във вътрешния пазар, остават нерешени или се разрешават само с цената на прекомерно много време и разходи чрез предвидените съдебни процедури. Това налага предприемането на мерки за ефективно разрешаване на проблемите на национално равнище и когато е възможно - по неофициален път. Постепенно се оформя идеята, че предприятията и гражданите трябва да познават значително по-добре своите права и възможности и трябва да са в състояние да ги използват ефективно и своевременно, за да може вътрешният пазар на Европейския съюз да функционира на практика. Тези предпоставки довеждат до създаването на SOLVIT<sup>3</sup> - мрежата за извънсъдебно решаване на проблеми в областта на вътрешния пазар.

В следващото изложение ще бъдат очертани същностните характеристики на мрежата SOLVIT, като се отдаде дължимото на изграждането и развитието на мрежата до момента. След това ще бъде представен потенциалът на SOLVIT като метод за бързо и ефективно извънсъдебно решаване на спорове.

## I. Изграждане на мрежата SOLVIT

Първата стъпка е направена през 1997 г. с Плана за действие по отношение на единния пазар. По силата на плана държавите членки са призовани да създадат „контактни точки

---

<sup>1</sup> Политиките на Европейски съюз: Вътрешен пазар, Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г., стр. 3

<sup>2</sup> Политиките на Европейски съюз: Вътрешен пазар, Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г., стр. 3 - Европейският съюз е икономиката с най-големия БВП в света, най-големият износител и вносител на храни и фуражи и съставлява 20% от световния внос и износ.

<sup>3</sup> В превод от английски език „SOLVIT“ означава „разреша го“ или разреша проблема.

за гражданите и бизнеса“, към които да бъдат насочвани специфичните проблеми на вътрешния пазар. Така се полага началото на мрежа от координационни центрове (или „мрежа за решаване на проблеми“), състоящи се от специални звена, създадени в рамките на държавната администрация. Тези звена комуникират помежду си и чрез съвместни усилия разрешават презгранични проблеми. В своята работа координационните центрове са подпомагани и от т.нар. „контактни точки“ в администрацията, които отговарят за вътрешната координация на определени области от вътрешния пазар, като осигуряват връзка между националните администрации, гражданите и предприятията.

Мрежата на координационните центрове и контактните точки функционира в продължение на 3 години. Като основни нейни слабости се очертават липсата на уеднаквиени стандарти при третирането на казусите, липсата на такъв механизъм, който да позволи на гражданите да проследяват как практически функционира мрежата и липсата на обща база данни. Освен това проблем се оказват и недостатъчните човешки и финансови ресурси (при бързо нарастващ брой на регистрираните случаи), което води и до липсата на достатъчен капацитет за ефективно и качествено обслужване на гражданите и бизнеса.

Стремейки се да бъдат преодолени основни недостатъци на съществуващата мрежа за разрешаване на проблеми и да бъде използван натрупаният до този момент опит, в края на ноември 2001 г. Европейската комисия изпраща Съобщение до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, относно ефективното разрешаване на проблемите във вътрешния пазар<sup>4</sup>. В съобщението се предлагат четири стъпки за справяне с проблема: 1) създаване на обща он-лайн база данни; 2) извеждане на конкретни и общи за всички национални центрове принципи при разрешаването на казусите (случаите); 3) популяризиране на мрежата и 4) предприемане на превантивни мерки за предотвратяване случаите на повтарящи се проблеми.

На 07.12.2001 г. Европейската комисия приема Препоръка за принципите за използване на „SOLVIT“ - мрежата за решаване на проблеми във вътрешния пазар<sup>5</sup>. Препоръката представлява на практика първият устройствен правилник на SOLVIT. В нея са определени отговорностите на SOLVIT центрoвете и са установени ясни принципи, които да бъдат съблюдавани както от самата Комисия и страните членки, така и от цялата мрежа при разглеждане на конкретните случаи. Механизмите на сътрудничество в мрежата са одобрени впоследствие от Съвета<sup>6</sup> и от юли 2002 г. SOLVIT започва практически да функционира пълноценно.

Близо 12 години по-късно, по силата на Препоръка на Комисията от 17.9.2013 г. относно принципите, приложими за SOLVIT (наричана „Препоръка 2013“), са разработени действащите понастоящем минимални стандарти относно предлаганите услуги, организацията на центрoвете и процедурата на мрежата SOLVIT. Определени са видовете

---

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective Problem Solving in the Internal Market („SOLVIT“) /COM/2001/0702 final/

<sup>5</sup> Commission Recommendation of 7 December 2001 on principles for using 'SOLVIT' - the Internal Market Problem Solving Network (OJ L 331, 15.12.2001, p.79)

<sup>6</sup> Council conclusions on the SOLVIT network. Internal Market Council - 1 March 2002 (Not published in the Official Journal)



случаи, които следва да бъдат разглеждани от SOLVIT, т.е. изяснена е компетентността на мрежата. Наред с това в „Препоръка 2013“ са уточнени връзките с други мрежи и е пояснена ролята на Комисията в рамките на мрежата SOLVIT.

## **II. Същност на SOLVIT**

### **1. Обхват на SOLVIT**

В т. II от „Препоръка 2013“ е определена компетентността (мандатът) на SOLVIT: *„Мрежата SOLVIT се занимава с разрешаването на проблеми с трансграничен характер, причинени от евентуално нарушение на правото на Съюза в областта на вътрешния пазар от публичен орган, когато и доколкото тези проблеми не са обект на съдебно производство на национално равнище или на равнището на Съюза“*. Въз основа на тази разпоредба могат да бъдат изведени следните основни характеристики на обхвата на SOLVIT:

#### ***A. Трансгранични проблеми***

SOLVIT може да се използва само в случаи, в които са замесени поне две държави членки<sup>7</sup>. Терминът „трансграничен проблем“ е дефиниран в „Препоръка 2013“ като проблем, с който се сблъсква жалбоподател в една държава членка, свързан с евентуално нарушение на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар от публичен орган в друга държава членка. Например, ако проблемът е свързан с непризнаване на професионалната квалификация на лице, което е български гражданин и се е установило на работа в друга държава членка. За трансграничен проблем се приема и ситуация, в която публичен орган от същата държава членка като тази на жалбоподателя нарушава правата му, след като жалбоподателят е упражнил правото си на свободно движение или когато се е опитал да го упражни. В тази хипотеза отново са замесени две различни държави членки - тази, в която (например, ако е нарушено правото на свободно движение на хора) жалбоподателят пребивава или иска да пребивава, и държавата членка по произход или установяване. В този смисъл SOLVIT не разглежда чисто вътрешни случаи, които възникват между публични органи и жалбоподатели от една и съща държава членка, без да се засяга друга държава членка. Целта на Комисията е винаги случаите да се разглеждат от центровете на SOLVIT в две различни държави членки, за да се осигури прозрачност и качество на резултатите. В така изградената система се създава взаимен контрол между центровете на SOLVIT, защото местният център поначало е натоварен да охранява интересите на жалбоподателя и съответно не допуска разрешение на проблема от водещия център, което да противоречи на правото на ЕС. Обратно, водещият център не може да предложи разрешение в разрез с правото на ЕС, защото местният център няма да го приеме.

#### ***Б. Проблеми, причинени от евентуално нарушение от публичен орган на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар***

Първата част от тази характеристика е въведена с „Препоръка 2013“, а именно изискуването проблемът, който се разглежда, да е причинен от „евентуално нарушение“.

<sup>7</sup> Включително страните по Споразумението за Европейско икономическо пространство

Първоначално, според Препоръката от 07.12.2001 г., SOLVIT се е занимавала със случаи на неправилно прилагане на правилата на единния пазар. Определянето на обхвата по този начин обаче е било твърде общо и е довело до непоследователност. Както и Комисията изтъква, във въведението на „Препоръка 2013“ терминът „неправилно прилагане“ предполага, че центровете на SOLVIT не могат да разглеждат случаи, при които националните правила противоречат на правото на ЕС (т.нар. „структурни проблеми“) и също така може да действа, само когато въпросното законодателство на ЕС има правно основание, свързано с вътрешния пазар. Наред с това, приложението на SOLVIT е било ограничено само до реални, а не и до потенциални случаи на неприлагане.

Понастоящем с термините „евентуално нарушение“ и „правото на ЕС в областта на вътрешния пазар“ се обхваща един по-широк кръг от случаи, без да се държи сметка за основната причина за възникване на проблема, като се подчертава, че дори и потенциалните нарушения могат да се разглеждат от мрежата SOLVIT. В своята „Препоръка 2013“ Комисията отчита, че случаите на неправилно прилагане са по-голямата част от практиката на SOLVIT, но отбелязва и че разглеждането на структурни проблеми е важно, за да се гарантира, че тези проблеми не остават незабелязани. За пълнота следва да се отбележи, че под „структурен проблем“ според дефиницията, дадена с „Препоръка 2013“, се разбира нарушение в резултат на национално правило, което е в противоречие с правото на ЕС.

Следващата важна част от тази втора характеристика на компетентността на SOLVIT е свързана с определянето на материалното право, чието нарушаване се разрешава чрез мрежата. „Правото на Съюза в областта на вътрешния пазар“ обхваща законодателство, правила или принципи на ЕС, свързани с функционирането на вътрешния пазар по смисъла на член 26, параграф 2 от ДФЕС. Това включва и правила, които сами по себе си не целят регулирането на вътрешния пазар, но които оказват влияние върху свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали между държавите членки.

На последно място, нарушението на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар следва да е извършено от публичен орган. Това означава, че едната страна по правоотношението, по което възниква необходимостта от съдействие от SOLVIT, трябва задължително да е публичен орган. SOLVIT не разглежда случаи на конфликти между физически лица и/или юридически лица, във връзка с правото на ЕС по повод вътрешния пазар.

Под „публичен орган“ според формалното определение в „Препоръка 2013“ се разбира всяко звено от публичната администрация на държава членка на национално, регионално или местно ниво или всяка структура, независимо от нейната правна форма, на която е възложено, въз основа на мярка, приета от държавата, да предоставя публични услуги под контрола на държавата и която разполага за тази цел със специални правомощия извън тези, които произтичат от нормалните правила, приложими в отношенията между гражданите. Определението е максимално обширно и включва не само държавни и местни органи, но и всякакви субекти на правото, натоварени с държавновластнически правомощия.

### ***В. Проблеми, които не са обект на съдебно производство***

За да подчертае неформалния характер на SOLVIT, Комисията определя, че когато представените за решаване проблеми са обект на съдебно производство, това е пречка да се образува преписка пред SOLVIT. Това обаче не означава, че ако е налице висяща

преписка пред SOLVIT, е забранено провеждането на съдебно производство. В този случай образуваната преписка се прекратява незабавно<sup>8</sup>. Като продължение на това правило следва да се има предвид, че разглеждането на случаи в рамките на SOLVIT не прекъсва установените сроковете за обжалване в държавите членки, нито им влияе по някакъв друг начин.

Според определението, дадено в „Препоръка 2013“, „съдебно производство“ представлява всяка формална процедура за разрешаване на спор пред съдебен или квази-съдебен орган. Този орган може да е на национално равнище или на равнището на ЕС. По изключение само административни обжалвания срещу органа, който е причина за проблема, не препятстват разглеждането на случая от SOLVIT.

На последно място, пряка последица от неформалния характер на SOLVIT е, че решенията, предлагани от мрежата, са неофициални и не подлежат на обжалване.

## 2. „Бенефициенти“ на SOLVIT

В широк смисъл мрежата SOLVIT е създадена и пряко насочена към гражданите и предприятията, за които се прилага правото на ЕС. Целта е тези субекти да имат възможност максимално лесно и бързо да получат разрешение на проблем, който възниква пред тях в резултат от нарушение на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар от публичен орган. Допълнително облекчение е, че процедурата е напълно безплатна за жалбоподателите.

Според „Препоръка 2013“ активно легитимирани да подадат жалба до SOLVIT са всички физически и юридически лица, които срещат трансгранични проблеми. Те могат да отправят искане лично или чрез представител. Специална представителна власт е предвидена за организациите, които разполагат с възможността да отнесат до SOLVIT конкретен проблем от името на свой член или членове. Това не е изместване от правилото за активна легитимация, защото страна по процедурата отново е съответното физическо лице, а не организацията жалбоподател.

На следващо място, под физически лица и юридически лица трябва да се разбират онези лица, за които разпоредбите на правото на ЕС са приложими. Само субектите на правото на ЕС могат да се възползват от услугите на мрежата SOLVIT. Това е така, защото само за тези субекти възникват права и задължения от правото на ЕС. Съответно нарушението на правото на ЕС има пряко влияние върху тях.

По изключение, активно легитимирани да се обръщат към SOLVIT са и физическите и юридическите лица от Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, за които по силата на Споразумението за Европейско икономическо пространство също се прилагат правилата на ЕС в областта на вътрешния пазар.

## 3. Организация на SOLVIT

Според „Препоръка 2013“ държавите членки, включително страните по Споразумението за Европейско икономическо пространство, са длъжни да създадат и поддържат

---

<sup>8</sup> Препоръка на Комисията от 17.9.2013 година относно принципите, приложими за SOLVIT, т. III 6

свои SOLVIT центрове. По силата на това изискване към момента функционират общо 31 SOLVIT центъра, по един във всяка държава членка и по един в Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Всеки център задължително се изгражда като част от националната администрация на съответната държава, за да разполага с достатъчни правомощия за координация. По този начин се гарантира правилното прилагане на правото на ЕС в рамките на цялата администрация и се осигурява в максимална степен възможността да се намерят практически решения на разглежданите случаи. Така например, българският SOLVIT център е част от администрацията на Министерския съвет към дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“. Дирекцията подпомага работата на заместник министър-председателя по координация на европейските политики и институционални въпроси.

При разрешаването на всеки случай, отнесен до SOLVIT, задължително си сътрудничат два центъра от две различни държави: местен и водещ център. Всеки от центровете има строго определени компетенции.

Под „местен център“ според „Препоръка 2013“ следва да се разбира центърът на SOLVIT в държавата, която е най-тясно свързана с жалбоподателя въз основа на националност, пребиваване, установяване или мястото, където жалбоподателят е придобил правата, за които търси защита. Изброяването не е изчерпателно. Основното изискване е жалбоподателят да е в най-тясна връзка със съответната държава, в която се намира SOLVIT центърът, за да бъде определен същият като „местен център“.

Водещият център, от своя страна, се определя като центъра на SOLVIT в държавата, в която е настъпило предполагаемото нарушение на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар. От съществено значение е къде е извършено нарушението, а не къде са настъпили вредоносните последици от него, ако местата са различни. При локализиране на водещия център е от значение държавата, в която се намира органът, извършил нарушението, а не държавата, в която са настъпили последиците от това нарушение.

В зависимост от всеки конкретен случай един и същ SOLVIT център действа или като местен, или като водещ център. Затова според „Препоръка 2013“ всяка държава е длъжна да гарантира, че нейният SOLVIT център има достатъчно на брой и добре обучен персонал с оперативни знания на повече от един официален език на ЕС. Освен това служителите в мрежата трябва да разполагат с адекватни правни познания или със съответен опит в прилагане на правото на ЕС.

Последният важен елемент в организацията на мрежата SOLVIT е свързан с нейния он-лайн аспект. По силата на „Препоръка 2013“ всички проблеми, за които е била получена жалба, оценките, извършени от участващите центрове на SOLVIT, предприетите стъпки и предложените решения, следва да бъдат регистрирани в базата данни на SOLVIT по ясен и изчерпателен начин. Базата данни на SOLVIT понастоящем представлява он-лайн приложение, създадено като част от и в рамките на Информационната система за вътрешния пазар<sup>9</sup>. Основната цел на приложението е чрез използване на

---

<sup>9</sup> Информационна система за вътрешния пазар е електронна система, разработена и поддържана от Европейската комисия, предназначена за обмен на информация между администрациите на държавите - членки на ЕС, във връзка с прилагане на европейското законодателство по Директива 2005/36/ЕО, Директива 2006/123/ЕО, Директива 96/71/ЕО и др.

новите технологии да се подпомогне разглеждането на случаите, представени на SOLVIT, като се улесни координацията между центровете и се гарантира бърз достъп до всички налични преписки.

#### 4. Процедура на SOLVIT

Както вече беше изяснено, мрежата SOLVIT има уникална по своя характер процедура за разглеждане на трансгранични проблеми, която включва винаги участието на два координационни центъра от две различни държави. Тези два центъра - местен и водещ - следва да си сътрудничат по открит и прозрачен начин за намиране на бързи и ефективни решения за жалбоподателите, в пълно съответствие с правото на ЕС.

Процедурата стартира с жалба, отправена до местния за жалбоподателя SOLVIT център. Жалбата може да се подаде по няколко начина: по електронен път чрез попълване на он-лайн формуляр за жалби на официална страница на мрежата<sup>10</sup> или на страницата на съответния център<sup>11</sup>, или по електронната поща на съответния център; по телефон<sup>12</sup>; на хартиен носител на място или по пощата.

След като получи жалбата, местният център е длъжен да я регистрира, независимо дали изложеният проблем може или не може да бъде класифициран като случай от компетентността на SOLVIT. В рамките на една седмица центърът трябва да даде отговор на жалбоподателя дали приема случая и дали следва да се представят допълнителни документи. Ако проблемът не може да бъде приет за разглеждане, жалбоподателят се уведомява за причините и за други възможни начини на действие, включително чрез насочване или препращане, когато е възможно, към друга съответна мрежа<sup>13</sup> или към съответните национални компетентни органи.

В случай, че проблемът е от компетентността на SOLVIT и са събрани необходимите документи, местният център съставя пълна преписка по случая и извършва цялостен правен анализ на проблема. След това местният център е длъжен да се свърже с водещия център и след като постигнат съгласие какъв език да използват, за да общуват помежду си, преписката се представя на водещия център.

Водещият център следва да потвърди приемането на даден случай в рамките на една седмица след представянето му от местния център. Приемането на случая за разглеждане от водещия център се съобщава на жалбоподателя от местния център. Потвърждението следва да е получено от жалбоподателя в срок до един месец след първото съобщение на местния център, касаещо възможността за използване на SOLVIT. Веднъж приел случая, водещият център следва да се стреми към намиране на подходящо решение, като редовно информира местния център за напредъка си. Когато проблемът, представен от жалбопо-

---

<sup>10</sup> <http://www.ec.europa.eu/solvit>

<sup>11</sup> За България - в секцията „Подай оплакване“ на адрес: <http://www.solvit.government.bg>

<sup>12</sup> В този случай жалбоподателят е длъжен в максимално кратък срок след подаване на сигнала да предостави съответните доказателства.

<sup>13</sup> Например „Вашата Европа“, „Europe Direct“, „Вашата Европа - Съвети“, мрежата „Enterprise Europe“, EURES, Европейски потребителски центрове, мрежата FIN-NET или Европейската мрежа на омбудсманите.

дателя, е структурен проблем, водещият център следва да оцени във възможно най-кратки срокове дали проблемът може да бъде решен чрез процедурата на SOLVIT. Ако счете, че това не е възможно, той следва да прекрати преписката и да информира съответните национални органи, отговорни за правилното прилагане на правото на ЕС в тази държава членка, за да се гарантира, че нарушението на правото на ЕС ще бъде преустановено. Комисията също следва да бъде уведомена посредством базата данни.

В срок от десет седмици от датата на регистриране на преписката жалбоподателят следва да е получил решение на проблема си, което може да включва обяснение за приложимото право на ЕС. По изключение, този срок може да бъде удължаван до максимум нови десет седмици, при условие че жалбоподателят е информиран за това.

Когато получи предложение за решение от водещия център, местният център е длъжен да провери дали решението е в съответствие с правото на ЕС. Ако е изпълнено това условие, местният център следва незабавно да информира жалбоподателя за решението и за действията, които трябва да се предприемат, за да се възползва от него. С това процедурата приключва, като впоследствие местният център е длъжен да покани съответния жалбоподател да изрази своето мнение относно разглеждането на случая от SOLVIT.

### **III. Потенциал на SOLVIT**

Задача на Европейската комисия е да действа в защита интересите на ЕС и да следи за спазването в държавите членки на разпоредбите на ДЕС, ДФЕС и на приетото вторично законодателство. На основание чл. 258 от ДФЕС Комисията има изключителното право да прецени дали да започне процедура за нарушение за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС (т.нар. „infringement procedure“). Съгласно процедурата, ако Комисията установи, че дадена държава членка не е изпълнила свое задължение, тя може да прикани държавата да поправи това свое действие посредством изпращането на мотивирано становище. Ако държавата членка не се съобрази с полученото становище, Комисията може да сезира Съда на ЕС. При процедури за нарушение, при които държавата членка не вземе предвид решенията на Съда на ЕС, могат да бъдат наложени и финансови санкции, като техният размер се определя от Комисията. Трябва да се отбележи, че процедурата по чл. 258 от ДФЕС няма наказателен характер и има за задача да мотивира държавите членки да изпълнят своите задължения доброволно. Крайната цел е осигуряване на еднаквото прилагане на едни и същи правила на територията на целия Европейски съюз, а не санкциониране на отделни държави членки. Ето защо право да сезират Съда на ЕС за неизпълнение на задълженията имат и самите държави членки, които могат да подават искове една срещу друга (чл. 259 от ДФЕС). Разбира се, процедурата отново минава през Комисията. Тя издава мотивирано становище до съответната държава членка, която има право на отговор.

Прегледът на практиката показва, че Комисията се стреми да разрешава тези случаи на неприлагане или неправилно прилагане на законодателството на най-ранен етап. Затова е създадена т.нар. информационна фаза на процедурите за нарушение, която няма правна регламентация в ДЕС и ДФЕС. Тя дава възможност за предварително информиране за намеренията на Комисията, при което държавата членка е в състояние да предприеме необходимите мерки за предотвратяване на започване на процедура по чл. 258 от ДФЕС.

Възможността Комисията да следи за спазването на изпълнението на задълженията от държавите членки и да предприема действия по тяхното отстраняване е от изключително значение за прилагане в практиката на правилата, одобрени на ниво Европейски съюз. В ежедневието стриктната правна рамка на законодателството на ЕС не винаги може да обезпечи пълноценното функциониране на вътрешния пазар, което често бива нарушавано при осъществяване на многобройни ежедневни презгранични преминавания. На свой ред затрудненията в дейността на вътрешния пазар рефлектират в най-голяма степен върху гражданите и предприятията, т.е. върху онези, заради които той е създаден. Основната роля на SOLVIT е именно да се справи с тези проблеми.

Според „Препоръка 2013“ мрежата SOLVIT има за цел да осигури бързи, ефективни и неформални решения на проблемите, с които се сблъскват гражданите и предприятията, когато техните права на вътрешния пазар на ЕС не се спазват от публичните органи. SOLVIT допринася за по-добро функциониране на вътрешния пазар чрез подпомагане и насърчаване спазването на правото на ЕС. SOLVIT предлага най-добрата гаранция за ефективно справяне със структурните проблеми на подходящо равнище. Едно от най-големите предимства на мрежата SOLVIT като извънсъдебен механизъм за разрешаване на трансгранични проблеми е предоставянето на възможност държавите членки на най-ранен етап да идентифицират области от националното законодателство, в които няма пълно прилагане на правилата на ЕС. Нещо повече, от изключително значение е доброволното отстраняване на проблемите, свързани с въвеждането в националното законодателство на актовете от вторичното право на ЕС и изпреварване на започването на процедури от страна на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения.

От гледна точка на Комисията SOLVIT е възможност за намаляване на случаите, в които има неправилно прилагане или нарушаване от държавите членки на законодателната рамка, изработена на ниво ЕС, и осигуряване на прилагане в еднаква степен на тази рамка на територия, обхващаща над 500 милиона потребители.

От гледна точка на гражданите и предприятията, SOLVIT е начин не само да сигнализират, че техните права са били нарушени и е необходимо предприемането на коригиращо действие от страна на компетентните държавни органи, но и сигурност, че ще могат да оперират свободно и без ограничения във вътрешния пазар на ЕС. Само по този начин вътрешният пазар е в състояние да осъществи напълно целта, за която е създаден - да служи на своите потребители.

#### **Използвана литература:**

1. Политиките на Европейски съюз: Вътрешен пазар, Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.
2. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective Problem Solving in the Internal Market („SOLVIT“) /COM/2001/0702 final/
3. Commission Recommendation of 7 December 2001 on principles for using 'SOLVIT' - the Internal Market Problem Solving Network (OJ L 331, 15.12.2001, p.79)
4. Council conclusions on the SOLVIT network. Internal Market Council - 1 March 2002 (не е публикувано в ОВ)
5. Препоръка на Комисията от 17.9.2013 г. относно принципите, приложими за SOLVIT.



# Фокусиращите събития като фактор за формиране на дневния ред на Европейския съвет

*Виктор Михайлов*

Твърди се, че „най-удачното време да се спечели една политическа битка е още преди дадена тема да се появи в дневния ред“.<sup>1</sup> Казано иначе, който контролира набора от въпроси, които достигат до вниманието на институциите, той в голяма степен държи в ръцете си целия политически процес. Формирането на дневния ред на политическите институции е по същество неформален и на пръв поглед хаотичен процес. Въпреки това има фактори, оказващи безспорно и като цяло предвидимо въздействие върху него. Кризите, бедствията, мащабните инциденти и катастрофи са силен катализатор, който влияе върху управленския дневен ред във всяка една политическа система. Европейският съюз не прави изключение от този принцип. Въздействието на тези т. нар. „фокусиращи събития“ често достига до най-високо политическо ниво, като има съществен принос за моделирането на дневния ред на Европейския съвет.

Настоящата статия няма амбицията да предложи количествени изводи, а цели чрез прилагането на един общ дескриптивно-аналитичен подход да опише въздействието на фокусиращите събития върху дневния ред на Европейския съвет. Авторът единствено маркира проблематиката, като се надява по този начин да стимулира академичен интерес към едно последващо и по-задълбочено нейно проучване. В първата част е очертана теоретичната рамка, като се дефинират основни понятия и се изясняват същностните характеристики на явлениято. Във втората част на предложения текст авторът привежда примери от практиката, които по най-добър начин илюстрират значението на фокусиращите събития за процесите на формиране на дневния ред на Европейския съвет.

## **1. Политическият дневен ред и неговото формиране**

Изследванията на същността и процеса на формиране на дневния ред водят началото си от интереса към ролята на масовите медии и тяхното въздействие върху обществото. Постепенно фокусът се разширява и се разпростира и върху дневния ред на политическите институции. Първите изследвания от такъв характер се правят в Съединените американски щати и отчитат особеностите на местната политическа система, като се фокусират върху дейността на Сената, Президентската институция, Върховния съд и др.<sup>2</sup> Отделно поле на изследване се явява и формирането на политическия дневен ред в международна среда, разработвано през призмата на теорията на международните отношения. От своя страна

<sup>1</sup> Princen S. (2009), *Agenda-Setting in the European Union*, Palgrave Studies in European Union Politics: 1

<sup>2</sup> Baumgartner F. (2001) *Political Agendas* в Smelser N. and Baltes P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*: 288-291

интересът към дневния ред на институциите на Европейския съюз е сравнително ново явление, което предполага и по-ограничен брой трудове, засягащи тази проблематика. В тях обаче се подчертават спецификите на процеса на определяне на дневния ред, дължащи се на уникалната институционална структура, на разпределението на правомощията, както и на особената природа на Съюза. Тези специфики не позволяват спрямо ЕС безкритично да се приложат теоретичните модели, валидни както за националната държава, така и за международните организации, а налагат един специфичен и различен дискурс.

Princen<sup>3</sup> приравнява мащабите на европейската интеграция със съдържанието на политическия дневен ред на Съюза. Според него степента на европейска интеграция е равна на обхвата на въпросите, с които се занимава Европейският съюз и на начина, по който се подхожда към тях.

На база на класическата дефиниция, дадена от Cobb и Elder, които определят политическия дневен ред като „набор от конкретни въпроси, предвидени да бъдат активно и внимателно разгледани от определен управленски орган“<sup>4</sup> и следвайки определението на Versluis, Keulen и Stephenson<sup>5</sup>, можем да дефинираме политическия дневен ред на ЕС в частност като „набор от въпроси, които са обект на задълбочено обсъждане в институциите на ЕС“. Versluis, Keulen и Stephenson смятат, че следва да се обособи и дневен ред за всяка отделна институция на ЕС, тъй като често те отделят внимание на въпроси, които са специфични за всяка една от тях. Макар често темите, които се обсъждат в Парламента, Комисията или Съвета да се припокриват, те не са идентични. От друга страна, вътре в самите институции също може да се идентифицира различен дневен ред на съставните звена на съответната институция (една генерална дирекция на Комисията, например, има собствени приоритети и специфичен дневен ред в сравнение с останалите).

Определянето на дневния ред е ключов етап от политическия процес, който предхожда етапа на вземане на решения. Макар да не засяга пряко самите решенията, съдържанието на дневния ред предопределя онези въпроси, на които институциите отделят внимание, които те обсъждат и обмислят. Без ясен дневен ред не е възможно да се осъществи вземането на решение, а въвеждането на един въпрос в политическия дневен ред е предпоставка, без която не би могло да се достигне до неговото решаване.

Cobb, Ross и Ross<sup>6</sup> подчертават, че броят на потенциалните въпроси, които съществуват и могат да бъдат поставени на вниманието на институциите, надвишава значително въпросите, които те имат възможност да разгледат. Тези ограничени възможности налагат отделните въпроси да се конкурират за вниманието на институциите. Така авторите достигат до извода, че определянето на политическия дневен ред е състезание за вниманието на управляващите. По подобен начин разсъждава и Birkland, който дефинира формирането на дневния ред като „процес, при който едни въпроси получават по-голямо

<sup>3</sup> Princen S. (2009), *Agenda-Setting in the European Union*, Palgrave Studies in European Union Politics

<sup>4</sup> Cobb R. and Elder Ch. (1971), *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory* - *The Journal of Politics* Vol. 33, No. 4: 892-915.

<sup>5</sup> Versluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2010), *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave Macmillan

<sup>6</sup> Cobb R., Ross J., Ross M. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process* - *The American Political Science Review* Vol. 70, No. 1: 126-138

внимание от страна на масите и елита“, както и като „процес, при който проблемите и техните алтернативни решения печелят или губят вниманието на обществото и елита“<sup>7</sup>.

Особено важна за разбирането на същността на политическия дневен ред е тезата на Cobb и Elder<sup>8</sup>, че съставлящите го въпроси винаги са подредени в йерархия по значимост. Естественият стремеж на всички заинтересовани страни към издигането или свалянето на определен въпрос по тази своеобразна стълбичка на приоритетите е в основата на динамиката, определяща формирането на дневния ред. Именно тази динамика предопределя нестатичната природа на дневния ред - паралелно с основното състояние на един въпрос да бъде във или извън дневния ред, от решаващо значение са и усилията той да се придвижва нагоре или надолу по значимост. Тази интерпретация се затвърждава и от извода на Schattschneider<sup>9</sup>, че „изходът на политическата игра зависи от това кой от множеството възможни конфликти печели доминиращата позиция“, защото доминиращите конфликти получават вниманието на политическия елит и намират място в управленския дневен ред.

## 2. Фокусиращи събития

Понятието „фокусиращи събития“ (focusing events) е въведено в теорията от американския политолог John Kingdon<sup>10</sup>, който концептуализира тяхната роля при определянето на дневния ред. С това понятие той обозначава „криза или бедствие, които привличат вниманието към даден проблем“. Като разновидност на фокусиращите събития Kingdon посочва също „появата и разпространението на мощен символ“, както и „личния опит на политиците“.

Пътят, който трябва да измине един въпрос от „първичния бульон“ на идеите до масата за вземане на решения, често е бавен и времеемък, характеризира се с постепенна еволюция и натрупване на значимост. Навлизането на една тема в управленския дневен ред, обаче, може да се случи и експлозивно при съчетаване на необходимите фактори. Процесът е сложен, трудно обозрим, обект на усилията на множество политически предприемачи, които се стремят да запазят или променят статуквото, а нерядко е подвластен и на случайността. Въпреки това безспорно съществуват фактори, които оказват въздействие върху позицията на един въпрос в политическия дневен ред.

Kingdon разглежда образуването на политическия дневен ред като съвкупност от три потока (или процеса). Тези три паралелни процеса включват идентифицирането на проблемите (поток на проблемите), създаването и утвърждаването на предложения за политики/алтернативи (поток на политиките) и политическите събития (поток на политическия процес). В определен момент тези потоци могат да се пресекат - идентифициран е проблем, за който съществува готово решение (или поне консенсус по възможните алтернативни

<sup>7</sup> Birkland T. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press: 5-9

<sup>8</sup> Roger C., Elder C. (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The John Hopkins University Press

<sup>9</sup> Цитат по Eustis J. (2000), *Agenda-setting - the Universal Service Case*, Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University. Blacksburg, Virginia

<sup>10</sup> Kingdon J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman

решения), а политическият климат е благоприятен за действие. Достигането до тази пресечна точка отваря така наречения „политически прозорец“, който позволява даден въпрос да набере значимост и да достигне до дневния ред на най-високо политическо ниво.

В публичното пространство, смята Kingdon, са налице множество проблеми, които съществуват в латентна форма в общественото съзнание. Ограничените време и ресурси позволяват на вземащите решения да посветят вниманието си на една малка част от тях. Ето защо твърде често формирането на политиките е реактивно по своя характер и се превръща във функция на различни кризи. В този смисъл наличието и осъзнаването на едно състояние като проблем невинаги е достатъчно, за да го издигне достатъчно високо в йерархията на политическия дневен ред. За да получи това внимание, нерядко един латентен проблем се нуждае от катализатор, от събитие, което да насочи вниманието на обществото, медиите и политиците към него. Именно такава е природата на фокусиращите събития. Тезата на Kingdon е, че фокусиращите събития имат по правило вторичен характер. Сами по себе си те са значими, но изискват наличието на други съществуващи предпоставки. Тези предпоставки могат да бъдат вече изградени представи за даден проблем, ясни индикатори, регистриращи проблемните процеси, или натрупването на близки по природа събития. Фокусиращите събития обикновено не са в състояние да създадат самостоятелни елементи от дневния ред, а с появата си подсилват вече течащи процеси и съсредоточават вниманието върху проблеми, които „съществуват на заден план в съзнанието на хората“.

Идеите на Kingdon са доразвити и обогатени от Thomas A. Birkland<sup>11</sup>, който се опитва да определи фокусиращите събития не въз основа на техните ad hoc или post hoc характеристики, а като изгради една универсална и същностна дефиниция. Така той въвежда понятието „потенциално фокусиращо събитие“, което определя като „събитие, което е внезапно, относително рядко, може оправдано да бъде определено като увреждащо или съдържащо потенциал да предизвика възможни по-значими бъдещи вреди, причинява вреди или предполага потенциални вреди, които са или биха могли да бъдат съсредоточени в един определен географски район или общност, като това става известно на политиците и обществото практически едновременно“. В резултат на такова събитие управляващите, групите по интереси, медиите и обществото могат да идентифицират нови проблеми, да се предизвика допълнително внимание към латентен (по отношение на позицията му в дневния ред) проблем и евентуално да се провокира търсене на решения в контекста на усещането за провалени политики. Birkland подчертава, че фокусиращите събития не са единствената и вероятно не са най-значимата причина за изменение на дневния ред, но при определени условия могат да се превърнат в решаваща предпоставка за това. Те са непредвидени и непланирани, с висок потенциал на въздействие, което затруднява прогнозирането на влиянието им върху дневния ред и опитите за неговото ограничаване.

### **3. Дневният ред на Европейския съвет и фокусиращите събития - пресечни точки**

Договорът от Лисабон дава на Европейския съвет формалния статут на институция, като го причислява към една от седемте институции на Съюза. Макар да няма пряко учас-

---

<sup>11</sup> Birkland T. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press

тие в законодателния процес, а правомощията му да са твърде ограничени, Европейският съвет може да се определи като най-влиятелната институция на Съюза. Форматът, който събира на едно място държавните и правителствени ръководители на страните членки, „дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“ (чл. 15, параграф 1 от ДЕС). Така, със своя авторитет и политическа тежест Европейският съвет се превръща в основен фактор, който насочва и формира политическия дневен ред на Съюза. Макар заседанията на Европейския съвет да са закрити за обществеността, политическата воля на институцията намира израз в приетите заключения, които в голяма степен отразяват и обсъжданите теми. В тези заключения се очертават значимите за ЕС цели, действията и средствата за тяхното постигане. По същество си заключенията представляват политически документ, който оказва безспорно, макар и неформално, въздействие върху Европейската комисия като инициатор на законодателството, както и върху останали институции и органи на Съюза.

Що се отнася до въздействието върху определянето на дневния ред, мястото на Европейския съвет в институционалния дизайн на ЕС е сравнявано<sup>12</sup> с позицията на институциите, намиращи се на върха на институционалната пирамида във вътрешнополитически план - министерски съвет в държавите с парламентарна система или президент в държавите с президентски или полупрезидентски режим. Според авторите до върха на тази политическа пирамида обикновено достигат най-значимите и важни въпроси, като в дневния ред на Европейския съвет могат да навлязат ограничен брой казуси от такава величина. От друга страна, преобладаващият обем от рутинни и оперативни въпроси остава прерогатив на многобройните органи, намиращи се на по-ниско ниво в политическата система на ЕС.

Тази естествена ограниченост на дневния ред на Европейския съвет до въпроси от жизненоважно значение за дългосрочното развитие на Съюза, както и сравнително малкият брой годишни заседания (за 2014 г., например, Европейският съвет провежда 7 заседания и една неформална среща<sup>13</sup>), не позволява на институцията да изझे формалната роля на Комисията като основен инициатор на политики, макар тя да оказва безспорно и определящо въздействие върху нея.

Внимание заслужава извода на Bache, George и Vulmer, че Европейският съвет е този политически актьор, който в крайна сметка определя кои въпроси ще бъдат част от политическия дневен ред на ЕС. Макар че „Комисията може да се възползва от обстоятелствата, за да влияе на формирането на дневния ред, тя не определя дневния ред в стратегически план и по отношение на ключовите инициативи“<sup>14</sup>.

Ето защо при Европейския съвет в значителна степен е изразено и въздействието на външни фокусиращи събития върху динамичната и често реактивната природа на дневния ред. Така, например, дневният ред на неформалната среща на Европейския съвет, провела се през февруари 2015 г., изцяло се трансформира под отзвука на терористичните нападения в Париж. Първоначалният замисъл бе срещата на върха да разгледа бъдещето на

---

<sup>12</sup> Carammia M., Timmermans A., Princen S., Alexandrova P. (2012), Analyzing the Policy Agenda of the European Council - Perspectives on Europe, Vol. 42 Issue 2: 41-46

<sup>13</sup> European Council, Public Register - <http://register.consilium.europa.eu/>

<sup>14</sup> Bache I., George S., Vulmer S. (2011), Politics in the European Union, Oxford University Press: 354

еврозоната, но въпросът се измести от атентатите в редакцията на сатиричното списание Charlie Hebdo, изборите в Гърция и влошаването на ситуацията в Източна Украйна<sup>15</sup>.

Актуален пример, онагледяващ катализиращата роля, която фокусиращите събития могат да окажат върху политическия дневен ред на ЕС, е миграционната политика на Съюза и по-специално имигрантският поток от Северна Африка през Средиземно море. Непрестанната поредица от инциденти с бежанци, опитващи се да прекосят морската граница на Съюза, често завършват с многобройни жертви. Трагичният характер на тези събития поддържа през годините въпроса като елемент от дневния ред на Съюза, издигайки го и до най-високо политическо ниво<sup>16</sup>, въпреки нежеланието на част от страните членки да финансират спасителни операции в Средиземноморието, заради опасенията си, че така ще се стимулира бежанският поток<sup>17</sup>.

Потенциалът на подобни инциденти да предизвикат разместване в йерархията на дневния ред пролича особено силно на 19 април 2015 г., когато преобърнал се кораб с бежанци отне живота на няколко души, превръщайки се в най-смъртоносна катастрофа от подобен тип на границите на Съюза. Събитието предизвика незабавна обществена реакция, призоваваща за по-тясно координирана политика на ЕС по въпросите на миграцията, която ангажира политически актьори на най-високо ниво<sup>18</sup>. Европейският комисар по вътрешните работи и миграцията Димитрис Аврамопулос определи случилото се като „брутално напомняне, че са необходими смели мерки за справяне с кризата с имиграцията“<sup>19</sup>. Ден след инцидента Върховният представител на ЕС по външна политика Федерика Могерини обяви, че проблемът ще бъде обсъден на извънредно заседание на Съвета по външни работи<sup>20</sup>. От своя страна Председателят на Европейския съвет Доналд Туск също оповести, че ще свика извънредна среща на върха на ЕС<sup>21</sup>. Сякаш най-удачна илюстрация за значението на това фокусиращо събитие е коментарът на телевизионния канал Euronews: „Проблемите са сложни, но след като още 650 мигранти загинаха в Средиземноморието, имиграционният въпрос не може повече да бъде замитан от дневния ред на ЕС“<sup>22</sup>.

#### 4. Казусът „Галилео“

Анализът на процесите, определящи политическия дневен ред на ЕС, няма да бъде пълен, без да се изведат подходящи примери от практиката, които да онагледят реда

<sup>15</sup> <http://www.euinside.eu/bg/subjects/february-european-council-2015-a-wholemilk-summit>, посетен на 27 март 2015 г.

<sup>16</sup> Виж например: Заключениеята на Европейския съвет от 24/25 октомври 2013 г.

<sup>17</sup> Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - [http://news.ibox.bg/news/id\\_352817976](http://news.ibox.bg/news/id_352817976)

<sup>18</sup> Urgent meeting of EU ministers called after tragic new turn in migrant crisis (19 април 2015) - <http://www.euronews.com/2015/04/19/urgent-meeting-of-eu-ministers-called-after-tragic-new-turn-in-migrant-crisis/>

<sup>19</sup> ЕС обсъжда поредната трагедия с бежанци в Средиземно море (20 април 2015) - <http://glasove.com/svqt/50581-vynshnite-ministri-ot-es-shte-obsydt-porednata-tragediq-s-bejanci-v-sredizemno-more>

<sup>20</sup> Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - [http://news.ibox.bg/news/id\\_352817976](http://news.ibox.bg/news/id_352817976)

<sup>21</sup> Туск обмисля извънредна среща на върха на ЕС заради кризата с имигрантите (20 април 2015) - [http://news.ibox.bg/news/id\\_749444266](http://news.ibox.bg/news/id_749444266)

<sup>22</sup> Фейсбук страница на телевизионния канал Euronews, 19 април 2015 г., <https://www.facebook.com/euronews/photos/a.234076628109.138056.101402598109/10153004109728110/?type=1&theater>

по който един въпрос би могъл да навлезе в политическия дневен ред на ЕС и да се придвижи до етапа на вземане на решения. Такъв пример е казусът за сателитната навигационна система на ЕС „Галилео“. Проектът предвижда изграждането на самостоятелна система от 30 сателита на орбита около Земята, финансирана и ръководена от Съюза. Meyerhöfer<sup>23</sup> изследва този проект в аспекта му на елемент от дневния ред на институциите на ЕС, като прилага съществуващите теории за дневния ред и процеса на вземане на решения. Той описва как от 90-те години насам идеята за самостоятелна навигационна система на ЕС получава все повече внимание, бидейки въпрос на изпреварващо технологично развитие, на престиж и не на последно място, с важни аспекти по отношение на сигурността и отбраната. Така политически лидери започват да поставят темата на най-високо ниво - в двустранни срещи и на заседанията на Европейския съвет. От друга страна, европейската космическа индустрия, отчитайки потенциала за развитие и печалби от този проект, също полага големи усилия да спечели подкрепата на значимите политически, административни и военни фактори. По този начин казусът „Галилео“ се утвърждава и в обществения, и в политическия дневен ред.

Макар въпросът да си пробива път по два алтернативни канала - на експертно ниво и на политическо ниво, проект от такава величина би могъл да бъде рамкиран и одобрен единствено на най-високо политическо равнище. На практика общата формулировка е очертана на заседание на Европейския съвет, като навигационната система получава зелена светлина с единодушно решение през март 2002 г.

Казусът „Галилео“ онагледява теоретичната постановка, че едно фокусиращо външно събитие може да изстреля даден въпрос в политическия дневен ред и да го изведе за много кратко време до етапа на вземане на решения. Роля на такова фокусиращо събитие изиграва кризата в Косово през 1999 г. По време на американската интервенция на Балканите по нареждане на президента на САЩ европейските военни и службите за сигурност са лишени от достъп до системата GPS, което ясно показва зависимостта на европейските държави от безалтернативната към онзи момент американска навигационна система. Тези събития, съчетани с положителен доклад за финансовата възвръщаемост на проекта, отварят „политически прозорец“ (по Kingdon) и превръщат казуса „Галилео“ в предмет на решение от страна на Европейския съвет.

Приведените в статията примери илюстрират високата чувствителност, която Европейският съвет демонстрира по отношение на външни за институционалните актьори фокусиращи събития. Тази чувствителност се дължи преди всичко на политическия характер на институцията, която е предопределена да бъде фактор, задаващ импулсите на развитие на Съюза. В този смисъл, при настоящата институционална архитектура на ЕС, Европейският съвет е и ще бъде логичната арена, на която ключовите представители на държавите членки могат да съгласуват своята реакция и да достигнат до съвместни решения по въпроси от дневния ред, които не търпят отлагане.

---

<sup>23</sup> Meyerhöfer F. (2009) Agenda Setting and Decision Making in the European Union: The Case of GALILEO - Thesis in the EMPPM Program of the Hertie School of Governance, Berlin, Germany



# Секуларизация и религиозната идентичност в Европа

*Диана Тюркеджиева*

**Абстракт:** Разнообразният религиозен пейзаж в Европа създава условия за появата на нови религиозни идентичности, чиито носители влизат в конфликт с носителите на европейска секуларна идентичност. Настоящият анализ се стреми да разкрие и обоснове, че секуларизацията на модерното западно мислене и липсата на религиозно образование често водят до изграждане на погрешни представи за религията и религиозната принадлежност на другия, което от своя страна може да стане причина за прояви на нетолерантност, ксенофобия, дискриминация, расизъм и конфликти на религиозна основа. Научната разработка следва да покаже, че в съвременните условия на секуларизация, от една страна (предимно в Западна Европа) и религиозен плурализъм, от друга (вследствие от глобализацията и глобалната миграция на групи с различни религиозни убеждения), проектът за изграждане на европейска идентичност следва да обхване многопластовите измерения на религиозната идентичност. Поставен е акцент върху ислямската идентичност. Дадени са конкретни примери за религиозни конфликти, с посочване на атаката срещу френското сатирично списание „Шарли Ебдо“. Анализирани са официални документи и становища на ЕС, свързани с религията.

**Ключови думи:** религиозна идентичност, християнска идентичност, ислямска идентичност, секуларизация, секуларна идентичност, европейска идентичност, ислям, християнство, религиозни конфликти.

**Abstract:** The diverse religious landscape in Europe provoked the emergence of new religious identities that are in conflict with European secular identity. The analysis seeks to reveal and justify that the lack of religious education could lead to inadequate religious knowledge based on wrong interpretations that may cause intolerance, xenophobia, discrimination, racism and conflicts on religious grounds. This scientific work should show that, within the today's conditions of secularization (mainly in Western Europe) on one hand, and religious pluralism on the other (as a result of globalisation and the global migration of groups with different religious beliefs), the European identity's project has to involve the multiple dimensions of the religious identity. An emphasis is put on the Muslims identity. The analysis gives specific examples of religious conflicts, focusing on the attack against French satirical magazine „Charlie Ebdó“. Official EU documents and positions in the field of religion are analysed.

**Key words:** Religions identity, Christian identity, Islamic identity, Secular Identity, Secularization, European identity, Islam, Christianity, Religious conflicts

## I. Въведение

Проблемът с нарастващата роля на новите религиозни движения в Западна Европа, вследствие на увеличаващата се миграция на хора от Източна Европа, Азия и Африка през последните десетилетия, придобива все по-широка актуалност. Нашата съвременност е белязана от глобални промени, произтичащи не само от нарастващото значение на технологиите, глобализацията на световната икономиката и нейните последици върху живота на хората, но също така и от процесите на секуларизация на западното християнско общество, от една страна, и от нарастващия религиозен плурализъм в Европа, вследствие от имиграцията, от друга. Миграцията променя значително религиозния пейзаж в Европа. Новите имигранти са носители на културни и етнически идентичности, различни от европейската, изповядват религии, различни от християнската. Този своеобразен религиозен пейзаж е сравнително непознат за европейското общество, поради което често е придружаван от прояви на ксенофобия, расизъм, дискриминация и незачитане на религиозните свободи на другия. Има случаи, в които дискриминацията се засилва от информацията, представяна от средствата за масова комуникация, които чрез своята убеждаваща власт формират погрешни медийни образи и създават разнородни и объркани впечатления, чувства на омраза и негативни нагласи у масовия рецепиент. Информационният поток, осъществяван чрез отразяването на различни ситуации или образи, свързани с религията на другия, основно през призмата на геополитическите интереси на страните, води до формирането на враждебни представи за другия и дискриминация на религиозна, расова или етническа основа. Актуалност през последните десетилетия придоби употребата на термина „ислямфобия“, особено след нападението над френското сатирично издание „Шарли Ебдо“. Тези процеси са предизвикателство пред европейския интеграционен проект, а оттам - пред формирането на европейска идентичност.

Научният интерес към проблематиката, свързана с религиозната идентичност, на зрява през последните години с оглед задълбочаващата се секуларизация, от една страна, и нарастващия религиозен плурализъм от друга, и произхождащата от това нужда от научна обосновка на темата. Във връзка с изследваната проблематика ще се спрем върху монографията на Дияна Петкова „Културни идентичности в интеркултурен диалог“, в която авторът представя ролята на религията при формирането и трансформирането на културния контекст, както и върху другата ѝ книга „Национална идентичност и глобализация“, в която се разглежда националната идентичност като социо-психично и културно явление.<sup>1</sup> Сред българските автори заслужава също прочит книгата на Пламен Макариев „Мултикултурализмът между толерантността и признанието. Към един диалогичен подход“. Сред чуждестранните трудове заслужават внимание „Нови политики на идентичност“ на Бику Парек, който прави обзор на европейския либерализъм и ислямския въпрос, както и разглежда възхода на мюсюлманската идентичност; „Гражданство и идентичност“ на Ингин Исин и Патрисия Ууд; трудовете на Хосе Казанова за новия религиозен плурализъм; книгата „Божият континент“ на американския изследовател Филип Дженкинс, в която авторът засяга ключови въпроси като трансформиране на вярата и трансформиране на

---

<sup>1</sup> Петкова, Д. Национална идентичност и глобализация. Пловдив, 2000, с. 3.

Европа. Интерес за нашето изследване е книгата на Едуард Саид „Отразяването на исляма“, която анализира образа на исляма, изграден от медиите.

За целите на това изследване ще се анализират официални документи и становища на ЕС, насочени към насърчаване на толерантността и взаимното уважение и зачитане на индивидуалните религиозните права и свободи. Ще се разгледат публикации в медиите, свързани с атаката над френското издание „Шарли Ебдо“.

Целта на настоящата статия е да разкрие и обоснове чрез един теоретичен и аналитичен подход, че липсата както на религиозно съзнание вследствие на секуларизацията на модерното мислене в Западна Европа, така и на адекватно религиозно образование е причина за изграждане на погрешни представи за религията и религиозната принадлежност на другия, което от своя страна се превръща в повод за зачестилите напоследък прояви на ксенофобия, дискриминация, расизъм и конфликти на религиозна основа. Научната разработка следва да покаже, че в съвременните условия на секуларизация, от една страна (предимно в Западна Европа) и религиозен плурализъм, от друга (следствие на глобализацията и глобалната миграция на групи с плуралистични религиозни убеждения) изграждането на проекта за европейска идентичност е в състояние на криза, тъй като не взема под внимание многопластовите измерения на европейската религиозна идентичност.

## II. Понятие за религиозна идентичност

За да можем да дефинираме понятието „религиозна идентичност“, следва първо да разясним какво е идентичност съгласно теоретиците, изследващи тази проблематика, а от друга страна - какво е религия.

Думата „идентичност“ произхожда от латинската дума „identicus“, местоимението „idem“<sup>2</sup> - същият; на френски „identique“. Съгласно определението, дадено в българския тълковен речник, за изясняване на понятието са посочени две значения: 1) пълно сходство, еднаквост, тъждественост; 2) същност, качествена определеност.<sup>3</sup> Речникът на българския език указва, че думата „идентичност“ е качество на идентичен, но че същата няма множествено число.<sup>4</sup> Това уточнение е важно, защото в английския език думата се използва както в единствено, така и в множествено число<sup>5</sup>. Тъй като в настоящия труд се говори предимно за „няколко“ (повече от една) идентичности или за „множество“ идентичности, съгласно категоризацията, предложена по-долу, трябва да се поясни, че в случая не става въпрос за граматическа грешка, а за по-ясно разграничение на различните носители на религиозна идентичност.

Според определението, дадено от Пламен Макариев, „идентичността се разглежда по различни начини в рамките на психологията, социологията и философията“. Авторът продължава, че „общото във всички случаи е, че тя се свързва със спецификата на своя носител, но и със самоосъзнатостта на това съществуване“.

<sup>2</sup> Младенов, С. Речник на чуждите думи в българския език. София: Изд. Век 22., с. 160.

<sup>3</sup> Андрейчин Л.Д. и др. Български тълковен речник. София, 1992, с. 285.

<sup>4</sup> Армянов, Г. и др. Речник на българския език. София, 1990, с. 48.

<sup>5</sup> Watkins, M.G. The all nations Christian: Home&School Dictionary. 1992, p. 371.

Преди да пристъпим към дефиниране на понятието „религиозна идентичност“, ще дефинираме какво е „религия“. Думата „религия“ произхожда от латинския глагол *religere*, което означава буквално „събирам с грижа, бера“, от което произхожда латинското „*religio*“, чието първоначално значение е „грижа, тачене, съвестност“, а впоследствие придобива значението „обредни грижи и действия“. В съвременен смисъл „религия“ означава вяра в Бог, богопочитание,<sup>6</sup> както и резултатът от тази вяра за човека.

В тази връзка „религиозна идентичност“ трябва да означава буквално тъждественост, принадлежност към конкретна вяра в Бога, към определено богопочитание. При дефиниране на понятието „религиозна идентичност“ следва да направим разграничение между отделните ѝ компоненти и начин на проявление. Три са основните монотеистични религии: християнство, юдаизъм и ислям. В тази връзка, когато говорим за религиозна идентичност и начините, по които тя се проявява днес, следва да имаме предвид различните ѝ измерения в зависимост от религията, която носителят ѝ изповядва. Ето защо религиозната идентичност може да бъде християнска, ислямска или юдейска идентичност. В литературата се използва и понятието секуларна идентичност<sup>7</sup> поради задълбочаващите се вследствие на модерността процеси на секуларизация на християнството, особено в Западна Европа. Според думите на Хосе Казанова, „секуларните“ и „християнски“ културни идентичности са еднакви за повечето европейци.<sup>8</sup>

В съвременната литературата липсват самостоятелни теории за религиозната идентичност. Тя винаги е разглеждана в контекста на културната, националната или друга идентичност, но твърде рядко самостоятелно. Повечето теоретици (вкл. Дияна Петкова) разглеждат религиозната идентичност като един от елементите на културната и националната идентичност. Като говори за упадък на националната идентичност и за съдбата на традиционната нация-държава, Дияна Петкова свързва този упадък с възраждането на религиозната принадлежност, с надигането на исляма в световен мащаб и с фундаментализацията на определени социални групи при всички световни религии. Авторът прави паралел между религиозна идентичност и национална идентичност, като посочва две характеристики, които се смятат за типични за нацията в модерната епоха. Според нея фундаментализираните религиозни групи са затворени общности, които се противопоставят на другите общности и се изграждат на принципа на харизматичното лидерство. Лидерът е този, който задава модел на поведение и начин на живот за последователите си.<sup>9</sup> Според Петкова потребността на индивидите за сигурност, стабилност и защита се пренасочва отново към религиите. Религиозната идентичност може да постави на заден план националната принадлежност, продължава авторът.<sup>10</sup> От друга страна, авторът се позовава на изследователи като Урс Алтермат, според който национализмът използва подобни средства като тези на църквите, притежава сакрални форми и е в състояние да

<sup>6</sup> Младенов, С. Пос. съч., с. 356.

<sup>7</sup> Casanova, Jose. Religion, European secular identities and European integration. In: Religion in an Expanding Europe. Edited by Timothy A. Byrnes and Peter J. Katzenstein. Cambridge University Press, 2006, p. 66.

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Петкова, Д. Пос. съч., с. 61.

<sup>10</sup> Пак там, с. 62.

замести религията, защото задоволява религиозната потребност от смисъл и общност.<sup>11</sup> Антъни Смит изключва понятието религия от определението му, дадено за националната идентичност, като твърди, че „национализмът следва да се разглежда като форма на историческа култура и гражданско образование, които обхващат или подменят по-старите форми на религиозна култура и семейно образование“.<sup>12</sup> Други автори като Парек твърдят, че религиозната идентичност е социална идентичност<sup>13</sup>, която покрива широки ареали от човешкия живот, а за вярващия религията е източник на световния му светоглед и ценностна система, същината на неговото битие, негов основен начин на живот, ръководещ всички сфери на собствения му живот.

### **III. Религиозна идентичност versus секуларна идентичност**

През последните няколко десетилетия европейските нации се променят културно и социално, казва Филип Дженкинс, когато анализира исляма и бъдещето на християнството в Европа в своя емблематичен труд „Божият континент“. „Ние се сблъскваме със сили, които толерират асимилацията и сепаратизма, секуларизма и фундаментализма, нетолерантността и насилието“ - продължава Дженкинс.<sup>14</sup> Наистина, глобалната миграция предизвиква съществени промени на културния и религиозен пейзаж в обединена Европа. Тя доведе до нарастване на етническото и религиозно многообразие на континента и произтичащия от това религиозен плурализъм.

В своята студия „Транснационална религия и европеизация“ Тимоти Бърнс цитира емблематичното изказване на Джеймс Бекфорд, че „границите на секуларизирана Европа все по-често се дефинират с религиозни термини“<sup>15</sup>. Наистина, религиите придобиват все по-голямо значение в съвременното общество. Нарастващият религиозен плурализъм води до необходимостта за отделния индивид да се обособи и разграничи от останалите индивиди, носещи различна от неговата религиозна идентичност, а от друга страна - да се обедини с членовете на собствената си религия. Това обосновава нуждата от дефиниране и представяне на настоящата проблематика, тъй като описаните по-горе миграционни процеси и задълбочаващият се религиозен плурализъм съвпадат с проекта на Европа за изграждане на европейска културна идентичност.

През последните години Европа се превръща в притегателен център на глобалната имиграция. Тази миграция започва през 50-те, 60-те години на 20-ти век от по-слабо развитите държави от Южна Европа. По-късно деколонизацията отваря врати за имигранти от Северна и Централна Африка, Южна и Югоизточна Азия.<sup>16</sup> Падането на

---

<sup>11</sup> Петкова. Д. Пос. съч., с. 24.

<sup>12</sup> Смит. А. Националната идентичност. София, 2000, с.126.

<sup>13</sup> Parekh, B. A New Politics of Identity. New York, 2008, p. 9.

<sup>14</sup> Jenkins, Ph. God's continent: Christianity, Islam and Europe's Religious Crisis. Oxford, 2007, p. 2.

<sup>15</sup> Byrnes, T. A. Transnational religion and Europeanization. In: Byrnes T. A. and Katzenstein P. J. Religion in an Expanding Europe. Cambridge, 2006, p. 284.

<sup>16</sup> Casanova, J. Immigration and the New Religious Pluralism: A European Union/United States Comparison. In: Banchoff, T. Democracy and the New Religious Pluralism. Oxford, 2007, p. 60.

комунизма през 1989 г. привлича нови имигранти от Източна Европа.<sup>17</sup> Мнозинството от имигрантите в почти всички европейски страни са мюсюлмани. Напоследък, по думите на Хосе Казанова, имигрант, религия, раса или социално-икономическо неравенство на другия - всички тези термини започват да съвпадат.<sup>18</sup> Носители на нова религиозна идентичност навлизат в Европа и реконструират религиозните традиции на континента. Броят на мюсюлманите се увеличава за по-малко от едно поколение от 1 милион до повече от 15 милиона. Като допълнение към това разширяването на ЕС въвлеча католическата и православната църкви в по-близък контакт с европейския проект и иницира дебата около въздействието на ЕС върху традиционните християнски ценности.<sup>19</sup>

Европейският съюз е поставен пред сериозното предизвикателство как да бъдат интегрирани новопристигналите имигранти. Държавите членки имат различни институционални и правни структури и различни политики на държавно признаване и държавна помощ за религиозните имигрантски малцинства, но също така различни норми и правила относно това кога и как може публично да се практикуват религиозните им вярвания и практики. Тъй като, по думите на Питър Катзенщайн, секуларисткият либерализъм е дълбоко интегриран в самосъзнанието на повечето европейци и е в центъра на интерпретацията на изследователите на европейските политики<sup>20</sup>, в повечето случаи разработването и прилагането на различни правила относно имигрантските малцинства често се случва през призмата на вече действащи западни секуларистки модели. В работата си с имигрантите европейските страни се опитват да наложат свой особен модел на разделение между държава и църква и образци на регулация върху своите религиозни малцинства, твърди Хосе Казанова.<sup>21</sup> „Ролята на религията и на религиозните групови идентичности в публичния живот и в организацията на гражданското общество е твърде неясна“, продължава той. Тъй като западните общества са конструирани от доминиращото знание за секуларизацията, те толерират и уважават религиозната свобода, но заради т.нар. „приватизация на религията“, която представят като собствена дефиниция за модерното светско общество, изпитват все по-големи затруднения при припознаване на законовата ѝ роля в публичния живот и в организирането и мобилизирането на колективна публична идентичност.<sup>22</sup>

Разбира се, разширяването на ЕС и съпътстващият разширяването религиозен плурализъм насочват вниманието към религиите, като постепенно религиозните въпроси се регламентират в официални документи и становища на ЕС. Така например, член 10 от *Хартата на основните права на ЕС* указва, че всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията, което право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или

---

<sup>17</sup> Casanova, J. *Immigration and the New Religious Pluralism: A European Union/United States Comparison*. In: Banchoff, T. *Democracy and the New Religious Pluralism*. Oxford, 2007, p. 60.

<sup>18</sup> Пак там, с. 76.

<sup>19</sup> Byrnes, T.A. Katzenstein P.J. *Religion in an Expanding Europe*. Edited by Timmothy A.Byrnes and Peter J.Katzenstein. Cambrigde, 2006., p. 6.

<sup>20</sup> Пак там, с. 7.

<sup>21</sup> Casanova, J. *Religion, European Secular...*, p. 75.

<sup>22</sup> Пак там, с. 77.

колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали. Диалогът между религиите се превръща в естествена необходимост заради многобройните религиозни общности, които нахлуват в Европа благодарение на нейното разширяване. Поради това Договорът от Лисабон (чл. 17 от ДФЕС) за пръв път урежда този диалог в първичното право на ЕС.<sup>23</sup> Поети са международни задължения и работа по законодателството за защита и подкрепа на фундаменталните права<sup>24</sup>, като пример за това е Директива 2000/43/ЕС от 29 юни, 2000 г., която урежда принципите за равно третиране между хората, независимо от техния расов или етнически произход.<sup>25</sup> Тук е важно да се отбележи, че в текста на директивата никъде не се споменава думата „религия“, т. е. равното третиране на индивида, ограничено до неговия етнически или расов произход, а не до религиозните му възгледи и практики. Наистина, думата „религия“ се появява в текста на Рамковото решение на Съвета от 28 ноември 2008 г., което забранява проявата на расизъм и ксенофобия срещу хора или групи хора на базата на раса, цвят, религия и други, но тя е ограничена единствено до религиозните убеждения и вярвания на индивида.<sup>26</sup>

Насоките за защита на свободата на религията или вярата на ЕС, изработени през 2013 г., детайлно представят принципите за религиозните свободи, които Съюзът трябва да промотира, но са ограничени до индивидуалното право да се приема, изповядва, практикува или изостави дадена религия или вяра, включително атеистка. В насоките се излагат идеи относно свободата на изказвания, пропити с омраза, и се уточнява, че религиозната свобода може да бъде ограничена тогава, когато заплашва публичната безопасност, сигурност, здраве, морал и свободи на другите.<sup>27</sup>

Следва да се отбележи и проекторезолюцията на Съвета на Европа, озаглавена „Да се борим с нетърпимостта и дискриминацията в Европа, със специално внимание към християните“, поставена за обсъждане пред Парламентарната асамблея в Страсбург между 26 и 30 януари 2015 г., свързана със зачестилите напоследък актове на враждебност, насилие и вандализъм срещу християните и техните култови места.<sup>28</sup>

Горепосочените документи, насоки, проекторезолюции и становища ни дават основание да заключим, че като либерална демократична система, ЕС уважава свободното управляване на религията, независимо от това дали е християнска или ислямска, като

<sup>23</sup> Сrv. Договор за функциониране на ЕС, чл. 17, 0: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>.

<sup>24</sup> <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-key-legal-and-policy-developments-2013-highlights-2013> [последно посетен на 12.03.2015]

<sup>25</sup> Council Directive 2000/43/EI of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Official Journal L 180, 19/07/2000. P.002-0026: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> [последно посетен на 12.03.2015]

<sup>26</sup> Council framework decision 2008/913/JHA of 28 November, 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:EN:HTML> [последно посетен на 12.03.2015]

<sup>27</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press\\_corner/all\\_news/news/2013/eu\\_guidelines\\_on\\_the\\_promotion\\_and\\_protection\\_of\\_freedom\\_of\\_religion\\_or\\_belief\\_%28june\\_24\\_2013\\_fac%29.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press_corner/all_news/news/2013/eu_guidelines_on_the_promotion_and_protection_of_freedom_of_religion_or_belief_%28june_24_2013_fac%29.pdf) [последно посетен на 12.03.2015]

<sup>28</sup> <http://bg.radiovaticana.va/news/> [последно посетен на 12.03.2015]



индивидуално човешко право. Едновременно с това става ясно обаче, че Европейският съюз има тенденция да унифицира всички религии, да ги поставя в един по-общ надрегиозен контекст. Според думите на Дияна Петкова, интеграционните политики на Европейския съюз, които вече обхващат всички сфери на живота на съвременния европеец, „бележат появата на едно съзнание, което бихме могли да определим като транснационално или космополитно“. Изграждането на европейската културна идентичност пренебрегва религиозните различия и „поставя акцент върху универсализирането на човешката битова и духовна култура“, продължава Петкова<sup>29</sup>. Тази икономическа и политическа хомогенизация може да доведе до обратни процеси на диференциация, резервираност и противопоставяне<sup>30</sup>, което от своя страна може да затрудни процесите на изграждането на европейска идентичност. В тази връзка религиозният плурализъм следва да се изследва обстойно и да се вземе под внимание в процесите на изграждане на проекта за европейската идентичност.

Независимо от многобройните опити на Съюза да работи за защита на свободното практикуване на религиите, практиката показва, че публичното и колективно свободно изразяване на някои религии се възприема много трудно на национално ниво от повечето европейски общества. Тези религии не се толерират, основно защото са приети като не-европейски. Ислямът, например, за някои политици е негостоприемен, само защото е „чужда“ имигрантска религия, казва Казанова. В тази връзка авторът цитира католическата позиция по този въпрос, изразена от кардинала на Болоня, който казва, че имигрантите от всички раси и региони на света са добре дошли, но че Италия следва да избира имигранти католици, за да запази католическата идентичност на страната.<sup>31</sup> Казанова посочва, че често либералните политици и секуларизираните интелектуалци изразяват експлицитно ксенофобски и антирелигиозни мисли. Някои от тези формулировки, казва Казанова, са: „Ние приемаме всички имигранти, независимо от тяхната раса и религия, дотолкова доколкото те искат да уважават и приемат нашите модерни либерални секуларистки норми“. Споровете, особено във Франция, свързани със закона, забраняващ носенето на забрадки и други религиозни символи в публичните училища като „заплаха за националното единство“, са типичен пример за това. Френският премиер Жан-Пьер Рафарен в своето слово, свързано с новоприетия закон за забрана на религиозните символи в училище, нарича Франция „древна християнска земя“, апелира мюсюлманите да се адаптират към принципите на секуларизма, както са го правили и други религии във Франция преди. Ислямската забрадка и други религиозни знаци са правилно забранени от публичните училища, добавя той, защото „те приемат политическо значение“, което е в противоречие със секуларисткия принцип на приватизация на религията - „религията не може да бъде политически проект“.<sup>32</sup>

От своя страна, според Филип Дженкинс, мюсюлманите разбират, че някои техни познати обичаи са забранени в новите държави - например мъртвите да не бъдат погребвани в ковчег или ограничаване на масовото клане на овце по време на фес-

<sup>29</sup> Петкова. Д. Пос. съч., с. 76.

<sup>30</sup> Пак там.

<sup>31</sup> Casanova, J. Religion, European Secular..., p. 79.

<sup>32</sup> Пак там.

тивала Еид ул-Адха. Последната практика според автора се оказва изключително чувствителна за урбанизирания западноевропейец, който отдавна е забравил своите селски корени и не е бил никога в контакт с клане на животни. По думите на Дженкинс, тъй като концепцията за правата на животните и вегетарианството придобива все по-голямо значение в Европа, то е напълно естествено мюсюлманите да бъдат етикетирани като жестоки и като варвари, което води до ограничаване на техния ритуален живот. Други обичаи, добавя той, независимо че не са забранени, стават все по-трудни за практикуване<sup>33</sup>. „Европейските мюсюлмански общности са в ежедневен контакт със секуларизираните общества, които постоянно им налагат предизвикателства, свързани с техните вярвания и морални кодове“, продължава Дженкинс.<sup>34</sup>

Тези и други прояви на нетърпимост и нетолерантност на религиозна основа стават повод за зачестилите напоследък терористични действия и прояви. Типичен пример за това е атаката срещу френското сатирично издание „Шарли Ебдо“ от 7 януари 2015 г., която широко привлече общественото внимание и доскоро с основание беше сред най-широко обсъжданите теми от световната общност. Западният свят осъжда нападението като атака срещу *цивилизованото гражданско общество*. В свое видео обръщение председателят на Европейския парламент Мартин Шулц заявява: „Ние сме дълбоко шокирани от това отвратително престъпление, което е атака срещу цивилизованото общество и осъждаме този акт на насилие. Ние, европейците, няма никога да отстъпим от ценностите като свобода на пресата и свобода на изразяване, на толерантност и на взаимно уважение, които тази атака иска да постави под въпрос“. Председателят на ЕК Жан-Клод Юнкер осъжда атаката във френския вестник „Шарли ебдо“ като „недопустим акт и варварство“<sup>35</sup>. Такива са реакциите на редица страни от Европа, както и САЩ, което, разбира се, е напълно естествено. На фона на световната солидарност, която атентатът срещу френския седмичник предизвика, в редица страни с преобладаващо мюсюлманско население, започват протести срещу френското издание. Стотици хора протестират в редица държави като Афганистан, Индия, Пакистан, Иран, Чечня срещу публикуването на карикатурата на пророка Мохамед. Техният мотив е, че Европа оскърбява тяхната вяра и провокира мюсюлманите, като осквернява пророците<sup>36</sup>. Но тези протести не попречат на изданието да публикува нов брой на „Шарли Ебдо“. Първото издание след кървавото нападение над редакцията на списанието достига 5-милионен тираж. На корицата му е изобразен Мохамед, който държи табела с надпис „Аз съм Шарли“, което за Франция и други европейски държави се превръща в световен знак за солидарност<sup>37</sup>. Изданието предизвиква противоречиви реакции в различни части на света. Интересът към него се засилва в множество държави от Западна Европа, като в интернет изданието е пуснато на търг в сайтове за онлайн търговия.<sup>38</sup> Същият брой, известен като „броят на оцелелите“, става достъпен и като приложение за смартфони и таблети в Европа, САЩ и в страни, където законите позволяват<sup>39</sup>. В същото

<sup>33</sup> Jenkins, Ph. Ibidem, p. 127.

<sup>34</sup> Пак там, с. 128.

<sup>35</sup> <http://www.focus-news.net/news/0000/00/00/2009389/> [последно посетен на 12.03.2015].

<sup>36</sup> [www.vesti.bg](http://www.vesti.bg) [последно посетен на 12.03.2015].

<sup>37</sup> <http://offnews.bg/news> [последно посетен на 12.03.2015].

<sup>38</sup> [www.clubz.bg](http://www.clubz.bg) [последно посетен на 12.03.2015].

<sup>39</sup> [www.clubz.bg](http://www.clubz.bg) [последно посетен на 12.03.2015].

време в Русия множество руски медии и представителите на държавната власт проявяват съдържаност на фона на тази солидарност. Вестник „Комсомолская правда“ възкликва: „Слава Богу, Русия не беше засегната от тази епидемия... Слава Богу, ние не наняваме чувствата на мюсюлманите у нас, член 282 от наказателния кодекс съществува“<sup>40</sup>. Като продължение на това руски депутат предлага вестникът „Шарли ебдо“ да бъде включен в списъка със забранените в Русия екстремистки издания<sup>41</sup>. В много ислямски държави новият брой на „Шарли Ебдо“ предизвиква редица протести. Правителството на Иран описва карикатурата като „обида“ и заявява, че публикуването ѝ е „изключително глупаво“<sup>42</sup>.

Тези и други примери показват, че носители на различна религиозна идентичност по различен начин възприемат подобни действия. Мюсюлмански общества, чиято религиозна идентичност е по-ярко изразена, както и православните християнски общества, в лицето на Русия например, застават срещу публикуването на информация в медийното пространство, която може да засегне религиозните убеждения и вярвания на другия. Секуларизираното модерно западно общество не може да си представи, че карикатури, осмиващи религията на другия, се възприемат като посегателство върху собственото им аз, независимо от факта, че този акт на насилие не може да бъде морално оправдан. По думите на Дженкинс, религията за съвременното западно общество сама по себе си е проблем. Секуларистите често си задават въпроса „Защо се нуждаеш от религия? Защо не можеш да живееш като нас?“<sup>43</sup> Самите те, изоставили собствените си религии, трудно могат да се примирят с факта, че другите могат да бъдат носители на някаква религиозна идентичност. „Политическите елити в Европа сега биха казали, че се сблъскват с ислямски проблем, когато трябва да решават как да се справят със социални, културни и политически гледни точки, които изглежда са в противоречие с тези на либерализма. Може би този проблем не е толкова ислямски проблем, колкото религиозен проблем, систематичен провал на европейския елит да разбере религиозната мисъл и мотивация“, продължава Дженкинс.<sup>44</sup> По думите на Хънтингтън „западните вярвания в универсалността на западната култура страдат от три проблема: това е лъжа, това е неморално и е опасно ... Вместо да моделира други общества по свой образ, западът трябва да приеме факта на глобалното различие, да минимизира вътрешноцивилизационните конфликти, да установи мирни отношения с другите... Освен това той трябва да направи всичко възможно по силите си да осигури оцеляване на своята цивилизация и предпазва своите интереси.“<sup>45</sup> Според Дженкинс модерните европейски общества не изглеждат гостоприемни към институционални или догматични религии от всякакъв вид<sup>46</sup>. „Ислямът, който виждат те, продължава Дженкинс, е фанатичен, политизиран, нетолерантен, с белязана склонност към насилие“.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> <http://e-vestnik.bg/22089> [последно посетен на 12.03.2015].

<sup>41</sup> Пак там.

<sup>42</sup> [http://www.dnevnik.bg/sviat/2015/01/14/2453687\\_mjusjulmanski\\_lideri\\_osudiha\\_novoto\\_izdanie\\_na\\_sharli/](http://www.dnevnik.bg/sviat/2015/01/14/2453687_mjusjulmanski_lideri_osudiha_novoto_izdanie_na_sharli/) (последно посетен на 12.03.2015).

<sup>43</sup> Jenkins, Ph. Ibidem, p. 259.

<sup>44</sup> Пак там, с. 259.

<sup>45</sup> Parekh, B. A. Ibidem, p. 154.

<sup>46</sup> Byrnes T.A. Transnational religion and Europeanization. Ibidem, p. 284.

<sup>47</sup> Jenkins, Ph. Ibidem, p. 119.

В този контекст Казанова твърди, че мюсюлманската организирана колективна идентичност и нейното публично представяне се превръщат в източник на безпокойство не заради другостта на религията като нехристиянска и неевропейска, но най-важното - заради липсата на религиозност като цяло в тези общества, като противопоставяне на тази религия с европейската секуларизация. Ето защо идентификацията на исляма с фундаментализма се среща все по-често. Ислямът по дефиниция става „друг“ на западната секуларистична модерност - идентификация, която се налага над стария образ на исляма като „друг“ на европейското християнство, заключава авторът.<sup>48</sup>

Идентификацията на исляма с фундаментализма се засилва не само заради секуларистката представа за религията. Тук е редно да се спомене и ролята на медиите при формиране на общественото мнение на обикновения рецепиент и недостатъчното религиозно образование. Липсата на религиозни познания се компенсира от информацията, предоставяна от многобройните средства за масова осведоменост. Съвременните медии често изграждат погрешни представи за исляма и изопачават неговото отразяване. По думите на Едуард Саид описанията на исляма съвсем не са прагматични като образите, чрез които медиите представят на западния рецепиент новини, увековечават враждебността и невежеството<sup>49</sup> и засилват ислямофобията в Европа и в САЩ. Западната общност формира своето мнение основно от масмедиите, като новините често представят исляма като заплаха за западната цивилизация. Медиите притежават властта да разпространяват този различен образ на исляма или да представят неприемливи за мюсюлманите карикатури, като типичен пример за това е Шарли Ебдо.<sup>50</sup>

#### IV. Извогу

Аргументите, посочени по-горе, ни дават основание да твърдим, че в условия на засилваща се секуларизация на западното модерно мислене, от една страна, и на нарастващ религиозен плурализъм - от друга, проявите на ксенофобия, дискриминация, нетолерантност на религиозна и расова основа се задълбочават. Това се дължи предимно на неадекватното и повърхностно познаване на религията и на религиозната принадлежност на другия. Носителите на секуларна идентичност приемат за нетолерантни, фанатични и недемократични всякакви прояви, различни от тези, които са определени за либерални и демократични от европейските лидери. От своя страна, носителите на чужда религиозна идентичност трудно възприемат и осмислят секуларното западноевропейско мислене. Мюсюлманите в Европа приемат религията за съществена част от техния всекидневен живот (Проучване на Галп, 2007) и идентифицират себе си основно на база религия, а не националност. В повечето случаи религиозната им идентичност е по-силна от националната, което ги обединява по религиозен, а не по етнически или национален признак. Религиозните малцинства, особено тези от нехристиянски произход, си изграждат различни представи за западния европейец. Съгласно думите на Парек, мюсюлманите приемат

<sup>48</sup> Casanova, J., Religion, European Secular..., p. 77.

<sup>49</sup> Саид, Е. Отразяването на исляма. Как медиите и експертите определят нашето виждане за останалата част от света. София, 2002, с. 45.

<sup>50</sup> Пак там, с. 216.

западните общества за материалистични, корумпирани и неморални.<sup>51</sup> Обратно на това явление и вследствие на секуларизацията модерният европеец все по-рядко ходи на църква, но в същото време голям брой европейци продължават да идентифицират себе си като християни, посочвайки имплицитна, объркана и неясна християнска културна идентичност.

Липсата на адекватна представа за принадлежността на другия, както и непознаването на неговата култура и религия често създават напрежение между доминиращи и малцинствени групи, обикновено породени от невъзможността за осъществяване на диалог, разбиране и взаимно съгласие. Тези процеси формират определен тип негативно поведение, нагласи и начин на мислене, като засилват нетолерантността, дискриминацията и расизма на религиозна и расова основа.

Както вече посочихме, две са основните тенденции за това: *Първо*, непознаването на религията на другия, поради липсата на адекватно религиозно образование и изградени погрешни представи и образи, което само по себе си е пречка за осъществяване на мултирелигиозен и интеррелигиозен диалог. Религиозните въпроси са дразнещи за съвременните секуларизирани европейци, защото именно те могат да възродят християнството или други религии. Често се приема широко разпространеното секуларистко предположение, че е най-добре да се отдели религията от публичния живот, за да се избегнат конфликти или ирационално отношение, което религията се предполага, че може да донесе в политиката.<sup>52</sup> Според Казанова „в името на свободата, индивидуалните свободи, толерантността и културния плурализъм религиозните хора - християни, мюсюлмани и евреи - са карани да запазват своите религиозни вявания, идентичности и норми като „частни“, така че да не нарушат и да не накърнят проекта на модерна и секуларна Европа“.<sup>53</sup>

Втората тенденция е влиянието на медиите при представяне на информация в публичното пространство, които често изграждат неправилни образи и нереални представи за религията на другия в съзнанието на масовия рецепиент, като нерядко представят информацията през призмата на геополитическите интереси на страните, в които работят. Като второстепенни причини могат да се посочат изолацията на имигрантите в бедни райони на големите мегаполиси в Европа, безработицата и социалната несигурност, различни прояви на конфликти и насилие сред организации с радикални убеждения в Европа и други.

Всички тези процеси са предизвикателство пред проекта за формиране на европейска идентичност. Както стана ясно, европейските лидери имат тенденция да унифицират всички религии, да ги поставят в един по-общ надрелигиозен контекст, без да вземат под внимание техните особености. Проектът за изграждането на европейската културна идентичност пренебрегва религиозните различия, а тази икономическа и политическа хомогенизация може да доведе до обратни процеси на диверсификация и противопоставяне. В тази връзка религиозният плурализъм трябва да се изследва обстойно и да се вземе под внимание в процесите на формиране на проекта за изграждане на европейската идентичност.

---

<sup>51</sup> Parekh, B. Ibidem, p. 154.

<sup>52</sup> Casanova, J. Religion, European Secular..., p. 66.

<sup>53</sup> Пак там., с. 67.

## **Използвана литература:**

### **На кирилица:**

1. Андрейчин Л.Д. и др. Български тълковен речник. С., 1994.
2. Армянов, Г. и др. Речник на българския език. С., 1990.
3. Макариев, П. Мултикултурализмът между толерантността и признанието. С., 2008.
4. Младенов, С. Речник на чуждите думи в българския език. С., б.г.
5. Саид, Е. Отразяването на исляма. Как медиите и експертите определят нашето виждане за останалата част от света. С., 2002
6. Петкова, Д. Национална идентичност и глобализация. Пловдив, 2000
7. Смит. А. Националната идентичност. С., 2000.

### **На латиница:**

1. Byrnes, T. A. Transnational religion and Europeanization. In: Byrnes T. A. and Katzenstein P. J. Religion in an Expanding Europe. Cambridge, 2006.
2. Casanova, J. Immigration and the New Religious Pluralism: A European Union/United States Comparison. In: Banchoff, T. Democracy and the New Religious Pluralism. Oxford, 2007.
3. Casanova, Jose. Religion, European secular identities and European integration. In: Religion in an Expanding Europe, edited by Timothy A.Byrnes and Peter J.Katzenstein. Cambrigde, 2006.
4. Jenkins, PH. God's continent: Christianity, Islam and Europe's Religious Crisis. Oxford, 2007.
5. Parekh, B. A New Politics of Identity. New York, 2008.

### **Интернет източници:**

1. Договор за функциониране на ЕС, чл. 17, 0: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>
2. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-key-legal-and-policy-developments-2013-highlights-2013> [последно посетен на 12.03.2015].
3. Council Directive 2000/43/EI of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Official Journal L 180, 19/07/2000. P.002-0026: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> [последно посетен на 12.03.2015].
4. Council framework decision 2008/913/JHA of 28 November, 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:EN:HTML>
5. <http://bg.radiovaticana.va/news/>[последно посетен на 12.03.2015].
6. <http://www.focus-news.net/news/0000/00/00/2009389/>[последно посетен на 12.03.2015].
7. <http://offnews.bg/news/>[последно посетен на 12.03.2015].
8. <http://e-vestnik.bg/22089/>[последно посетен на 12.03.2015].
9. [http://www.dnevnik.bg/sviat/2015/01/14/2453687\\_mjusjulmanski\\_lideri\\_osudiha\\_novoto\\_izdanie\\_na\\_sharli/](http://www.dnevnik.bg/sviat/2015/01/14/2453687_mjusjulmanski_lideri_osudiha_novoto_izdanie_na_sharli/) [последно посетен на 12.03.2015].
10. [http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press\\_corner/all\\_news/news/2013/eu\\_guidelines\\_on\\_the\\_promotion\\_and\\_protection\\_of\\_freedom\\_of\\_religion\\_or\\_belief\\_%28june\\_24\\_2013\\_fac%29.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press_corner/all_news/news/2013/eu_guidelines_on_the_promotion_and_protection_of_freedom_of_religion_or_belief_%28june_24_2013_fac%29.pdf) [последно посетен на 12.03.2015].
11. [http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press\\_corner/all\\_news/news/2013/eu\\_guidelines\\_on\\_the\\_promotion\\_and\\_protection\\_of\\_freedom\\_of\\_religion\\_or\\_belief\\_%28june\\_24\\_2013\\_fac%29.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/fiji/press_corner/all_news/news/2013/eu_guidelines_on_the_promotion_and_protection_of_freedom_of_religion_or_belief_%28june_24_2013_fac%29.pdf) [последно посетен на 12.03.2015].
12. [www.clubz.bg](http://www.clubz.bg) [последно посетен на 12.03.2015].

# Пародията - начин на употреба

Милена Демирева

**Резюме:** Предмет на статията е понятието „пародия“ и конфликтите, които биха могли да възникнат във връзка със създаването и разпространението на пародийни произведения при прилагане на изключението от защита на авторски и сродни права сп. чл. 5, ал. 3, т. к) от Директива 2001/29/ЕО. Защитата на правото на авторите на пародии за свободно ползване на оригинал представлява интерес от гледна точка на баланса между интелектуалната собственост и интелектуалната свобода. Понятието се обсъжда в светлината на практиката на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека и в сравнение със съдебна практика в САЩ. В частност обсъжда се решението по делото *Deckmyn v. Vandersteen* на Съда на ЕС.

**Ключови думи:** пародия, интелектуална собственост, свобода на изразяване, Съд на ЕС, ЕСПЧ, свободно ползване

**Key words:** parody, intellectual property, freedom of expression, CJEU, ECtHR, fair use

Пародията е форма на творческо изразяване още в древна Гърция. Понятието „пародия“ е съставено от гръцките думи за *освен, в сравнение с и песен, ода*, тъй като най-ранните пародии са били поеми, които имитират стила на други съществуващи поеми. В древен Рим поетът и сатирик Гай Луцилий е автор на над трийсет произведения, а Вергилиевата „Енеида“, считана за фундаментална творба в западния литературен канон, през годините е била обект на множество имитации и пародии. Средновековието е съхранило вероятно най-популярния пример за пародия - романът на Мигел де Сервантес „Дон Кихот“, който пародира рицарския роман от същата епоха. Според английския автор Джон Драйдън (1631 - 1700) пародията се състои в предаването на различен и сатиричен смисъл на съществуваща поема, като самият Драйдън създава няколко поеми, които да отговарят на неговото разбиране. Днес са познати примери като филмите „Робин Худ: Мъже в чорапогащи“ (пародия на филмите за Робин Худ), „Страшен филм“ (пародия на филмите на ужасите) или продукциите на Монти Пайтън, пародийни могат да бъдат дори отделни реплики<sup>1</sup>; кулинарният роман „50 нюанса пилешко“ („50 нюанса сиво“); песни като „Green Chri\$tma\$“ („White Christmas“). Пародират се логото и търговски марки на големи компании с цел да се привлече вниманието на потребителите към значими проблеми от обществен характер (McDiabetes вместо McDonalds или MurderKing вместо BurgerKing). Пародия се открива и в приятелски спорове между потребители на сравними продукти на пазара. Така например потребители, които предпочитат марката „Pepsi“, разпространяват плакат

<sup>1</sup> Като напр. „Вижте я наш'та държава - на нищо не прилича, когато я гледаш отгоре!“ от спектакъла „На ръба“ на Александър Морфов в Народния театър „Иван Вазов“ (пародия на репликата „Вижте я наш'та родина - колко е красива, когато я гледаш отдалеч!“ от спектакъла „Хъшове“ на същия режисьор в същия театър).



за Деня на Все свети, на който е изобразен кен на Пепси, маскиран с плащ на Кока Кола. Надписът на плаката гласи: „Пожелаваме ви плашец Хелоуин!“, като е поместено логото на Пепси. Отговорът, който тяхната пародия получава, е абсолютно същият плакат, но този път с логото на Кока Кола и с надпис „Всеки иска да бъде супергерой.“

Речниковото съдържание на понятието за пародия може да се обобщи като хумористично ползване на съществуващо произведение, което го променя, за да му придаде фарсов или ироничен смисъл. В Речника на българския език на БАН понятието е определено като „изопачено, хумористично съдържание на литературно произведение, на изпълнение или изпълнителски стил, в което карикатурно се подчертават или подсилват външните белези, а се променя съдържанието“<sup>2</sup>. Запазването на външните белези представлява значим елемент на пародията и от гледна точка на правото.

Тези определения обвързват създаването на пародиращото произведение с ползване на друго съществуващо произведение, което от своя страна поражда конфликт между правата на авторите да пародират и правата на авторите върху пародираното произведение. С развитието на обществото и особено по време на индустриалната революция се засилва защитата върху интелектуална собственост, а в нашето съвремие може да се говори за глобална архитектура на законодателните инструменти за гарантиране на интелектуалната собственост на авторите и изобретателите. Ползването на чуждо произведение по начало изисква уреждане на правата върху него, но в интерес на ползвателите са предвидени и ограничения на правата на интелектуална собственост - т. нар. свободно ползване на защитени произведения.

В повечето национални законодателства в държавите от ЕС пародията - чрез изрично споменаване или чрез тълкуване, е включена именно в списъка на допустимите ограничения на права на интелектуална собственост. В българския Закон за авторското право и сродните му права - гл. V, чл. 24, ал. 2 предвижда свободно използване „на цитати от вече разгласени произведения на други лица при критика или обзор“, където понятието за критика допуска критика чрез пародия.

Германският закон също предвижда позволено безплатно ползване („erlaubte freie Benutzung“), а по отношение пародия, пастиш и карикатура френският закон въвежда очакване да са съобразени със стила на жанра, за да попаднат в обхвата на свободното ползване („the rules of the genre“) (Voorhoof, 2006). С изменението от октомври 2014 г. на Закона за авторското право, дизайна и патентите (1988) в Обединеното Кралство пародията е включена в допустимото изключение за свободно ползване („fair dealing“).

През 2001 г. е приета Директивата на ЕП и Съвета относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (InfoSoc Directive), където в чл. 5 са изброени допустимите изключения и ограничения на авторското право. Ползването „за целите на карикатурата, пародията или имитацията на друго литературно произведение“ е изрично споменато при условие, че не засяга „неоправдано законните интереси на притежателя на права“ (гл. V, чл. 5, ал. 5).

Причината пародията да принадлежи към територията на свободното ползване се обяснява с нейната същност. Тя често има социално или политическо значение, пред-

<sup>2</sup> Речник на българския език. Т. 12. София, АИ „Проф. Марин Дринов“, ЕТ „ЕМАС“, 2004.

ставява критичен поглед и ползването ѝ реализира едно от основните човешки права - правото на свободно изразяване на мнение. Но кое произведение би могло да бъде считано за пародия и кои са елементите, които недвусмислено го включват или изключват от този жанр?

Различните национални законодателства дефинират пародията по различен начин. Във френската доктрина се ползва терминът „travestissement“, който буквално означава промяна на природата, създаване на имитация (Voorhoof, 2006). С по-горното изменение на Закона за авторското право, дизайна и патентите в Обединеното Кралство дефиницията не е въведена, но такава се открива в публикуваните от правителството насоки за прилагане на изключенията според закона и е в хармония с решението на ЕС по делото *Deckmyn v. Vandersteen* (вж. по-долу).

Практиката се обединява около няколко задължителни характеристики на пародията. Присъщо на нея е, че има *хумористичен и критичен характер*. Той се предава чрез *трансформиране* на пародираното произведение, или пародията е едновременно копие и ново произведение. Според Dirk Voorhoof именно трансформацията е инструментът, чрез който пародията се определя като такава (Voorhoof, 2006). Пародията е *самостоятелно произведение*, очаква се тя да е достатъчно различна от оригинала и *да не може да се сбърка* с него. Преносът от пародия към оригинал в представата на потребителите може да застраши пазарната реализация на тяхната творба или нейния авторитет и представлява заплаха както за имуществените, така и за неимуществените авторски права върху оригиналното произведение.

Директивата за информационното общество, която регулира интелектуалната собственост в частта ѝ на авторски и сродни права, предвижда в Рецитал (44) свободното ползване да не накърнява законните интереси на автора. Като нарушение може да се тълкува ползването на такава част от оригиналното произведение, която е *по-голяма от необходимото за постигане на целта* на пародията, по аналог с чл. 10, ал. 1 - свободно цитиране, сп. Бернската конвенция за закрила на литературните и художествени произведения.

Не би било справедливо конфликтите, които възникват при създаване и разпространение на пародийни произведения, да се свеждат единствено до конфликта между защита на авторски права и тяхното ограничаване. Успешна е метафората на Voorhoof за защитата на авторските права като монополизиран остров в океан от свобода<sup>3</sup>. Необходим е изчерпателен анализ на много повече фактори - приноса на автора на пародията в сравнение с оригинала, но и смисъла, който пародията носи, ефектите, които цели. Това приближава пародията до границата и на друг конфликт - този между свободното изразяване на мнение (чрез творчески средства) и неговите ограничения.

Няма спор за това, че пародията е начин за изразяване на мнение, независимо чрез какви средства е направено това<sup>4</sup>, и следователно се ползва със защитите, предвидени в чл. 10 от ЕКПЧ и в чл. 11 от Хартата на основните права на ЕС. Европейският

<sup>3</sup> Voorhoof, Dirk. (2002) Freedom of expression, parody, copyright and trademarks, New York Columbia University, School of Law, ALAI-USA, 2002, 636-649.

<sup>4</sup> ECHR, A.D. v. the Netherlands, App. 21962/93 of 11 January 1994.

съд по правата на човека (ЕСПЧ) разширява обхвата на тази защита, като поддържа, че тя важи не само по отношение на това *какво* е казано, но и *как*<sup>5</sup>. Острият хумор, присъщ на пародията, не се счита за нарушение сам по себе си. Свободата на словото, очаквано, също не е неограничена. Макар и да не са в нарушение на права на интелектуална собственост, не се допуска разпространяването на пародии, които съдържат напр. порнографски или расистки послания, независимо дали преследваният ефект е благороден и има за цел да повиши общественото внимание към тези социални проблеми<sup>6</sup>. За балансирането на правата по втория конфликт се прилага тестът за пропорционалност от практиката на ЕСПЧ.

Тестът се основава на критерии, залегнали в чл. 10, ал. 2 от конвенцията, а именно ограничението (на свободата на словото) да е предвидено в закон, да е в интерес на националната сигурност и мярката да е необходима в демократичното общество. Анализът на горните обстоятелства гарантира, че наложената мярка е пропорционална, т.е. същата цел не може да бъде постигната с по-малка намеса. Важно е да се подчертае, че изискването да е *необходима в демократично общество* в практиката на ЕСПЧ се разглежда в контекста на обхвата на разпространение. Ако достатъчно много хора вече са имали достъп до съдържанието, то дори и другите критерии да са посрещнати, налагането на мярка за ограничаване свободата по чл. 10 не се счита за необходимо в демократично общество, тъй като няма да има никакъв ефект от нея и тя следователно е излишна. Пародията често адресира актуални за дадено общество въпроси и освен ако нейното разпространение не е умишлено ограничавано от автора, то се случва бързо и неконтролируемо. Времето, за което се разпространява дадено произведение, е от значение, защото то може да има характер на новина (които остаряват бързо) или да е обвързано със спазване на срокове.

Така например, само месец преди премиерата на американската кинопродукция „Ергенският запой: част II“ продуцентите Warner Bros Entertainment Inc. са заплашени от забрана за разпространение на филма<sup>7</sup>. Очаква се интересът към него да е висок по аналогия на успеха на първата част. Татуистът Victor Whitmill разпознава върху един от актьорите татуировка, която е обект на негово авторско право и която е направил на Майк Тайсън. Продуцентите ползват татуировката, за да пародират миналото на героя, свързано с бокса. Независимо че съдията по делото - Катрин Пери от Регионалния съд в Мисури, отказва да спре разпространението филма, дело все пак се води и това предполага отлагане на премиерата. Warner Bros се съгласяват да изменят дигитално татуираното изображение, а по-късно сключват конфиденциален договор с Whitmill.

Преюдициално запитване до Съда на ЕС, свързано с пародия, беше отправено през 2013 г. През 2014 г. Съдът се произнесе по делото Deckmyn v. Vandersteen<sup>8</sup>. Vandersteen издава поредицата комикси „Suske en Wiske“<sup>9</sup>. През 1961 г. излиза броят, озаглавен „De Wilde Weldoener“ („Великолепният благодетел“<sup>10</sup>). На корицата е избра-

<sup>5</sup> ECHR, De Haes & Gijssels v. Belgium, App. 19983/92 of 24 February 1997.

<sup>6</sup> ECHR, Karttunen v. Finland, App. 1685/10 of 10 May 2011.

<sup>7</sup> Victor Whitmill vs. Warner Bros. Entertainment Inc., 11-cv-00752 (E.D. Mo. May 20, 2011).

<sup>8</sup> CJEU, C-201/13 Deckmyn v. Vandersteen.

<sup>9</sup> Заглавието е с различен превод в различните държави, които са разпространявали поредицата.

<sup>10</sup> Преводът е мой.

зен главният герой, облечен в бяла роба, който лети над града и хвърля монети. Johan Deckmup е член на крайно дясната политическа партия в Белгия Vlaams Belang, а фондът Vrijheidsfonds VZW подпомага дейността на партията. В началото на 2011 г. на официално тържество в гр. Гент, Белгия, Deckmup раздава календари, на които той е посочен за редактор. Изображението на корицата на календара е сходно с корицата на „De Wilde Weldoener“. Лицето на главния герой е заменено с лицето на кмета на гр. Гент, а монетите на улицата събират не случайни минувачи, а представители на малцинствата. Vandersteen завежда дело срещу Deckmup пред Първоинстанционния съд в Брюксел за нарушаване на авторски права върху изображението. Съдебното решение е ответникът да спре ползването на изображението, като в противен случай е заплашен с периодична глоба. Deckmup отнася делото до апелативна инстанция, където поддържа, че свободното разпространение на политическа карикатура се защитава като форма на пародия и е изключение, предвидено в белгийския Закон за авторските и сродни права от юни 1994 година. Ищецът оспорва, че изображението е пародия и повдига въпроса за дискриминационния му смисъл. По отношение на карикатурата белгийският закон предвижда условието за „съответствие с почтените практики“. На този етап Апелативният съд прекъсва производството и решава да отправи преюдициално запитване от три въпроса до Съда на ЕС.

*Автономно понятие на правото на Европейския съюз ли е понятието „пародия“?* Интерпретацията на Съда на ЕС потвърждава заключението на Генералния адвокат Cruz Villalon<sup>11</sup>. За целите на хармонизацията понятието „пародия“ следва да се счита за автономно понятие според правото на ЕС. То е уредено в Директива 2001/29/ЕО: „Държавите членки могат да предвидят изключения или ограничения от правото на възпроизвеждане, предвидено в член 2, в следните случаи: [...] к) използване за целите на карикатурата, пародията или имитацията на друго литературно произведение“. Рецитал (3) от директивата взема предвид, че „Предложеното хармонизиране ще допринесе за прилагането на четирите свободи на вътрешния пазар и се отнася до спазването на основните принципи на правото и особено на правото на собственост, включително интелектуалната собственост и свободата на изразяване и на обществения интерес.“

Според съда макар понятието „пародия“ да присъства в обвързващ документ на ЕС, то не е дефинирано - не са посочени параметри, елементи или характеристики, които да определят едно произведение като пародия. Това позволява на държавите право на преценка несъгласувано и нехармонизирано да въведат понятието в националните законодателства, но, както отбелязва в своето заключение Генералният адвокат, свободата на държавите да дефинират понятието в националното законодателство не нарушава неговия характер на „автономно понятие“ в правото на ЕС.<sup>12</sup>

В много правни доктрини също не е въведена легална дефиниция, което практически позволява понятието да се интерпретира при всеки възникнал казус. По тази причина във втория преюдициален въпрос Апелативният съд в Брюксел изброява *четири характеристики с въпрос за тяхната относимост към пародията*: да притежава собст-

<sup>11</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152656&pageIndex=0&doclang=BG&mod e=req&dir=&occ=first&part=1&cid=379419>, последно посещение на 12.05.2015.

<sup>12</sup> Т. 38 от Заключението на Генералния адвокат

вена оригиналност, да не може да бъде отнесена към оригинала, да провокира хумор или осмиване „независимо от това дали евентуално изразената критика се отнася до оригиналното произведение или до друг въпрос или друго лице“ и да посочва автора на оригинала. Третият преюдициален въпрос е за други характеристики на пародията (т. 13 от решението на съда).

Villalon разглежда въпроса за характерните елементи на пародията и за удобство ползва изразите „пародия на“ и „пародия със“, като стига до различно заключение: „разновидността на пародията, която за удобство на езика определяме като „пародия със“, днес е достатъчно утвърдена в нашата „култура на общуване“, за да не може да бъде изключена при очертаване на понятието „пародия“ по смисъла на директивата“ (т. 65 от заключението на Генералния адвокат).

В отговора на втория преюдициален въпрос съдът посочва само два елемента, които определят пародията, с което създава широко поле за възможно свободно ползване по чл. 5 от директивата. Първият е посочване на съществуващото произведение („to evoke an existing work“), но със съществени различия спрямо него. Директивата обаче не предвижда задължение да се посочи авторът на оригиналното произведение. Българският ЗАПСП - също. В този смисъл понятието „to evoke“ следва да се разбира като проявление на съществуващо произведение, а не изрично посочване на произведението или на неговия автор. Съществените различия са структурна част от пародията и имитацията въобще, тъй като без тях тя не би била имитация, а копие, репродукция или друг вид произведение, което има за цел не отдалечаване от оригинала, а доближаване до него. Такова произведение трудно би попаднало в обхвата на свободното ползване.

Вторият елемент е проява на хумор или осмиване, т.е. нейният ефект. Трябва да се направи разграничението между намерение за предизвикване на такъв ефект и реалното му постигане. Пародия, сатира, бурлеска, пастиш и други хумористични имитации в крайна сметка са създадени с цел постигането на ефекта. Дали те притежават необходимите качества, за да го постигнат, е художествен въпрос, свързан не на последно място и с таланта на автора и не се разглежда от правото. Така формулировката на Съда на ЕС за *проява* на хумор не създава очакване за постигане на този *ефект*. Хуморът се възприема различно от различните групи (пол, възраст, религия, раса) и може да има всякаква форма, дори формата на пошлост. Националната юрисдикция е свободна да интерпретира степента и характера на хумора или осмиването, тъй като хуморът е контекстуално явление. Хумористичното намерение в пародията на Desktop е разбираемо за средностатистическия европейец, но неговият ефект все пак зависи от социалната и културна среда, в която календарът се разпространява. Съдът на ЕС и ЕСПЧ имат стеснена свобода на преценка („margin of appreciation“).

Съдът на ЕС заключава, че при прилагането на изключението от защитата на правата на интелектуална собственост в този казус трябва да се преследва справедливият баланс между правата на авторите и правото на свободно ползване за целите на пародията, без да дава изрична дефиниция на понятието.

Пародия се среща и при *обектите на индустриалната собственост*. Имитация на търговски марки е била предмет на обсъждане в практиката на френската съдебна система. Компаниите Michelin и Danone предприемат мащабни съкращения на служители, които в

отговор създават имитиращи версии на техните логота. Michelin е изобразен като праисторически човек, а на логото на Danone е изписано „Je boycotte DANONE“ („Бойкотирам Данон“).

Марката Louis Vuitton е обект и на пародия от компанията Haute Diggity Dog<sup>13</sup>. Vuitton завеждат дело срещу Haute Diggity Dog заради серия от пародирани продукти, озаглавена „Chewy Vuitton“. Компанията е известна и с други пародирани продукти на международни модни марки - „Chewnel No. 5“, „Sniffany & Co.“ и др. Апелативният съд на Четвърти район в САЩ се произнася в полза на Haute Diggity Dog с аргумента, че нейните продукти не могат да бъдат объркани с продуктите на Louis Vuitton. Възниква въпросът дали е необходимо законът да предвиди изключение за свободно ползване на обекти на индустриална собственост за целите на пародията, при положение, че законодателствата, вкл. международните актове в областта (Париж, 1883), така или иначе съдържат разпоредби за ограничаване на имитиращи марки, които могат да заблудят потребителите, че марката е оригинална - текстове за ограничаване на нелоялна конкуренция. Директива 2008/95/ЕО на ЕП и Съвета за сближаване на законодателствата на държавите членки относно марките не предвижда изключение за свободно ползване за пародия. Такова ограничение, например, се открива в Конвенцията на Бенелюкс в областта на интелектуалната собственост, където пародия на търговска марка попада в обхвата на свободното ползване, ако коментира значима кауза („due cause“). Ако при пародията на обекти на авторски права се прави разлика между пародия *на* и пародия *със*, то би било редно такава да се прави и при пародията на търговска марка. Alexis Fierens и Raf Schoefs изказват позицията<sup>14</sup>, че е редно първото да е с по-висока защита на собствениците на марката - дотолкова, доколкото нейното пародиране може да има неблагоприятен ефект върху търговската дейност на компанията и авторитета на марката и във връзка с това, че за разлика от авторското право запазената марка осигурява място на пазара и преследва изцяло икономически интерес. Съществува и противоречието, че разрастването на една търговска марка и инвестирането в нейната реклама привлича вниманието и на авторите на пародии. Пародия *със* от своя страна има по-мощни цели и се очаква да бъде разглеждана в контекста на свобода на изразяване.

Всичко по-горе оставя впечатлението, че пародията е възможна хипотеза на свободно ползване на защитени произведения. Както подчертава Генералният адвокат по делото Deckmyn: „При това положение изглежда безспорно, че в случай като разглеждания в главното производство първата от ценностите, защитавани от хартата, която запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид, е свободата на изразяване, залегнала в член 11, параграф 1 от нея.“ Нещо повече, трябва да се защитава не *самата* пародия като такава, а преди всичко правото на свобода на мнение, за чието реализиране тя е просто един от много възможни инструменти.

Установяват се три значими проявления на местния контекст, които съдебната юрисдикция трябва да отчете при разглеждане на казуси, свързани с пародията - лингвистичен (какво обществото разбира под понятието, което се ползва в съответния език),

---

<sup>13</sup> Louis Vuitton Malletier S.A. v. Haute Diggity Dog, 507 F.3d 252 (4th Cir. 2007).

<sup>14</sup> Fierens, Alexis, Raf Schoefs, CJEU clarifies scope of exception for parody: not just joking around, <<http://blogs.dlapiper.com/mediaandsport/cjeu-clarifies-scope-of-exception-for-parody-not-just-joking-around/>>, последно посещение на 14.05.2015.



културен (кои са традициите и актуалните проблеми, които привличат интерпретации) и законодателен. Решенията се усложняват и от присъщия за пародията парадокс („inherent paradox“): „[Пародията] трябва да пресъздава съществуващо произведение, но не дословно; да прилича на него, но да не се бърка с него; да има допълнителни елементи, но не много (публиката трябва да може да припознае оригинала); да критикува, но не и да обижда.“<sup>15</sup> Очакването пародията да не обижда е само по себе си антитеза и по-скоро се свързва с намерението да не обижда.

Критиката, която се съдържа в пародията - дотолкова, доколкото тя не противоречи на морала и не е заплаха за обществения ред, е част от здравословна политическа и социална среда и реализира едно от основните човешки права - право на свободно изразяване на мнение, гарант за демократичността на обществото.

### **Използвана литература:**

1. Voorhoof, Dirk. (2002). Freedom of expression, parody, copyright and trademarks, New York Columbia University, School of Law, ALAI-USA, 2002, 636-649.
2. Voorhoof, Dirk. (2006). Is freedom of expression a legitimate argument for disrespecting copyright? The parody as a metaphor, Ghent University, Belgium and Copenhagen University, 2006.
3. Fierens, Alexis, Raf Schoefs. (2014). CJEU clarifies scope of exception for parody: not just joking around, 24.09.2014. <<http://blogs.dlapiper.com/mediaandsport/cjeu-clarifies-scope-of-exception-for-parody-not-just-joking-around/>>, последно посещение на 14.05.2015.
4. Jacque, Sabine. (2014). Is it a parody? The Advocate-General's opinion in the Deckmyn case, 22.05.2014. <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/05/is-it-parody-advocate-generals-opinion.html>>, последно посещение на 18.05.2015.
5. Althoff, Juliane. (2014). The parody exception - seeing the funny side of it, 10.07.2014. <<http://www.simkins.com/news/parody-exception-seeing-funny-side/>>, последно посещение на 12.05.2015.
6. Tobias, James., Nick Swimer. (2014). Still Laughing? The CJEU Hands Down Final Judgment In Deckmyn Parody Case, 10.09.2014. <<http://ip-lawexperts.com/ip-news/still-laughing-the-cjeu-hands-down-final-judgment-in-deckmyn-parody-case/>>, последно посещение на 12.05.2015.
7. Strowel, Alain. (2014). „Parody“ becomes a concept of EU law: something to applaud or to fear?, 02.11.2014. <<http://www.ipdigit.eu/2014/11/parody-becomes-a-concept-of-eu-law-something-to-applaud-or-to-fear/>>, последно посещение на 08.05.2015.
8. No Laughing Matter: the Right to Parody in EU Copyright Law. (2014). <<http://europeanlawblog.eu/?p=2539>>, последно посещение на 18.05.2015.
9. Rosati, Eleonora. (2014). A matter of intended or actual laugh? The parody exception under EU and UK laws, 31.05.2014. <[http://ipkitten.blogspot.co.uk/2014/05/a-matter-of-intended-or-actual-laugh\\_31.html](http://ipkitten.blogspot.co.uk/2014/05/a-matter-of-intended-or-actual-laugh_31.html)>, последно посещение на 05.05.2015.
10. Phillips, Jeremy. (2014). Deckmyn, Suske en Wiske: the Advocate General's Opinion, 09.07.2014. <<http://the1709blog.blogspot.com/2014/07/deckmyn-suske-en-wiske-advocate.html>>, последно посещение на 16.05.2015.

---

<sup>15</sup> Voorhoof, Dirk. (2002), Freedom of expression, parody, copyright and trademarks, New York Columbia University, School of Law, ALAI-USA, 2002, 636-649.



# Да продаваш горещ въздух - Европейската схема за търговия с емисии и България

*Добрин Станев*

**Абстракт:** Статията анализира прилагането на Европейската схема за търговия с емисии от парникови газове (ЕСТЕ) в трите фази на търговия (2005 - 2007 г.; 2008 - 2012 г.; 2013 - 2020 г.) от началото на схемата до днес. Посочени са основните елементи на ЕСТЕ и са обобщени основните критики на схемата, които се тъкват в научната литература - свръхпредлагане на квоти, необосновани печалби, волатилност на цените, дебати за авиосектора, сигурност на данните, цялостна ефективност на системата. Събрани са конкретни количествени данни за прилагането на схемата за България през втората фаза на търговия и първите две години на третата фаза. Направен е анализ ползи - разходи за българските предприятия, участващи в схемата на базата на безплатно разпределени и верифицирани квоти. Изводите са, че след края на втората фаза в България има излишък от квоти (19 586 755), но вследствие на промените на схемата през третата фаза през 2013 г. и 2014 г. предприятията изпитват дефицит от квоти (11 052 439 и 14 697 979). Тенденцията е дефицитът да се запази, поне в краткосрочен план. Данните за България показват, че въпреки множеството критики на системата, ЕСТЕ успява да постави не-пренебрежима цена върху въглерода. Около една пета от оперативните разходи на най-голямата българска ТЕЦ са за покриване на въглеродните емисии.

**Ключови думи:** Европейска схема за търговия с емисии, ЕСТЕ, европейска климатична политика, устойчиво развитие.

**Abstract:** The article analyses the implementation of the EU Emissions Trading Scheme (ETS) in the three trading phases (2005-2007; 2008-2012; 2013-2020) from its beginning to the present day. The main elements of the scheme are presented alongside a summary of the main points of critique found in the scholarly literature - overallocation of allowances, windfall profits, price volatility, inclusion of air transport, security of information, overall effectiveness of the system. Quantitative data have been gathered for the implementation of ETS in Bulgaria in the second phase and the first two years of the third phase. A cost-benefit analysis for Bulgarian companies is presented on the basis of free allocated allowances and verified emissions. The conclusions are that after the end of second phase in the Bulgaria there was a surplus of allowances (19 586 755), but following the changes of ETS in the third phase, there were deficits of allowances in 2013 and 2014 (11 052 439 and 14 697 979). This trend is likely to continue at least in the short term. The data from Bulgaria show that despite the various critiques of the system, ETS has managed to put a

price on carbon and this price is not insignificant. Around one fifth of all operational costs of the largest Bulgarian thermal power plant are for carbon emissions.

**Key words:** EU Emissions Trading Scheme, ETS, European climate policy, sustainable development.

„Трябва да сложим цена на парниковите емисии и да елиминираме правителствените субсидии на компаниите за въглища, газ и нефт. Трябва да прекратим гратисчийството на индустриалните замърсители, дадено им в името на пазарната икономика, те не заслужават нашите данъци, а заслужават нашата проверка. Защото самата икономика ще умре, ако нашите екосистеми рухнат.“ Това са думи не на някой високопоставен политик или изтъкнат икономист, а на актьора Леонардо ди Каприо. Те са част от речта г-н Ди Каприо пред световните правителствени ръководители по време на Срещата за климата на ООН, която се проведе през септември 2014 г. в Ню Йорк. Целта на г-н Ди Каприо е да подкани политиките да постигнат глобално споразумение по въпросите на климатичните изменения, което да замени изтеклия през 2012 г. Протокол от Киото.

Ако на глобално ниво подобни решения изглеждат най-малкото трудно постижими, то на ниво ЕС те вече са отдавнашен факт. ЕС има своя политика по изменението на климата, която се превръща в една от най-важните общностни политики днес. Климатичната политика заедно с политиката в областта на енергетиката заема водещо място в дългосрочната стратегия за развитие „Европа 2020“ за устойчив, приобщаващ и интелигентен растеж. Конкретните числови стойности на климатичната политика се съдържат във формулата 20/20/20 - до 2020 г. Съюзът трябва да постигне 20% намаление на парниковите емисии, да повиши енергийната си ефективност с 20% сравнено с нивата от 1990 г. и да добива 20% от енергията си от възобновяеми енергийни източници. Това са значително по-амбициозни цели, отколкото си поставят други водещи икономики. Някои анализатори дори описват ЕС като глобалния лидер в политиката за климатичните промени (Grubb & Gupta 2000).

Дори и да е лидер, ЕС не може да се справи сам с този проблем, защото проблемът е от планетарен мащаб. Постигането на глобално решение на проблемите за климатичните изменения е основен приоритет на политиката в областта на околната среда на ЕС така, както е записано в чл. 191 на ДФЕС. Подобна глобална цел представлява предизвикателство за екологичното лидерство на ЕС и съдейки от трудните преговори на ежегодните конференции на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата, очакванията, че европейското лидерство ще доведе до нов глобално значим климатичен договор все още не се реализират (Groen et. al 2012). Все пак очакванията за подобно глобално споразумение са свързани с конференцията на страните в Париж в края на 2015 г.

Ако на глобално равнище постигането на общо решение на климатичните изменения е все още далече, то на ниво ЕС интеграцията напредва с бързи темпове. Поставянето на цена на парниковите емисии, за което приканва Леонардо ди Каприо, в ЕС е факт от 10 години. Става дума за Европейската схема за търговия с парникови емисии (ЕСТЕ), която е и водещият инструмент на ЕС в областта на климатичната политика. Исторически ЕСТЕ е

първата<sup>1</sup> и днес най-голяма<sup>2</sup> система за търговия на парникови емисии в света (Ellerman 2007: 4). Всяка по-голяма инсталация в ЕС трябва да разполага с квоти за парниковите емисии, които изпуска в атмосферата. Купувайки си квоти за правото да изхвърлят парникови газове в атмосферата, предприятията изпълняват един от основните принципи на европейската политика в областта на околната среда - „замърсителят плаща“. Основна икономическа идея на схемата е да промени относителните цени в икономиката, така че обществените разходи (social costs) на емисиите върху климата да бъдат включени (интернализирани) в цената на производството, а не както досега да бъдат оставени в полето на външни разходи (externalities) за икономическата система (Wreke 2012).

Всяка квота, наречена European Union Allowance - EUA, представлява правото за изхвърляне в атмосферата на един тон еквивалент на въглероден диоксид (CO<sub>2</sub>). За да може дадена инсталация да си набави количеството квоти, което ѝ е нужно за нормалното протичане на производствения процес, тя участва в ЕСТЕ. В основата си ЕСТЕ действа на принципа на определяне на горна граница на общото количество емисии в схемата и търговия на квоти за емисии между стопанските деятели под тази горна граница (cap and trade). Ежегодно границата намалява, с което се цели общото намаляване на емисии в икономиката. Ролята на пазарния механизъм е да даде възможност намалението да се случи в тези предприятия, където е най-рентабилно това да стане, или с други думи - целта е постигане на ефикасност при изпълнението. Фирмите, на които им е най-изгодно да съкратят емисиите си - чрез въвеждането на нови зелени технологии или по друг начин, могат да спечелят, като продадат излишните квоти на замърсяващите повече предприятия или по-важно - на тези предприятия, при които намалението на емисии е по-скъпо. Няма значение кое предприятие намалява емисиите си и кое не, стига общото количество на емисии да е под горната граница на схемата (cap). Търговията на емисии може да се извършва на различни места и по различни начини - на специални борси, с помощта на други посредници или директно между компаниите<sup>3</sup>.

Във времеви план търговията в ЕСТЕ е структурирана в три периода: първи период - 2005-2007 г.; втори период - 2008-2012 г. и трети период - 2013-2020 г., като правилата за първоначално предлагане на квоти, търговия и други елементи на системата се различават. Схемата обхваща повече от 11 000 инсталации на територията на ЕС, което отговаря на 45% от произведените парникови емисии. Освен държавите от ЕС в схемата участват и Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Крайната климатична цел, към която се стреми ЕС, е през 2020 г. нивата на емисиите от предприятията, попадащи в схемата, да са 21% по-ниски, отколкото през 2005 г.

---

<sup>1</sup> Търговията с емисии като инструмент за решаване на проблеми на околната среда за първи път е приложена в САЩ със Закона за чистия въздух от 1990 г., но се отнася за емисии от серен диоксид, свързани преди всичко с проблема с киселинните дъждове, а не за въглероден диоксид и други парникови газове, отговорни за климатичните изменения, какъвто е европейският случай. Освен това американската схема е много по-малка както като обем на емисии, така и като брой на участници.

<sup>2</sup> Съществуват национални, щатски, местни и дори градски схеми за търговия с парникови емисии. Например: Австралия, Нова Зеландия, Калифорния, Токио и др.

<sup>3</sup> Най-важните международни борси за квоти за емисии на парникови газове са Европейската енергийна борса, (EEX) в Лайпциг; Борсата за въглерод (CTX) с офиси в Лондон, Ню Йорк и Сидни; Интерконтиненталната борса (ICE).

Като член на ЕС България участва и в ЕСТЕ. Всяка по-голяма инсталация на територията на страната трябва да разполага с квоти за емисиите, които изхвърля. Квотите за емисии се превръщат в един от важните компоненти на индустриалните процеси, в това число и на енергетиката. При широките обществени дебати за цената на електрическата енергия е от изключителна важност познаването на ЕСТЕ. За да добием представа за икономическия мащаб на схемата, можем да посочим, че за 2013 г. една пета от всички разходи по дейността на най-голямата топлоелектрическа централа в страната - ТЕЦ „Марица Изток 2“, са предназначени за квоти за парникови емисии<sup>4</sup>. Целта на това есе е да направи оценка на прилагането на ЕСТЕ в България за втория период на търговия - 2008-2012 г. и да очертае перспективите за настоящата трета фаза на схемата. Вторият период е избран, защото представлява цялостна, завършена и в крайна сметка пълноценна единица за анализ. Освен това количествените данни са публично достъпни от Министерството на околната среда и водите и Изпълнителната агенция по околна среда и са пълни. Преди да премина към оценката на ЕСТЕ, ще представя основните елементи, които са важни за разбирането на целия процес, ще проследя промените на схемата в трите периода и ще предложа няколко критични перспективи във връзка с изпълнението ѝ за целия ЕС. След това ще представя прилагането на ЕСТЕ в България и ще направя анализ ползи - разходи от гледна точка на българската икономика. По този начин ще се опитам да отговоря на въпроса: „Какъв е ефектът върху бизнеса у нас от налагането на екологични регулации в областта на климатичната политика в ЕСТЕ?“ Стандартната позиция на неокласическата теория в икономиката е, че допълнителните регулации означават и допълнителни разходи за изпълнението им за фирмите. От друга страна, хипотезата на Майкъл Портьър гласи, че екологичните регулации могат всъщност да се окажат полезни за стопанските деятели, защото така фирмите биха могли да инвестират в нови зелени технологии, които са и по-ефективни, но които иначе не биха избрали.

Литературата е разделена по въпроса за въздействието на ЕСТЕ върху икономиката. Изследванията на Института Грантам към Лондонското училище за икономика и политически науки (LSE) дават смесени резултати по този въпрос (Dechezleprêtre and Sato 2014). Изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие показва, че увеличаването на екологичната стриктност в законодателството оказва малко въздействие върху производителността (OECD 2014). Според друго изследване ЕСТЕ успява да намали замърсяването с парникови газове на много по-ниска цена от предполагаемото преди това. Критиките срещу ЕСТЕ изразяват двете крайни мнения - от „ще струва прекалено скъпо“, до „няма да струва достатъчно“ (Brown et al. 2012: 13). Същото изследване дава данни за разделянето на икономическия ръст от ръста на емисиите. Примерът е с Германия, която през първия период успява да намали емисиите си, като същевременно отбелязва икономически растеж (Brown et al. 2012: 7). В това есе ще се опитам да разбера какви са конкретните резултати за България от прилагането на един конкретен инструмент на европейската климатична политика, какъвто е ЕСТЕ. Преди това обаче трябва да направя представяне на самата ЕСТЕ.

<sup>4</sup> Годишен консолидиран доклад за дейността на ТЕЦ „Марица Изток - 2“ ЕАД, достъпен на 20.06.2015 на <http://www.bgenh.com>

Европейската схема за търговия с парникови емисии започва да действа през 2005 г. Дебатите на европейско ниво обаче датират от 90-те в контекста на целите от Протокола от Киото от 1997 г. Освен създаването на схема за търговия с емисии, друг обмислян инструмент е въвеждането на общ европейски данък върху въглерода. Въвеждането на каквито и да било данъци на европейско ниво, обаче, не е популярна мярка. Нещо повече, тя би изисквала постигането на консенсус между всички държави членки. По тази причина е решено, че създаването на схема за търговия с емисии е по-приемливият за държавите вариант (Wreke et. al. 2012: 12). Правното основание за създаването на ЕСТЕ е Директива 2003/87/ЕО<sup>5</sup>. Схемата се вписва в по-широката рамка на изпълнение на тогавашните климатични цели, които ЕС трябва да изпълни по протокола от Киото. Самият протокол предвижда възможността за създаване на пазари за емисии като инструмент за постигане на целите за намаляване на парниковите емисии. В приложение I на директивата са описани всички дейности, които са включени в ЕСТЕ. Дейностите могат да бъдат разделени на две основни групи - дейности от стационарни инсталации и въздухоплавателни дейности. Дейностите от стационарни инсталации са в широк спектър и са свързани с горивни процеси. Такива дейности са свързаните с производството на електрическа енергия, металургичните дейности, производството на строителни материали, хартия, химически продукти и др. Мощността и капацитетът на инсталациите трябва да е над определен обем (например за горивни инсталации - 20 MW).

Както посочихме, търговията в ЕСТЕ е разделена на три периода на търговия. Характерно за първия период 2005-2007 г. е, че това е тригодишна пилотна фаза (Wettestad in Duffield 2011: 88). Това е т. нар. „период на учене“ както за Европейската комисия и институциите, отговорни за функционирането на схемата, така и за отделните компании, които участват в нея. Определянето на нива и цени за толкова голяма общност като ЕС до голяма степен опира до метода на проба - грешка. Грешките в този период са доста, а най-голямата от тях е поставянето на твърде висок таван на емисиите, което води до прекалено ниска цена на квотите. В първата фаза годишният таван за целия ЕС е 2 181 млн. тона, което впоследствие се оказва, че превъзхожда реалния обем на емисии в европейската икономика. Според Дени Елерман най-големият проблем на схемата, който всъщност е в основата на свръхразпределението на квоти, е липсата на достатъчно данни за емисиите на нива инсталации. Данните, събирани от държавите за изпълнение на Протокола от Киото, са основани на употребата на горива и не дават адекватна представа за емисиите на отделните инсталации (Ellerman 2007: 69).

Вторият период на търговия 2008-2012 г. е замислен така, че да съвпада с периода на изпълнение, заложен в Протокола от Киото. Посредством схемата за търговия с емисии ЕС ще може по-лесно да постигне целите, записани в Протокола от Киото. По тази причина вторият период определя таван на емисиите за ЕС, по-нисък с 5,6% от нивата през 2005 г. Така в абсолютни стойности таванът за втория период е 2 083

---

<sup>5</sup> Директивата е променяна няколко пъти през годините. Освен тази директива важни за схемата са и Директива 2009/29/ЕО за подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността; Директива 2008/101/ЕО за включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти; Директива 2004/101/ЕО за промяна на директивата за ЕСТЕ по отношение на проектните механизми, предвидени в Протокола от Киото.

млн. тона (Brown et al. 2012: 2). Въпреки че таванът е намален, той продължава да бъде твърде висок за по-сериозно намаление на емисиите.

Характерно за първите два периода е, че доминиращият начин на първоначално предлагане на квоти е чрез безплатно разпределение от държавите членки, докато вторият метод за разпределение - чрез тръжни процедури, е свит до 5% в първия и 10% във втория период. Разпределението се извършва от отделните държави членки чрез отделеното им количество в рамките на ЕСТЕ. Държавите изготвят собствени национални планове за разпределение на квоти за търговия на парникови емисии. В националните планове държавите посочват инсталациите, които са включени в ЕСТЕ, и броя на безплатните квоти, които им се отпускат за отделните години в периода. Броят на безплатните квоти за отделните предприятия не е произволен, а следва най-често историческия принцип (*grandfathering*), според който на предприятията се отпускат квоти, пропорционално на историческите им нива на емисии. Освен да отпускат квоти на съществуващи предприятия, държавите са длъжни да запазят част от националните си квоти в резерв за нови участници. Най-много индустриални емисии се създават от големи горивни инсталации. Към най-големите емитенти спадат ТЕЦ-ове, нефтени рафинерии, металургични заводи, заводи за строителни материали като тухли, стъкло, предприятия за производство на хартия и др. Тези сектори често лобират на национално ниво и наднационално ниво за отпускането на допълнителни безплатни квоти от страна на държавите (Ellerman et al. 2007).

От гледна точка на предприятията схемата изглежда по следния начин. Предприятията, и по-конкретно отделните инсталации, трябва да разполагат с квоти за парникови емисии, които да покрият изхвърлените в атмосферата емисии в рамките на годината. Всяка година инсталациите отчитат пред компетентния национален орган количеството емисии и предават квотите, използвани за покриването им. Ако емисиите на дадена инсталация надвишат квотите, с които разполага, то на нея ѝ се налага висока глоба. Компаниите могат да се снабдят с нужните им квоти по няколко начина. Това може да стане чрез безплатното разпределение на квотите, което държавите предлагат; участие на първичните търгове за емисии, в които отново държавите предлагат квоти, но този път срещу заплащане на тръжната цена; участие на някоя от международните борси за емисии или чрез директна търговия между фирми.

Идеята на ЕСТЕ е чрез стимулите, които пазарните механизми създават, фирмите да бъдат насърчени да изпускат по-малко емисии, посредством поставянето на цена на емисиите. Схемата насърчава сравнително енергийно ефективните и „зелени“ предприятия за сметка на по-замърсяващите „сиви“ индустрии.

Функционирането на ЕСТЕ през втория период търпи различни критики. Най-важните са свързани с неефективността на системата в резултат на свръхпредлагането на безплатни квоти, необосновано високите приходи (*windfall profits*) за тези, които получават безплатни квоти и включването на спорни сектори като въздушния транспорт. Най-накрая самата сигурност на схемата е поставена под въпрос с оглед кражбите на квоти в електронните регистри. Ще обсъдим тези критики една по една.

В международнополитически план един от най-спорните елементи на ЕСТЕ е въвеждането на авиационния сектор в ЕСТЕ. През 2008 г. е приета Директива 2008/101/ЕО,

според която всички полети в ЕС, както и полетите от и за ЕС подлежат на задължително включване в ЕСТЕ. Това допълнение на ЕСТЕ трябваше да влезе в сила през 2012 г. и би обхванало 35% от всички полети в световен мащаб (Preston et al. 2012: 48). Таванът за въздушния сектор е около 209 млн. тона за 2013 г., което представлява 95% от средните нива в периода 2004-2006 г. (Preston et al. 2012:51).

Поради широкия си обхват на приложение и множеството засегнати лица от трети страни, включването на въздушния транспорт в ЕСТЕ предизвиква реакции, по-широки от самия ЕС. Инициативата за включване на авиопревоза среща силен отпор на първо място в лицето на американските оператори, но също така и на други компании от трети страни. Американските превозвачи смятат, че ще загубят конкурентоспособност, ако се включат към ЕСТЕ. Освен това обвиняват европейската схема за липса на легитимност извън ЕС. Според тях ЕСТЕ не бива да важи за американските авиолинии, защото те са под американска юрисдикция. Американските авиолинии намират политическа подкрепа от най-високо ниво. Американският конгрес приема закон, който не само че освобождава американските авиопревозвачи от участие в ЕСТЕ, но и ги задължава да не участват<sup>6</sup>. В отговор ЕК решава да забави началото на приложението на ЕСТЕ за авиосектора изцяло, докато не се реши този проблем.

Друг проблем на схемата е свързан със сигурността на данните. Администрирането на ЕСТЕ е поставено под сериозен натиск, след като през януари 2011 г. вследствие на кибератаки са откраднати квоти от националните регистри на няколко държави. В Чехия - най-засегнатата държава, са откраднати 475 000 квоти на стойност 6,9 милиона евро. Други потърпевши държави са Австрия, Гърция, Естония и Полша. Общата стойност на откраднатите квоти възлиза на 28 млн. евро<sup>7</sup>. Въпреки че откраднатите квоти възлизат на едва 0,06% от стойността на всички квоти за годината, проблемът открива важни слабости в сигурността на системата (Brown et al. 2012: vi). До проблема се стига след като хакери разбиват кодовете за достъп и влизат в регистрите на компаниите, откъдето източват квоти в собствени сметки. ЕК реагира бързо, като преустановява търговията на емисии за една седмица. Взети са мерки за засилване на сигурността на системата. След този инцидент не са отбелязани повече случаи на кражби на квоти.

Важен въпрос е генерирането на неочаквани печалби от схемата (windfall profits). Неочаквани печалби са такива, които не зависят от поведението на дадена компания или индивид, а са плод на благоприятно стечение на обстоятелствата, в случая твърде щедрото безплатно разпределение на квоти. Някои компании използват факта, че трябва да покриват разходи по емисии, за да увеличат цените на продукцията си, дори и когато са получили квотите си безплатно, отчитайки ги като алтернативни разходи, което само по себе си не е лишено от смисъл от микроикономическа гледна точка. Според Йорген Ветестад проблемът, свързан с неочакваните печалби, е особено остър при производството на електрическа енергия (Wettestad 2007). В този сектор производителите могат сравнително лесно да подават разходите си нататък по веригата към потребителите

---

<sup>6</sup> US Congress (2012). 'European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011'. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ200/pdf/PLAW-112publ200.pdf>

<sup>7</sup> Carney, S. (28.01.2011). 'EU Carbon Market Suffers Further Setback', Wall Street Journal available on 16.06.2015, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703956604576109272255053468>



(Woerdman et al. 2009: 186). Проблемът с неочакваните печалби може да бъде решен най-лесно чрез преминаване от безплатно разпределение на квоти до разпределение чрез търг. Така компаниите няма да могат да таксуват потребителите за нещо, което са получили безплатно, защото компаниите вече ще са си платили за правото да замърсяват (Brown et al. 2012: 20, Woerdman et al. 2009). Въпросът за неочакваните печалби е много близък, но различен от въпроса за свръхразпределението на квоти през първите периоди. По-долу ще видим как това се отразява на българските предприятия.

Основният проблем на ЕСТЕ през втория период е щедрото разпределение на безплатни квоти в схемата. При наличие на голямо количество налични квоти предприятията нямат стимул да съкращават емисиите си. По този начин основната цел на ЕСТЕ - намаляване на квотите посредством пазарен механизъм се проваля (Wiesmeth 2012: 202).

От друга страна обаче, е редно да отчетем и външните за системата фактори, които неминуемо оказват влияние върху цената на квотите и динамиката на пазара на квоти за емисии. Най-важният от външните шокове е световната икономическа криза, която намери своето проявление в Европа точно тогава, когато започва да действа втората фаза на ЕСТЕ. В резултат на икономическата криза индустриалната активност в ЕС намалява, а оттам намалява и потребността от квоти. По този начин намалението на емисиите се приписва не задължително на новите технологии, които фирмите въвеждат, а на занижената им индустриална активност<sup>8</sup>.

Тези проблеми стават по-ясни при анализ на промените на цените на квотите в трите фази на ЕСТЕ. Ако разгледаме динамиката на пазара на парникови квоти през трите фази последователно, можем да открием развитието на няколко особени черти на схемата. В първия период на търговия (пилотната фаза) 2005-2007 г. цената скача рязко от стартовите нива под 10 евро до над 30 евро за тон. Следват няколко резки покачвания и понижения. През май 2006 г. цената се срива светкавично наполовина, след като излизат първите официални данни за функционирането на схемата. От тях става ясно, че разпределените безплатни квоти надвишават с 4% общия брой на всички квоти в икономиката на ЕС (Wettestad in Duffield 2011: 91). В края на първия период цената се срива до нула. Причината за достигането на нулева цена на квотите не се дължи на свръхпредлагането, а на факта, че квотите, закупени през първия период, не могат да се използват през втория период. За разлика от това спестените квоти от втория период могат да се пренесат и използват при търговията в третата фаза на ЕСТЕ. Въпреки тези проблеми на ЕСТЕ, в първия период са отчетени намаления на въглеродни емисии между 130 и 300 млн. тона, което е между 2 и 5% намаление от сценария на business as usual (Brown et al. 2012: vi).

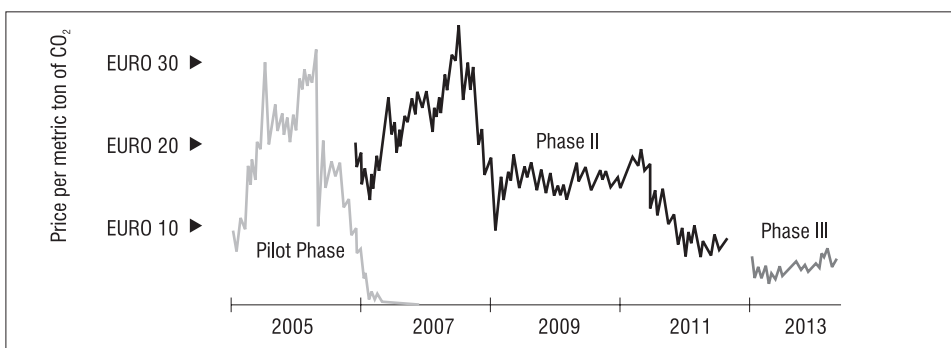
През втората фаза можем да забележим първоначално увеличение на цената от 24 на 30 евро за тон в периода януари - май 2008 г. Следва рязък спад до под 10 евро и

---

<sup>8</sup> Класическият пример за намаляване на емисиите вследствие на икономически кризи представляват страните от Централна и Източна Европа по времето на прехода от планирана към пазарна икономика. Този преход е свързан и със силни икономически шокове и процес на деиндустриализация. В случая с България страната ни през 2011 г. е постигнала намаление на емисиите от 45,75% спрямо нивата през 1988 г. при цел от протокола от Киото - 8%.

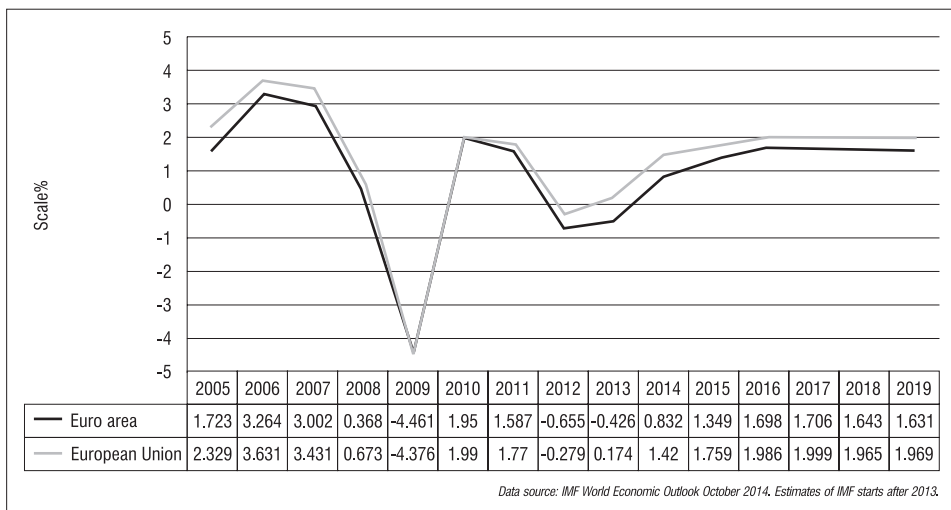
постепенно стабилизиране на нива около 15 евро докъм май 2011 г., когато следва нов период на ценово понижаване, с което цената достига нива около 6 евро за тон. В този период намалява не само цената на емисиите, но и реалното количество емисии, изпускани в атмосферата. Само през първите две години на втория период (2008-2009 г.) емисиите намаляват с 340 милиона метрични тона, което е намаление с 8% от модела на business as usual (Brown et al. 2012: vi). Водещото обяснение за спада на цените на квотите, а също и на спада на самите емисии, се приписва на икономическата криза и свръхпредлагането на квоти.

Съпоставяйки данните от графиките за цената на емисиите за парникови газове и растежа на БВП в ЕС, можем да забележим, че динамиката на пазарните цени на емисиите следва динамиката в икономическото развитие на държавите членки във втория период.



**Графика: Движение на цените в ЕСТЕ**

Източник: Данни на Европейската агенция по околна среда и Междуконтиненталната обменна борса



**Графика: Растеж на БВП в ЕС и еврозоната**

Третият период започва с ниски цени за квотите на парникови газове и цените твърде скоро падат още, за да достигнат историческото си дъно от 2,81 евро за тон. Впоследствие цената се стабилизира около 5 евро и започва плавно да се покачва. Тези стойности обаче не са достатъчни, за да стимулират фирмите да правят допълнителни съкращения в емисиите. Нещо повече, ниските цени дори карат някои наблюдатели да заключат, че европейският пазар на емисии се разбива<sup>9</sup>.

Схемата обаче не се разбива, а се развива. През третия период са въведени някои важни промени, с които да се решат проблемите, завещани от миналия период. Промените могат да бъдат обобщени в следните области: начин на първоначално разпределение, определяне на общ таван, обхват на предприятия и парникови газове. Идеята на новата ЕСТЕ е да бъде по-рестриктивна откъм безплатно разпределение на първоначални квоти и в същото време да стане по-широкообхватна откъм приложение. Основният въпрос при разпределението на квоти е кой метод да бъде избран - безплатно раздаване на квоти или отдаването им на търг<sup>10</sup>. Следвайки тенденцията безплатното разпределение да бъде постепенно заменено с тръжни процедури, в началото на третия период (2013 г.) се цели 40% от емисионните квоти да се разпределят по този начин. За сравнение през първия период 95% от квотите се разпределят безплатно, а през втория - 90% (Vlachou 2014). Нещо повече, секторът за производство на електрическа енергия през третия период няма право на безплатни квоти освен в някои случаи, за които ще стане дума. От друга страна, нови икономически сектори са добавени към ЕСТЕ. На трето място парниковите газове вече не се ограничават само до въглеродния диоксид CO<sub>2</sub>, тъй като към схемата са прибавени други парникови газове. Включен е диазотният диоксид (N<sub>2</sub>O), свързан с химическата промишленост, производството на торове и транспортния сектор. Включени са и перфлуоровъглеродите (PFCs), свързани с алуминиевата промишленост. Други газове, които участват в третата фаза на ЕСТЕ са метан (CH<sub>4</sub>), флуоровъглеродороди (HFCs) и серен хексафлуорид (SF<sub>6</sub>) (Приложение II на Директивата за ЕСТЕ).

За да отговори на критиките за широката достъпност на квоти през предишните периоди, в третия период са въведени по-амбициозни цели за намаляване на количеството им. Общият таван на квотите намалява всяка година с 1,75%, което би означавало понижение на тавана в края на периода с 21% спрямо 2005 г., която е първата година от първата фаза на търговия в ЕСТЕ. Определя се и единен таван за целия ЕС, което означава и премахването на отделните национални планове за разпределение от първите два периода. На тяхно място се въвежда обща хармонизирана процедура за разпределение. Идеята е, че така схемата ще стане по-честна и ефикасна.

Намалението от общия таван обаче няма да се усети веднага, а постепенно във времето, за което подсказва и плавното движение на цените на квотите. Причината е, че на пазара има голямо количество квоти, останали още от втория период, които

<sup>9</sup> Alexandro Vitelli, Alex Morales (28.03.2013) 'Europe's Carbon Emissions Market Is Crashing'. Bloomberg <http://www.businessweek.com/articles/2013-03-28/europes-carbon-emissions-market-is-crashing>

<sup>10</sup> При безплатното разпределение на квоти също има дебати по какъв начин да се извърши то - дали по исторически данни за емисиите, или по друг начин чрез изготвяне на модели. Двата основни метода за безплатно разпределяне на квоти са grandfathering и benchmarking.

могат да бъдат използвани и в третия период. ЕК изчислява, че в ЕСТЕ съществува излишък от 2,1 милиарда квоти към края на 2013 г. ЕК предлага за момента да бъде забавен темпът на пускането на нови квоти на пазара, докато цените не започнат по-стабилно да се покачват и към края на периода (2019-2020 г.) отново да бъде забързано отдаването на търг, за да се стабилизира пазарът (backloading). Според ЕК сегашната ситуация на огромни резерви и бързо отдаване на нови квоти създава структурен излишък в системата<sup>11</sup>. Докладът на ЕК за състоянието на европейския пазар на парникови емисии съдържа и други предложения за намаляване на излишъка. Това може да стане чрез увеличаване на целта за намаление на емисиите от 20 на 30%; увеличаване на стойността за годишно намаление на емисиите, която в момента е 1,74%; включване на нови сектори към ЕСТЕ; ограничаване на достъпа на международни кредити за емисии по други международни инструменти, като например тези, предвидени в Протокола от Киото за чисто развитие или съвместно изпълнение; изтегляне на определено количество квоти от пазара; определяне на минимална цена на квота. Много от тези предложения обаче са доста спорни и предполагат силна намеса на пазара на емисии. Направени са и законодателни предложения от ЕК за промяна на ЕСТЕ в тези линии. Решението за тях, обаче, може да бъде взето единствено по обикновената законодателна процедура с участието на Парламента и Съвета.

Важен проблем на ЕСТЕ е проблемът с изтичането на въглерод (carbon leakage) и загубата на конкурентоспособност в Европа вследствие на разходите, които ЕСТЕ въвежда за предприятията. Идеята е, че заради по-високите цени на себестойността на продукцията в резултат на включването на разходите за квоти в цената на крайния продукт, европейските производители губят конкурентоспособност в сравнение с производители от трети държави, в които няма подобни на ЕСТЕ режими. Възможни са няколко развития в тази ситуация. На първо място е възможно предприятията в ЕС да фалират под външния натиск на конкуренцията. Това допълнително би забавило възстановяването на ръста на европейската икономика и би увеличило безработицата в ЕС. От друга страна, е възможно европейските предприятия да не фалират, а да изнесат производствените си мощности в страни извън ЕС, в които действат по-олекотени екологични режими. Този аутсорсинг създава двоен проблем за ЕС - от една страна, безработицата в ЕС би се увеличила, а от друга изхвърлянето на парникови газове - също. Източниците на въглероден диоксид в глобален план няма да намалееят, а просто ще се прехвърлят на друго място на земното кълбо. Това явление носи името въглеродно изтичане. Тъй като климатичната система на Земята е единна система, за глобалния климат няма значение в коя точка на земното кълбо се изхвърлят емисиите. Концентрацията на въглероден диоксид в атмосферата е по-скоро константна величина навсякъде на планетата.

Изтичането на въглерод е признато като проблем дори в текста на Директивата за ЕСТЕ (чл. 10б). За него са предвидени няколко възможни решения. ЕК трябва да направи преглед и да изготви доклад за предприятията, които са застрашени от изтичане на въглерод. Въз основа на този доклад могат да бъдат предлагани безплатни квоти на предприятията в риск.

---

<sup>11</sup> EC, (2012). 'Structural reform of the European carbon market', [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

Една сфера, в която отдаването на безплатни квоти трябва да се сведе до минимум и в крайна сметка да се преустанови напълно, е производството на енергия. Европейските производители на енергия от изкопаеми горива не са в пряка конкуренция с трети държави в производството на електрическа енергия. Една ТЕЦ, например, не може да се пренесе от Европа в Азия и отново рентабилно да произвежда ток за европейския пазар. От друга страна, електрическите компании имат възможност да прехвърлят разходите си за квоти към потребителите. Подобно прехвърляне по-трудно може да стане, да речем, при някоя компания, която произвежда стоки за потребление и инвестиция, но е застрашена от конкуренцията на фирма, базирана извън ЕС. Вторият аргумент за намаляването на отдаването на безплатни квоти за производството на енергия е, че в този сектор може да бъде направено сравнително най-лесно (най-евтино) намаление на емисиите на парникови газове (Ellerman 2007: 74).

Въпреки че като цяло енергийният сектор няма право на безплатни квоти през третия период, директивата съдържа условия, от които могат да произтекат права на дерогации за някои държави членки (чл. 10в). Тези условия облагодетелстват по-бедните държави. За да може държава да се възползва от правото на дерогация, електропреносната мрежа на държавата не трябва да е свързана пряко или непряко с мрежата на взаимосвързаната система на ЕС или ако е свързана, то е по определените в директивата прагове на капацитет. Също така през 2006 г. страната трябва да има БВП по-ниско от 50% от средното за ЕС и повече от 30% от енергията да се произвежда от един изкопаем източник. Дерогациите не могат да обхващат най-новите инсталации. Централите, които могат да ползват безплатни квоти, трябва да са построени преди 2008 г. Съществува и горна граница, под която централите могат да получат безплатни квоти и тя се равнява на 70% от нивата на емисии през първата фаза на ЕСТЕ. Държавата членка, която желае да разпредели безплатни квоти по този член, трябва предварително да информира ЕК, като представи детайлен план за модернизирани на инфраструктурата и въвеждането на зелени технологии. Одобрението от страна на ЕК не става автоматично, тъй като ЕК има право да отхвърли предложението на държавата. Тези уточнения за действието на ЕСТЕ са важни, защото засягат пряко България. България е сред държавите, които могат да се възползват от правото на дерогация, което ще позволи по-плавен преход към нисковъглеродна икономика. Така държавата би могла да раздава безплатно квоти за енергийните производители до 70% през 2013 г., като процентът трябва да достигне нула през 2020 г. От друга страна обаче, за да се възползва от дерогацията, страната трябва да инвестира в модернизация на електрическата система същата сума, която би била спестена на компаниите от безплатните квоти (Hogg et. al. 2015: 16). България подава заявление до ЕК по чл. 10в на Директивата за ЕСТЕ за разрешение за временни дерогации. С Решение С(2012) 4560 от 06.07.2012 г. е разрешено на държавата използването на временни дерогации. България се задължава да изготви национален план за инвестиции и да докладва на ЕК за изпълнението му.

България провежда климатична политика в духа на международните и общностните задължения на страната в тази област. През 2014 г. Народното събрание на Република България приема Закон за ограничаване на измененията на климата (ЗОИК), където се урежда и прилагането на Европейската схема за търговия с емисии. Министърът на околната среда и водите е компетентният орган по цялостното провеждане на държав-

ната политика по ограничаване изменението на климата (чл. 3, ЗОИК). В това число министърът е компетентен орган за прилагането на ЕСТЕ в България. Министърът изпълнява функциите на национален тръжен продавач на квоти в ЕСТЕ (чл. 6, ЗОИК). Другият важен държавен орган по ЕСТЕ е Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС). МОСВ и ИАОС си разпределят задачите по управлението на схемата. Издаването на разрешителни за емисии на парникови газове се извършва от директора на ИАОС. Операторите на инсталации и авиационните оператори, които попадат в ЕСТЕ, трябва да извършват мониторинг на емисиите си и да представят годишен доклад пред ИАОС. Докладите за емисиите се проверяват от Изпълнителната агенция и се публикуват. ИАОС също е отговорна за националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове.

През третия период на търговия тръжните процедури за разпределение на първоначални квоти нарастват по значение. Както беше посочено, продавачът от българска страна е министърът на околната среда и водите. Според ЗОИК генерираните от търговете приходи постъпват на сметка в Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС). Според Директивата за ЕСТЕ поне половината от средствата, генерирани от търгове, трябва да бъдат използвани за проекти, свързани с околната среда и по-специално за борба с изменението на климата, адаптация, развитие на възобновяемите енергийни източници и т.н. (чл. 10).

Тъй като правото на информация е едно от основните права както в европейската, така и в националната политика в областта на околната среда, ЗОИК съдържа специални разпоредби за публикуването на достъпна информация за ЕСТЕ. Могат да бъдат намерени достъпни данни за безплатно разпределените квоти за предприятията, за верифицираните от предприятията емисии, а също така и годишни отчети за приходите на държавата в тръжните процедури по ЕСТЕ.

За да онагледим този процес, ще представим резултатите от тръжните процедури за България през първите две години на третия период на търговия (2013-2020 г.). През 2013 г. продадените квоти от България на Европейската енергийна борса (ЕЕХ) са 12 110 500 при средна цена 4,39 евро. Общият приход е 53 017 680 евро<sup>12</sup>. В това число влизат и продадени през 2013 г. квоти, останали от втория период на търговия. През 2014 г. България предлага за продажба на Европейската енергийна борса (ЕЕХ) 6 114 500 общи квоти за емисии при средна годишна цена 5,91 евро за квота. България продава и 37 000 авиационни квоти при средна цена 6,01 евро. През 2014 г. се състоят 144 търга за общи квоти и 4 търга за авиационни квоти. Общият приход за България от продажбата на всички квоти за 2014 г. е 36 415 375 евро<sup>13</sup>.

Как изглежда схемата от перспективата на българските предприятия, участващи в нея? Нека да разгледаме данните, с които разполагаме за втората фаза на търговия: 2008-2012 г. В националния план за разпределение на квоти за търговия с емисии на

---

<sup>12</sup> МОСВ (2014). Реализирани приходи от търгове на квоти за емисии на парникови газове от Третия период на ЕСТЕ (2013 г.), достъпно на 15.06.2015 г. - [http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate\\_Change\\_Policy\\_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Emission\\_Auctions\\_2013.pdf](http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate_Change_Policy_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Emission_Auctions_2013.pdf)

<sup>13</sup> МОСВ (2015). Информация относно тръжната продажба на общи и авиационни квоти за емисии на парникови газове през 2014 г., достъпно на 15.06.2015 г. - [http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate\\_Change\\_Policy\\_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Otchet\\_-\\_turgove\\_BG.pdf](http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate_Change_Policy_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Otchet_-_turgove_BG.pdf)

парникови газове са описани инсталациите, участващи в ЕСТЕ и броят на безплатно отпуснатите им квоти от държавата, а също така и на заявленията за нови участници към този момент и респективно - предвидените квоти за резерв. На сайта на ИАОС може да бъде намерена информация за верифицираните квоти на инсталациите в ЕСТЕ. На базата на данните, посочени в тези източници, са направени следните изчисления.

Общият брой безплатни квоти за периода е 198 437 523. Общото количество верифицирани квоти за периода е 178 850 768. Това означава, че за втората фаза на търговия сред предприятията в България има излишък от 19 586 755 квоти. Това са квоти, които са безплатно разпределени от държавата на инсталациите, участващи в ЕСТЕ, или от резерва за нови участници. Инсталациите могат да използват получените квоти, както намерят за целесъобразно - те могат да ги използват или за да покрият собствените си емисии, или да ги продадат на други предприятия. По този начин квотите се явяват ценен ресурс за компаниите. Ако приемем, че средната цена на квота в този период е 14,4 евро, това означава, че в България са събрани квоти на стойност 282 049 272 евро за целия период.

Тези приходи не са равномерно разпределени в различните сектори на икономиката. Само една група дейности - производство на електрическа енергия, има дефицит на квоти, докато всички останали са с излишък. Секторът, който произвежда най-много емисии, е енергетиката. Самият сектор в националния план е разделен на няколко групи. На първо място е групата трансформиране на енергия - електроенергия. В тази група влизат големите ТЕЦ, които произвеждат единствено електрическа енергия. Те са най-големият източник на парникови газове в схемата с 63% от всички верифицирани емисии. За втората фаза на търговия в тази група са разпределени безплатно 106 451 252 квоти, докато верифицираните са 107 789 094, оставяйки дефицит от 1 337 842 квоти. За сравнение, в друга група дейности - енергетиката, при комбинирано производство на електро- и топлоенергия са разпределени 39 299 353 безплатни квоти, а верифицираните са 34 324 828, оставяйки излишък от 4 974 525 квоти. В таблицата в приложение I е систематизирана информацията от всички сектори.

Като обобщение за прилагането на втората фаза на ЕСТЕ в България можем да кажем, че като цяло българските предприятия печелят от свръхпредлагането на квоти в схемата. Те получават достатъчно безплатни квоти, за да не им се налага да правят намаления в емисиите си и освен това да имат резерв, който могат да използват в следващата фаза на търговия или да продадат на пазара на емисии. Като цяло в икономиката на България в края на периода има излишък от 19 586 755 квоти, което е в унисон със ситуацията в ЕС през този период. Изключение от общата тенденция на свръхпредлагане на квоти прави секторът производство на енергия.

Макар че предприятията в България като цяло са на печалба от развитието на пазара на квоти за парникови газове през втория период, тази тенденция се обръща още в самото начало на третия период. През 2013 г. са разпределени безплатно 21 643 095 квоти, а са верифицирани 32 695 534, оставяйки дефицит от 11 052 439 квоти в края на годината. През 2014 г. безплатно са разпределени 19 602 239, а верифицираните квоти са 34 300 218, което оставя още по-голям дефицит от 14 697 979 квоти за 2014 г. При тази тенденция още в края на 2014 г. излишъкът от квоти от втория период се изчерпва и предприятията като цяло ще бъдат принудени да купуват квоти, с които да покрият емисиите



си. Тази тенденция би се запазила поне в краткосрочен план. От тези данни става ясно, че промените в ЕСТЕ в третия период дават резултат. Най-силно засегнато от групата дейности отново е трансформиране на енергия - електроенергия, в което разпределението на безплатни квоти в новия период е силно ограничено с перспективата да изчезне до 2020 г.

За да добием по-конкретна представа за ролята на квотите за парникови емисии за икономическото представяне на предприятията, нека да разгледаме конкретен казус. Държавната ТЕЦ „Марица Изток 2“ е най-голямата подобна инсталация в страната (мощност 1590 MW). От годишния финансов отчет на дружеството, наличен в Търговския регистър, става ясно, че за 2013 г. дружеството е направило разходи за парникови газове в размер на 103 745 000 лв. За сравнение разходите за гориво на централата (главно лигнитни въглища, но и мазут и други течни горива) са 230 461 000 лв. Така се получава, че разходите за емисии възлизат на 45% от разходите за гориво на инсталацията. От отчета за дейността става ясно, че разходите за емисии са 20% от всички разходи по дейността на предприятието (без амортизация и обезценка).

Обобщавайки всичко посочено дотук, как може да оценим постиженията на ЕСТЕ? Според Ветестад резултатите от ЕСТЕ са смесени. Той смята, че това е първата толкова мащабна международна система, което сама по себе си представлява голям експеримент, който при това е все още в своята начална форма. (Wettestad in Duffield 2011: 89). Съществуват вътрешни аномалии като възможността за високи печалби от първоначалното безплатно разпределение на квоти и външни аномалии - рискът от изтичане на въглерод (Wettestad in Duffield 2011: 91).

Според мен ЕСТЕ има добре изградена структура и вече утвърдена пазарна платформа. Съществува общностен регистър на инсталациите и транзакциите по ЕСТЕ (European Union Transaction Log<sup>14</sup>) с допълнителни защити от кибератаки, предприятията редовно обявяват емисиите си и участват в търговската схема. Първоначалната рязка променливост (волатилност) на цената на квотите в първия период нанася тежък удар върху схемата. През третия период, обаче, тези резки промени са преодолени и пазарът е стабилен. Въпреки това, обаче, критиките, че ЕСТЕ не е ефективен инструмент за намаляване на въглеродната зависимост на икономиката, продължават да бъдат изказвани. ЕСТЕ се проваля в това, за което е замислена. Цената на квотите е твърде ниска, за да създаде икономически стимул у стопанските дейатели за намаления на емисиите и преминаване към зелени технологии. Причините цената да се намира на ниски нива, се дължат както на вътрешни за системата фактори като първоначално налучкване, експериментиране и в крайна сметка щедро разпределение на квоти, но в по-голяма степен на външни за системата шокове, каквато е световната икономическа криза. Когато системата започва да действа в своя първи период през 2005 г., икономическата криза в Европа все още не се е случила. ЕСТЕ не е измислена за икономическата криза и може би затова не успява да импулсира прехода към по-нисковъглеродна икономика. Доколкото все пак зелени технологии се внедряват, то това не е задължително продиктувано от ценовия механизъм на ЕСТЕ (Wettestad in Duffield 2011: 93). Посочвайки това, обаче, трябва да си дадем сметка, че все още сме в началото на третата фаза и е все още рано да бъдат правени цялостни оценки.

<sup>14</sup> Преди Community Independent Transaction Log (CITL).

България също е част от ЕСТЕ. През втория период българските предприятия печелят от свръхпредлагането на квоти, но тенденцията сменя посоката си още в първата година на третата фаза на схемата и предприятията у нас вече се превръщат в нетни купувачи на квоти. Най-силно засегнати от слагането на цена на въглерода са инсталациите за производство на електрическа енергия, които постепенно трябва се пре-настроят за плащането на пълната цена на емисиите, които отделят. По тази причина от перспективата на българските инсталации можем да кажем, че ЕСТЕ вече успешно изпълнява целта си да постави цена на въглерода, при това съвсем непренебрежима цена. Разходите за емисии на най-голямата ТЕЦ в България са 20% от общите разходи по дейността. В заключение можем да кажем, че ЕСТЕ днес се превръща в сериозно предизвикателство за всяка подобна инсталация.

**Приложение I**

**Безплатни и верифицирани квоти за всички сектори  
в ЕСТЕ в България за втория период на търговия 2008-2012 г.**

<b>Сектори:</b>	<b>Период 2008-2012</b>
I. Трансформиране на енергия - електроенергия	
общо безплатни квоти	106 451 252
общо верифицирани квоти	107 789 094
Разлика	-1 337 842
I. Трансформиране на енергия - комбинирано производство на електро- и топлоенергия	
общо безплатни квоти	39 299 353
общо верифицирани квоти	34 324 828
Разлика	4 974 525
I. Трансформиране на енергия - топлоенергия - обществен сектор	
общо безплатни квоти	2 211 431
общо верифицирани квоти	1 840 527
Разлика	370 904
I. Трансформиране на енергия - топлоенергия за производствени нужди и други ГИ	
общо безплатни квоти	5 797 005
общо верифицирани квоти	4 758 677
Разлика	1 038 328
II. Рафинерии	
общо безплатни квоти	12 650 009
общо верифицирани квоти	6 913 011
Разлика	5 736 998
III. Черна металургия	
общо безплатни квоти	1 197 691
общо верифицирани квоти	841 127
Разлика	356 564
IV. Производство на цимент	
общо безплатни квоти	17 921 213
общо верифицирани квоти	9 719 767
Разлика	8 201 446

<b>Сектори:</b>	<b>Период 2008-2012</b>
V. Производство на вар	
общо безплатни квоти	1 258 995
общо верифицирани квоти	1 139 792
Разлика	119 203
VI. Производство на стъкло	
общо безплатни квоти	2 051 632
общо верифицирани квоти	1 990 256
Разлика	61 376
VII. Производство на керамични материали	
общо безплатни квоти	1 573 660
общо верифицирани квоти	867 851
Разлика	705 809
VIII. Производство на целулоза и хартия	
общо безплатни квоти	1 289 380
общо верифицирани квоти	498 303
Разлика	791 077
<b>Общо безплатни квоти извън първоначалното предлагане</b>	<b>6 735 902</b>
<b>Общо верифицирани за инсталации извън първоначалното предлагане</b>	<b>8 167 536</b>
<b>Безплатни квоти общо (първоначално разпределени + резерв за нови участници)</b>	<b>198 437 523</b>
<b>Общо верифицирани квоти</b>	<b>178 850 768</b>
<b>Разлика</b>	<b>19 586 755</b>

### Използвана литература:

1. Anger, A. (2010). 'Including aviation in the European emissions trading scheme: Impacts on the industry, CO2 emissions and macroeconomic activity in the EU', Journal of Air Transport Management, Volume 16, Issue 2, March 2010, Pages 100-105.
2. Brown, L., A. Hanafi, & A. Petsonk. (2012). 'The EU emissions trading system results and lessons learned'. Environmental Defense Fund. Available on 16.06.2015, [https://www.edf.org/sites/default/files/EU\\_ETS\\_Lessons\\_Learned\\_Report\\_EDF.pdf](https://www.edf.org/sites/default/files/EU_ETS_Lessons_Learned_Report_EDF.pdf)
3. Duffield, J. & V. Birchfield. eds. (2011). Toward a common European Union energy policy problems, progress, and prospects. New York: Palgrave Macmillan.
4. Eberhard, K. (2014). 'Four carbon pricing pitfalls to avoid'. Sightline Daily, <http://daily.sightline.org/2014/07/02/four-carbon-pricing-pitfalls-to-avoid/> available on 05.06.2015
5. Ellerman, D., B. Buchner, & C. Carraro. (2007). Allocation in the European Emissions Trading Scheme. Rights, Rents and Fairness. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Ellerman, D., & B. Buchner. (2007). 'The European Union Emissions Trading Scheme: origins, allocation, and early results'. Review of Environmental Economics and Policy (1): 66-87.
7. Dechezleprêtre, A. & M. Sato. (2014). 'The impacts of environmental regulations on competitiveness'. Policy brief, available on 18.06.2015, [http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/11/Impacts\\_of\\_Environmental\\_Regulations1.pdf](http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/11/Impacts_of_Environmental_Regulations1.pdf)
8. Grubb, M. & J. Gupta. eds. (2000). Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe? Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

9. Groen, L., Niemann, A. and Oberthür, S. (2012). 'The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations', *Journal of Contemporary European Research*. 8 (2), pp. 173-191
10. Hogg, D, M. Andersen et. al. (2015). Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 14 EU Member States: Main Report, No 07.0201/2014/685390/ENV.D.2, available on 16.06.2015, [http://ec.europa.eu/environment/integration/green\\_semester/pdf/EFR%20Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR%20Final%20Report.pdf)
11. Malina, R., D. McConnachie, N. Winchester, Ch. Wollersheim, S. Paltsev, I. Waitz. (2012). The impact of the European Union Emissions Trading Scheme on US aviation, *Journal of Air Transport Management*, Volume 19, March 2012, Pages 36-41
12. Oberndorfer, U., K. Rennings, & B. Sahin. (2006). 'The impacts of the European Emissions Trading Scheme on competitiveness and employment in Europe - a literature review' Center for European Economic Research, Mannheim. Available on 16.06.2015, <https://wwf.fi/mediabank/1062.pdf>
13. OECD (2014). 'Do environmental policies matter for productivity growth? Insights from new cross-country of environmental policies'. Available on 16.06.2015, <http://beehive.govt.nz/sites/all/files/Do-Environmental-Policies-Matter-for-Productivity-Growth-Insights-from-New-Cross-Country-Measures-of-Environmental-Policies.pdf>
14. Preston, H. D. Lee, P. Hooper, The inclusion of the aviation sector within the European Union's Emissions Trading Scheme: What are the prospects for a more sustainable aviation industry?, *Environmental Development*, Volume 2, April 2012, Pages 48-56
15. Scheelhaase, J., W. Grimme, & M. Schaefer, 'The inclusion of aviation into the EU emission trading scheme - Impacts on competition between European and non-European network airlines', *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Volume 15, Issue 1, January 2010, Pages 14-25
16. Sijm, J., K. Neuhoff, & Y. Chen. (2006). 'CO<sub>2</sub> cost pass through and windfall profits in the power sector'. *Climate policy*. Vol. 6, Iss. 1.
17. Vlachou, A. (2014). 'The European Union's emissions trading system'. *Cambridge Journal of Economics*. 38 (1): 127-152.
18. Wiesmeth, H. (2012). *Environmental economics theory and policy in equilibrium*. Heidelberg: Springer.
19. Wettestad, J. (2007). *EU Emissions Trading and Windfall Profits: Unexpected. Redistribution about to become History?* Available on 16.06.2015 <http://www.fni.no/canes/JW-emissions-trading.pdf>
20. Woerdman, E., O. Couwenberg, & A. Nentjes. (2009). 'Energy prices and emissions trading: windfall profits from grandfathering?' *European journal of law and economics*. 28:185-202
21. Wråke, M., Burtraw, D., Löfgren, E., & Zetterberg, L. (2012). 'What have we learnt from the European Union's Emissions Trading System?' *Ambio*, 41(Suppl 1), 12-22. doi:10.1007/s13280-011-0237-2
22. Национален план за разпределение на квоти за търговия с емисии на парникови газове за участие на България в Европейската схема за търговия с емисии на парникови газове за периода 2008-2012 г.
23. Разпределение на безплатни квоти, съгласно чл. 10а и чл. 10в на Директива 2003/87/ЕО, достъпно на 20.06.2015, [http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate\\_Change\\_Policy\\_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Allocation2015\\_04052015.pdf](http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate_Change_Policy_Directorate/IECCP/AKTUALNO/Allocation2015_04052015.pdf)

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ  
МОЯТА ЕВРОПА Е...

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2015 г.

ISBN 978-954-8702-34-8

**MINERVA**  
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

