

Рецензия на дисертационния труд на Анна Плачкова: „Потенциал на Европейския Съюз за демократизация на страните, кандидатстващи за членство в него - натрупан опит и перспективи“, представен за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ по научна специалност 3.3 Политически науки

доцент д-р Даниел Смилов, Софийски университет

Представеният дисертационен труд отговаря на критериите за присъждане на научната и образователна степен доктор. Той представлява сериозно и задълбочено изследване на влиянието на ЕС върху страните кандидатки за членство в него. Дисертацията прави обзор на научната литература по предприсъединителния процес и неговите резултати, фокусирайки се специално върху проблема с условността и мониторинговите процедури, осъществявани от ЕК. Освен това дисертацията предлага емпирично изследване (вид контент анализ) на докладите по напредъка на три държави – България, Сърбия и Македония – на базата на което се правят изводи за общия подход на ЕС към европеизацията и демократизацията на кандидатстващите страни.

В рамките на 195 страници текст (без библиографията), дисертацията разгръща интересна и богата дискусия за успехите и неуспехите на ЕС като фактор за демократизацията и европеизацията на страните от Източна Европа. Като цяло изводите са критични, като авторът отбелязва разликата между формална промяна на правилата и дълбочинна социална промяна – втората далеч не е постигната и съвременните тенденции говорят дори за връщане назад по отношение на ключови индикатори за демократично развитие. На базата на този резултат – който не е новост в научната литература – авторът търси определени слабости на преговорния процес и политиката на условност/мониторинг, които да обяснят проблемите.

Част от изводите на дисертацията са дискуссионни – и затова ще стане дума. Но е безспорно, че анализът е достатъчно аргументиран, за да придвижи напред познанието ни за разглежданата проблематика, което е безспорен принос на работата.

Цел, структура на дисертацията и основни резултати

Докторантът е по-скромен за целите на дисертацията, отколкото е необходимо. Като основна цел на работата е изведено доказването на фокуса на ЕК върху проблемите с върховенството на правото:

Основна цел на дисертационния труд е да обясни основанията, поради които върховенството на правото започва да се смята за основно измерение на качеството на демокрацията, която ЕС насърчава чрез политиката на разширяване в страните, кандидатстващи за членство. (стр. 8)

Това е скромна по обхват задача, която едва ли изисква тежка методология, тъй като самата ЕК многократно е заявяла фокуса си върху проблеми като съдебна независимост и борба с корупцията. В този смисъл основната цел на дисертацията трябва да се дефинира по-амбициозно – като оценка на приноса на ЕС за демократизация и европеизация на страните кандидатки/членки. До голяма степен авторът е направил това във формулировката на под-задачите, които си поставя:

За да може да се анализира пълноценно ролята на ЕС за демократизация обаче е необходимо, на първо място, да се тръгне от съдържателно богата, конкретна представа за естеството на демокрацията. (стр. 8)

Целта на първата глава от дисертационното изследване е да се създаде концептуална перспектива за оценка на политиката на ЕС за демократизация на кандидатстващите за членство в него страни.

Анализът, предложен в първата глава, е достатъчно богат и демонстрира, че Анна Плачкова познава основните понятия и теории в литературата по предприсъединяване и условност. Тя също така борави и достатъчно компетентно с по-обща политологически концепции за демократизация и като цяло първата глава дава добра теоретична основа за по-емпиричните проблеми, които следват:

Във втора глава на дисертацията е представен резултатът от проучване върху специализираната научна традиция върху процесите на европеизация, което изяснява спецификата на политиката за разширяване, провеждана чрез специализиран инструментариум на подготовката за членство при Петото разширяване, която е организирана, дирижирана и насърчавана от Европейската комисия, играеща роля на „локомотив на разширяването“ (стр. 9)

Втората глава всъщност представлява общ обзор на проблемите на предприсъединителния процес, подхода на ЕС към него, ефектите от мониторинга и проблемите, които са възникнали по време, а и след присъединяването на новите страни членки. Специалният фокус върху България и Румъния е добра подготовка за емпиричното изследване в глава 3. В нея:

...представеното в настоящия дисертационен труд изследване, превърна в предмет на проучване именно взаимодействието между ЕС и страните кандидатки, което се реализира чрез основният инструмент на предприсъединителната условност – ежегодните доклади на ЕК, наблюдаващи и оценяващи напредъка на всяка кандидатстваща страна към покриване на стандартите за членство в ЕС. Въз основа на изчерпателен съдържателен анализ върху всички доклади за напредък към членство за България (за периода 1998 - 2006 г.), Сърбия и Македония (за периода 2006 -

2016 г.) ще бъдат очертани спецификите на това взаимодействие – както в качеството на обща норма за процеса на европеизация чрез подготовка за членство в ЕС за страните от Югоизточна Европа, така и като особености на националните случаи. (стр. 11)

Първите две глави на дисертацията се фокусират върху констатирането и опит за обяснение на следния “парадокс”:

Томини (Tomini 2015) описва тази ситуация като „очевиден парадокс“ - от една страна ЕС има положителна роля в процеса на демократизация на страните от региона, а присъединяването представлява формален завършек на процеса на консолидация на демокрацията. От друга страна, развитието на политическия живот в тези страни, според изследванията на съвременните анализатори, свидетелства за наличието на трудности пред успешното функциониране на демократичните системи в региона: правителства, характеризиращи се с корупционни скандали и конфликт на интереси, злоупотреба с власт, концентриране на власт в ръцете на изпълнителната власт... (стр. 20)

За получения като цяло негативен резултат Плачкова търси причина в начина, по който ЕС е провело разширяването. Основната критика е в посока на легализъм и прекален формализъм на процеса:

Така на практика в хода на Източното разширяване са се случили поредица от подмени:

- Обществените реформи, които да насърчават демократизацията, са подменени от подготовката за членство в ЕС под воала на декларативно заявеното приоритетно място на политическите измежду всички Копенхагенски критерии; [L] [SEP]

- Подготовката за членство е подменена от приоритетна подготовка най-вече за икономическо партньорство ; [L] [SEP]

- Подготовката за икономическо партньорство, която би могла да бъде съсредоточена върху структурни реформи, укрепващи функциониращата пазарна икономика, е подменена от преобладаващ акцент върху прехвърляне на съюзното законодателство в националното; [L] [SEP]

- Ролята на ЕС по политическо индуциране на промените в обществата е подменена от ролята на ЕК по мониторинг над прехвърляне на законодателството в националните правни системи. (стр. 36-37) [L] [SEP]

Освен формализъм, проблемен според автора е и асиметричният подход на преговори, при който една от страните налага решения на другите:

Освен това обаче и начинът на провеждането на процеса на подготовка за членство в ЕС има особено ерозиращ ефект върху опита за местна демократизация чрез европеизация. Става дума за отбелязаното още от Грабе (Grabbe 2006) противоречие – ЕС налага едностранен (отгоре-надолу) политически подход, от дирижиращата процеса Комисия към изпълняващите и отчитащи се пред нея правителства, който е бил твърде сходен с опита на комунистическото, командно-административно централизирано управление. (стр. 37)

И третият голям проблем е липсата на контекстуалност в оценките и препоръките на ЕК:

Ако трябва да обобщим изведените до момента ограничения във влиянието на ЕС за демократизация в страните членки на първо място трябва да споменем игнорирането на контекстуалните национални особености, които обуславят самия начин на правене на политики, включително политиката по присъединяване към ЕС, като ключово за анализа на напредъка на демократизацията и европеизацията и за по-отчетливо влияние от страна на ЕС единствено в предприсъединителната фаза. (стр. 43)

Във втората глава Плачкова разглежда по-подробно понятието “европеизация”:

Общоприето е определението за европеизация, предложено от К. Радаели, който определя европеизацията като „процес на конструиране, разпространение и институционализиране на формални и неформални правила, процедури, политически парадигми, стилове, начин на правене на нещата, споделени вярвания и норми, които първо са били определени и консолидирани на ниво ЕС, а след това са инкорпорирани в логиката на националния дискурс, идентичност, политически стил и публични процедури“(2003: 30). (стр. 61)

Основният извод е, че тази европеизация не се е случила пълноценно в рамките на присъединяването, а и след него:

Въпреки мнението на някои автори, че присъединяването към ЕС може да подобри качеството на демокрацията в страните-кандидатки, поне при определени условия (Dimitrova 2013), някои от основните проблеми, свързани с демокрацията и върховенството на правото продължават повече от десет години след присъединяването им към ЕС и то в ключови посткомунистически общества. Това е доказателство, че проблемът не е нито частен, нито временен. (стр. 77)

Част от проблемите може би са в това, че ЕС е подценил изостаналостта на Източна Европа:

Според Атила Аг (2015) обаче е необходима нова аналитична рамка, която да

вземе предвид историческата изостаналост на новите страни членки по отношение на старите страни членки, акцентирайки върху техния болезнен процес на наваксване в рамките на сложния социален прогрес. (стр. 81)

Друга част от проблемите са свързани с недооценка на разликата между предприсъединителен и пост-присъединителен мониторинг:

Това, на което ставаме свидетели в случая с МСП, е неадекватността на подхода за разширяване на ЕС, основаващ се на условност, която се проявява на две нива. Първо, на равнище принципи на политическия подход - следприсъединителната условност възпроизвежда принципите и инструментариума на политически подход от предприсъединителната условност, който е бил предназначен за решаване на различни задачи, т.е. предполага се, че подходът на разширителната условност на ЕС е универсално валиден, а предприсъединителната и следприсъединителните ситуации са еднопорядкови. Второ, на равнище инструментариум вътре в рамките на този подход наблюдаваме същата приемственост, а ситуацията, в която е работила предприсъединителната условност, е коренно променена. (стр. 94)

В глава трета дисертацията предлага оригинално емпирично изследване на съдържанието на докладите на ЕК по напредъка на България, Сърбия и Македония. Това съдържание е систематично кодирано на базата на няколко групи от индикатори, които могат да бъдат обобщени по следния начин:

Фактите, отчитани като постижение:

- прогрес; общ напредък; направена стъпка; оложено усилие; набелязана цел; наличен потенциа; обещания.

Размер на напредъка:

- голям (много голям); известен (определен); малък (недостатъчен, скромн, ограничен) или липсва (не може да се отчете).

Темп на напредък:

- бързо постижение (ускорено постижение); напредък (усилия); равно (мудно постижение); липсва; забавяне (връщане назад).

Върховенството на правото:

- връщане назад; няма напредък; малък; известен (определен); обрър; значителен.

Липсата на напредък (причини):

- технически условия; вътрешно-политическа криза/ проблеми/ разделения; ^[L]_[SEP]неприето законодателство/ неприлагане на законодателство; ^[L]_[SEP]неизпълнение на предходни препоръки, а може и да не са посочени такива причини в текста на изследвания доклад. ^[L]_[SEP]

Категоричност на оценките:

- категорично положителна; положителна с уговорки; ^[L]_[SEP]констатация за налично положение без оценка; отрицателна с уговорки; ^[L]_[SEP]категорична отрицателна

Отношението между изложените факти и дадената от ЕК обобщаваща оценка: ^[L]_[SEP]

- оценка без факти; ^[L]_[SEP]оценка с факти, които ѝ противоречат; ^[L]_[SEP]оценката се базира на твърдения в бъдеще време, представени като факти ^[L]_[SEP]обещания, очаквания, предложения, предполагаем резултат); оценка с факти, които я потвърждават; ^[L]_[SEP]констатация на факти, без оценка или наличие на самокритичност от страна на ЕК. ^[L]_[SEP]

Характер на препоръките: ^[L]_[SEP]

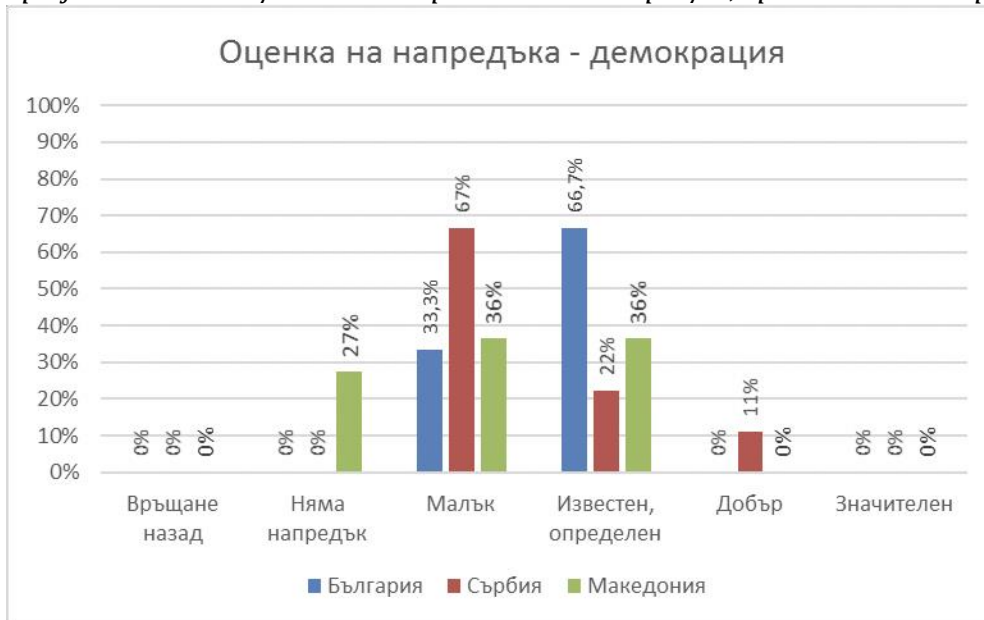
- наличие на конкретна препоръка; наличие на конкретна мярка (приемане на закон, създаване на институция...); препоръка да се продължат досегашните действия/положение; ^[L]_[SEP]абстрактна препоръка (необходимост от повече работа, усилия); ^[L]_[SEP]констатация, без ясно открито препоръка или ^[L]_[SEP]да не присъстват препоръки за сферата на върховенство на правото и ^[L]_[SEP]демокрацията. ^[L]_[SEP]

Самите препоръките могат да се отнасят до: ^[L]_[SEP]

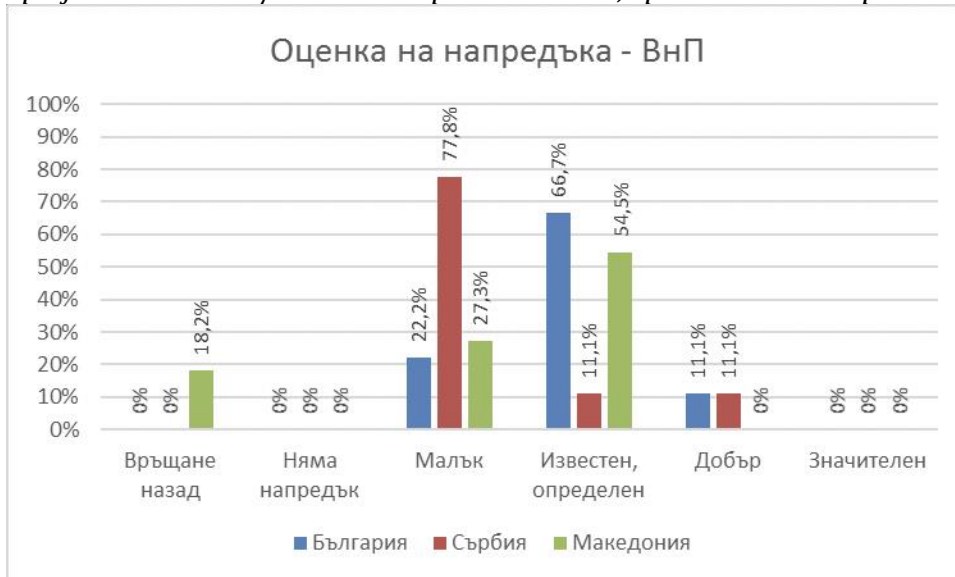
- законодателство; ^[L]_[SEP]осилване на административния капацитет – обучение, ноу хау, оборудване, създаване на структура – агенция, звено, отдел и др.; финансиране: повече финансиране, задействане на финансови инструменти; ^[L]_[SEP]международно сътрудничество; ^[L]_[SEP]достигане на независимост; създаване на линии на отговорност и отчетност; ^[L]_[SEP]развитие на социалния диалог, диалога между институции, като отново се допуска възможността да не са посочени конкретни мерки ^[L]_[SEP]продължаване на усилията, политическа воля и т.н.); финансова помощ (САПАРД, ФАР, ИСПА, ИПП); включване в нефинансови програми; twinning, ноу хау, screening; срещи и разговори, семинари; ^[L]_[SEP]не е посочено. ^[L]_[SEP](стр. 132-136)

На базата на тази кодификация, Плачкова извежда поредица от количествени обобщения, които са представени и в графичен вид. Две от най-важните обобщения касаят сравнителния напредък по отношение на демократизацията и върховенството на правото в разглежданите три страни:

Графика No 16: Оценка на напредъка – демокрация, сравнение по страни



Графика No 22: Оценка на напредъка – ВВП, сравнение по страни



На базата на емпиричното изследване и предходните две глави докторантът прави следния общ извод:

В заключение може да се каже, че двете основни хипотези при провеждането на емпиричното изследване – за нарастване на значението, което ЕК отдава на върховенството на правото в процеса на подготовка на страните, кандидатстващи за членство и за процеса на детайлизиране на предприсъединителната условност са потвърдени от емпирично получените

резултати. (стр. 188)

Разбира се, методологията дава възможност и за множество детайлни изводи, като например липсата на конкретни препоръки по някои въпроси. Като цяло, съдържателният анализ на докладите добре експлицира специфичните послания, които ЕК изпраща до страните кандидатки/членки. Емпиричният материал е богат и може да стане основа и на бъдещи изследвания.

Критични бележки

- 1) Основната слабост на изследването е в концептуализацията на връзката между демократизация и европеизация. Авторът безкритично допуска, че европеизацията и демократизацията са почти синоними и че те винаги се усилват и подпомагат взаимно. Демокрацията е в криза и в Западна Европа и САЩ обаче. Заговори се за “деконсолидация” дори на американската демокрация. В този смисъл не е невъзможно да се предположи, че сме свидетели на *обща криза* на демокрацията, чиито симптоми са по-видими в Източна Европа поради по-плитките социални корени на демократичните институции. Възходът на национал-популизмът е такъв общ проблем, например. В този смисъл “заболяването” на Източна Европа парадоксално може да се интерпретира и като ефект на нейната европеизация;
- 2) На второ място, възможно е членството в ЕС все пак да е помогнало на държавите от Източна Европа да понесат по-леко общата криза на либералната демокрация. И наистина, ако сравним държави членки с държави не-членки (например България със Сърбия, Молдова или Грузия), ще видим че еврочленството е може би единственият стабилизиращ фактор, който поставя членките в по-добра ситуация;
- 3) В този смисъл фокусирането изключително върху преговорния процес, условността и мониторинга не може да ни даде картина на пълния ефект от присъединяването и членството на страна в ЕС. В крайна сметка основният ефект идва от самото *участие* на държавите в общия пазар и общите регулаторни механизми. Този факт не е отчетен със съответната си тежест при формулирането на изводите от дисертацията;
- 4) Преекспонирана е асиметрията между ЕК и националните правителства в преговорния процес. Тя е наистина налице, но от нея не следва, че ЕК винаги “диктува” решения на правителствата. Напротив, в повечето случаи решенията са предложения на самите правителства, които после се обличат във формата на препоръки. Този метод е много близък до известния в ЕС “отворен метод на координация”, при който се вземат решения между равни, като се формират познатите ни стандарти, бенчмарки, препоръки и т.н. За националните правителства много често предложенията на ЕК са удобен начин да проведат трудни реформи, за които може да няма солиден политически консенсус. В този смисъл дисертацията подценява степента на “съучастие” в

- мониторинговите механизми на националните правителства и институции;
- 5) Дисертацията става жертва на едно типично за литературата в тази област двусмислие. От една страна ЕК се критикува, че няма достатъчно ясни, аконтекстуални стандарти за своя мониторинг и препоръки. От друга страна тя се критикува, че не взема контекста на страните сериозно. Има някаква логическа възможност тези две критики да са едновременно верни, но в повечето конкретни случаи обикновено това не е така. В крайна сметка липсата на твърди критерии е съзнателно допусната, за да се даде възможност за договорености със самите страни кандидатки с оглед на специфичния им контекст;
 - 6) Динамиката на преговорния процес не е отчетена. Количествените обобщения и графиките не ни дават представа за това *кога* ЕК е констатирала забавяне, при какви условия и т.н. В крайна сметка липсата на това времево измерение прави невъзможна и оценката на *адекватността* на констатациите на комисията. Дали тя правилно е оценила конкретна ситуация? Дали правилно е дала кредит на доверие или не? А може би това са ключовите въпроси, защото общата липса на достатъчен напредък е видима и без по-специална методология.
 - 7) Контент анализът на всички доклади е добър метод и изследването е безспорно полезно с оглед на капацитета на Комисията да праща послания към държавите членки. От избраните индикатори в дисертацията добиваме добра представа за общата изпълняемост на препоръките, която е частична. Но все пак не добре отговорен остава следният въпрос: на какво се дължат проблемите? Дали на това, че препоръките са само частично изпълнени? Или на това, че тези препоръки са неадекватни? В първите две глави авторът настоява, че второто също е проблем. Третата емпирична глава се концентрира само върху липсата на достатъчно изпълнение обаче.
 - 8) В дисертацията има и някои технически слабости. На стр. 34 например като автор на различието между консенсусния и мажоритарен модел е посочен "Лафарт". Предполагам става дума за Лайпхарт (Arend Lijphart).

Заключение

На базата на посочените аргументи смятам, че дисертацията на Анна Плачкова отговаря на всички критерии за присъждането на степен "доктор" по политология. След отчитането на изложените критики работата може да бъде публикувана и ще бъде сериозен принос към изучаването на ЕС, европеизацията и демократизацията в нашата литература.