

Европа на живо -

ГОРЕЩИТЕ ТЕМИ



СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Годишна научна
студентска конференция
на випуск „Васил Левски“,
специалност Европеистика

София, 2019 г.

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Годишна научна студентска конференция
на випуск „Васил Левски“, специалност „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Европа на живо – горещите теми

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

София, 2019 г.

Научна редакция:

Проф. г-р Ингрид Шикова

Десислава Антонова - докторант
в катедра „Европеистика“ на СУ

ISBN: 978-954-8702-47-8

Съдържание

Преговор <i>Ингрид Шикова</i>	5
Околна среда, климат и икономика	
Политиката за опазване на околната среда – пречка или стимул за развитие на икономиките на гържавите - членки от ЕС? <i>Лора Хинова</i>	9
Опазване на околната среда и мерките на Европейския съюз за намаляване използването на пластмаса <i>Сандрина Георгиева</i>	22
Икономика и природа – казусът с употребата на палмово масло в Европейския съюз <i>Симона Янева</i>	37
Кохезионната политика – заложені цели и постигнати резултати (България и Румъния – 2007-2017 г.) <i>Мартина Динкова</i>	49
Младежка безработица и образование	
Преходът на младежите в Европейския съюз от образование към пазара на труда <i>Виктория Иванова</i>	69
Влияние на образователната система върху икономическото развитие (на примера на Гърция и Финландия) <i>Надя Харалампиева</i>	84
Има ли българската система за професионално образование и обучение капацитета да се справи с младежката безработица? <i>Велизара Георгиева</i>	95

Миграция и интеграция

Ефективност на миграционната политика
на Европейския съюз

Веселка Йорганова 111

Възможна ли е интеграцията на имигрантите мюсюлмани
в Европейския съюз?

Нели Виденова 120

Популизъм, политически партии, обществени нагласи

Предпоставки за възхода на радикалните популистски
движения в Европа

Ива Йоцова 135

Ролята на политическите партии във формиране
на обществените нагласи по отношение
на Европейския съюз

Аглая Ленкова 149

Предговор

Всеки випуск на специалност „Европеистика“ има възможност да демонстрира своите знания и умения в сферата на европейските въпроси. Това се случва по време на станалата вече традиционна годишна студентска конференция. И випуск „Васил Левски“ има своя „звезден миг“. Конференцията „Европа на живо – горещите теми“ е посветена на две важни годишнини – 20 години от създаването на катедра „Европеистика“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и 30 години от създаването на програма „Жан Моне“ на Европейския съюз. Специалност „Европеистика“ дава вече 20 години своя принос за европейската интеграция. Програмата „Жан Моне“ подкрепя усилията на преподавателите за усъвършенстване на учебния процес. Резултатът е налице. Много от завършилите специалността работят и имат важни отговорности в европейските институции, в националната администрация, в неправителствения сектор, в бизнеса. Където и да са, те носят със себе си духа на европеистите – отворени към света, обичащи Европа, мислещи и знаещи.

Конференцията е посветена на горещите европейски теми. Такива теми никога не липсват – околна среда, младежка безработица, образование, миграция, популизъм. Не липсват и амбициозни студенти, които да проучват, да обсъждат, да спорят – на живо. Около нас има песимизъм и разочарование: „Европа е стара и уморена“, „Европа действа бавно и не е ефективна“, „Европа изостава“ и дори „Европа се разпада“. Тези твърдения трябва да тревожат, но и да мобилизират. На тях можем да отговорим, перифразирайки Галилео Галилей: „И все пак тя действа!“

Вярно е, че Европейският съюз е част от нашето ежедневие, но който не напредва, отстъпва. Нека не забравяме, че европейското обединение не е завършено, че предстои още много работа. Нужни са ежедневни усилия, за да продължим по поетия път. Но само идеализъм не е достатъчен. Днешният Европейски съюз се нуждае от действие, от енергия, а отчаянието и песимизмът са врагове на действието. Не е лесно да се осъществява европейска интеграция в условията на европейския индивидуализъм и на сложни политически обстоятелства. Въпреки проблемите, Европа е жилава и ще просъществува, но трябва всички, които сме убедени в необходимостта да бъдем заедно, да запазим контрола над нашата обща съдба. Светът се променя и Европа трябва да е готова за тази промяна.

С тези мисли подкрепям усилията на студентите от випуск „Васил Левски“, чиито разработки са част от този сборник, и на всички, които активно участват в дискусиите за бъдещето на Европа. Макар на места докладите им да звучат наивно или недостатъчно аргументирано, това са първи стъпки в тяхното академично развитие и заслужават подкрепа. Промяната в Европа може да бъде направена точно от хора като тях – амбициозни, креативни, ентузиазирани. Успех!

Проф. Ингрид Шикова



Политиката за опазване на околната среда – пречка или стимул за развитие на икономиките на държавите - членки от ЕС?

Лора Хинова

През последните няколко десетилетия от човешката история светът се променя с изключително бързи темпове – населението на Земята нараства, с което значително се увеличават производствата на разнообразни стоки и потреблението на множество услуги с цел да се задоволят различните потребности и интереси на хората. Това оказва определено влияние на околната среда – силно се замърсяват въздухът, водите и почвите от различни по вид и брой отпадъци, невъзобновяемите енергийни ресурси намаляват, климатът значително се изменя, биоразнообразието е застрашено. Земята започва да се изтощава от ускорената икономическа дейност на човека.

Постепенно започват да се изменят световните цели и приоритети и се осъществяват различни дейности, насочени към опазването на околната среда. Индикатор за това е проведената по инициатива на ООН международна техническа конференция за опазване на природата през 1949 г. в САЩ. Впоследствие много други организации като Международният съюз за защита на природата, Международната морска организация и Световната здравна организация също се включват активно в опазването на околната среда чрез различни дейности.

Европейският съюз за първи път официално заявява необходимостта от създаването на политика за опазване на околната среда с въвеждането на нов раздел, озаглавен „Околна среда“, в законодателството си – в Единния европейски акт от 1987 г. В последващите ревизии на Договорите нововъведената политика се интегрира във всички секторни политики на Съюза, като основните цели са да се запази качеството на околната среда, да се защитава човешкото здраве и

да се гарантира рационално използване на природните ресурси. Допълнително урегулиране политиката получава и от стоици директиви, регламенти и решения, съставяни и приемани от Европейския съюз.

Регища изследвания посочват икономическата дейност на човека като най-големия замърсител на природата. Фокусът на този научен доклад, обаче, е насочен не към изследване на влиянието на икономиката върху околната среда, а по-скоро обратното. Предмет на интерес представляват ефектите на политиката за опазване на околната среда върху икономическото развитие на държавите, по-точно тези, които са членки на Европейския съюз. Повече подпомагат или повече пречат екологичните стандарти на развитието на икономиките в европейските държави?

Съществуват различни мнения по отношение на този въпрос. По-голямата част от изследователите в тази област успяват да докажат положителните ефекти, които политиката за опазване на околната среда оказва върху развитието на икономиката. Въпреки това, не липсват аргументи против. Според Jouni Korhonen, Antero Honkasalo и Jyri Seppälä (2018) развитието на „кръговата“ икономика, която представлява алтернативен метод за спестяване от суровини и се препоръчва силно от Европейския съюз, благоприятства не само опазването на околната среда и осигуряването на устойчиво развитие, но и улеснява функционирането и развитието на бизнес средите – основен стожер на икономиката, като значително намалява както зависимостта им от внос на ресурси, така и техните разходи.

Устойчивото развитие на бизнеса е предпоставка за икономически растеж и разкриване на по-голям брой работни места. Ето защо, според някои автори (Oana Popa, George Christopher Dina и Catalin Martin, 2011) развитието на политиката за опазване на околната среда води до по-голяма заетост. Създават се нови т.нар. „зелени“ работни места. В допълнение, тя води до разработване и изпробване на нови методи и технологии, съвместими с екологичните стандарти – развиват се научните изследвания, стимулира се повишаването на квалификацията на работниците в нови сектори. По този начин спомага за засилване конкурентоспособността и повишава качеството на работната ръка. Oana Popa, George Christopher Dina и Catalin Martin (2011) изследват именно социалния аспект на „зелената“ икономика – необходимостта от създаването на нови „зелени“ професии, нуждата от определени знания, умения и качества, които трябва да притежават работещите в новите икономически условия, съобразени с екологичните изисквания. Именно притежаването на тази усъвършенствана професионална квалификация би повишило конкурентоспособността и би спомогнало за поддържането на устойчиво икономическо развитие.

Както вече бе споменато, оценките за влиянието на политиката за опазване на околната среда върху развитието на икономиката не са едностранни. Редица автори изказват остри съображения в тази посока, особено по отношение на екологичните данъци, такси и глоби при нарушаване/неспазване на екологичните стандарти, които натоварват бюджета и разходите, и относно увеличаването на разходите за по-скъпи и екологосъобразни машини, уреди и съоръжения.

Ивайло Станчев и Боян Рашев в статиите си за в. „Капитал“, бр. 43/2018, споделят твърдението, че политиката на ЕС за опазване на околната среда, в частност квотите за въглеродни емисии, пречи на държавите от Източна Европа да повишават своята конкурентоспособност, тъй като тези стандарти затрудняват работата на енергийните им централи. Поради плащането за квотите те имат загуби и увеличават цените на услугите си, което води до увеличение на разходите на гражданите.

Други изследователи (Francesco Testa, Fabio Iraldo и Marco Frey, 2011) достигат до заключението, че екологичните данъци оказват негативен ефект върху строителния бизнес, тъй като този икономически инструмент не води до иновации и по-голяма ефикасност, както е предвидено, а единствено до повече разходи поради начина, по който е структуриран.

Истината е, че начинът на функциониране и организация на икономиките на европейските държави не отговаря на съвременните условия, в които живее човекът. Една от най-наболелите и актуални теми през последните десетилетия безспорно е опазването на природата, поради което се създават и екологичните стандарти на Европейския съюз, които са със задължителен характер за всички държави членки. За да отговарят на целите на Съюза, икономиките трябва да се изменят и адаптират към новите условия, трябва да се обновят методите за постигане на икономическите цели така, че да се хармонизират с екологичните изисквания. Ако икономиките не се променят и не въведат нови технологии в начина си на функциониране, те няма да се развиват успешно и да функционират по-ефективно, което всъщност е основна тяхна цел.

Изследваният проблем в тази разработка може да бъде разгледан от две противоположни гледни точки (могат да бъдат формулирани две различни хипотези), като в процеса на анализиране ще бъде установено коя от тях се потвърждава.

Първата хипотеза е свързана с това, че колкото по-екологосъобразна е политиката на европейските държави, толкова повече се развиват иновациите в тях, което води до икономически растеж.

Втората хипотеза гласи, че колкото по-строги мерки за опазване на околната среда се налагат в политиката на европейските държави, толкова повече по-бедните от тях губят конкурентоспособност.

За да докаже своите хипотези, авторът на този научен доклад ще анализира данните и резултатите от няколко проведени изследвания от последните 10 години, които обхващат страните - членки на Европейския съюз, но ще се съсредоточи конкретно върху две държави - Румъния и Нидерландия. Проучването ще разгледа случаите на тези две държави, тъй като според статистиката те са с различно ниво на социално-икономическо развитие и отразяват две различни социално-икономически действителности в рамките на Съюза. Настоящото изследване ще се концентрира върху определени индикатори, свързани с въвеждането на принципите на „кръгова“ икономика и на „зелените“ иновации; тестването на хипотезата на Портър¹, както и различни групи икономически хипотези; екологичните данъци и такси, въглеродните емисии, нивата на брутният вътрешен продукт и безработицата. При все това, проведеният анализ се ограничава до две държави и макар да представя ситуацията в различни социално-икономически реалности, авторът не може да претендира, че резултатите са валидни за всички останали страни от Европейския съюз. Въпреки това, този доклад допринася за по-задълбочения анализ на споменатия казус в тази сфера на научноизследователски интерес.

Научният доклад ще насочи своя изследователски фокус към разглеждане на страната Нидерландия - държава - членка на Европейския съюз, намираща се в Западна Европа. Тя е една от държавите - основателки на Европейските общности, и винаги активно е подкрепяла европейската идея и основните принципи и ценности на Съюза. От години насам страната е отявлен привърженик на концепцията за опазване на околната среда, като според различни изследвания задължителните екологични изисквания, налагани от Съюза във всички държави членки, не само не затрудняват функционирането на нейната икономика, а напротив - усъвършенстват я и стимулират още повече иновациите и развитието на новите технологии. Това на свой ред спомага за поддържането на стабилност и растеж на икономическите показатели.

В своето научно изследване George van Leeuwen и Pierre Mohnen (2016) разглеждат ефектите на екологичните регулации върху инвестициите и иновациите в Нидерландия. Те тестват двете версии на хипо-

¹ През 1991 г. икономистът Майкъл Портър формулира **хипотеза**, която гласи, че регулациите в околната среда повишават конкурентоспособността на предприятията, тъй като стимулират иновациите и въвеждането на нови технологии в тях.

тезата на Портър² чрез анализ на данни за холандски производствени фирми. В края на проучването си изследователите достигат до заключението, че могат да различат три типа екоинвестиции и два вида екоиновации. Екоинвестициите са в следните сфери: екоаучноизследователска и развойна дейност; контрол над замърсяването, който се концентрира върху пречистването и филтрирането на отпадъчни води преди изхвърлянето им в околната среда; намаляване на общото потребление на енергия чрез оптимизирането на цялостната система на производствената дейност. Екоиновациите са в намаляването на замърсяването и в спестяването на ресурси. Чрез научния си труд авторите потвърждават „слабата“ версия на хипотезата, че екологичните регулации стимулират иновациите. Екоизискванията импулсират инвестициите, те – иновациите, които пък от своя страна подобряват производителността и съответно поддържат икономическия растеж. За това гали екорегулациите подобряват ефективността на бизнеса обаче, анализаторите не могат да дадат категорично потвърждение, тъй като върху това оказват влияние множество фактори. Ако екологичните регулации са насочени към правилните цели, те ще имат положителен ефект върху икономическия растеж. Според изследователите, ако има повече време между отделните етапи – началото на регулациите, появата на иновации и ефекта им върху производителността – ще се постигне дори още по-добър резултат от настоящия.

Yana Rubashkina, Marzio Galeotti и Elena Verdolini (2015) пък тестват двете версии на хипотезата на Портър не само за Нидерландия, а и за още 16 европейски държави. Преглед последните изменения в енергийната политика и политиката за опазване на околната среда, анализаторите смятат, че проучването на връзката между екологичните регулации и конкурентоспособността е от изключително значение за Европа. Съществуват притеснения, че екоизискванията ще натобарят твърде много европейските индустрии, което ще доведе до задръжане на икономическия растеж и ще намали тяхната конкурентоспособност в един постоянно разширяващ се глобален пазар. Относно този казус емпиричните данни за Европа са доста оскъдни, поради което са необходими по-задълбочени изследвания в тази насока. Ето защо авторите анализират какво е цялостното въздействие на екологичните регулации върху иновациите, производителността и икономическата ефективност в европейските производствени сектори. За основен критерий те използват разходите за контрол и намаляване

² **Хипотезата на Портър** има две основни версии - „слаба“ (по-строгите екологични регулации стимулират иновациите) и „силна“ (по-строгите екологични регулации подобряват ефективността на бизнеса).

на замърсяването, тъй като това дава най-много информация за това как икономическите сектори реагират на натиска на екологичната политика. Изследователите намират доказателства в подкрепа на „слабата“ версия, свързана с иновациите – заявките за патенти (които обаче не се отнасят към всички разходи за научноизследователска и развойна дейност), но що се отнася до „силната“ версия, те не установяват никакъв определен ефект от екорегулациите върху цялостната продуктивност. Това се дължи на факта, че интерпретирането на ефектите на екологичните регулации върху конкурентоспособността се влияе от множество фактори.

Друг важен момент от развитието на нидерландската икономика е въвеждането на принципите на „кръговата“ икономика. За разлика от „линейната“ икономика, този иновативен метод представлява „затворен кръг“, в който икономиката се самозахранва чрез употребата на вече използвани материали и продукти за създаването на нови такива. Тази форма на модернизация се разглежда в изследването на Nicole van Buren, Marjolein Demmers, Rob van der Heijden и Frank Witlox (2016). Според авторите „кръговата“ икономика е необходимата промяна на икономическата система, която би намалила зависимостта на Европа от вноса на суровини (Нидерландия например внася от чужбина 68% от суровините, които използва). Това, от своя страна, би спомогнало както за по-ефективното функциониране на европейските икономики, така и за намаляването на екологичните проблеми в Европа. За да се постигне този ефект обаче, трябва да бъде извършена стратегическа и дългосрочна качествена промяна в цялостната структура на икономиката (не само в Нидерландия, но и в останалите страни), в която да вземат участие множество икономически лица от частния и публичния сектор – компаниите, властите, гражданите, изследователските институции. Скорошно проучване показва, че 25% от нидерландските компании са запознати с и признават важността на „кръговата“ икономика, като за големите компании (с над 500 служители) този процент нараства на 57%. Това са компании, най-вече занимаващи се с химикали, търговия на едро, промишленост и селско стопанство, горско и риболовно стопанство. Различни нидерландски компании като Desso (производител на килими и други поговни настилки) и Van Houtum (производител на тоалетна и кухненска хартия) вече активно предприемат стъпки към използването на рециклирани материали в производствената си дейност. Основната причина е, че „зелените“ методи на „кръговата“ икономика спестяват както ресурси, така и пари. Нидерландските власти също активно подкрепят „кръговата“ икономика чрез въвеждането и реализацията на разнообразни програми и политики и налагането на определени регулации. Въпреки че несъмнено има различни проблеми и бариери в пълноценното

усвояване на ползите от тази иновативна икономическа система (на пример институционални, икономически, социални и професионални), анализаторите заключават, че ако бъдат положени усилия в посока на преодоляването им и се разработят обща ясна визия, цели и стратегия, постигането на желания резултат ще бъде повече от възможно. Изследователите обобщават, че логистиката, добротото управление и организация, е ключът към успешното функциониране на „кръговата“ икономика.

Aglaia Fischer и Stefano Pascucci (2017) изследват по-задълбочено влиянието на „кръговата“ икономика върху развитието на текстилната индустрия в Нидерландия. Те проучват как изискванията за преход към този тип икономика създават нови организационни форми в междуфирменото сътрудничество и как те стимулират появата на нови институции, подобряващи устойчивостта. Обект на изследване е текстилната промишленост поради силното влияние, което тя оказва на околната среда, тъй като използва голяма част от ресурсите и генерира 5% от общото количество отпадъци в света. В своя анализ авторите разглеждат разнообразни икономически структури (организации с определени програми и проекти, компании, производствени предприятия, търговски марки и магазини). Те достигат до заключението, че могат да идентифицират два иновативни начина за преход към „кръгова“ икономика и управление на помощите от материали и продукти – споразумения за „статуквото“ и споразумения за „продукта като услуга“. Споразуменията за „статуквото“ са формални правила между фирмите за създаването на промишлени стандарти и за оптимизация на технологиите и инфраструктурата за повторна употреба на вече използвани материали. Споразуменията за „продукта като услуга“ включват предоставяне на продукт чрез договор за услуга и преоформяне на собствеността в договора. Това означава, че собствеността върху продукта остава в ръцете на производителя или лизинговата компания, докато клиентите плащат за ползването на продукта за определен период. По този начин се повишава отговорността за материалите и се подобрява качеството на продуктите, включително влиянието им върху околната среда. Това, от своя страна, генерира положителни социо-екологични ефекти за цялостната система. Освен това, тези споразумения имат потенциал да променят и създават формални правила, например относно нови подходи към собствеността над материалите.

Друго проучване за „кръговата“ икономика, представляващо интерес, е това на Eline van Weelden, Ruth Mugge и Conny Bakker (2016). Те изследват аспект от процеса на обновяване („refurbish“) на продукти, в който компания събира и обновява продукти, за да ги препродаде на нови потребители – в дадения случай се разглеждат факторите, кои-

то влияят на потребителското мнение относно обновените мобилни телефони на пазара на Нидерландия. Обновени („refurbished“) стоки са употребявани стоки, които обикновено се разглобяват, тестват, ремонтират, почистват и придобиват търговски вид. Обновяването е част от принципите на „кръговата“ икономика, като се прави с цел да се възстанови стойността на използвания продукт и да се намали замърсяването с отпадъци. Авторите достигат до заключението, че голяма част от потребителите не вземат предвид възможността за използване на обновени продукти поради липса на информираност и неразбиране какво всъщност означава и включва процесът на обновяване. Освен това обновените продукти често биват отхвърляни в резултат на надделяването на възприетите рискове, за сметка на ползите. Персонални фактори, както и такива, свързани с външни обстоятелства и със самия продукт, влияят на потребителската оценка. Анализаторите обобщават, че интересът на търговските компании (например такива за електроника, грехи и бебешки стоки) към обновените продукти започва да става все по-голям, но за да се увеличи и интересът на потребителите, те трябва да бъдат запознати и по-добре информирани както за рисковете, така и за ползите от тези продукти, и да знаят, че те могат също толкова добре да заговорят потребителските им нужди, колкото и оригиналните стоки.

За да бъде съвсем обективен, докладът ще продължи с изследването на друга държава - членка на Европейския съюз, която е част от Източна Европа и е страна в преход – Румъния. Тя е бивша комунистическа страна с развит индустриален сектор, която постепенно през 90-те години на XX век заменя плановата икономика и тоталитарния си режим с пазарна икономика и демокрация. Румъния, заедно с България, се присъединява към Съюза през 2007 г., като специфичното при тяхното членство е „мониторинговият механизъм“, въведен с цел да се контролира спазването на основни принципи и ценности на Европейския съюз като върховенство на правото, борба срещу корупцията и груги. Несъмнено екологичните изисквания на Съюза влияят по определен начин на икономиката на Румъния, като съществуват мнения, че тяхната строгост намалява конкурентоспособността ѝ. Тъй като това е една страна със сравнително по-малка икономика, непосилните екологични регулации могат да нарушат нормалното и ефективно функциониране на пазара ѝ и да доведат до неуспех икономическите му участници.

В своя научен труд Magdalena Radulescu, Crenguta Ileana Sinisi, Constanta Popescu, Silvia Elena Iacob и Luigi Popescu (2017) проучват връзката между екологичните данъци, растежа на брутният вътрешен продукт (БВП), безработицата и вредните емисии на въглероден диоксид в Румъния и в ЕС. Авторите тестват Хипотезата за двойния диви-

гент³ относно облагането с екологични данъци в Румъния (енергоемка страна) в сравнение с Европейския съюз като цяло. Според тях пътят на прилагане на реформите за екологичните данъци силно се различава в отделните държави - членки на Съюза, и ефектите на това данъчно облагане в сферите на икономиката и на околната среда са разнообразни. Изследователите заключават, че хипотезата не може да бъде потвърдена нито в Румъния (по отношение на икономическия растеж), нито в Съюза като цяло (относно безработицата). В Румъния екологичните данъци главно спомагат за намаляването на вредните емисии въглероден диоксид (те също подкрепят защитата на околната среда, но не водят до значителни икономически ползи), докато в Европейския съюз като цяло те подкрепят както защитата на околната среда, така и икономическия растеж. Според авторите, за да може да увеличи БВП чрез екологично данъчно облагане, Румъния трябва да използва екологични субсидии, особено когато държавният бюджет го позволява. Относно ограничаването безработицата в Съюза като цяло, трудовото данъчно облагане трябва да бъде намалено, за да може да се постигне по-висока заетост.

Въпросите за това какъв е ефектът на екологичните регулации върху търговските потоци, експорта и импорта в Румъния и дали по-строгите екополитики намаляват нейната конкурентоспособност и възпрепятстват развитието ѝ, се разглеждат в анализа на Mohamed El Hedi Aroui, Guglielmo Maria Caporale, Christophe Rault, Robert Sova и Anamaria Sova (2012). Те изследват хипотезата за „пристанище за замърсяване“⁴ и дали би се извършил пренос на замърсяващи производства от страни с по-стриктни екологични регулации към такива с по-малко строги политики. Хипотетично, последните биха се специализирали в производството и експорта на „замърсяващи“ стоки, докато внасят „чисти“ стоки от първите, които съответно внасят „замърсяващи“ стоки от последните. Следователно, нивата на замърсяване биха се повишили в страни със слаби екорегулации и биха се намалили в такива с по-строги екополитики. Авторите достигат до заключението, че няма доказателство за негативен ефект или потенциална заплаха от страна на екологичните регулации над конкурентоспособността на Румъния. Не строгостта на екоизискванията, а други фак-

³ **Хипотезата за двойния дивидент** гласи, че увеличаването на данъците за дейностите, замърсяващи околната среда, може да доведе до две ползи - подобряване състоянието на околната среда и подобряване на икономическата ефективност (тъй като постъпленията от екологичните данъци ще намалят други видове данъци).

⁴ **Хипотезата за „пристанище за замърсяване“** гласи, че когато големи индустриални страни искат да създадат фабрики и фирми в чужбина, те най-често търсят най-евтиния вариант (от гледна точка на ресурси и работна ръка), който би им осигурил необходимите земя и достъп до материали.

тори влияят на търговските потоци, търговията със „замърсяващи“ стоки и свободната търговия между Румъния и нейните партньори от Европейския съюз. Според изследователите е възможно да има загуба на работни места и намаляване на инвестициите в секторите, силно замърсяващи околната среда, но в същото време строгите регулации могат да стимулират фирмите да реагират динамично на разходите за опазване на околната среда чрез иновации и употреба на по-чисти технологии, което би намалило както замърсяването, така и здравословните проблеми сред населението. Екоизискванията трябва да бъдат гъвкави и да позволяват възвръщаемост на вложените средства, да дават възможности на фирмите да се развиват и да намаляват разходите си. Всеки индустриален сектор се влияе по различен начин от екологичните регулации и именно технологичните иновации могат да увеличат продуктивността и да подобрят икономическата ефективност.

Jean Andrei, Mihai Mieila, Gheorghe H. Popescu, Elvira Nica и Manole Cristina (2016) в своя научен труд изследват влиянието на екологичните данъци върху устойчивото развитие и икономическия растеж на Румъния. Авторите анализират връзката между БВП на страната, развитието на „зелена“ икономика и екологичното данъчно облагане. Те установяват, че постъпленията от екоданъците водят до увеличаване на БВП в Румъния, което от своя страна довежда до устойчиво развитие на икономиката, и че познаването на тази зависимост би било добра предпоставка за разработването на подходяща енергийна политика в страната. За една икономика в преход, каквато е тази на Румъния, екологичното данъчно облагане може да бъде начин за постигане на устойчиво развитие, опазване на околната среда и наличие на високи „зелени“ приходи чрез облагането на замърсителите и популяризирането на екотехнологии и техники. Според изследователите, за да се осигури ефективността на енергийната данъчна политика, трябва да се положат усилия както в краткосрочен план (данъчно облагане на енергийното свръхпотребление и на енергийните продукти, които силно замърсяват околната среда, като последните да бъдат заменени с възобновяеми такива), така и в дългосрочен план (инвестиции в нови и екологосъобразни технологии).

Въз основа на проведените в този научен доклад анализ, могат да се извлекат няколко основни заключения. При съпоставката на двете страни - членки на Европейския съюз - Нидерландия и Румъния, които действително имат както различни нива на социално-икономическо развитие, така и нееднакви ценностни и политически приоритети, става ясно, че политиката за опазване на околната среда оказва специфично влияние върху техните икономики. Нидерландия активно се възползва от възможностите, предлагани от екорегулациите, и постигна-

тите положителни резултати там са показателни за това. И в двете представени изследвания, свързани с хипотезата на Портър, „слабата“ ѝ версия бива потвърждавана от учените, а според следващите представени анализи постепенното трансформиране на нидерландската икономика в „кръгова“, „зелена“ води до увеличаване броя на технологичните иновации и инвестициите и поддържане на устойчив икономически растеж. По отношение на Румъния съществуват нееднозначни мнения за това какъв ефект имат екоизискванията върху нейната икономика. Някои изследователи твърдят, че постъпленията от екологичните данъци не водят до значителни икономически ползи за страната. Други изказват мнение, че екополитиката не застрашава конкурентоспособността на Румъния. Те изтъкват, че строгите регулации могат да стимулират фирмите да реагират динамично на разходите за опазване на околната среда чрез иновации и употреба на по-чисти технологии и че всъщност постъпленията от еко данъците водят до увеличаване на БВП, което от своя страна довежда до устойчиво развитие на икономиката.

Оттук следва, че първата хипотеза, която бе представена в този научен доклад, свързана с това, че колкото по-екологосъобразна е политиката на европейските държави, толкова повече се развиват иновациите и се поддържа икономическият растеж, се потвърждава. Доказателство за това е изследването на страната Нидерландия, в което чрез нарасналия брой иновации в технологиите, инвестициите в „зеления“ сектор и поддържането на икономически растеж и повишена икономическа ефективност, благодарение на екологичните изисквания, се установява именно това.

Въз основа на проведеното проучване за страната Румъния, втората хипотеза, гласяща, че колкото по-строги мерки за опазване на околната среда се налагат в политиката на европейските държави, толкова повече по-бедните от тях губят конкурентоспособност, не може да бъде потвърдена поради наличието на разностранни изследвания, доказващи противоположни гледни точки относно този казус. Причината за това е, че в една държава върху тази икономическа характеристика – конкурентоспособността, оказват влияние множество фактори и не може да бъде даден обективен абсолютен и еднозначен отговор на тази хипотеза.

Следователно, на въпроса дали екологичните стандарти повече подпомагат или повече пречат на развитието на икономиките в европейските държави може да бъде даден положителен отговор – те са активен стимул за тяхното развитие. Анализът на страната Нидерландия и иновативната трансформация на нейната икономика са безспорно доказателство за това, а наличието на аргументи, подкрепящи

това твърдение, извлечени от изследването на Румъния, и най-вече растящите нива на брутният вътрешен продукт на тази страна, благодарение на екологичните данъци, допълват истинността на представения отговор.

Въпреки че авторът на този научен труд успява да изгради и защити своята гледна точка относно този специфичен казус, той е на мнение, че би било от изключителна полза за по-обективното проучване на тази област на научен интерес да се изследват и останалите страни - членки на Европейския съюз, и да се направи съпоставителен анализ, обхващащ целия спектър от гържавите в Съюза. Това би довело до всеобхватен и автентичен поглед върху разглеждания проблем. В допълнение, необходимо е този анализ да бъде осъществен чрез използването на много повече индикатори, т.е. да се изследват всички аспекти от политиката за опазване на околната среда и начина ѝ на влияние върху всички икономически показатели, доколкото това е възможно. По този начин проблемът ще бъде разгледан многостранно, ще могат да се извлекат значително повече заключения и ще могат да се установят повече причинно-следствени връзки между отделните факти. Чрез реализацията на такова по-задълбочено проучване неминуемо ще възникнат още проблематични въпроси, които могат да станат основа за бъдещи анализи в тази сфера на научноизследователски интерес.

Библиография:

1. Рашев, Б. (2018). Климатичните политики издигат нова Желязна завеса в Европа. *Капитал*, 43, 23.
2. Станчев, Ив. (2018). Високата цена на мръсния въздух. *Капитал*, 43, 21-23.
3. Andrei, J., Mieila, M., Popescu, G., Nica, E., & Cristina, M. (2016). The Impact and Determinants of Environmental Taxation on Economic Growth Communities in Romania. *Energies*, 9(11), 902.
4. Arouri, M. E. H., Caporale, G. M., Rault, C., Sova, R., & Sova, A. (2012). Environmental Regulation and Competitiveness: Evidence from Romania. *Ecological Economics*, 81, 130-139.
5. Fischer, A., & Pascucci, S. (2017). Institutional incentives in circular economy transition: The case of material use in the Dutch textile industry. *Journal of Cleaner Production*, 155, 17-32.
6. Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018). Circular Economy: The Concept and its Limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46.
7. Pop, O., Dina, G. C., & Martin, C. (2011). Promoting the corporate social responsibility for a green economy and innovative jobs. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 15, 1020-1023.

8. Radulescu, M., Sinisi, C., Popescu, C., Iacob, S., & Popescu, L. (2017). Environmental Tax Policy in Romania in the Context of the EU: Double Dividend Theory. *Sustainability*, 9(11), 1986.
9. Rubashkina, Y., Galeotti, M., & Verdolini, E. (2015). Environmental regulation and competitiveness: Empirical evidence on the Porter Hypothesis from European manufacturing sectors. *Energy Policy*, 83, 288-300.
10. Testa, F., Iraldo, F., & Frey, M. (2011). The effect of environmental regulation on firms' competitive performance: The case of the building & construction sector in some EU regions. *Journal of Environmental Management*, 92(9), 2136-2144.
11. Van Buren, N., Demmers, M., van der Heijden, R., & Witlox, F. (2016). Towards a Circular Economy: The Role of Dutch Logistics Industries and Governments. *Sustainability*, 8(7), 647.
12. Van Leeuwen, G., & Mohnen, P. (2016). Revisiting the Porter hypothesis: an empirical analysis of Green innovation for the Netherlands. *Economics of Innovation and New Technology*, 26(1-2), 63-77.
13. Van Weelden, E., Mugge, R., & Bakker, C. (2016). Paving the way towards circular consumption: exploring consumer acceptance of refurbished mobile phones in the Dutch market. *Journal of Cleaner Production*, 113, 743-754.

Опазване на околната среда и мерките на Европейския съюз за намаляване използването на пластмаса

Сандрин Георгиева

Опазването на околната среда е въпрос, който става все по-актуален и все по-често се откроява като акцент не само в политическия дневен ред, но и в обществения такъв. Множеството организации, борещи се за по-добър живот както на хора, така и на животни, успяват успешно да привлекат вниманието на гражданите. Кампаниите за визуализация на проблемите с изхвърлянето на отпадъци и замърсяването на околната среда провокират все повече дебата за справяне с отпадъците и запазването на биологичното разнообразие на планетата. Видео клип, показващ биолози от Тексаски университет да помагат на морска костенурка край Коста Рика, събира почти 34 милиона гледания само с платформата на YouTube, като след това е разпространяван и в други платформи. Зачестяват регистрираните случаи, в които животни се нараняват или загиват, попаднали в „клопката“ на човешките отпадъци. Това провокира осъществяването на кампании за насърчаване замяната на еднократните пластмасови и найлонови продукти с такива за многократна употреба. Разработват се стратегии за рециклиране на отпадъците и се насърчава използването на стоки от рециклирани суровини. Като пример може да бъде дадено списание „National Geographic“ и кампанията им „Planet or Plastic?“ (Планета или Пластмаса?), които заменят найлоновите опаковки на списанието си с хартиени такива. Целта на кампанията е да поттикне читателите да действат отговорно, защото всеки жест на

безотговорност и всеки изхвърлен на плажа пластмасов отпадък има отражение върху природата.

В рамките на този доклад, авторът ще се фокусира върху това какви мерки и политики развива Европейският съюз (ЕС) за намаляване употребата и производството на пластмасови изделия, за да опази околната среда чиста.

Силното развитие на промишлеността и използването на пластмасови изделия като достъпна и евтина суровина водят до необходимостта от въвеждане на специални правила и стандарти за „жизнения път на пластмасата“. Следва да се подчертае, че в областта на пластмасите, законодателството на Европейския съюз въвежда едни от най-високите изисквания в света.

За първи път общи политики в областта на опазването на околната среда се появяват в Единния европейски акт (ЕЕА), приет на 28 февруари 1986 г. в Брюксел, като се прилага принципът на субсидиарност. Днес тази политика е част от споделената компетентност на Съюза¹.

През 1990 г. в Копенхаген е създадена и Европейска агенция за околна среда (ЕАОС), която да подпомага изпълнението на политиките, като към нея могат да се присъединяват и трети държави. По този начин чрез проучвания на независими агенции, мониторинг, изследователски дейности и правни инициативи ЕС се опитва да създаде по-зелена икономика, по-чисти въздух и вода и по-добър живот на своите граждани. Според едно от тези проучвания от април 2018 г. европейецът произвежда средно 31 кг пластмасови отпадъци на година. Това прави средно 15,8 млн. тона пластмасов отпадък в ЕС, или половин тон на всеки гражданин, като само 40% от тези отпадъци са рециклирани, 27% се изгарят и 24% се депонират (Уреден процес на изхвърляне на нежелани или непотребни материали) /Служба за публикации на Европейския съюз, 2018/.

България е на едно от челните места в Европа (7-8 място по данни от 2016 г., като процентът продължава да се увеличава) по рециклиране на пластмаса - 52,6%, при средно за Съюза 42,4%. Българинът произвежда средно 404 кг битови отпадъци на година и депонира 64% от тях през 2016 г. Нивото за Европа е 483 кг.

¹ „Споделена компетентност означава, че както ЕС, така и неговите държави членки могат да приемат правно обвързващи актове в дадена област. Държавите членки обаче могат да правят това само в области, в които ЕС не е упражнил своята компетентност или недвусмислено е спрял да прави това.“ (Европейска комисия). Всичко това е вписано и дава законодателна основа на политиките в тази сфера в чл. 11 и чл. 191- 193 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и чл. 3, параграф 3 от Договора за Европейски съюз (ДЕС).

В тази връзка, Европейската комисията си поставя за цел до 2050 г. Европа да развие екосъобразна и ефективна икономика, която да допринесе за „повече риба в океаните отколкото пластмаса“ (Европейска комисия). Това води до появата на политики, насочени към създаването на кръгова икономика – ефективно използване на ресурсите, преработването им и угължаването на „жизнеспособността им“. До 2030 г. целта на Европейската комисия е да бъдат рециклирани до 55% от пластмасовите отпадъци. Средното ниво за ЕС е 42% за 2016 г. Рециклирането на отпадъци от опаковки до 2030 година трябва да е 70%, а през 2016 г. са постигнати 67%. Така Европейската комисия се заема с множество информационни кампании и се опитва да инициира рециклирането не само сред държавите членки, но и сред трети страни, превръщайки околната среда в една от най-ключовите точки на дневния ред. Европейската комисия обединява сили с програмата на ООН за околната среда (United Nations Environment Programme).

На конференции в цял свят по слогана „Нашият океан“ (Our Ocean) са привлечени множество аквариуми от цял свят, които да помагат в борбата с пластмасовите отпадъци. Според Европейската комисия, аквариумите са ключови организации, тъй като те са основен източник на научни изследвания, доказващи колко е сериозен проблемът с използването и изхвърлянето на пластмаса. Целта е най-малко 200 аквариума да се присъединят към каузата до 2019 г. В момента на територията на Съюза са се присъединили 66 аквариума от общо 106 от 33 държави от цял свят (Европейска комисия - Съобщение до медиите, 2018).

Авторът на този доклад си поставя за цел да разгледа проблемите, свързани с опазването на околната среда в Европа, и да анализира мерките и политиката на ЕС за защита на околната среда, като се фокусира върху усилията за намаляване използването на пластмаса. Хипотезата на автора е, че усилията, които Съюзът полага за защита и опазване на околната среда чрез мерки за ограничаване използването на пластмасата и последващото замърсяване, биха били успешни само и единствено, ако бъдат припознати както от националните държави, така и от обществото като цяло.

За да бъдат анализирани мерките и ефектът от тях, първо ще бъде направен преглед на проблемите, които възникват от употребата на пластмасата и как това се отразява на биоразнообразието, хората, водите и околната среда. Във втората част фокусът ще бъде върху законодателното измерение на проблема с пластмасата и какво прави Европейският съюз, за да намали използването ѝ – споразумения, инициативи, политики и кампании, които се реализират както и политиката за създаване на кръгова икономика. Третата част на

този доклад е посветена на отговора на изследователския въпрос, който авторът си поставя, а именно дали и доколко са ефективни мерките, които Европейският съюз налага и предприема за намаляване на използването на пластмаса.

1. Влияние на пластмасата върху биоразнообразието

Преди да преминем към анализ на институционалните аспекти на проблема с пластмасата, нека да разгледаме един важен въпрос, а именно как пластмасата се отразява на биоразнообразието и какво се случва, когато морските животни и птици погълнат пластмасови отпадъци.

Според проучвания, микропластмасата се разпространява и в отдалечени места (Marine Environment Research, 2014) и съответно е разпростираща се и лесно се пренася на места, където човекът „не стъпва“. Всички взети проби съдържат микропластмаса (разградени пластмасови отпадъци до микроскопично ниво), а именно 2673 на брой, събрани в 18418,82 m³ пречистена морска вода. Тя става част от биологичния цикъл на животните и от хранителната верига. Планктонът поглъща частици от нея, след това е погълтан от риби, а рибите на свой ред са консумирани от хората. Откриват се микропластмаси и в групи продукти, използвани от човека като солта, козметични продукти и кремове (като някои гържави вече предприемат мерки в козметичната сфера – Великобритания през септември 2016), лекарства, продукти за лична хигиена и др.

Според друго изследване (Derraik, 2002) пластмасовите отпадъци са поглъщани от птици по бреговете и в открито море, обърквайки ги с плячка и храна. Това се отразява на стомашния тракт на животните, като намалява неговия капацитет и съответно те не изпитват глад и страдат от недохранване. От тук следва намаляване на физическите им способности и способността да се размножават и съответно до намаляване или изчезване на популацията на вида.

Друг проблем, който J.Derraik поставя в анализа си „The pollution of the marine environment by plastic debris: a review“ е прогълтателността на „живота“ на пластмасата, използвана за риболовни цели. Малките тюлени често пъти стават жертви на пластмасови халки, тъй като главите им се заклепват в тях. Това води или до абсолютно изтощение на животното, борещо да се освободи, и след това затруднява миграцията му, или до оставане на животното в халката и израстване с нея и съответно задушаване. Така „кръгът“ на пластмасата се затваря, като тя става най-опасният „хищник“ в природата.

Мрежата „Натура 2000“ се грижи точно за това – опазването на биоразнообразието и растенията. Чрез съответното законодателство Европейският съюз се грижи за запазването на сухоземните територии, или 26 000 защитени зони в цяла Европа (приблизително една пета от цялата територия в Европа) . „Натура 2000“ има значителни икономически ползи, като добавя между 200 и 300 млрд. евро на година, или между 2 и 3 % от брутния вътрешен продукт на ЕС. Директивата за птиците от 1971 г., която има за цел опазването на всички диви птици в ЕС, и Директивата за местообитанията от 1992 г. за опазване на местообитанията на застрашени видове растения и животни, образуват цялостната мрежа. Тя е най-голямата в световен план, доказвайки, че опазването на околната среда е един от приоритетите на Европейския съюз.

Въз основа на данните на биологични изследвания можем да заключим, че широката употреба на пластмасата и микропластмасата застрашават не само биоразнообразието, но и живота и здравето на хората. Колкото по-строги мерки за ограничаване използването на пластмаса се предприемат, толкова по-големи шансове за запазване на биологичния баланс в природата имаме.

2. Законодателно измерение на проблема

След като направихме много бегъл преглед на влиянието на пластмасата върху живите организми, тъй като това не е предмет на изследване за автора, а само опит да илюстрира колко е сериозен проблемът, ще преминем към втората част на този доклад или към законодателното измерение. Тук фокусът ще е върху инициативи, регламенти, споразумения, директиви и програми на Европейския съюз.

2.1. Всеобща стратегия за опазване на планетата

На 16 януари 2018 г. в Страсбург Европейската комисия представи първата по рода си Всеобща стратегия за опазване на планетата, за защита на гражданите и предоставяне на възможности на отраслите (Европейска комисия – Съобщение до медиите), наричана накратко Стратегия за пластмасите. Основната цел е опазване на околната среда от замърсяването с пластмаса, насърчаване на иновациите и растежа. Подцелите са рециклирането да стане рентабилно за предприятията, да се намалят пластмасовите отпадъци, да се спре замърсяването на морета и водите, да се създадат иновации, да се стимулират инвестициите и промяната в целия свят. Сред набелязаните

мерки са разработване на нови правила за опаковките с цел да се подобри рециклируемостта на използваните на пазара пластмаси и да се увеличи търсенето на съдържание от рециклирана пластмаса. Очакванията са да се подобрят и разширят съоръженията за рециклиране и да се изгради стандартизирана система за разделно събиране и сортиране на отпадъците в целия ЕС. Според Европейската комисия, прилагането на тези мерки ще спестява по около сто евро на тон събрано количество, което ще направи отрасъла по-конкурентоспособен и устойчив (Европейска комисия, 2018). ЕС ще увеличи финансирането на иновации за алтернативни материали на пластмаса или за по-еко-образна и рециклируема пластмаса със 100 млн. евро.

През май 2018 г. Европейската комисия предложи нови правила за справяне с 10-те най-често срещани пластмасови отпадъци по европейските плажове и забрана за използване на пластмасата за еднократна употреба. Сред забранените продукти, които ще бъдат заменени с такива, произведени от алтернативен на пластмасата материал са: клечки за уши, произведени от пластмаса², пластмасови прибори за хранене, чинии, бъркалки и сламки, балони и пръчки за балони, хранителни контейнери³, чаши и бутилки за напитки, филтри и фасове на тютюневи изделия⁴, торбички, опаковки и пакети на хранителни продукти, мокри кърпички и санитарни продукти⁵, риболовни материали⁶.

Набелязаните от Европейската комисия мерки имат за цел да повишат информираността сред гражданите за вредите, които нанасят изброените продукти в природата. Един проблем става значим за обществото, когато за него започне да се говори масово и открито, когато негативите се показват и визуализират непрестанно и обществото започне да го припознава като реален проблем. Следователно бихме могли да предположим, че колкото по-информиран за негативно въздействие на пластмасата е потребителят, толкова по-вероятно е да се пренасочи към използването на алтернативни материали.

² Италия първа ги забрани от 01.01.2019, тъй като клечките за уши са 6% от замърсяванията по нейните плажове или средно 60 клечки на плаж /EuroNews.com, 2019.

³ Целта е значително да се намалят и производителите да допринасят за информираността, събирането, почистването и третирането на отпадъците.

⁴ Производителите да допринасят за информираността, събирането, почистването и третирането на отпадъците.

⁵ Етикетите на продуктите да информират потребителя и производителите да допринасят за информираността, събирането, почистването и третирането на мокрите кърпички.

⁶ Производителите на риболовни материали, съдържащи пластмаса, ще бъдат задължени да покриват разходите по събирането им, транспорта и третирането от зоните на пристанища, а също така и разходите по мерките за повишаване на осведомеността.

2.2. Зелена книга

Европейската комисия представя през 2013 г. Зелена книга⁷ за Европейска стратегия относно пластмасовите отпадъци в околната среда. В документа се набляга на икономическите ползи и загуби от нерециклирането на пластмаса или изнасянето ѝ за рециклиране извън ЕС. Според ЕК това води до намаляване на работни места и загуба на невъзобновяеми ресурси. Ако пластмасата започне да се обработва на територията на Съюза и се рециклират до 75% до 2020 г., работните места ще се увеличат до 162 000. Зелената книга поставя 26 въпроса, по които започват активни дискусии.

2.3. Обща програма на Европейския съюз за действие в околната среда до 2020 г. (Environment Action Programme - EAP)

Сегмата Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда (ПДОС) или Environment Action Programme, определя и насочва политиките на Европейския съюз в тази сфера до 2020 г., за да подпомогне и осъществи изпълнението на визията какъв да бъде ЕС до 2050 г. по отношение на опазване на околната среда. Трите приоритетни цели са:

- Опазване, съхранение и увеличаване на естествения капитал на ЕС, което включва „мерки за опазване на почвата, биоразнообразието и запазване на водите и морските басейни чисти“⁸. (ЕК, 2013)
- Превръщане на европейската икономика в екосъобразна, зелена, конкурентоспособна, нисковъглеродна и използваща ефективно ресурсите си. Предвижда се освен прилагане изцяло на законодателния пакет в областта на климата и енергетиката, също и подобрения в екологичните характеристики на продуктите през целия им жизнен цикъл и намаляване на въздействието на потреблението върху околната среда⁹. (ЕК, 2013)

⁷ „Зелените книги са документи, публикувани от ЕК, за да стимулират дискусии по дадени теми на европейско равнище. Те приканват съответните страни, органи или лица да вземат участие в процес на консултации и разискване на базата на предложенията, които са представили. Зелените книги могат да доведат до законодателни промени, които след това се посочват в Бялата книга.“ (Eur-Lex).

⁸ Законодателна обвързаност чрез Рамкова директива за водите, Директивата за качеството на въздуха и Директивите за птиците и за местообитанията.

⁹ Включително проблеми като намаляване на изхвърлянето на храни и използване на биомасата по устойчив начин.

- Защита на гражданите на ЕС от климатични рискове и заплахи за здравето и за благосъстоянието им, като се определят ангажименти за подобряване прилагането на действащото законодателство и осигуряване на по-нататъшно намаление на замърсяването на въздуха и шума.¹⁰ (ЕК, 2013)

Тези цели ще бъдат постигнати чрез по-ефективно осъществяване на законодателството на Съюза, повече информационни кампании и изследвания, увеличаване на инвестициите в иновации, които да отговарят на нуждите и на реалността и не на последно място, интегриране на политиките за опазване на околната среда в другите политики, за да може да се постигнат „зелените“ цели за 2050 г.

ЕС настоява европейските градове да започнат по-устойчиво да прилагат програмите и мерките, които Комисията изработва. Европейският съюз като глобален и силен „играч“ иска да увеличи в световен план действията за опазване на околната среда, тъй като независимо от политическите, икономическите и географските различия, всички са отговорни за опазването на планетата, а освен това отпаѓците лесно „мигрират“ от континент на континент по вода. Вече има успешно сключени споразумения с Г-7, Г-20 и ООН. Пример за това е Парижкото споразумение, постигнато на 12 декември 2015 г. То се състои от план за действия за намаляване на глобалното затопляне под 2°C, което се случва поради високото замърсяване на околната среда.

Европейската комисия обобщава действията за опазване на околната среда по следния начин:

„В 2050 г. живеем добре в екологичните предели на планетата. Благогенствието ни и доброто състояние на околната среда се дължат на иновативна, кръгова икономика, в която нищо не се пилее, природните ресурси се управляват устойчиво и биологичното разнообразие се опазва, цени и възстановява по начини, които повишават устойчивостта на нашето общество. При нас нисковъглеродният растеж от дълго време не зависи от използването на ресурси, като определя темпа за безопасно и устойчиво общество в световен мащаб.“

2.4. Кръгова икономика

След като анализирахме някои от законодателните инициативи на Европейския съюз и Европейската комисия като главен „двигател“

¹⁰ Според Световната здравна организация 20% от всички смъртни случаи в Европа може да се дължат на екологични фактори. Европа вече има високи стандарти за качество на въздуха, но в много градове замърсяването остава над допустимите нива.

на тези политики, ще преминем към преглед на може би най-революционната идея на Европейската комисия, а именно кръговата икономика. През декември 2015 г. Комисията прие план за действие в тази насока (COM/2018/028 final). Кръговата икономика е съществена част от всички предложения и споразумения, както и главната цел.

Визията е до 2030 г. европейската икономика изцяло да се базира на рециклирането и обработването на пластмасовите отпадъци, правейки ги годни за повторна употреба. Така ще се увеличи европейската добавена стойност, а също така ще се увеличат инвестициите и иновациите в този сектор, превръщайки рециклирането на пластмаса в рентабилен бизнес за предприятията.

Чрез намаляване на използването на пластмасата, основен причинител на замърсявания, ще се премине към по-високо качество на живот на гражданите на Европа и към нисковъглеродна икономика. 39% от отпадъците на ЕС се изгарят, което води до нарастване на емисиите на CO₂ годишно с приблизително 400 милиона в световен мащаб (COM/2018/028 final).

Преди да разгледаме подробно действията за достигане на кръгова икономика и какво представлява тя, е важно да подчертаем, че за да бъде възможна тя, са необходими усилията и действията на абсолютно всички, които са част от веригата – от производители на пластмаса през дистрибутори на търговски марки и техните представители на гребно до гружества за рециклиране, но разбира се, и инициативност на гражданското общество, научната общност, предприятията и местните органи, но най-вече активност на всеки един отделен гражданин на Европа.

Преди всичко основен фактор за постигането на кръговата икономика са производителите и проектантите на пластмаса. Те се задължават да направят промени в проектирането, като увеличат равнището на рециклируемост, за да могат до 2030 г. повече от половината пластмасови отпадъци на Европа да се рециклират.

Пластмасата придобива своята „популярност“ и всеобхватност поради ниската си стойност и високата си трайност. По тази причина нейната „продължителност на живот“ трябва да се използва максимално – до 2030 г. всички пластмасови опаковки ще бъдат рециклирани и използвани за многократна употреба.

На следващо място се залага на увеличаването на капацитета за рециклиране и сортиране на пластмаса, като той трябва да превиши 4 пъти нивото през 2015 година, когато бе въведено задължителното разделно събиране на отпадъци. Така ще се добавят 200 000 нови работ-

ни места, завършвайки „кръга“ на идеята за кръгова икономика. Чрез увеличаването на капацитета ще се прекрати или драстично ще се намали процентът на пластмаси, изнасяни за рециклиране извън ЕС, което от своя страна ще има икономически ползи. Така Европа си осигурява по-голяма независимост от внос на изкопаеми горива и намалява възлеродните емисии, както и изпълнява ангажиментите, които е поела в Парижкото споразумение.

Нека погледнем целите в проценти:

- Обща европейска цел за рециклиране на 65% от битовите отпадъци до 2035 г.
- Обща европейска цел за рециклиране на 70% от опаковъчните отпадъци до 2030 г.

Заложени са и цели за рециклиране на отделни опаковъчни материали като:

- хартия и картон: 85% рециклируемост;
- черни метали: 80% рециклируемост;
- алуминий: 60% рециклируемост;
- стъкло: 75% рециклируемост;
- дърво: 30% рециклируемост.

Несъмнено кръговата икономика е амбициозен проект на Европейския съюз, но съществено важен за бъдещето както на Европа и нейните граждани, така и за целия свят.

Като обобщение на прегледа на кръговата икономика можем да я характеризираме с три особености: дългосрочна употреба на пластмасата; улесняване на рециклирането и повторната употреба и улесняване на събирането.

На базата на прегледа, направен досега на законодателното измерение на проблема с пластмасата, може да се твърди, че Европейският съюз чрез законодателство и чрез амбициозни проекти отправя поглед към бъдещето, като се грижи за здравето на гражданите си и за благосъстоянието на всички живи организми.

Като силен глобален играч ЕС стимулира и трети страни да се включат в опазването на околната среда, превръщайки я в световен приоритет. Кръговата икономика благоприятства развитието и на икономиката, освен че се грижи за опазване на околната среда. Така Европейският съюз обявява „война на пластмасата“. (The Guardian, 2018).

3. Дали и доколко са ефективни мерките, които Европейският съюз налага и предприема за намаляване използването на пластмаса?

За да отговорим на изследователския въпрос, ще се фокусираме на следните индикатори: разделното събиране на отпадъци и след това тяхното рециклиране и рециклирането на пластмасата в частност, за да проверим къде и доколко ефективно се прилагат инициативите и законодателните мерки, които Европейският съюз налага. За целта ще бъдат използвани статистически данни на Евростат и проучвания на Европейския парламент, като ще бъдат идентифицирани държавите членки „отличници“ и държавите членки с най-ниски резултати.

Нека припомним, че разделното събиране на отпадъци е задължително за всички държави членки от 2015 г. Разделното събиране е подпомагащо за развитието на кръговата икономика и е първата стъпка към ефективното ѝ достигане. От 2005 г. до 2016 г. процентът на генериране на отпадъци на глава от населението се е повишил със 7%. Нивото на генерирани битови отпадъци се покачва в Дания, Германия, Гърция, Малта и Република Чехия, но от друга страна намалява в България, Испания, Унгария, Румъния и Нидерландия. В този ред на мисли, най-високите нива на битови отпадъци в този период на глава от населението са на Дания, Малта, Кипър и Германия, а най-ниските – в Румъния, Полша, Чехия и Словакия. Като извод може да обобщим, че икономически по-стабилните и развити държави членки произвеждат повече отпадъци.

Нека не забравяме, че туризмът също има влияние върху производството на отпадъци. Най-високите данни са отчетени в Кипър и Малта. Средното ниво на битови отпадъци за 2016 г. за всички 28 държави членки е 482 kg на глава от населението, 47% се рециклират и 25% се депонират на депа за отпадъци. Въпреки че почти 50% се рециклират, нивото във всяка национална държава е различно. Така например депа за отпадъци почти не съществуват в Белгия, Нидерландия, Дания, Швеция, Германия, Австрия и Финландия. Изгарянето на отпадъци е често срещана практика, заедно с рециклирането в тези страни. Противоположно на тях депонирането е характерно за Източна и Южна Европа – в Малта, Гърция, Кипър и Румъния то възлиза на 80%, в Хърватия, Латвия, Словакия и България – малко над 60% и в Испания, Унгария, Чехия и Португалия – около 50%. Други държави членки също използват изгаряне на отпадъците и оставят една трета

от тях на гена. Това са Естония, Люксембург, Франция, Словения, Великобритания, Литва и Полша, които рециклират повече от 40% от битовите отпадъци, с изключение на Естония, която рециклира 32%.

На базата на тези данни може да стигнем до следното заключение въз основа разделното събиране: въпреки че то е задължително, не навсякъде то е ефективно, тъй като методите на обработване на отпадъците не съвпадат във всички държави членки. Тоест, то не е ефективно.

По данни на Евростат от 2005 г. до 2016 г. процентът на рециклирани пластмасови опаковки се е увеличил с 18,4%. Ако през 2005 г. в ЕС са се рециклирали 24%, то през 2016 г. те са 42,4%. Само 8 държави членки рециклират повече от половината си пластмасови отпадъци през 2016 г. Литва е отличникът – 74%, следвана от Кипър с 64% (данни от 2015 г.) и Словения с 62%. С най-ниски резултати са Естония (24,6%), Финландия (25,4%) и Франция (25,8%).

Съответно стигаме до отговора на изследователския въпрос: Дали и доколко са ефективни мерките, които Европейският съюз налага и предприема за намаляване използването на пластмасата?

Мерките, които ЕС поема на хартия, и инициативите са много амбициозни и заслужават адмирации. Целите, които се поставят, отговарят на действителността и на нейните нужди. Но възниква проблем при доказването на ефективността им. Резултатите в различните държави членки са прекалено разнородни. Естествено е резултатите да са различни, но когато говорим за революционна нова икономика като кръговата, трябва да има по-близки резултати и по-голяма ефективност на територията на Европейския съюз. Кръговата икономика до някаква степен може да бъде постигната, но това няма да се случи преди промяната да гоиде „от долу нагоре“.

На основата на представените данни бихме могли да заключим, че Европейският съюз е ефективен двигател на промяната към кръгова икономика и успешно инициира намаляването на пластмасата, но в момента значителни резултати все още няма. Необходимо е политиката да получи улегналост във времето, да не е чужда на националните правителства и законодателства и да не се възприема от гражданите като задължение, а като избор, т.е. да се превърне в начин на живот.

Доколко ефективни ще бъдат мерките, заложи от Европейската комисия, зависи от това доколко пазарът ще успее да внедри алтернативните продукти на достъпни за потребителя цени.

4. Заключение

Въпреки че предприетите от ЕС мерки за опазване на околната среда и в частност рециклирането на използваната пластмаса отговарят на екологичните нужди и залагат значими цели, анализът на данните до този момент показва, че резултатите са скромни. От направения анализ авторът би могъл да потвърди направената хипотеза, а именно, че резултатът от усилията на Съюза зависи от това доколко държавите членки и обществото припознават проблема и работят за неговото разрешаване. Както вече казахме, промяната трябва да идва от гражданското общество, културата на разделно събиране да стане част от всеки гражданин и да е част от етиката на предприемачите и производителите. Картина на не е толкова „мрачна“, тъй като все пак имаме развитие в борбата с пластмасата, но има още крачки, които да се извървят.

Целите, заложи за 2030 г. за кръгова икономика, и тези за 2050 г. за чиста околна среда без пластмаса могат да бъдат постигнати само ако се действа целенасочено за тях.

Увеличаването на информационните кампании на национално ниво биха спомогнали за използването на алтернативни на пластмасата продукти. Докато не се предприемат индивидуални мерки от всеки гражданин, пластмасата ще продължи във високи нива да замърсява природата, моретата и океаните. Промяната трябва да дойде и от производителите.

Въз основа на преглед и анализ на проблема с пластмасата авторът стигна до заключението, че има резултатност на инициативите на Европейския съюз, но тези резултати са недостатъчни за цялостна ефективност за справянето с него. Нужно е постигането на по-високи стойности на рециклирането на пластмаса и повече информация относно това, за да се достигнат целите, заложи до 2050 г. С увеличаване на темповете, кръговата икономика би била възможна във всички държави - членки на Европейския съюз. Човечеството има два алтернативни избора - планетата или пластмасата. Изборът дали да има повече риба, или повече пластмаса в океаните зависи от нас.

Библиография

1. Antoine de Ravnigan, Plastic recycling: uneven progress in Europe, *European Data Journalism* [<https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Plastic-recycling-uneven-progress-in-Europe>], 23.07.2018.

2. Daniel Boffey, EU declares war on plastic waste. *The Guardian*, 16.01.2018. [<https://www.theguardian.com/environment/2018/jan/16/eu-declares-war-on-plastic-waste-2030>]
3. Eur-Lex. *Околна среда и изменение на климата*. [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?locale=bg&root_default=SUM_1_CODED%3D20].
4. EUR-Lex. *Речник към резюметама*. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=bg]
5. European Commission. *Changing the way we use plastic*. [<http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/pan-european-factsheet.pdf>]
6. European Commission. *Environment Action Programme to2020*. [<http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>], 08.06.2016.
7. European Commission. *European strategy for plastics*. [http://ec.europa.eu/environment/waste/plastic_waste.htm], 10.10.2018.
8. European Commission. *Implementation of the Circular Economy Action Plan*. [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm], 14.01.2019.
9. European Commission. *Single-use plastics: New EU rules to reduce marinelitter*. [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3927_en.htm], 28.05.2018.
10. European Parliamen. *Waste management in the EU: infographic with facts and figures*. [<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20180328STO00751/eu-waste-management-infographic-with-facts-and-figures>], 06.04.2018.
11. European Parliament and of the Council of Europe, *Decision No 1386/2013/EU* (28.12.2013). Brussels. Belgium.
12. Eurostat. *How much plastic packaging waste do you produce?*. [<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180422-1>], 22.04.2018.
12. Jane J. Lee. How Did Sea Turtle Get a Straw Up Its Nose?. *National Geographic*, 05.06.2018 [<https://www.nationalgeographic.com.au/animals/how-did-sea-turtle-get-a-straw-up-its-nose.aspx>].
13. José G.B Derraik. (2002). *The pollution of the marine environment by plastic debris: a review, Marine Pollution Bulletin*. Volume 44, p. 842-852.
14. Ohliger T. *Политика в областта на околната среда: общи принципи и основна рамка*. [<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/71>], 10-2018.
15. Генерална дирекция „Околна среда“ (Европейска комисия). *От отпазъци в ресурси*. [<https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/2d986694-736a-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-bg/format-PDF>], 27.11.2018.
16. Европейска комисия, *COM/2018/340 final - 2018/0172 (COD)* (28.5.2018).
17. Европейска комисия, *Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите* (16.1.2018).
18. Европейска комисия. *Да живеем добре в пределите на нашата планета*. [<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/bg.pdf>].

19. Европейска комисия. *Натура 2000 - защитените зони ВЕС*. [http://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/natura2000/index_bg.htm], 14.10.2015.
20. Европейска комисия. *Стратегия за намаляване на пластмасовите отпадъци*. [https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/strategy-reduce-plastic-waste_bg], 01.06.2013.
21. Европейска комисия. *Често задавани въпроси относно компетенциите на ЕС и правомощията на Европейската комисия*. [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=bg#q3>], 21.01.2019.
22. Европейски парламент и Съвета на Европейския съюз, *Директива 94/62/ЕО* (1994). Брюксел, Белгия.
23. Европейски парламент и Съвета на ЕС, *Директива 2008/98/ЕО* (22.11.2008). Брюксел, Белгия.

Икономика и природа - казусът с употребата на палмово масло в Европейския съюз

Симона Янева

В края на второто десетилетие от XXI век се наблюдава възникването на нови предизвикателства, пред които са изправени европейските общества. Тези предизвикателства са разгледани подробно в „Бялата книга на Европейската комисия за бъдещето на Европа“. Те ще продължат да съществуват и през следващите десетилетия, като например цифровата революция, глобализацията, демографските промени, необходимостта от социално сближаване, икономическата конвергенция и изменението на климата. В тези условия, за да продължи да бъде конкурентен играч и да затвърди позициите си на световната сцена, Европейският съюз трябва да е готов да реагира навреме и да предвижда потенциалните рискове при въвеждането на нови политики и при предприемането на нови мерки.

В предложението за новата многогодишна финансова рамка на Европейския съюз за периода 2021-2027 г.¹, изготвено от Европейската комисия, ясно проличава новата визия за бъдещето на Европа, за което осъществяване ще спомогнат реализирането на модерните политики и зачитането на приоритетите на ЕС. Изменението на климата и оскъдните ресурси са едни от глобалните предизвикателства в модерния свят. Това обяснява защо един от приоритетите на ЕС включва предприемането на действия в областта на климата и опазване на околната среда с цел смекчаване на последиците от изменението на климата, адаптиране към него, преход към възобновяеми източници

¹ Съобщение на Комисията до ЕП, ЕС, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защита. Многогодишна финансова рамка за периода 2021-2027 г., Брюксел, 2.5.2018 г.

на енергия, намаляване на емисиите в атмосферата и гарантиране на устойчивостта на начина на живот на хората. Една от стъпките, които Съюзът предприема, е модернизиранието на политиките, свързани с устойчивото селско стопанство, морския отрасъл и осигуряването на безопасна и висококачествена храна. Важно е да се отбележи и стремежът към инвестиции в опазването на природата и биологичното разнообразие.

Имайки предвид горепосочените фактори, може да се стигне до извода, че опазването на околната среда е жизненоважен въпрос за ЕС. Но този въпрос е от изключително значение и за останалите страни по света. Затова поради стремежа на Съюза да осигури гъвкавост и целенасоченост при отговарянето на глобалните предизвикателства, както и унифицирането на конкретни действия с видими резултати, може да се допусне, че той би могъл да бъде подходящ пример за останалите страни по света по въпроси, свързани с опазване на природата. За целта е необходимо да се въвеждат иновации в политиките, насочени към областта на околната среда и биоразнообразието, както и да се осигурят подходи за удовлетворяване на нарастващите потребителски нужди, без да се засягат негативно както икономиката, така и природата.

През последните няколко десетилетия се задълбочават проблемите, които засягат обезлесяването и намаляването на горските площи на голям процент от земната повърхност. Твърди се, че една от причините за това е употребата на палмово масло. С годините поради увеличаващите се потребителски нужди нараства производството и използването на палмово масло. Липсата на достатъчна осведоменост по този въпрос води до непреприемане на мерки за ограничаването и предотвратяването на този процес.

Този проблем би могъл да повлияе неблагоприятно върху голяма част от целите на ЕС, заложи в неговите политики за запазване на биоразнообразието, борба с изменението в климата, за добро управление. Макар производството на палмово масло да не се осъществява на територията на Съюза, ЕС също гопринася за разрастването на проблема. Европейският съюз заедно с Индия и Китай са най-големите вносителни и съответно потребителни на палмово масло, добивано от територии, които представляват 7% от земната повърхност, залесени с тропически гори. Но ЕС е и един от най-големите инвеститори² в производството на палмово масло, което може да бъде ключов фактор за нами-

² Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, докладчик Катержина Конечна. Проектодоклад относно палмовото масло и обезлесяването на тропическите гори (2016/2222(INI))

ране на решение на тази ситуация, ако Европейският съюз като инвеститор разшири изискванията за устойчиво добиване на палмово масло.

С оглед на настоящата тенденция към разрастване на употребата на палмово масло възниква въпросът: Влияе ли това върху околната среда? Според автора на този доклад нарастването на производството и употребата на палмово масло се отразява неблагоприятно върху природната среда, което води до съществени екологични последици като обезлесяване, застрашаване от намаляване на биоразнообразието и пожари. За да се докаже тази хипотеза, целта на доклада е да анализира точно тези негативни ефекти от използването на палмово масло и в резултат на това да се обосновават действията на ЕС по отношение на последициите от проблема.

За да бъде постигната целта на доклада, е необходимо да се изследват всички аспекти, свързани с палмовото масло. На първо място, трябва да се уточни какво представлява палмовото масло и как се произвежда.

Палмовото масло се добива от плодовете на маслената палма, известна още като гвинейска палма (*Elaeis guineensis*)³. Наименованието „guineensis“ води произхода си от първия описан екземпляр, намерен по крайбрежието на Гвинейския залив (Западна Африка). Първоначалното местообитание на палмовите дървета е в околностите на влажните тропици на Западна и Централна Африка, но с годините в резултат от промените в климата, оказали влияние и върху територията на континента Африка, палмите в този регион намаляват значително. Този факт обаче не засяга постепенния процес на култивиране⁴ на палмови дървета извън Африка. Природата има голяма роля в историята на палмовото масло. Преди всичко палмата вирее на територии, богати на слънце, тропически климат и равномерно разпределение на валежите през цялата година. Такива са местностите около Екватора. В днешно време плантации на палмови дървета могат да бъдат намерени главно на територията на Азия, Южна Америка и Централна Африка като най-големите производители на палмово масло са Индонезия и Малайзия⁵, чиято продукция на палмово масло се равнява на 85% от световната.

³ Maley, J. (1999). L'expansion du palmier à huile (*Elaeis guineensis*) en Afrique Centrale au cours des trois derniers millénaires: nouvelles données et interprétations. Marseille, Travaux de la Société d'Écologie Humaine.

⁴ Zeven, A. C. (1972). The partial and complete domestication of the oil palm (*Elaeis guineensis*). *Economic Botany*, 26(3), 274-279.

⁵ L'Alliance belge pour une huile de palme durable (www.huiledepalmedurable.be)

Плодът на маслената палма е с червено-жълт цвят и представлява костилка с размер на слива, заобиколена от сочен влакнест околоплодник, който е основен източник за получаване на палмово масло. В тази костилка се намира мека семка, от която също се извлича масло, но то се употребява по-малко⁶. Маслената палма може да ражда в продължение на повече от 30 години и се цени високо поради факта, че произвежда повече суровина на хектар от всяко друго маслодайно растение и това я прави най-ефикасната маслодайна култура по отношение на използването на земята. Проучванията показват, че годишно се произвеждат около 62 млн. тона масло⁷, а едно палмово дърво дава 40 кг палмово масло всяка година. От един хектар маслени палми се произвеждат около 3,8 тона масло годишно. Добивът на палмово масло се равнява едва на 7% от цялата култивирана за растителни масла площ, но има най-голям процент на производителност – 38% от всички растителни масла и мазнини.

Палмовото масло е изключително търсено поради високата производителност и е едно от най-търгуваните растителни масла в света, като световното търсене нараства с повече от 5% годишно през последното десетилетие.⁸ И ето тук се поставя следващата цел на голямата задача: да открие причините палмовото масло да е толкова търсен продукт, а вследствие от това неговото производство и употреба да нарастват.

Палмовото масло се употребява все по-често като съставка в хранителната индустрия, козметиката и биогоривата. Почти непознато преди 30 години, то може да бъде открито в повече от половината продукти в един хранителен магазин. Продукти⁹ от ежедневието на хората, съдържащи палмово масло, са маргарин, течен шоколад, чипс, пица, сладолед, червило, шампоан, сапун, хляб и други.

Има различни причини палмовото масло да бъде съставка в повечето от най-употребяваните от хората продукти. Например, палмовото масло се използва в червилата, за да запази цвета на червилото, но освен това то не позволява червилото да се разтапя при по-високи температури, придава меко усещане при нанасянето му върху устните и не променя вкуса. В пряно приготвената или замразена пица често се добавя палмово масло, за да я съхрани по-дълго време. За да

⁶ Кабинетът по спортна медицина Вита Спорт Медика. *Истината за палмовото масло* (www.vitasportmedika.com)

⁷ What is palm oil? (www.palmoilandfood.eu)

⁸ FEDIOL (асоциация в ЕС). *Частният сектор се ангажира да подкрепи 100% устойчивото палмово масло в Европа* (www.sunoil-bg.org)

⁹ Which Everyday Products Contain Palm Oil? (www.worldwildlife.org)

може маргаринът да поддържа твърдата си текстура при стайна температура, той включва в съставките си палмово масло, което също така не съдържа вредните за човешкия организъм трансмазнини. Употребата му в шоколадите спомага за гладкия и блестящ вид и ги предпазва от разтапяне, а на течния шоколад Nutella^{®10} например придава кремобразна текстура и повишава аромата на съставките, тъй като неговите свойства позволяват след процеса на рафиниране да остане без мирис и вкус. В козметиката се използва като ключова съставка, която почиства косата и поддържа кожата хидратирана. Поради това, че снабдяването с палмово масло не е скъпо, се разширява още повече неговото приложение - например в хляба, като му придава твърдост при стайна температура и не затруднява процеса на приготвяне.

Съществуват различни теории относно това дали влагането на палмово масло в стоките, които ежедневно се консумират, оказва благоприятно влияние на човешкия организъм. За да може да се разбере максимално добре отражението му върху човешкото здраве, е необходимо да се разясни неговото съдържание¹¹. Както всички масла и мазнини, палмовото масло е изградено от мастни киселини. При палмовото масло половината мастни киселини са ненаситени, а другата половина са наситени. Човешкото тяло има нужда и от двата вида мазнини, но набавянето на по-голям процент от наситените мазнини би се оказало вредно за човешкото здраве и по-конкретно би засегнало сърдечно-съдовата система на човешкия организъм. Затова е от изключително значение да се регулира приемът на наситени мазнини. Вследствие от това може да допусне, че палмовото масло не би имало негативен ефект върху човешкото здраве, стига то да се консумира в разумни количества. Съществена причина палмовото масло да е ценна съставка за повечето хранителни продукти е фактът, че палмовото масло може да бъде в твърдо състояние на стайна температура, което не налага допълнителната му обработка, за да придобие по-стабилна структура. Една такава обработка предполага добавянето на трансмазнини, които не са полезни за здравето, в течните масла.

Социалният фактор също играе важна роля за постоянно разрастващата се употреба на палмово масло, което е най-използваното растително масло. Самото производство на този ресурс на земеделските за тази цел площи на територията на Азия и Югоизточна Африка има отражение върху местното население, благодарение на което се осигурява работна сила за добивния процес от неговото начало до самия

¹⁰ Nutella. Нашите съставки. Палмово масло. (www.nutella.com).

¹¹ L'Alliance belge pour une huile de palme durable (www.huiledepalmedurable.be).

му край. Това е така, защото благодарение на нарасналия интерес в тази област и увеличението на производството, се предоставят повече работни места, като това спомага в борбата с бедността в тези региони, както и за развитието на селските райони.

Според проучвания¹² световното производство на палмово масло нараства значително от 15,2 млн. тона през 1995 г. до 62,6 млн. тона през 2015 г. Това е най-голямата по обем продукция на растителни масла. Най-голям дял в производството имат Индонезия (53%) и Малайзия (32%). Освен на тези места палмовото масло днес се добива и от Южна и Централна Америка (3,4 млн. тона), Тайланд (1,8 млн. тона) и Западна Африка (2,4 млн. тона). Аналогично на това може да се проследи и увеличаване на глобалната консумация от 14,6 млн. тона през 1995 г. до 61,1 млн. тона през 2015 г., което потвърждава факта, че палмовото масло е най-консумирано от всички останали растителни масла. Най-много се употребява палмово масло в Китай, Индия и ЕС, като те не го произвеждат, а разчитат изцяло на внос, който според данни от 2015 година е равен на 47,9% от световния внос на палмово масло.

Природозащитници и учени¹³ полагат големи усилия, за да предоставят възможност на хората да осъзнаят, че промените в климата са вече факт и само чрез предприемане на конкретни действия биха могли да се намалят последиците от тези промени. Всяко едно нещо, което се добива от природата и се консумира, бива възврътано. Но още през миналия век нуждите на хората нарастват, а заедно с тях и консумацията. Това неизбежно в един момент ще доведе до дефицит на ресурси. За да се предотврати това, се инициират действия, свързани с осигуряването на площи, които биха произвеждали достатъчно продукция. Но така се нарушава редът, установен в природата и следователно се променя цялостният облик на околната среда.

Още от края на миналия век се наблюдава тенденция за нарастване както на търсенето, така и на производството и съответно на употребата на палмово масло. Ако не се управлява правилно, това нарастване оказва натиск върху използването на земята, което често е за сметка на местните общности, крехките екосистеми и тропически гори и поражда изменение на климата. Пример за това е унищожаването на големи площи тропически гори в Югоизточна Азия и Африка. Между 1990 г. и 2008 г. производството на палмово масло е

¹² What is palm oil? (www.palmoilandfood.eu)

¹³ Todd Lemons. Tying ourselves to trees won't solve climate change (www.euronews.com), 24 October 2018.

причината за 8% от обезлесяването на горите¹⁴, които биват опожарени, за да освободят територия за отглеждане на палмови гървета, което в повечето случаи се извършва нелегално.

Горите¹⁵ покриват около 30% от земната повърхност. Освен тяхната красота, богатство и уникално разнообразие те са голям снабдител на важни компоненти за една здрава и добре функционираща природа. Горите са дом на 80% от световното земно биоразнообразие и са естествен снабдител на храна, гървесина и лекарства. Те са източник на чист въздух, регулатор на цикъла на водата, приемат въздушен диоксид, освобождавайки във въздуха кислород, предотвратяват климатичните промени и почвената ерозия. Но въпреки богатството, което горите дават на човечеството, те все по-бързо започват да намаляват. През последните 60 години повече от половината тропически гори, които общо представляват едва 7% от световната растителност, са били унищожени и това е процес, чиито темпове нарастват с всеки изминал ден. Обезлесяването засяга най-много тропическите гъждовни гори, като според изследвания всяка година изчезват около 13 млн. хектара. Така се стига до загубата не само на много ценна растителност, но и на много животински видове, които в някои случаи дори още не са били открити.

Въздействието на добива на палмово масло обаче не се ограничава само до тропическите гори. Пог все по-голям натиск са и прилежащите морски екосистеми, стига се до невъзвратима загуба на подпочвени води, пресъхване на реки, мащабни пожари в тропическите гори и торфища и цялостно изменение на климата в засегнатите региони, съответно до изменение на климата в целия свят. Тези промени не засягат единствено тропическата флора и фауна, но и местните жители, чийто живот е тясно свързан с тези екосистеми. Така палмовото масло се превръща и в център на многобройни социални и икономически конфликти.

За да бъде освободена площ за плантациите на палмово масло, трябва да се освободят територии от земната повърхност, които вече са залесени с растителност. За целта се изсича местната растителност или тези площи биват опожарени. През 2015 г. голяма част от Индонезия и Югоизточна Азия е изправена пред унищожителни пожари, които с месеци не могат да бъдат изгасени, а освен това отделяният в атмосферата дим се разпространява към съседни страни като Малайзия

¹⁴ Laura Hampson. What is palm oil? Why do products contain it and how can it cause deforestation? (www.standard.co.uk), Wednesday, 9 January 2019 12:39

¹⁵ Deforestation and forest degradation (www.ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm)

и Тайланд. Според учени, макар пожарите да са често явление в Индонезия, този случай е един от най-тежките и с най-много последици¹⁶. Смята се, че причината за тези пожари са големите компании, както и гребните фермери, които са започнали да опожаряват залесени с растителност площи, за да освободят място за палмови плантации. Високите температури в региона обаче влошават ситуацията. Топлината изсушава земята, което улеснява разпространението на огъня, разширявайки по този начин неговия обхват. Тези условия нарушават нормалното протичане на всекидневното на хората, като се затварят училища и се отменят полети в региона заради дима в атмосферата. Учените имат опасения, че замърсяването на въздуха би причинило гихателни проблеми на много хора. Самите пожари увеличават многократно отделянето на въглероден диоксид в атмосферата, което също провокира климатични промени.

Унищожаването на големи горски площи неминуемо води до значителното намаляване на биоразнообразието като следствие от разрушаването на естественото местообитание на множество растителни и животински видове като орангутани, носорози, слонове и тигри. Експертите по дивата природа се безпокоят за една трета от орангутаните, обитаващи тези площи, тъй като пламъците унищожават естествения им хабитат и ги принуждават да търсят убежище на места, обитавани от хора, където често не са желани. Данни¹⁷ показват, че между 1999 г. и 2015 г. около 100 000 орангутана са загубили своя живот, а други видове са застрашени от изчезване. Проучване от 2017 г.¹⁸, публикувано в научното списание „Биологията в днешно време“, информира за съществуването на нов вид орангутан, известен като орангутан Тапанули, непознат до този момент. Орангутаните от този вид са едва 800 в Индонезия, което ги превръща в застрашен вид. Тяхната численост непрекъснато намалява като следствие от смалване на растителните площи, които те обитават, и също така поради наличието на ловци в региона. Дори и 8 орангутана от общо 800 от този вид да бъдат убити, това би било пагубно за тяхната популация. Изисква се предприемането на незабавни мерки, за да може да се съхранят както растителният, така и животинският свят, както и за да се предостави възможност за развитие на биоразнообразието.

¹⁶ *Forest fires: What's happening in Indonesia?* (www.bbc.co.uk), 11 November 2015

¹⁷ Laura Hampson. *What is palm oil? Why do products contain it and how can it cause deforestation?* (www.standard.co.uk), Wednesday, 9 January 2019, 12:39

¹⁸ Ella Wills. *Third species of orangutan discovered in Indonesia - but it's critically endangered.* (www.standard.co.uk), Thursday, 2 November 2017, 20:38

През последните години се наблюдава тенденция към предприемане на мерки за ограничаване употребата на палмово масло. Все повече предприятия произвеждат продукти без съдържание на палмово масло. Пример¹⁹ за това е забраната за използване на палмовото масло като съставка в стоките в Исландия, която обхваща всички продукти, произведени в страната. Тази забрана трябва да влезе в сила от 2019 г. Освен това представители на коренното население на Индонезия в отворено писмо до Европейската комисия отправят молбата си към ЕС да засили мерките срещу обезлесяването, причинено от производството на палмово масло и да спре употребата на маслото като компонент на биодизела.²⁰ По данни на ЕК 51% от внасяното в ЕС палмово масло се преработва в биогорива. Според еколози, дизелът, произведен от палмово масло, е 3 пъти по-вреден от конвенционалното гориво, главно заради изсичането на тропическите гори. В отговор на това писмо, Европейската комисия получи мандат да проучи кои суровини могат да се използват в биогоривата, така че да не се засяга балансът в природната среда и да остава достатъчно количество, което да се използва в хранителната промишленост. Също така от документа, публикуван на сайта на Европейския парламент, става ясно, че за забрана на употребата на палмовото масло в биогоривата призовават и европейските депутати в резолюция към европейските институции. Като причина за това искане може да се посочи неустойчивият начин на развитие на индустрията за производство на палмово масло, заради което се изсичат гори, особено в Югоизточна Азия. Вече може да се отчете развитие в посока устойчиво производство на палмово масло благодарение на различни видове системи за доброволно сертифициране, каквито са например RSPO, ISPO, MPOCC и други. По въпроса за устойчивото развитие Комисията посочва следното в Проектодоклада²¹ относно палмовото масло и обезлесяването на тропическите гори: „Устойчиво развитие означава по-специално задоволяване на потребностите на настоящото поколение, без да се излага на риск задоволяването на потребностите на бъдещите поколения. Идеята за прогресивното и дългосрочно развитие на човешкото общество е един от крайъгълните камъни на ЕС и следователно трябва да бъде аспект от нашия процес на вземане на решения в случай като въпроса за палмовото масло.“

¹⁹ Laura Hampson. *What is palm oil? Why do products contain it and how can it cause deforestation?* (www.standard.co.uk), Wednesday, 9 January 2019, 12:39.

²⁰ AGRO.BG. *Да се забрани употребата на палмово масло за биодизел* (www.agro.bg), 18 януари 2019, 14:49.

²¹ Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните. Докладчик Катержина Конечна. Проектодоклад относно палмовото масло и обезлесяването на тропическите гори (2016/2222(INI)).

От друга страна, грастичните мерки за ограничаване употребата на палмово масло могат да имат и негативен ефект. Голяма част от палмовото масло, внасяно в ЕС, се използва за компонент на биогоривата, а останалата част от него отива главно за хранителните и химически индустрии.²² Например, ако палмовото масло бъде забранено в Европейския съюз, това ще понижи цената му, което ще доведе до увеличаване на търсенето му в страни извън ЕС. Това следователно няма да забави процеса на обезлесяване. Страните, които досега са използвали други видове растителни масла, ще предпочитат палмовото масло поради ниската му цена, а това неминуемо ще изисква повече производство на това масло, за да се удовлетворят потребителските потребности. Освен това производителите на палмово масло, които спазват критериите на системата за сертифициране RED и снабдяват европейския пазар на биогоривата, при една такава забрана на употребата на палмово масло в биогоривата биха загубили пазарни позиции. Тези, които сега не са сертифицирани производители, няма да бъдат засегнати от тази забрана, защото те вече търгуват с потребители от други страни. И не на последно място, европейският пазар на биогоривата ще продължи да инвестира в развитието на биогоривата, като за целта ще се използват други растителни култури като соя, рапица и други. Следователно предложението за забрана на употребата на палмово масло в биогоривата би имало лимитиран ефект върху опазването на околната среда, което е главната цел на забраната.

След анализ на литературата по въпроса може да се потвърди нарастващата употреба на палмовото масло. Това оказва множество неблагоприятни ефекти върху околната среда. Такива са обезлесяването на големи площи тропически гъжзовни гори, възникването на продължителни пожари, които вследствие от високите температури разширяват обхвата си, и най-вече се засяга биоразнообразието, застрашвайки съществуването на различни растителни и животински видове.

Въпреки тези негативни последици от използването на палмовото масло съществуват различни причини то да е незаменима съставка в множеството продукти от нашето ежедневие, плодове както на хранителната, така и на химическата индустрия. Благодарение на наличното производство на палмово масло, се осигуряват работни места и така се подпомага развитието на по-бедните региони в местностите, където се произвежда палмово масло.

²² Gernot Klepper. Winners and losers from the EU's proposed ban on palm oil (www.eco-business.com). Sunday, 8 July 2018.

От анализираното допуск може да се даде отговор на поставения в началото на този доклад изследователски въпрос, а от това се потвърждава верността на направената хипотеза, че нарастването на експлоатацията на палмово масло се отразява неблагоприятно върху природната среда, което води до съществени екологични последици като обезлесяване, застрашаване от намаляване на биоразнообразието и пожари. Отпуск може да се допусне, че ЕС има основателна причина да предприеме действия, свързани с ограничаването на употребата на палмово масло. Това е предпоставка за едно бъдещо изследване относно резултатността им.

Библиография

1. AGRO.BG. Да се забрани употребата на палмово масло за биодизел (www.agro.bg). 18 януари 2019, 14:49.
2. Кабинет по спортна медицина Вита Спорт Медика. Истината за палмовото масло. (www.vitasportmedika.com)
3. Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните. Докладчик Катержина Конечна. Проектодоклад относно палмовото масло и обезлесяването на тропическите гори (2016/2222(INI)).
4. Съобщение на Комисията до ЕП, ЕС, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитата. Многогодишна финансова рамка за периода 2021-2027 г., Брюксел, 2.5.2018 г.
5. FEDIOL (асоциация в ЕС). Частният сектор се ангажира да подкрепи 100% устойчивото палмово масло в Европа (www.sunoil-bg.org)
6. L'Alliance belge pour une huile de palme durable (www.huiledepalmedurable.be)
7. Maley, J. (1999). L'expansion du palmier à huile (*Elaeis guineensis*) en Afrique Centrale au cours des trois derniers millénaires: nouvelles données et interprétations. Marseille, Travaux de la Société d'Écologie Humaine.
8. Deforestation and forest degradation (www.ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm)
9. Ella Wills. Third species of orangutan discovered in Indonesia - but it's critically endangered (www.standard.co.uk), Thursday, 2 November 2017, 20:38.
10. Forest fires: What's happening in Indonesia? (www.bbc.co.uk), 11 November 2015.
11. Gernot Klepper. Winners and losers from the EU's proposed ban on palm oil (www.eco-business.com). Sunday, 8 July 2018.
12. Laura Hampson. What is palm oil? Why do products contain it and how can it cause deforestation? (www.standard.co.uk), Wednesday, 9 January 2019 12:39.

13. Nutella. Нашите съставки. Палмово масло. (www.nutella.com)
14. Todd Lemons. Tying ourselves to trees won't solve climate change. (www.euronews.com), 24 October 2018.
15. What is palm oil? (www.palmoilandfood.eu)
16. Which Everyday Products Contain Palm Oil? (www.worldwildlife.org)
17. Zeven, A. C. (1972). The partial and complete domestication of the oil palm (*Elaeis guineensis*). *Economic Botany*, 26(3), 274-279.

Кохезионната политика – заложенi цели и постигнати резултати (България и Румъния – 2007-2017 г.)

Мартина Динкова

Политиката на сближаване или т.нар. кохезионна политика представява стратегия на Европейския съюз за насърчаване и подкрепа на социално-икономическото развитие на неговите държави членки и региони. Тази политика има за цел да намали различията в нивото на развитие на европейските региони, като акцентира върху ключови области, които допринасят за това Европейският съюз да се справи с предизвикателствата, пред които е изправен, и да бъде конкурентоспособен в глобален мащаб. Инструментите, чрез които се осъществява политиката, са описани в Договора за създаване на Европейската общност и това са Структурните фондове, Европейската инвестиционна банка и други финансови инструменти¹. За различните програмни периоди се определят различни фондове като структурни, но основните са Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд. Други са Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство.

Кохезионната политика продължава да бъде спорна точка при обсъжданията за приемането на многогодишните финансови рамки на Съюза. През годините тя започва да заема все по-голяма и по-голяма част от бюджетните разходи, като през 1975 г., след като се създава Европейският фонд за регионално развитие, тя съставлява едва 6 % от бюджета, а към 2018 г. – близо 35%. Така от една по-скоро маргина-

¹ <https://www.eufunds.bg/index.php/bg/politiki-i-programi-na-es-2/regionalna-politika/item/13446-finansovi-instrumenti>

лизирана област на политика се превръща в такава, заемаща важна позиция в европейското портфолио от политици (Laurie Buonanno and Neill Nugent, 2011). Повишаването на значението на кохезионната политика може да бъде обяснено през теорията за междуправителствеността и теорията за многостепенното управление. Теорията за междуправителствеността е теория за европейската интеграция, според която националните правителства са ръководители на интеграционния процес и от техните решения зависи степенята на загълбочаване на интеграцията. По отношение на кохезионната политика, аналогично, тази идеяна школа счита „договарянето“ между държавите за определящ фактор за съществуването на политиката и за нейния дял от бюджета. Смята се, че до голяма степен развитието на политиката на сближаване е в резултат от спецификите на всяко едно от разширяванията на Съюза. Този процес започва още със създаването на Европейския фонд за регионално развитие, който отразява конкретните въпроси на сближаването, поставени в рамките на преговорите за присъединяване на Великобритания, Дания и Ирландия. В основата на теорията за многостепенното управление, от друга страна, са зачитането на компетенциите, поделянето на отговорностите и сътрудничеството между различните управленски нива: Европейски съюз, държави членки и регионални и местни власти. Този подход се позовава на принципа на субсидиарност, който дава възможност решенията да се вземат възможно най-близо до гражданите, освен ако те не могат да бъдат постигнати по-добре на ниво Европейски съюз. Това гарантира, че действията на равнище Съюз са оправдани с оглед наличните възможности на национално, регионално или местно ниво. Що се отнася до кохезионната политика, теорията за многостепенното управление отдава голямо значение на регионалните и местните власти, които предоставят на Европейската комисия необходимата информация за подобряване използването на Структурните фондове и ѝ влияят при прилагането на политиката на сближаване. Накратко, според тази школа отговорността се разпределя между различните актьори в зависимост от конкретния проект и способност за неговото реализиране. Липсва йерархичност и централизирано управление и по този начин се оформя кохезионната политика.

Авторът на този доклад споделя идеята, че всяко едно от разширяванията оказва влияние върху облика на кохезионната политика. Именно поради това докладът ще се фокусира върху изследване на заложените цели и постигнатите резултати от България и Румъния в рамките на политиката, за да открие какви са поставените задачи и как те биват реализирани. Изборът на тези две държави не е случаен. Причината е, че те заедно подписват Договора за присъединяване към Европейския съюз и имат равен старт при изпълнението на кохези-

онната политика. Освен това те задават определени приоритети, свързани със специфичните условия, които са налице в двете държави. Периодът, който ще бъде разгледан, е 2007-2017 г., което дава възможност да бъде направена обективна оценка на завършените проекти и на сключените договори и да бъде отговорено на изследователския въпрос, който гласи: В каква степен реализираните проекти успяват да изпълнят заложените цели?

Авторът прави предположението, че в голяма степен задачите, поставени в рамките на съответните програми за конкретния период и на двете държави, са изпълнявани в съответствие с целите. Въпреки това обаче, съществува необходимост от по-голяма ефективност и прозрачност при използване на средствата, което налага въвеждане на механизъм, строго обвързващ целите и постигнатите резултати.

Развитие на кохезионната политика - България и Румъния (2007 - 2013 г.)

Политиката на сближаване на Европейския съюз за периода 2007 - 2013 г. се базира на 3 основни приоритетни цели: сближаване, регионална конкурентоспособност и заетост и европейско териториално сътрудничество. Присъединителните вълни от 2004 и 2007 г. водят до задълбочаване на различията в социално-икономическото развитие на европейските региони, превръщайки страните от Централна и Източна Европа в основни бенефициенти на кохезионната политика. В същото време, обаче, Съюзът е изправен пред предизвикателства, свързани с ускоряването на икономическото реструктуриране вследствие на глобализацията, либерализацията на търговията, технологичната революция, развитието на икономика, основана на знанието, застаряването на населението и увеличаването на имиграционния поток. Всичко това обуславя приемането на съответните приоритетни цели, като очакваните резултати са увеличаване на БВП на глава от населението в най-слабо развитите региони на ЕС; създаване на нови работни места; развитие на ефикасна трансевропейска транспортна мрежа чрез инвестиции в инфраструктурни проекти; по-широка научноизследователска дейност и по-голям брой стартиращи предприятия с цел повишаване на икономическата конкурентоспособност.

Цел „Сближаване“ е съсредоточена върху създаването на нови работни места и постигане на икономическия растеж в най-слабо развитите държави членки и техните региони, чийто БВП на глава от населението е по-нисък от 75% от средните стойности за Европейския съюз. Освен това, към тази цел се включват още подобряването на околната среда и повишаването на административната ефектив-

ност. Финансирането се осъществява от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

Втората цел **„Регионална конкурентоспособност и заетост“** е насочена към подпомагане на по-слабо развитите държави членки и техните региони. В същото време съществуват важни предизвикателства, на които трябва да бъде отговорено: бързата социално-икономическа промяна, търговската либерализация, опазването на околната среда, развитието на пазарите на труда и гр. Финансирането по тази цел се реализира чрез Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд.

Стремежът към засилване на трансграничното сътрудничество на територията на Общността чрез съвместни регионални инициативи между държавите членки, целящи достигането на интегрирано териториално развитие се осъществява чрез **„Европейско териториално сътрудничество“**. Отпускането на финансиране става чрез Европейския фонд за регионално развитие.

Тези общи цели на Съюза са в съответствие с принципите на партньорство между Европейската комисия, държавите и регионалните и местни власти, на координация, децентрализация и допълняемост на средствата от Европейския съюз. Те се проектират в националните стратегически референтни рамки, в които се определят конкретните приоритети.

Изпълнение на оперативните програми в България - 2007 - 2013 г.

Две са основните цели в националната стратегическа референтна рамка на България – повишаване на конкурентоспособността на икономиката с цел висок и устойчив растеж и развитие на човешкия капитал за постигане по-високи равнища на заетост, доходи и социална интеграция. Причината е, че към 2005 г. заетостта в страната е 55,8% спрямо 63,8% за ЕС като цяло, безработицата е 10,1% спрямо 8,7% за ЕС. Младежката безработица също поддържа високи нива от 22,4% в сравнение с 18,5% общо за Съюза. Постоянното намаляване на раждаемостта, застаряването на населението, относително високата смъртност, включително тази сред пеленачета и деца и високата емиграция на хора в трудоспособна възраст са фактори, които водят до влошаване на възрастовата структура на населението и намаляване на числеността на потенциалната работна сила. В сферата на образованието също се забелязват проблеми: голям брой отпадащи деца в задължителна училищна възраст; нисък социален статус и недостигателен авторитет на учителската професия и неефективност на

публичните разходи. Освен това все още са налице някои структурни слабости в икономиката: ниското ниво на производителността и преобладаването на производства с малка добавена стойност. Местните фирми срещат трудности поради свръхрегулацията от страна на държавата, скъпите процедури за стартиране на бизнес и получаване на лицензи и слабо развитата система за бизнес информационни и консултантски услуги за предприятията. Базисната инфраструктура е остаряла и некачествена, което води до увеличаване разходите на фирмите и лишаване на обществото от достъп до основни услуги. Не на последно място е и разликата в териториалното развитие на страната и ЕС като цяло. Брутният вътрешен продукт на всички райони в България на ниво NUTS II² е по-малък от 75% от средния за Общността, което ги прави избираеми за финансиране по линия на Структурните фондове.

Всичко това е база за формиране на четирите приоритета: подобряване на базисната инфраструктура; повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта; насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление; подкрепа за балансирано териториално развитие³. Приоритетите, от своя страна, са разпределени в оперативни програми. За България те са сегем: „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“; „Развитие на човешките ресурси“; „Регионално развитие“; „Околна среда“; „Техническа помощ“; „Административен капацитет“ и „Транспорт“. Структурата на оперативните програми е организирана съобразно институциите в България, които отговарят и за националните политики в съответните сектори, така че да се гарантира адекватна секторна координация.

Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“

Основен акцент е повишаването на конкурентоспособността на българската икономика чрез инвестиции в изграждането на икономика, основана на знанието и иновациите, в развитието на предприятия, устойчиви на конкурентния натиск, чрез увеличаване на износа, подкрепа за създаване на благоприятна бизнес среда, включително и насърчаване на малки и средни предприятия, откриване на нови работни места и развитие на научноизследователската и развойната дейност.

² Обща класификация на териториалните единици за статистически цели. NUTS 2 отговаря на средноголеми региони.

³ Съгласно Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013 г., приета с Протокол № 52.36 на Министерски съвет от 21.12.2006 г.

Наблюдава се сравнително добро изпълнение на заложените цели. Въпреки това обаче липсва информация относно изпълнение на програмата до 2009 г. Макар да не започва много добре в началото с едва 19 на брой открити работни места⁴, през годините се повишава ефективността и успеваемостта на програмата, като през 2013 г. са открити 1740 работни места⁵. Забелязва се малък брой подадени проекти, свързани с научноизследователската и развойната дейност, но за сметка на това значителен брой са проектите за подобряване на информационните и комуникационните технологии в предприятията.

Основните идентифицирани проблеми, свързани с тази програма, се отнасят до: осигуряването на необходимите средства за финансиране изпълнението на сключените договори; изоставане в графика за изпълнение на отделните дейности, невъзможност за спазване на крайните срокове; затруднения на бенефициентите при прилагането на процедурите за избор на изпълнители съгласно Закона за обществените поръчки. Тези проблеми са преодолени, като е предоставена възможност за удължаване на срока за изпълнение на проектите, както и за отпускане на авансови средства към бенефициентите в съответствие с Указания на Министерство на финансите. Освен това с цел намаляване на административната тежест са предприети следните мерки: на етап подаване на проектното предложение е въведена възможността да се представят само онези документи, които представляват изрично условие за допустимост; както и възможността за електронно кандидатстване по някои процедури.

С оглед намаляване на броя отхвърлени проектни предложения е взето решението, в случай че кандидат не е представил някой от придружителните документи или ги е представил, но не в правилната форма, проектното предложение да не се отхвърля, а съответните документи да бъдат допълнително изискани от оценителната комисия. Също така успешното изпълнение на програмата е гарантирано, като се извършват анализи на постигнатия напредък, следи се изпълнението на проекти с рисков характер, като редовно се изисква информация от бенефициентите относно напредъка в изпълнението.

Преглед тези мерки се забелязват значителни промени в положителна посока до края на програмния период. Успешните проекти се отнасят до усъвършенстване на съществуващи предприятия, стартиране на нов вид дейности в тях и повишаване на конкурентния им потенциал.

⁴ Данни от Окончателния доклад за изпълнението на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г.

⁵ Пак там

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

Тази програма е насочена към реализиране на дейности, свързани с повишаване на заетостта, подобряване на условията за достъп до образование, развитие на пазара на труда, социално включване и насърчаване на трансграничното сътрудничество в сферата на заетостта. Тъй като преди започване на посочения програмен период България има сериозни проблеми по отношение на дългосрочната и младежката безработица, условията на труд в предприятията, както и отпадането от училище, липсата на достатъчен авторитет на учителската професия, ниското заплащане на учителите и неефективното разпределение на публичните разходи в сферата на образованието, тази програма получава сравнително голямо финансиране – 1, 214 млрд. евро. Тук основните проблеми са свързани отново с неспазване на крайния срок за подаване на проекти, кандидатите често подават непопълнени документи, некоректно попълнени документи или непопълнени придружителни документи поради липса на достатъчна информираност и опит, от което следва отхвърляне на проектните предложения.

Други грешки, които се допускат, са: представяне на проектни предложения от недопустим кандидат или съдържащи недопустими дейности, неправилно самоопределяне на кандидатите, което води до некоректен разчет на бюджета и последващо отхвърляне на съответния проект. Най-често допусканите грешки са изложени на официалния сайт на програмата и са публично достъпни с цел избягването им в бъдеще. Успешни проекти са „Ш@нс за реализация“ (насочен в области с висока младежка безработица и основни дейности, включващи посреднически услуги по заетостта, обучение по информационни и комуникационни технологии, интензивно чуждоезиково обучение, както и мотивационно обучение.) и „Ново начало – от образование към заетост“ (проект, даващ възможност на младежите да стажуват за срок от 6 месеца при работодател в реалния сектор, като работодателите получават субсидии в размер на минималния осигурителен доход за съответната икономическа дейност и професия, както и дължимите върху него осигурителни вноски).

Оперативна програма „Регионално развитие“

Тази оперативна програма съответства на Приоритет „Балансирано териториално развитие“ и има 5 основни акцента⁶: устойчиво и

⁶ <http://www.bgregio.eu/op-regionalno-razvitie/obshta-informatsiya-za-oprr.aspx>

интегрирано градско развитие; регионална и местна достъпност; устойчиво развитие на туризма; местно развитие и сътрудничество; техническа помощ.

В началото усвояването на средствата по програмата не е задоволително поради липсата на административен капацитет и недобро-то популяризиране на възможностите сред потенциалните заинтересовани страни. Сред причините за значителното ускоряване в усвояването на средства през годините са подобрената ефективност на системата за разплащания с бенефициентите (на ежеседмична база), оптимизираните процедури и укрепения административен капацитет в Управляващия орган – Министерство на регионалното развитие и благоустройството чрез увеличаване по щат на броя на експертите, които следва да бъдат ангажирани с дейностите по мониторинг и финансово управление на програмата; провеждане на обучения на ниво Управляващ орган и регионални органи и потенциални бенефициенти. Отново са налице проблеми със забавянето на изпълнението на част от договорите, което се дължи на обжалвания от страна на неспечелили участници. Управляващият орган на ОПРР взема решение да не одобрява искания за временни спирания, подадени от бенефициенти след 01.12.2013 г., в случай на обжалване на процедури за избор на изпълнител, за да се осигури изпълнението на целите по програмата.

Примери за сключени договори⁷ са: „Подкрепа за осигуряване на подходяща и ефективна държавна културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали“ с бенефициент Министерство на културата; „Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна инфраструктура на висшите училища в градските агломерации“ с бенефициент Лесотехнически университет - гр. София; „Подкрепа за прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската образователна инфраструктура в градските агломерации“ с бенефициент община Долни Дъбник и гр.

Оперативна програма „Околна среда“

Тази програма има отношение към Приоритет „Подобряване на базисната инфраструктура“ и Приоритет „Балансирано териториално развитие“ с оглед развитие на екологичната инфраструктура и запазване и поддържане на околната среда и биоразнообразието. Между одобрените проекти са такива, свързани с подобрение на водоснабдяването и канализацията, изграждане на пречиствателни станции и др. Въпреки това са идентифицирани следните проблеми при изпълне-

⁷ <http://www.bgregio.eu/dobri-praktiki.aspx>

ние на програмата: липса на достатъчно гаранции за доброто финансово управление на вече сключени договори с общините бенефициенти по проекти за изграждане на инфраструктурни обекти; недостатъчен административен капацитет на звената; сложни процедури за кандидатстване и управление на проектите и бавни процеси на разплащане. След това обаче се отбелязват положителни промени: актуализиране, подобряване и опростяване на системите за управление и контрол; подобряване на комуникацията с бенефициентите и разработване на насоки и инструкции към бенефициентите за ефективно изпълнение и управление на проектите и са подобрен мерките за популяризиране на дейностите по програмата. Въпреки това обаче, все още липсват електронизация на документацията и комуникацията с настоящи и бъдещи бенефициенти, включително и проектната документация и погребни насоки за добро изпълнение на проектите с примери за добри практики и най-често допускани грешки.

Оперативна програма „Техническа помощ“

Тук основна цел е подпомагане координацията и изпълнението на кохезионната политика чрез развитие на единна Информационна система за управление и наблюдение и снабдяване със статистическа информация. Наблюдава се обаче забавяне в изпълнението на предвидените дейности в отделните проекти вследствие на редица фактори, като с най-голяма относителна тежест се откроява процесът по възлагане на обществени поръчки. Проблемът е решен, като функциите по организиране и провеждане на обществени поръчки са възложени на звеното в администрацията на Министерството на финансите. Освен това в началото има липса на достатъчно опитни служители на местно ниво, като за разрешаване на проблема е организирано обучение.

Оперативна програма „Административен капацитет“

От стартирането на програмата през месец октомври 2007 г. до края на 2009 г. са обявени 29 процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, по които има 231 бенефициента (от всички групи бенефициенти: гържавна администрация – Министерство на младежта и спорта, Държавна агенция за закрила на детето, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ и др.; съдебна система и структури на гражданското общество – Български съюз на частните предприемачи „Възраждане“, Сдружение „Днесс“ и пр.).

Оперативна програма „Транспорт“

По отношение на тази програма има най-много реално усвоени средства. Сред изпълнените проекти са: „Проект за разширение Линия 2 на метрото в София, участък от МС „Джеймс Баучер“ до МС „Витоша“ - Фаза 1“; проект „Обходен път на гр. Монтана - Път I-1 (E79)“; проект „Изграждане на АМ Калотина – София - Лот 1: „Западна гъга на Софийски околовръстен път“; „Проект за разширение на метрото в София Етап III, Лот 1 „Цариградско шосе – Летище София“ и Лот 2 „ж.к. Младост 1 – Бизнес парк в Младост 4“.

Сред изпълняваните инфраструктурни проекти също са: „Електрификация и реконструкция на ж.п. линията Свиленград – турска граница“ и „Доизграждане на АМ „Тракия“.

За подобряване на административния капацитет на тази програма е създадена дирекция „Изпълнение на проекти по Оперативна програма „Транспорт“ и Кохезионния фонд“, която организира, осъществява и координира дейностите по подготовка, възлагане, управление, наблюдение, отчетане и въвеждане в експлоатация на пътни инфраструктурни обекти; утвърдени са вътрешни правила за управление на човешките ресурси в НАПИ и са привлечени експерти с международен професионален опит, които да подпомагат изпълнителния директор при въвеждането и прилагането на европейските стандарти в системата за управление и контрол в НАПИ. Така се улеснява постигането на целите и те биват ефективно изпълнени.

Изпълнение на оперативните програми в Румъния – 2007 - 2013 г.

Румъния, както и България, започва прилагането на политиката на сближаване през 2007 г. Визията е за превръщане на Румъния в конкурентоспособна, динамична и просперираща страна, а специфичната цел в нейната национална стратегическа референтна рамка е да се намалят различията в социално-икономическото развитие между нея и другите държави - членки на Съюза, чрез генериране на растеж от 15-20% на БВП. Осъществяването на тази цел ще стане възможно посредством седемте национални оперативни програми, които са валидни и за българската страна.

Оперативна програма „Повишаване на икономическата конкурентоспособност“

Основна цел на тази програма е увеличаването на продуктивността на румънските компании с цел редуциране на различията в сравнение

със средната производителност на Европейския съюз. Стремешът е да се достигне среден годишен растеж на производителността с приблизително 5,5 % (Daniela Florescu, 2009). Фокусът е и върху научноизследователски и иновативни дейности, приложими в икономическата сфера и върху увеличаване на енергийната ефективност. Успешните проекти са такива, свързани с развитие на ИКТ в предприятията, усъвършенстване на стари технологии и разработване на нови, както и модернизация и растеж на научноизследователската и развойната дейност.

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

Акцентът е върху развитието на човешкия капитал, свързането на образованието с пазара на труда и предоставянето на повече възможности за участие в един модерен и гъвкав пазар на труда. Сред приключените проекти за посочения период са: „Жените и мъжете – същите възможности на пазара на труда“ с бенефициент Националната агенция за равни възможности на жените и мъжете; „Безопасни и здравословни работни места за служителите“ с бенефициент „Актура Ortopedica SRL“; „Иновативен модел за обучение на студенти за пазара на труда“ – Университета в Тимишоара; „Развитие на основните компетентности в областта на продажбите и предприемачеството сред безработните и хората, търсещи работа“ – Tichy Consulting SRL и пр.

Оперативна програма „Регионално развитие“

Основната цел е намаляване на различията между румънските региони и гържавите - членки на Европейския съюз. Фокусът е както върху най-бедните региони, така и върху региони с транснационално значение. Част от приключените проекти са: „Модернизирани пътна инфраструктура в окръг Саму Маре“; „Пътна рехабилитация на Ciucea-Crasna-Vârșolț (свързващ окръзите Клуж и Сълаж); Проект за оползотворяване туристическия и икономическия потенциал на гр. Аюд (окръг Алба) чрез рехабилитация на транспортната инфраструктура на окръга.

Оперативна програма „Околна среда“

Програмата е насочена към подобряване на околната среда чрез предоставяне на публични услуги, зачитащи устойчивото развитие и действащи на принципа „замърсителят плаща“. Сред одобрените про-

екти са: „Разширяване и реабилитация на системи за водоснабдяване и отпадни води в района на Клуж и Сълаж“; „Интегрирана система за управление на отпадъците в окръг Муреш“; „Реабилитация на системата за централно отопление в община Яш с цел спазване на екологичните стандарти за замърсяващите емисии в атмосферата и повишаване на енергийната ефективност в градските топлинни доставки“; „План за превенция, защита и смекчаване на последиците от наводненията в речния басейн на р. Жиу“ и пр.

Оперативна програма „Техническа помощ“

Идеята на тази програма е да осигури подкрепа за координацията и изпълнението на структурните инструменти в Румъния. Част от завършените проекти са: „Подкрепа за частичното финансиране на разходите за персонал от Министерството на околната среда и горите за персонала, участващ в управлението на структурните инструменти“; „Подкрепа за частичното финансиране на разходите за персонал от Министерството на публичните финанси за персонала, участващ в координацията, управлението и контрола на структурните инструменти“ и др.

Оперативна програма „Развитие на административен капацитет“

Основен акцент е създаването на ефективна публична администрация с цел социално-икономическо развитие на румънското общество. Това означава подобряване на цикъла на публичните политики, от една страна, и подобряване на качеството и ефективността на предоставяне на публични услуги на децентрализирана основа, от друга. Сред завършените проекти са: „Стъпки към устойчиво развитие – разработване на стратегия за развитие на община Лугож“; „Функционален анализ на централната публична администрация в Румъния“; „Укрепване на институционалния капацитет за управление на реформите за подобряване на бизнес средата в Румъния“; „По-съгласувана законодателна рамка за по-ефикасна публична администрация“ и пр.

Оперативна програма „Транспорт“

Главната задача е насърчаване на развитието на устойчива транспортна система в Румъния, която ще позволи бързото, ефикасно и безопасно транспортиране на хора, стоки и услуги в съответствие с европейските стандарти. Примери за успешни проекти са: „Строителна магистрала Черна вода – Констанца“; „Изграждане на магистрала Арад –

Тимишоара“; „Модернизация на железопътните гарии в Румъния – Заляу (област Трансилвания)“; „Система за управление на трафика по Дунавския канал – Черно море и информация за вътрешноводния транспорт“; „Разширяване на кея на пристанище Констанца“ и пр.

Програма „Трансгранично сътрудничество“ Румъния – България

Стратегическата цел на програмата е да обедини хората, общностите и икономиките на граничната зона и да ги подкрепи в съвместното им развитие, основавайки се на наличните човешки, природни и екологични ресурси и използвайки устойчив подход. Програмата предвижда подкрепа за 15 региона, от които седем в Румъния (Мехединци, Долж, Олт, Телеорман, Гюржево, Кълъраш и Констанца) и осем в България (Видин, Враца, Монтана, Плевен, Велико Търново, Русе, Силистра и Добрич). Примери за успешни проекти са: „Обща стратегия за предотвратяване на технологичните рискове, свързани със замърсяването на река Дунав с петрол и петролни продукти“ с водещ партньор Национален институт по изследвания и развитие на газови турбини СОМОТ, Букурещ; „Съвместно проучване относно електрогенераторна система, захранвана от водна турбина за трансгранична екологична електрическа транспортна система“; „Danube velo route“ (туристическа обиколка на р. Дунав с колело и кану) и пр.

В обобщение на представените програми и за двете страни следва да се отбележи, че проектите отговарят на поставените цели и допринасят за развитието на кохезионната политика в дългосрочен план. Въпреки това обаче, констатациите в одитния доклад на КРМГ от юни 2011 г. са, че България сериозно изостава както в договарянето, така и в усвояването на средства от ЕС и е с доста по-ниски показатели в сравнение със средното ниво за страните членки от Централна и Източна Европа за периода от 2007 до март 2011 г. КРМГ поставя страната ни на последно място от десетте проучвани страни по размер на договорените средства. Тук показателят за България е 37% при средно 53%. Единствено по програми „Административен капацитет“ и „Техническа помощ“ страната ни е на средното за десетте новоприсъединили се страни ниво.

В класацията по реално усвоени, т.е. разплатени средства, България е на предпоследна позиция с 10%, следвана от Румъния – със 7%. За посочения програмен период за България са налице: много ниско ниво на усвояемост на средствата по оперативните програми до края на 2009 г. (реално достигнали до бенефициентите) – само 1,3% от всички

разполагаеми от ЕС средства или съответно 5,5% от средствата по сключените договори за безвъзмездна финансова помощ; относително добро ниво на договаряне на средствата; необходимост от изграждане на достатъчен административен капацитет, поради което е предвидено отпускане на средства по Оперативни програми „Административен капацитет“ и „Техническа помощ“; постигнати успехи през последните две години по отношение ускоряването на процесите и по-ефективното функциониране на системата, свързана с управлението и разходване на средствата от ЕС.

По отношение на Румъния се забелязват сходни тенденции: много ниска усвояемост на средствата до края на 2009 г., трудности при подготовката на портфолиото на проектите и стартирането на поканите за проектни предложения, закъснения при оценяването и подбора на проекти, както и при възлагането на договори за обществени поръчки, трудности при осигуряването на финансовите ресурси, необходими за инициране на проектите, недостатъчен и неопитен персонал. Въпреки това обаче, в края на програмния период са отчетени положителни резултати вследствие на предприетите реформи.

Развитие на кохезионната политика – България и Румъния (2014 - 2017 г.)

Кохезионната политика на ЕС през настоящия период 2014 - 2020 г. съдържа няколко основни промени: концентриране върху стратегията „Европа 2020“ за постигане на резултати в областта на заетостта, образованието, използването на енергия и иновациите посредством изготвяне на т.нар. Споразумения за партньорство между Европейската комисия и държавите членки; изготвяне на обща стратегическа рамка, съдържаща първостепенните приоритети на ЕС и приложима към всички фондове; засилване на териториалното сътрудничество; териториално сближаване – фокус върху устойчивото градско развитие; допълнително насочване на финансови ресурси към най-отдалечените или слабо заселени зони; фокусиране върху постигането на резултати чрез въвеждане на индикатори, докладване, мониторинг и оценка; опростяване на кохезионната политика посредством въвеждането на общоприложими правила, хармонизиране правилата за допустимост, по-широко използване на опростени разходи и др.; предвидени са също и т.нар. условности, обвързани пряко с изпълнението на политиката или с макроикономическите условия за поддържането на стабилна макроикономическа среда, необходима за отпускането на финансиране. Друга новост е електронизацията на процеса по подаване на проектни заявления, което спестява време и административни ре-

сурси и благодетелства всички участници в процеса на усвояване на средствата.

Приоритетите на **България** за този период включват: повишаване на конкурентоспособността и устойчивостта на икономиката; създаване на висококачествена система за научни изследвания и иновации; развитие на устойчиви и екологосъобразни видове транспорт по транс-европейските мрежи; стимулиране на интегрирано градско развитие в приоритетни зони; подобряване управлението на водите и другите природни ресурси съобразно „Натура 2000“ и повишаване ефективността на управлението на отпадъците; повишаване на заетостта на населението на възраст 20 - 64 г. до 76%, намаляване нивата на младежката безработица до 7%; намаляване гела на учащите, отпадачи от образователната система до 11% и респективно увеличаване гела на хората на възраст 30 - 34 г. със завършено висше образование до 36% и укрепване на административния капацитет и насърчаване на доброто управление.

Тези приоритети се изпълняват посредством същите оперативни програми, валидни за периода 2007 - 2013 г., като са добавени само 2 нови програми – „Иновации и конкурентоспособност“ и „Инициатива за малки и средни предприятия“. По първата програма са открити 2 процедури – „Подобряване на производствения капацитет в МСП“, обявена на 07.05.2015 г. и „Подкрепа за внедряване на иновации в предприятията“, обявена на 23.12.2015 г. Към 2015 г. са подадени голям брой проекти, като през 2016 г. те продължават да се увеличават. Особено е, че по втората програма не се изисква национално съфинансиране и Европейският инвестиционен фонд сключва оперативни споразумения с 10 финансови посредника, от които 4 започват почти веднага да отпускат кредити на малки и средни предприятия.

Сред завършените проекти за различните програми са: „Нова възможност за младежка заетост“; „Нови възможности за грижа“ с бенефициент Агенцията за социално подпомагане; „Разработване и внедряване на система за мониторинг, оценка и контрол за изпълнение на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012 - 2020 – „СИСТЕМА“ и др. Сключени са договори и за редица проекти за разширение на метрото в София, за подобряване на инфраструктурата в страната и изграждането и реконструкцията на високоскоростни участъци и магистрали.

Румъния си поставя същите приоритети. Открита е нова Оперативна програма в съответствие с приоритета за социално включване „Подпомагане на лицата в неравностойно положение“, одобрена от Европейската комисия през ноември 2014 г.

Сключени са договори за проекти, свързани с подобряване качеството на образованието чрез използването на ИКТ, с опазване на културното наследство, с развитие на институционалния капацитет и др.

От анализираното дотук може да бъде направен изводът, че действително реализираните проекти и сключените договори за проекти отговарят на поставените задачи и в двете страни. Въпреки това обаче, България и Румъния срещат проблеми при изпълнението на политиката в периода 2007 - 2013 г., причинени главно от липсата на достатъчен административен капацитет.

Усвояването на средствата е друго предизвикателство, което води до забавяне в изпълнението на отделните програми и плащанията по тях. Освен това след първия програмен период и в двете страни все още не са постигнати напълно целите, свързани със засилване на научноизследователската и развойна дейност, развитието на информационното общество и намаляването на социалната изолация, като доказателство за това е малкият брой проекти в тези сфери. Именно поради това е необходима промяна в приоритетите за финансиране на национално равнище за постигане на дългосрочен растеж и ускоряване на процеса на конвергенция.

Настоящият програмен период е израз на тази промяна, тъй като поставя фокус върху стратегията „Европа 2020“ с основни приоритети – заетост, образование, ефективно използване на енергия и иновации. Вече сключените договори за изпълнение на проекти, както и завършените проекти показват съответствие с поставените цели. Авторът на този доклад прави предположението, че кохезионната политика през настоящия период ще продължава да се развива положително и съгласно поставените задачи, като това следва да бъде проверено в рамките на едно отделно изследване.

Библиография

1. Министерство на труда и социалната политика/ Агенция по заетостта. Междинно звено по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Наръчник за най-често допусканите грешки при кандидатстване по приоритетни оси 1 и 2 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 - 2013.
2. Наръчник за бенефициенти, кандидатстващи по приоритетни оси 3 и 4 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Как да се избягват най-често допусканите грешки при разработване на проекти.
3. Национална стратегическа референтна рамка на България 2007 - 2013 г. [<http://www.vn.government.bg/stranici/strategii/bg/NSR.pdf>]
4. Окончателен доклад за изпълнение на Оперативна програма „Техническа помощ“.

5. Окончателен доклад за изпълнението на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. [http://www.opcompetitiveness.bg/images/module3/2087_Final_Implementation_Report_OPRKBI_2007-2013.pdf], 31.03.2017 г.
6. Оперативна програма „Околна среда“ 2007-2013 г. Проекти. [<http://www.opre.moev.government.bg/bg/projects>]
7. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Програми за младежи за квалификация и заетост [http://ophrd.government.bg/view_doc.php/5966]
8. Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Добри практики и постижения [<http://www.bgregio.eu/dobri-praktiki.aspx>]
9. Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Обща информация за ОПРР [<http://www.bgregio.eu/op-regionalno-razvitie/obshta-informatsiya-za-oprr.aspx>]
10. Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. Инфраструктурни проекти. [<http://www.optransport.bg/page.php?c=161>]
11. Структурни фондове в България. Политика на сближаване. [<https://www.eufunds.bg/archive2018/index.php/bg/politiki-i-programi-na-es-2/regionalna-politika/item/13441-politika-na-sblizhavae>], 30.07.2015 г.
12. Структурни фондове в България. Финансови инструменти. [<https://www.eufunds.bg/archive2018/index.php/bg/politiki-i-programi-na-es-2/regionalna-politika/item/13446-finansovi-instrumenti>], 30.07.2015 г.
13. Daniela Florescu, P. B. (2009). Implementation of Operational programmes in Romania the period 2007-2013. University of Petroșani.
14. European Commission (16 October 2008). Romania and Bulgaria - Operational Programme 2007-2013: Romania-Bulgaria Cross-border Co-operation Programme [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-629_en.htm]
15. European Commission (July 2014). Cohesion Policy and Bulgaria. [<http://coe-romact.org/sites/default/files/media-youtube/BG%20-%20facts%20sheet.pdf>]
16. Laurie Buonanno and Neill Nugent. (2011). Explaining the EU's Policy Portfolio: Applying a Federal Integration Approach to EU Cohesion Policy. Bruges Political Research Papers.
17. Ministerul Fondurilor Europene. Lista proiectelor POSDRU, la 31 decembrie 2015. [<http://old.fonduri-ue.ro/posdru/images/doc2016/contractate.31.12.2015.v.pdf>]
18. Ministerul Fondurilor Europene. Raportări proiecte. Proiecte finanțate din POS DRU în România [<http://old.fonduri-ue.ro/posdru/index.php/aplica/raportari-proiecte>]
19. National Strategic Reference Rramework 2007-2013, Government of Romania [<https://www.vapro.ro/wp-content/uploads/19.-CSNR-Cadrul-strategic-national-de-referinta.pdf>]
20. Program Operaional Competitivitate 2014-2020. Rezultate proiecte 2007-2013 [<http://www.poc.research.gov.ro/ro/articol/4143/rezultate-proiecte-2007-2013>]

21. Programul Operațional Asistență tehnică. Proiecte depuse - Situație actualizată automat din Sistemul Unic de Management al Informației privind Instrumentele Structurale (SMIS). [http://old.fonduri-ue.ro/poat/poat_36.html?proiecte_și_beneficiari_2007-2013]
22. Programul Operațional Capacitate administrativă. Rezultate proiecte finanțate din POCA. [<http://poca.ro/rezultate-proiecte-finantate-din-poca/>]
23. Programul Operațional Regional 2014-2020 în Regiunea Centru. HARTA PROIECTELOR POR 2014-2020 din Regiunea Centru [<http://regio-adrcentru.ro/harta-proiecte/>]
24. Programul Operațional Sectorial Transport. Exemple de proiecte finanțate prin POS-T. [http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Studii/5_Studii_Transport/1_Brosura_TRANS_mar_2011.pdf]



МЛАДЕЖКА
БЕЗРАБОТИЦА

И
ОБРАЗОВАНИЕ

Преходът на младежите в Европейския съюз от образование към пазара на труда

Виктория Иванова

1. Въведение

Младите хора в Европейския съюз (ЕС) продължават да изпитват затруднения при включване в пазара на труда. През 2016 г. повече от 6,3 млн. млади хора (на възраст 15 - 24 години) не са в процес на работа, на образование или на обучение, т.нар. НЕЕТ (Not in Education, Employment or Training), а повече от 4,2 млн. младежи са били безработни (Европейска комисия, 2017).

Завършването на периода на образование следва да бъде момент на подем за младите хора, поради възможността за започване на карьерно развитие, но този преход в днешно време е свързан с несигурност и предизвикателства в непрекъснато променящия се пазар на труда във всяка една от държавите - членки на ЕС. Постоянната заетост на пълно работно време става все по-рядко срещана. Вместо това се увеличава значението на гъвкавите форми на заетост като работа на непълнен работен ден, срочни трудови договори и свободна практика (freelance working) (Plantenga, Remery, Lodovici, 2013).

През 2016 г. равнището на младежка безработица (15 - 24 години) в ЕС е 18,7%, което е значително по-ниско от върховете почти 24% през 2013 г. Разлика между държавите - членки на ЕС, е варираща, като най-висок процент на младежка безработица за 2015 г. и 2016 г. се наблюдава в Гърция и Испания (над 40% по-високи от средните за ЕС-28 нива). Високи нива на НЕЕТ се отчитат в България, Хърватия, Кипър, Гърция, Италия, Румъния - над 15% по-високи от средните за ЕС-28 нива (Европейска комисия, 2017).

Според анализ (2009 Ad hoc module of the EU LFS), разликата между младите мъже и жени при избор на първа работа е доста малка, но жените по-често избират „двойно слабата позиция“ (double fragile position) – временна заетост на непълно работно време. Делът на младежите, започнали, но и напуснали първата си работа в рамките на една година след дипломирането си, е почти два пъти по-висок в сравнение с тези, които са завършили преди 10 години. Приблизително половината от младите хора прекарват периода между дипломирането и първата значима работа, главно безработни и търсещи работа. Този дял е по-висок сред младите жени, отколкото при мъжете, по-специално поради семейни отговорности (Plantenga, Remery, Lodovici, 2013).

Икономическа и финансова криза, през която премина ЕС, и слабото търсене на определени работни места са фактори, водещи до по-малко избрани млади хора за определен вид работа, която са готови да приемат (Eurofound, 2014). По този начин остава значителна група безработни лица. Частната заетост и временните трудови договори са по-често срещани сред по-младите работници, с риск това в някои случаи да „сложи на изчакване“ плановете им за бъдещето или да спре кариерно им развитие в зряла възраст.

Настоящият доклад анализира положението на младите хора в ЕС на пазара на труда, като се съсредоточава по-специално върху прехода от училище към сферата на професионално развитие по отношение на времето, необходимо за започване на първа работа след образование, като същевременно се наблюдава и по-общият преход към възрастта, на която младите хора напускат дома на родителите си. Проучването обръща особено внимание на няколко основни предпоставки: професионалното образование и обучение, подходи и показатели на прехода от училище към първа работа, ролята на семейството и личния живот, избора на професия като различен път на кариерно развитие при младите мъже и жени.

Авторът си поставя за цел да отговори на въпроса: Кои са основните фактори за избора на професионално развитие при младежите в етапа им от образование към пазар на труда? Към него могат да бъдат добавени още няколко подвъпроса: Какви са особеностите на прехода към пазара на труда за младите хора в ЕС? Има ли влияние изборът на образование – продължение ли е то при професионалната реализация? Кои са основните семейни фактори, имащи влияние върху развитието на младите хора? Какви са мерките от страна на Европейския съюз за подпомагане обучението и професионалните решения на младежите?

За целта са разгледани доклади от различни емпирични изследвания на експерти в областта на младежките програми, пазара на труда и равенството между жените и мъжете. Включени са както европейски

статистики за нивата на младежка заетост и безработица, проучвания от европейски служби, занимаващи се с провеждане на младежки политики, така и Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал (EU Strategy for Youth, 2009), Европейска стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (Europe 2020, 2010) и „Младежта в движение“ (Youth on the move, 2010), които да очертаят по-пълна картина на ролята на ЕС като двигател на младежките политики за всички държави членки.

2. Преходът от училище към работа – подходи и индикатори

2.1. Образование и заетост¹

Заетостта на младите хора е ключов аспект за просперитета на Европа. Младите хора представляват важен източник на умения, креативност и динамизъм. По-доброто използване на тези качества би могло да помогне на европейската икономика да расте и да стане по-конкурентоспособна. Въпреки това равнището на младежката безработица остава относително високо, което го превръща в основна грижа за ЕС.

След 18-годишна възраст задължителното образование завършва във всички европейски страни, като към 2013 г. 45% от младите хора (на възраст между 15 и 29 години) са в процес на обучение. Освен това на възраст от 15 години (или 16 г. в Италия, Испания и Обединеното кралство) се отбелязва началото на трудоспособна възраст във всички държави - членки на ЕС. В някои страни младите хора започват да работят много по-рано, отколкото в други, например под формата на летни или студентски работни места. Вземайки под внимание образованието и естеството на заетост, младежите сформират четири основни категории: единствено в образованието; както в образованието, така и в пазара на труда; единствено в областта на заетостта; нито в образование, работа или обучение, т.нар. NEET.

През 2013 г. на равнището на ЕС 78% от младите хора на възраст 15 - 19 години са единствено в сферата на образованието, 11% – в образованието и заетостта, докато само 3,5% от тях са само заети лица. Ситуацията за възрастовата група от 20 до 24 години се различава значително от предходната: процентът на тези, които са само в сферата на образованието, е намалял наполовина (34%), а процентът на заетите лица е 9 пъти по-висок (31%). Процентът на тези, които

¹ Данните в настоящата точка са част от Eurostat statistical book, 2015.

съчетават образование и заетост, се е увеличил на 16%. При възрастовата група от 25 до 29 години най-високият процент (57%) е бил само в заетостта, докато само 8% са били само в образованието. Във всяка една от възрастовите групи на ниво държава съществуват различия между страните - членки на ЕС. Най-висок дял млади хора, които комбинират образованието и заетостта, има в скандинавските държави. Открояват се страни като Дания и Нидерландия, където повечето програми за обучение включват стаж.

На равнище ЕС състоянието на образованието и заетостта на младите хора на възраст 20 - 24 години се е променило през последните 10 години. Докато през 2004 г. процентът на младите хора изключително в заетостта надвишава този на младите хора изключително в сферата на образованието с 10%, през 2013 г. се наблюдава обратното: процентът на тези, които са изключително в образованието, надвишава процента на тези, които са изключително заети, с 2%.

Потенциално всеки вид образование или обучение (формално или неформално) трябва да подобри уменията и работоспособността. Хората, които не са нито в заетостта, нито в образованието и обучението (NEET), често са изключени от пазара на труда и имат по-висок риск да не намерят работа, което може да доведе до бедност или социално отхвърляне. Намаляването на броя на младите хора, които не работят, не са нито в образованието или обучението, е един от най-важните приоритети на ЕС. През 2013 г. 13% от хората на възраст между 15 и 24 години и 30% от хората на възраст между 25 и 29 години представляват NEET. По отношение на отделните държави - членки на ЕС, най-голям процент е регистриран в Гърция (42%), следвана от Италия (33%) и България (32%). Най-ниските проценти са установени в Швеция (9%), Австрия (10%) и Дания, Люксембург и Нидерландия (и трите с 11%). В годините, предхождащи финансовата и икономическата криза, процентът на хората, които не работят, не са в образованието или не се обучават, намалява постепенно, след което това развитие се прообръща.

През 2013 г. на равнище ЕС 25% от жените на възраст между 25 и 29 години спрямо 17% от мъжете на същата възраст са част от NEET. В Гърция представляват почти половината от жените (49%), а най-ниските нива са установени в Швеция (10%), Нидерландия (12%), Дания и Австрия (13%). Най-високата разлика между половете е установена в Чешката република (20%), следвана от Словакия (17%), докато в Испания, Хърватия, Ирландия и Нидерландия разликата между жените и мъжете е по-малка, около 2%. Възможна причина за факта, че повече жени са в групата на NEET, е отгаването им на семейни задължения, водещо до ниска активност на пазара на труда.

2.2. Индикатори при прехода към пазар на труда

В зависимост от организацията на образователните системи, положението на пазара на труда и личния избор, преходът от училище, т.е. формалното образование, към пазара на труда може да има различна продължителност и може да бъде постигнат по няколко начина: някои млади хора преминават директно от образование към пълна заетост, докато за други промяната е по-устойчива, съчетавайки формалното образование и заетостта за определен период. Съществуват три основни показателя за прехода от училище към работа: средна възраст при напускане на формалното образование, средна продължителност на прехода от училище към работа, ниво на заетост след напускане на формалното образование (Eurostat statistical book, 2015).

Първият показател за процеса на преход от училище към работа е средната възраст, на която хората напускат формалната образователна система. В ЕС през 2009 г. средната възраст на напусналите формалното образование през преходните пет години е 21 години. Съществуват различия в държавите - членки на ЕС: от една страна, високото участие във висшето образование води до повишаване на ценностите, от друга - преждевременното напускане на училище води до намаляване на средната стойност. Подобни разлики отразяват характеристиките на националните образователни системи по отношение на продължителността, организацията или образователните практики.

Вторият показател е периодът между излизането от формалното образование и първата значима работа (с продължителност повече от 3 месеца). Средно през 2009 г. младите хора в ЕС имат първата значима работа 6,5 месеца след напускане на формалното образование, като се вземат предвид всички образователни нива (предучилищно, начално и прогимназиално, средно, висше). Нивото на най-висока образователна квалификация има очевидно влияние върху прехода от училище към работа. В ЕС средната продължителност на преходния период към първата значима работа е пет месеца за хора с висше образование, но два пъти по-дълго за хора с по-ниска квалификация (около 10 месеца).

Нивата на заетост след напускане на формалното образование са третият показател при прехода от училище към първата работа. Резултатите в ЕС към 2013 г. са най-високи в северозападните държави и по-ниски в югоизточните. Образователното ниво отново е водещ фактор. Докато в ЕС-27² са заети 84% от младите хора с висше образо-

² Данните са от годините преди 2013 г., когато Хърватия още не е била част от ЕС.

вание, този процент е почти два пъти по-нисък (45%) за хората с най-ниско средно образование.

2.3. Образование и пазарна структура в държавите членки

Gangl (Gangl, 2001) емпирично потвърждава разграничението между вътрешните и професионалните пазари на труда³ (наричани ILM и OLM системи) и институционалните характеристики на образователните системи в ЕС.

В OLM системи като Австрия, Дания, Германия и Нидерландия има по-плавен преход от училище към работа поради високата степен на професионална специализация при образователните квалификации и наличието на система за стажуване или включване на работодателя в разработването на учебни програми в професионалните училища. За разлика от тях, в системите на ILM, като например във Франция и Белгия, също и в южните европейски страни, разпределението на пазара на труда се основава предимно на трудов опит, в резултат на което навлизането на пазара на труда е по-трудно. Gangl идентифицира южните европейски страни като трета група с най-големи трудности при навлизането на пазара на труда, които той приписва на големия дял нискоквалифицирани участници и високи нива на защита на заетостта. Южноевропейската група, с по-ниските си нива на образование и двойните структури на пазара на труда, се характеризира с много млади хора, които преживяват няколко периода на безработица в ранните си кариери. Интересно е, че страни, в които доминират общообразователни системи като Белгия, Франция, Ирландия и Обединеното кралство, предлагат на младите хора по-голям брой трудови стажове в началото на кариерата (Brzinsky-Fay, 2007).

По доклад на Eurofound (Eurofound, 2014) универсалистичният режим в скандинавските страни като Дания и Швеция се характеризира с разширена социална помощ, съчетана с приобщаваща система на образование и система за обучение, предлагаща широка гама от възможности. Като цяло достъпът до образование и до пазара на труда е широко разпространен и фокусът на политиките е върху образованието. Либералният режим в Обединеното кралство и в по-малка степен в Ирландия се характеризира с адаптивна и гъвкава система за образование и обучение, съчетана с отворен и лесен достъп до възможности за заетост, която обаче често се съчетава с високи рискове и нисък достъп до социални помощи. Режимът, ориентиран към зае-

³ Internal and occupational labour markets (ILM and OLM).

ността на континенталните страни като Франция, Германия и Нидерландия, има образователни и обучителни рамки, които са по-селективни и стандартизирани и допринасят за професионалното разделение при социалните позиции. По-малко защитният режим, преобладаващ в средиземноморските страни като Италия, Португалия и Испания, се характеризира с неселективна образователна система, съчетана със схеми за обучение с нисък стандарт. Достъпът до пазара на труда е труден, с високи нива на неформални и несигурни работни места. Ролята на семейството в тези страни е с високи нива на зависимост.

3. Семейството като фактор за развитие при младежите

3.1. Напускане на родителския дом

Заедно с прехода от училище към работа, напускането на родителския дом често се разглежда като един от първите активни преходи към зряла възраст. Той отбелязва случая на започване на собствено домакинство и вземане на собствени финансови решения. Този процес протича със значителни различия във всяка от държавите - членки на Европейския съюз, по отношение на нормите, които се прилагат за съвместно пребиваване между поколенията. Данните показват съществуването на значителни различия. От една страна са южните и източните държави - членки на ЕС, където много поколения домакинства са по-често явление и средната възраст на напускане на родителския дом е 30 или повече години през 2013 г. (при жените – до 30 г., а при мъжете – до 35 г.). От друга страна са северните и западните държави членки, където децата са по-склонни да напускат семейството си, за да живеят сами (или с друг), средната възраст е до 23 години (при жените до 21 години, а при мъжете до 23 години) (Eurostat statistical book, 2015).

Средностатистическият млад човек в Дания се премества извън родителското жилище на около 20 години, може да живее сам за няколко години преди да заживее с партньор и решава да има дете точно преди навършване на 30 г. (35 г. за мъжете). В повечето случаи той или тя може да има малко трудности при преминаването от образование към заетост, поради по-ранно настъпилите отговорности при самостоятелния начин на живот. Средностатистическият млад човек в Италия заживява самостоятелно на около 30 години, като най-често заедно с партньор. Възможно е той или тя да имат повече трудности при намирането на стабилна работа след напускане на образованието си,

поради известно спокойствие от родителската подкрепа, което за начало често води до избор на краткосрочна и нископлатена работа. В следствие на това отлагат създаването на семейство до средата на 30-те години (Eurofound, 2014).

Различни фактори оказват влияние върху възрастта при напускане на родителския дом. Сред най-важните фактори е продължителността на времето, прекарано в образованието, но и липсата на финансови ресурси за самостоятелно живеене и липсата на достъпни жилища (Eurostat, 2010). Важността на факторите варира в различните страни.

Изследване на Iacovou (2010), обхващащо държавите - членки на ЕС, показва, че младите хора с по-високи доходи от собствените си семейства напускат семейството си по-рано във всички страни, но тази връзка е особено изразена в скандинавските и северозападните страни в сравнение с източните и южните страни. Това изглежда е свързано със социалната норма, която насърчава ранно напускане на родителския дом. Друг важен фактор е доходът на родителите. Интересното е, че в скандинавските и северозападните страни родителите с по-високи доходи подпомагат децата си при напускане на дома, докато в южните страни и някои от източните страни родителите използват по-високите си доходи, за да забавят заминаването на децата от дома. Констатациите на Iacovou (2010) са потвърдени от националните доклади. В източните държави - членки на ЕС, и двете норми, както и ниското наличие на средства за жилище, подтиква младите хора да останат при родителите си. В Словашката република напускането на дома е тясно свързано с брака и родителството.

През последните десетилетия съществува известна тенденция на отлагане както по отношение на намиране на работа, така и при създаване на семейство или излизане от родния дом. Преходите за младите стават все по-малко стандартизирани и все по-сложни и продължителни. От една страна има основания да се смята, че това отлагане е положителен знак за напрежка на обществото - в днешно време има по-малко детски и юношески труд, както и намаляване на раждаемостта в тийнейджърска възраст. Много млади хора се отдават на това да търсят и намират най-подходящия партньор пред това да бъдат родители в по-ранна възраст. От друга страна, съществуват нежелани забавяния, като например продължителен период на търсене на работа, което може да доведе до невъзможност на младите за собствено домакинство или стлагане на родителство, поради липса на финансова стабилност. Това нежелано отлагане на независимостта на младите хора представлява предизвикателство не само за техните родители, често носещи изцяло финансовата тежест, но и за демографското развитие в ЕС (Eurofound, 2014).

3.2. Преместване с партньор и създаване на семейство

Някои млади хора могат да напуснат гома си, за да живеят сами, като предприемат по-наматашна стъпка към зряла възраст, но други правят това, за да влязат в партньорство и в крайна сметка да създават семейство. Резултатите за този избор отново са подобни с идентифицираните за напускане на родителския дом – с различни модели за скандинавските и западните страни в ЕС, от една страна, и южните и източните страни, от друга. Докато във Финландия например 50% от младите хора живеят с партньор на възраст 21 години за жените и 24 за мъже, същото важи и за младите италианци на възраст 29 години за жените и 34 за мъжете (Eurostat, 2010). Данните показват, че младите хора в Северна Европа живеят сами няколко години преди да заживеят с партньор. Тенденцията в Швеция, Дания и Нидерландия е разлика от най-малко четири години за жените и пет години за мъжете между напускане на гома и съвместен живот с партньор.

От друга страна, напускането на гома и партньорството са две събития, които често се сближават в южните и източните страни – около две или по-малко години. В някои страни младите хора започват партньорство, преди да напуснат родителския дом. Това е особено често срещано в България, Полша и Румъния.

Посочено е, че създаването на семейство и ставането на родител е традиционно последното събитие в прехода към зряла възраст (Corijn and Klizjing, 2001). В днешно време това не винаги е така и традиционната последователност на напускане на родителския дом, брак и накрая родителство понякога е обърната. Например, има голямо увеличение на раждането на неженени родители, които понякога се женят след това събитие. В обобщение, в повечето европейски страни младите хора отлагат родителството (Eurofound, 2014).

3.3. Влияние на родителите

Когато говорим за младежите и тяхното вземане на решения относно образование, напускане на родителския дом или избор за включване на пазара на труда, основен фактор е родителската намеса. Чрез съвети, насоки и личен пример родителите формират у децата си желанието и стремежите за бъдещото им развитие.

В интервю (Cedefop, 2018) Arja Krauchenberg, председател на Европейската асоциация на родителите, казва, че именно влиянието на родителите е наг това на училищата и то сформира бъдещия избор на кариера при младежите. Според Krauchenberg „трябва да има обу-

чение за учители, за директори, но също и за родители“, именно защото „нищо в училищата не може да противодейства на това, което родителите правят у дома – влиянието им е много по-голямо“.

В подкрепа на тезата, че родителите имат широко влияние при избора на образование при младежите, е създадено и проучването на Lindemann и Gangl, 2018. Техният анализ показва, че безработицата на родителите, особено безработицата на бащата, оказва силно отрицателно въздействие върху образователните решения на децата, дори в благоприятна институционална среда като Германия. Установяват, че бащинската безработица намалява вероятността учениците да получат висше образование и увеличава шанса те да продължат професионалното си обучение, също поради отдавна установената и високо оценена система на професионално образование в Германия, която позволява плавен и предвидим път на пазара на труда за младежите. Проучването показва, че не финансовите ограничения са сред причините за въздействията между поколенията в Германия, а други последици от безработицата – образователните очаквания, нивата на семейния стрес или чувството на икономическа несигурност.

4. Различия между избора при младите жени и мъже

Около половината от студентите в ЕС завършват в две основни области на образованието. Почти една четвърт (24%) завършват дисциплини в областта на науката, технологиите, инженерните науки и математиката (STEM⁴) и повечето от тях са мъже. Например в областта на информационните комуникации и технологии (ИКТ) жените представляват едва 17% от завършилите в ЕС. България е единственото изключение, където 41% от завършилите ИКТ са жени. Пет гържави⁵ имат балансирано съотношение между половете на завършилите STEM в областта на висшето образование, но нито една страна не е постигнала баланс между половете в професионалното образование.

Другата голяма област на изследване е образованието, здравеопазването и благосъстоянието (EHW⁶), където са заети една пета (19%) от всички завършили в ЕС. В цялост, тук жените заемат много по-голям процент. Средно мъжете съставляват 23% от завършилите EHW и този дял е дори по-нисък в професионалното образование (16%).

⁴ STEM - science, technology, engineering and mathematics.

⁵ Естония, Италия, Полша, Португалия и Румъния.

⁶ EHW - education, health and welfare.

Причините за тази сегрегация⁷ до голяма степен се свеждат до стереотипите, свързани с пола, които влияят върху избор на предмета и кариерни стремежи за момичета и момчета. Сблъсъкът със социалния натиск от страна на родители, връстници или учители довежда до затвърждаването на традиционните очаквания към пола. Тези стереотипи възпират избирането на предмети, които са нетипични за единия или другия пол. Например, прегразсъгъците за способността и годността на мъжете да учат и работят в образованието или да имат професии, свързани с грижи, са до голяма степен отговорни за сегрегацията в тези области на обучение. (European Institute for Gender Equality, 2018)

Според доклад на Lodovici и Patrizio (Lodovici and Patrizio, 2013) младите жени са средно по-образовани от младите мъже – през 2011 г. висшето образование достига 39,7% при жените на възраст между 25 и 34 години и 30,4% при мъжете. Младите жени също са по-малко склонни да напуснат образованието и обучението. Въпреки това те често избират области на обучение, които могат да доведат до по-ниски нива на заетост. Младите мъже са по-склонни да завършат професионално образование, което според едно от проучванията на Cedefop (Cedefop, 2012) води до по-добри резултати на пазара на труда, отколкото общото образование. Нагласите сред мъжете към образованието като цяло са по-малко положителни, отколкото сред жените, които по-често биха приели повишаване на образователната си квалификация (Stark, 2013). Мъжете са склонни на подобряване на професионалната си квалификация чрез обучения, ако това се наложи в процеса им на работа.

5. Политики на ЕС за подпомагане на прехода от обучение към пазар на труда

5.1. Стратегия на Европейския съюз за младежта (EU Youth Strategy)

През 2009 г. Съветът одобри обновена рамка за европейско сътрудничество по въпросите на младежта (2010 - 2018 г.) – „Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал“. Чрез сътрудничество и обмен на добри практики обновената рамка си поставя две общи цели:

- създаване на повече равни възможности за всички млади хора в областта на образованието и на пазара на труда,

⁷ Сегрегация по пол - доминиране на жени или мъже в определена област на обучение или работа.

- насърчаване на активна гражданска позиция, социално приобщаване и солидарност на всички млади хора.

Отвореният метод на координация подкрепя изпълнението на стратегията, която трябва да създаде благоприятни условия за младите хора да развиват своите умения, да реализират своя потенциал, да работят и да участват активно в обществото. В тази рамка статистиката за младежта е основен инструмент за подпомагане на разработването на политики, основани на доказателства, в различните области, обхванати от стратегията.

5.2. Стратегията „Европа 2020“

Стратегията „Европа 2020“, приета през юни 2010 г., засилва акцента върху младите хора чрез три подсилващи се взаимно приоритета:

- интелигентен растеж: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- устойчив растеж: насърчаване на по-екологична и по-конкурентноспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- приобщаващ растеж: стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

Стратегията „Европа 2020“ включва редица конкретни инициативи (‘Youth on the move’ and ‘An agenda for new skills and jobs’ (COM(2010) 682), които да подкрепят младите хора в намирането на работни места. Качественото образование и обучение, успешната интеграция на пазара на труда и повишената мобилност са от ключово значение за разгръщане на целия потенциал на младите хора и постигане на целите на стратегията „Европа 2020“.

5.3. Младежта в движение (Youth on the move)

„Младежта в движение“ (Youth on the move, 2010) представя рамка от политически приоритети за действие на национално и европейско равнище за намаляване на младежката безработица чрез улесняване на прехода от училище към работа. Качественото образование и обучение, успешната интеграция на пазара на труда и по-голямата мобилност на младите хора са ключът към разгръщането на потенциала им и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Особено внимание се отделя на ролята на публичните служби по заетостта, като се насърчава схемата за гарантиране на младежта (Youth Guarantee scheme), за да осигури всички млади хора да са в сферата на

работа, в образованието или в обучение, създавайки европейски монитор за свободните работни места (European Vacancy Monitor) и подкрепяйки младите предприемачи.

6. Заключение

Разглеждайки темата за прехода от образование към първа работа на младежите в ЕС, стигаме до извода, че този преход е повлиян от редица фактори. От една страна има дълбоки различия на териториална основа – северни и южни, западни и източни държави членки. Северозападните се характеризират с по-плавния преход, по-ранно излизане на младежите от родния дом и по-високи степени на справяне, комбинирайки образование и заетост. Югоизточните попадат сред по-трудно развиващите младежки политики, по-висока безработица и нива на НЕЕТ, по-късно излизане от дома на родителите и с видимо по-нисък процент на свързаност между образование и професионална сфера.

От друга страна се появяват и големи различия в процентните пунктове при жените и мъжете. При жените на възраст между 25 и 29 години съществува по-голям процент на такива, които не са нито в заетостта, нито в образованието и обучението. При тях също се наблюдава и по-ранното напускане на родителския дом, с поне 2 години разлика от мъжете във всички страни на ЕС, което се запазва като тенденция и при преместването с партньор и създаването на семейство. Най-големи различия са срещани в избора на висше образование. За ЕС по-висок е процентът мъже, решили да се обучават в областта на науката, технологиите, инженерните науки и математиката (STEM), а жените водят в сферата на образованието, здравеопазването и благосъстоянието (ЕНВ). Тази сегрегация е свързана пряко със социалните стереотипи за определения пол, натиск или очакванията на семейството.

Откриха се няколко типа особености за прехода на младежите към пазара на труда. Според образованието и заетостта, младежите формират четири основни категории: единствено в образованието; както в образованието, така и в пазара на труда; единствено в областта на заетостта; нито в образование, работа или обучение, т.нар. НЕЕТ. Някои млади хора преминават директно от образование към пълна заетост, докато за други промяната е по-устойчива, съчетавайки формалното образование и заетостта за определен период. Средната възраст при напускане на формалното образование, средната продължителност на прехода от училище към работа и нивото на заетост след напускане на формалното образование са основни показатели за прехода от училище към заетост.

Влиянието, което оказва изборът на образование, има най-видими резултати при професионалната реализация на младите жени и мъже. При жените най-често изборът е в областта на образованието, здравеопазването и благосъстоянието, а при мъжете – в науката, технологиите, инженерните науки и математиката. Младите жени са средно по-образовани от младите мъже, но в същото време те често избират области на обучение, които могат да доведат до по-ниски нива на заетост. Младите мъже са по-склонни да завършат ориентирано към професионалното образование, което води до по-добри резултати на пазара на труда.

Основни семейни фактори за развитието на младите хора са възрастта на напускане на родителския дом, заживяването с партньор и създаването на семейство и влиянието на родителите по форма на материален статус, заетост и лично отношение. В южните и източните държави - членки на ЕС, където съжителството между много поколения домакинства са по-често явление, средната възраст на напускане на родителския дом е 30 или повече години. Докато в северните и западните държави членки децата са по-склонни да напускат семейството си, за да живеят сами (или с друг) в по-ранна възраст.

Мерките от страна на ЕС за подпомагане обучението и професионалните решения на младежите са съсредоточени в три основни програми: „Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал“ (EU Strategy, 2009), стратегията „Европа 2020“ (2010) и „Младежта в движение“ (Youth on the move, 2010). Чрез тях се цели интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж за повече равни възможности в образованието и пазара на труда и насърчаване на активна гражданска позиция и солидарност на всички млади хора.

Библиография:

1. Brzinsky-Fay, C. (2007). Lost in transition? Labour market entry sequences of school-leavers in Europe. *European Sociological Review*, Vol. 23, No. 4, pp. 409-422.
2. Cedefop (2012). From education to working life, The labour market outcomes of vocational education and training.
3. Cedefop (2018). Skillset and match. Cedefop's magazine promoting learning for work, Publications Office of the European Union, Luxembourg, issue 14, pp. 9.
4. Commission of the European communities (2009, April 27). An EU Strategy for Youth - Investing and Empowering. Brussel, Belgium.
5. Corijn, M. and Klijzing, E. (2001). Transitions to adulthood in Europe. Springer, Dordrecht and London.

6. Discover EU's Role. [https://ec.europa.eu/youth/policy_en]. Last update: 25/01/2019.
7. Eurofound (2014). Mapping youth transitions in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
8. European Commission. Youth employment. [<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>]. 2016.
9. European Commission (2010, March 3). EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussel, Belgium.
10. European Commission (2010). Youth on the Move - An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
11. European Institute for Gender Equality (2018). Study in the EU: set apart by gender. Retrieved from <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/youth>.
12. Eurostat Statistical book (2015). Being young in Europe today. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
13. Gangl, M. (2001). European patterns of labour market entry: A dichotomy of occupationalized versus non occupationalized systems?. *European Societies*, Vol. 3, No. 4, pp. 471-494.
14. Iacovou, M. (2010). Leaving home: Independence, togetherness and income. *Advances in Life Course Research*, Vol. 15, No. 4, pp. 147-160.
15. Lindemann, K. and Gangl, M. (2018). The Intergenerational Effects of Unemployment: How Parental Unemployment Affects Educational Transitions in Germany. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin*, pp. 26-29.
16. Lodovici, M. S. and Patrizio M. (2013). The conditions of unemployed young women and men in the European Union. *Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)*, Italy.
17. Plantenga, J., Remery, C. and Lodovici, M. S. (2013). Starting Fragile Gender Differences in The Youth Labour Market, final report.
18. Stark, A. (2013). Effects of educational attainments on employability: Do young women have an advantage compared to young men?. Sweden.

Влияние на образователната система върху икономическото развитие (на примера на Гърция и Финландия)

Надя Харалампиева

Европейският съюз (ЕС) е обединение от държави, които се различават по много критерии, но тяхната обща цел е мир, икономически просперитет и осигуряване на по-висок жизнен стандарт на европейските граждани. Ключов източник за постигане на тази цел е човешкият капитал – работната сила, формирана чрез образованието, която в дългосрочен план ще се отразява върху икономиката, както на съответната държава членка, така и на общността като цяло. Образованието играе все по-важна роля от гледна точка на динамично променящия се пазар и конкуренцията в световен план (Нейчева, 2012).

От правна гледна точка всяка държава - членка на ЕС, притежава обща компетентност да провежда политики в областта на образованието и професионалното обучение, тоест тя носи отговорността за ефективното образование на своите граждани. Ролята на ЕС е да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки (чл. 6, ДФЕС), което значи, че общността не притежава правомощия да изисква хармонизиране на националните законодателства в областта. Основна цел е страните да предприемат сходни действия, доколкото е възможно, тъй като се сблъскват с едни и същи трудности и предизвикателства, а именно застаряващо население, дефицит на умения сред работната сила, конкуренция в световен мащаб и образование в ранна детска възраст (Европейски парламент, 2018).

Имайки предвид подкрепящата компетентност на ЕС в областта, логично е да се направи заключение, че става дума за многообразие от

образователни модели в рамките на Съюза. Това само по себе си води до различни отражения върху икономическите показатели на държавите членки. В тази връзка авторът си поставя за цел да направи сравнителна характеристика на отраженията на два различни образователни модела върху икономиките на две държави членки, за да докаже коя от двете системи е по-благоприятна за икономическото развитие на дадената страна. Първата страна, която ще бъде изследвана е Финландия, поради метаморфозата, която претърпява чрез провеждането на редица реформи и днес образователна ѝ система многократно е давана за пример и води световните класации за успеваемост. Финландският модел е във висока степен автономен и отворен поради факта, че образователната програма на всяко едно отделно учебно заведение е различна и не подлежи на контрол от държавен орган. Няма класации на училищата, защото се смята, че всички те предлагат еднакво, достатъчно високо качество на образование и произвеждат еднакво добри кадри, които след това успешно да стъпят на пазара на труда като конкурентоспособни граждани. Училищата получават само препоръки, а учебният материал е по преценка на отделния преподавател, като се залага основно на знания и умения, които биха били от полза на учениците за в бъдеще, след като се дипломират. Затова и процесът, и взаимоотношенията „учител – ученик“ се градят основно на доверие, а домашните и изпитването, било то устно или писмено, са сведени до минимум. Образователната система на Финландия е отражение на социално-икономическата реалност в страната. Регулярно се провеждат изследвания доколко образованието отговаря на промените в обществото и при необходимост се провеждат реформи (Н. Киреева).

Втората държава членка, която ще бъде част от изследването, е Гърция – страна от Югоизточна Европа, чийто образователен модел, за разлика от този на Финландия, е силно централизиран и се залага на по-традиционни методи, тоест учебните заведения биват управлявани и контролирани от Министерството на националното образование и религиите, като то определя учебна програма, план, изпити и пр.

Финансирането на формалните образователните системи и на двете страни е чрез държавни средства, като са включени дори транспорт, храна и учебни материали за учениците. И двете страни участват активно в програми, свързани със системите на образование и обучение на Европейския съюз, които са ориентирани към неформалното обучение, с цел да се запълнят пропуските от формалното такова, там, където ги има, също така и да се награждат допълнително знания и умения у европейските граждани. Сходство се открива и при малкия брой частни училища и в двете държави членки.

За да се открият разликите в зависимостта „образование – икономика“ между двете държави членки, авторът ще разгледа следните аспекти:

- феноменът на преждевременно напускане системите за образование и обучение – резултатите на Финландия и Гърция;
- младежка безработица – какъв е процентът на незаемите млади хора и какви мерки биват предприети?

Авторът на това изследване си поставя за цел чрез изследването на посочените индикатори да отговори на въпроса кой от двата модела образователна система е по-благоприятен за икономическото развитие и по този начин да докаже, че колкото по-отворена е една образователна система, толкова по-добри резултати оказва тя върху икономиката на дадената държава членка.

1. Феноменът на преждевременно напускане системите за образование и обучение – резултатите на Финландия и Гърция

През 2010 г. държавите - членки на ЕС, приемат предложената от Европейската комисия (ЕК) стратегия за следващото десетилетие „Европа 2020“, целяща преодоляване на финансовата криза и повишаване конкурентоспособността на Европа в световен план чрез интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в различни области, като една от тях е образованието (ЕК, Брюксел, 2010). На база на тази стратегия се изготвя проект за сътрудничество чрез обмен на практики между страните членки в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“). В този проект биват заложили 4 цели, с помощта на които всеки отделен гражданин би могъл да развие своя собствен потенциал и по този начин да бъде осигурен просперитетът както на всяка страна, така и на ЕС в цялост. Общите цели са превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност, подобряване на качеството и ефективността на образованието и обучението, утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско участие, разгръщане на творчеството и иновациите, включително предприемачеството, във всички степени на образованието и обучението.

Първата задача е да проследим единия от заложените целеви показатели и резултатите на двете страни (Финландия и Гърция), а именно „делът на преждевременно напусналите системите за образование и обучение на възраст 18 - 24 години да бъде сведен под 10 %“. Изследваният показател е от изключителна важност за икономическото развитие на всяка една страна, тъй като въпросното преждевременно

напускане на образователната система би довело до последващи негативни резултати като безработица, социално изключване и бедност. Затова и Европейският съюз се заема с разрешаването на този проблем и подпомага гържавите членки да сведат до реалистичен минимум броя на децата, които преждевременно напускат образователната система. Реалистичен минимум, а не изцяло, поради факта, че причините за тези действия биват породени от различни фактори, които не винаги биха могли да бъдат преодолени на институционално ниво. Феноменът е комплексен и е резултат от комбинация на негативни лични, социално-икономически или образователни фактори. Понякога е предизвикан от несправяне с учебния материал, негативни преживявания в училище и др.

Изследвайки показателите на двете страни авторът ще се опита да докаже, че колкото по-голяма автономност и свобода се предоставя на отделните образователни единици, толкова по-добре самата страна се справя с феномена на преждевременно напускащите образование и обучението, тъй като, както вече изяснихме, отделните случаи са строго индивидуални и е необходимо мерките за справяне да се вземат на най-ниско ниво, т.е. в училищата, за да бъдат възможно най-релевантни.

Таблица 1. Преждевременно напуснали системите на образование и обучение. Възрастова група 18 - 24 (Евростат, 2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Европейски съюз	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11,0	10,7	10,6
Гърция	14,4	14,2	13,5	12,9	11,3	10,1	9,0	7,9	6,2	6,0
Финландия	9,8	9,9	10,3	9,8	8,9	9,3	9,5	9,2	7,9	8,2

Данните в приложените таблици представят последното изследване на Евростат от 11.10.2018 г. относно преждевременното напускане на системите на образование и обучение. Представени са средните резултати на Европейския съюз, Финландия и Гърция по години (от 2008 г. до 2017 г.) според пола. От таблица 1, представяща средните за страните резултати, може да се направи заключение, че процентите на преждевременно напусналите финландски граждани са постоянни с малки изменения. Също така се забелязва, че този показател за Финландия е бил под 10% дори преди приемането на стратегията „Образование и обучение 2020“. Единственото надвишаване на заложените проценти е през 2010 г. и се изразява в 0,3%. Най-ниският изчислен среден резултат е през 2016 г. – 7,9%.

Ситуацията в Гърция е по-различна от гледна точка на факта, че нейните средни резултати преди стратегията са били с близо 5% по-високи от заложеното в момента. След 2010 г. обаче се забелязва тенденция на силно намаляване, като от 14,4% през 2018 г., през 2017 г. са измерени 6,0%. С тези резултати Гърция е обявена от Европейската комисия за една от държавите с най-голям прогрес в областта за периода 2014 - 2017 г.

Таблица 2. Преждевременно напуснали системите на образование и обучение. Възрастова група 18 - 24. Мъжки пол (Евростат, 2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Европейски съюз	16,7	16,1	15,8	15,3	14,5	13,6	12,7	12,4	12,2	12,1
Гърция	18,0	17,9	16,4	15,9	13,7	12,7	11,5	9,4	7,1	7,1
Финландия	12,1	10,7	11,6	11,2	9,8	10,4	11,9	10,6	9,0	9,5

Таблица 3. Преждевременно напуснали системите на образование и обучение. Възрастова група 18 - 24. Женски пол (Евростат, 2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Европейски съюз	12,7	12,3	11,9	11,5	10,9	10,2	9,6	9,5	9,2	8,9
Гърция	10,6	10,5	10,6	10,0	8,9	7,5	6,6	6,4	5,3	4,9
Финландия	7,7	9,0	9,0	8,4	8,1	8,3	7,2	7,9	6,9	6,9

Разглеждайки таблица 2 и таблица 3, които изразяват резултатите съответно на преждевременно напуснали системите мъже и жени, може да се отчете, че броят на представителите от мъжки пол е по-голям и в двете страни. През 2017 г. и двете държави членки са в нормата под 10% и за двата пола.

От представените данни от Евростат може да се направи заключение, че Финландия от 2008 г. насам не е имала проблем с броя на преждевременно напусналите системите на образование и обучение. Нейните показатели са приемливи както преди началото на стратегията „Европа 2020“, така и при нейното осъществяване, което би могло да се дължи на изначално по-отворения ѝ модел образователна система. Гърция, от своя страна, е имала завишени проценти в тази област, но след 2010 г. тя показва едни от най-добрите резултати за целия Европейски съюз, което доказва ефективността на заложената стратегия, както и стремежа на гръцката образователна система да следва

примера на останалите страни, като поетапно реформира образователния си модел, залагащ на по-традиционни методи. Не се изключва възможността от влияние и на други странични фактори.

2. Младежка безработица – какъв е процентът на незаемите млади хора и какви мерки биват предприети?

Преждевременното напускане на системите за образование и обучение са един от факторите, предизвикващи втория феномен, който ще бъде разгледан в доклада, а именно младежката безработица. Тя е един от основните проблеми на съвременната социално-икономическа действителност в ЕС. Това е показател за свиването на човешкия капитал, което заплашва икономическото развитие на Съюза. Колкото по-високи нива на своето образование достигат гражданите, толкова повече възможности за кариерно развитие си осигуряват и толкова по-успешен е преходът между образованието и намирането на работа. Изследванията сочат, че процентите на безработица спадат в зависимост от нивото на завършено образование (Евростат, 2017). Затова следващата задача, която авторът си поставя, е да анализира показателите и на двете страни във връзка с младежката безработица и до каква степен Финландия и Гърция се справят с друг индикатор, заложен в стратегията „Образование и обучение 2020“, а именно дялът на работещите дипломирани лица (на възраст 20 - 34 години, които са завършили най-малко гимназиален етап на средното образование преди 1 - 3 години) да бъде поне 82%. По този начин ще бъде доказано, че колкото по-гъвкави и целенасочени мерки предприема даденото правителство за справянето с този феномен, толкова по-благоприятни ефекти биват отчитани.

Гърция е една от страните, които са силно засегнати от икономическата криза, което дава отражение и върху процентите на младежка безработица. Нивата на заетост на младите хора на пазара на труда в страната са едни от най-ниските в сравнение с останалите държави членки. Силно централизираната образователната система, която залага на по-традиционни методи, не съумява да отговори на динамиката и нуждите на бизнеса. Острата необходимост от висококвалифицирани кадри остава неразрешена, тъй като повечето квалифицирани граждани предпочитат да заминат в друга по-развита държава, от една страна, и от друга страна, новообучените трудно биха достигнали нужните нива на трудоспособност и производителност, за да запълнят липсите. За справянето с този феномен се предприемат редица мерки, които частично притъпяват проблема. Камо пример за това е осъществяването на национални програми, финансирани с помощта на Европейските структурни фондове, също и Общността инициатива за равенство, финансирана чрез Европейския социален фонд

и някои местни организации, чиято дейност е свързана с преквалификация и обучение (Annie Tubadji, 2012)

Финландия също е засегната от финансовата криза и нивата на младежка безработица във възрастовата група между 15 и 29 години се покачват в периода между 2008 и 2009 г. – от 7,7% на 9,9% (Евростат, 2018). Въпреки че икономиката на страната успява с бързи темпове да преодолее негативните ефекти от кризата чрез редица мерки за стабилизиране, при нивата на безработица се забелязва забавяне. Правителството предприема серия от мерки, целящи във възможно най-кратък срок да се осъществи преходът към пазара на труда на младите граждани, които са завършили своето образование, и да бъдат насърчени тези, които не са в образователната система, да получат квалификация. Предприетите действия за контрол върху младежката безработица са основно в посока предотвратяване на пасивността у младите хора. Една от основните инициативи е програмата „Sanssi card“, която дава възможност на скоро дипломирали се лица под 25 години да започнат временна работа срещу субсидирано заплащане. Също така търсещите работа са подпомогнати чрез различни методи за информирани. Тези граждани изготвят личен план за търсене на работа с помощта на експерти, които им предоставят информацията, която е необходима за изграждане на кариерна ориентация и подбор на най-подходящо занятие за всяко отделно лице. Друг пример, който може да бъде приведен, е фактът, че на необразованите безработни лица се предоставя възможност да започнат работа и чрез нея да натрупат необходимите знания и опит, с помощта на които да бъдат конкурентоспособни на пазара на труда. Предоставя се и безплатно професионално образование за безработните, които са били съкратени от работните си места (Helka Hytti, 2011).

Таблица 4. Млади хора, които не са заети нито на пазара на труда, нито в системите за образование и обучение. Възрастова група 15 - 34 години (Евростат, 2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Европейски съюз	14,2	15,9	16,4	16,6	17,1	17,2	16,6	16,1	15,6	14,7
Гърция	16,6	17,5	20,4	25,0	29,1	30,8	29,5	27,1	25,6	24,2
Финландия	9,8	11,9	11,5	11,1	11,5	12,1	12,9	13,1	12,7	12,4

И в двете държави членки – Гърция и Финландия, проблемът с младежката безработица може да бъде разпознат, но в различни измерения. Основният въпрос е доколко са ефективни мерките, които биват предприети за справяне с проблема. Имайки предвид данните за двете

страна, може да бъдат направени изводи на база процентното съотношение на младите граждани на възраст между 15 и 34 години, които не са нито в системите на образование и обучение, нито са заети на работна позиция. От Таблица 4 става ясно, че проблемът в Гърция е много по-голям, отколкото във Финландия, тъй като, на първо място, процентите за страната от 2008 г. насам са винаги над средните за Европейския съюз. На второ място, най-важното заключение е, че всички предприети мерки и инструменти, въпреки финансирането от страна на ЕС и гържавата, се оказват неефективни поради факта, че процентите на млади граждани, които не са заети нито на пазара на труда, нито в системите на образование и обучение, остават сравнително високи. От 2008 до 2013 г. се забелязва рязко покачване с 14,2%. От тогава до 2017 г. (24,2% спрямо 14,7% средно ниво за ЕС) се отчита постепенен спад, но все още незадоволителен.

Във Финландия процентите също претърпяват определено нарастване, като през 2008 г. са отчетени 9,8%, а през 2017 г. – 12,4%. Най-високи са през 2015 г., когато достигат 13,1%. Въпреки това в сравнение със средните нива за Европейския съюз Финландия поддържа по-ниски проценти, независимо то предизвикателствата. Относно ефективността на използваните мерки за справяне с младежката безработица, може да бъде направено заключение, че те не успяват да намалят нивата, а само ги задържат, каквато ситуация се наблюдава в Гърция. Целта за преодоляване на пасивността у гражданите и насърчането на тяхната активност за получаване на необходимата квалификация, с която по-късно да повишат своята конкурентоспособност на пазара на труда, може да бъде счестена за успешна. В стратегията „Образование и обучение 2020“ се залага цел, според която минимум 15% от гражданите на всяка отделна държава членка във възрастовата група между 25 и 64 години трябва да бъдат ангажирани във формално или неформално обучение. Финландия постига 27,4% през 2017 г., което я поставя на второ място спрямо останалите страни след Швеция с 30,4% (Европейска комисия, 2018).

**Таблица 5. Нива на заетост на младите хора,
които не са в системите на образование и обучение.
Възрастова група: 15 - 14 години (Евростат, 2017)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Европейски съюз	76,5	72,5	71,4	71,3	70,1	69,7	70,4	71,5	73,0	74,7
Гърция	64,7	61,6	54,6	47,0	38,7	36,3	39,5	41,3	45,0	47,5
Финландия	78,2	73,9	76,1	75,4	77,4	75,3	72,5	74,1	73,8	74,5

Таблица 5 представя данните на Финландия и Гърция, както и средните за Европейския съюз по заложения индикатор в стратегията „Образование и обучение 2020“, като целта е всяка отделна държава членка да постигне дял на работещите дипломирани лица (на възраст 20 - 34 години, които са завършили най-малко гимназиален етап на средното образование преди 1 - 3 години) поне 82 %. Ясно се откроява разминаването в процентите на двете страни, особено последните няколко години. През 2017 г. нивото на заетите млади граждани в Гърция е едва 47,5%, докато във Финландия е 74,5% при средно 74,7% за Европейския съюз. Това е разлика от 27% между двете страни, която за пореден път затвърждава сериозността на проблема в Гърция. Въпреки високия процент, Финландия е под средното ниво за ЕС с 0,2% за 2017 година и все още не е достигнала изискуемата граница от 82%.

От данните за двете държави членки може да бъде направено заключение по втория изследван индикатор, а именно нивата на младежка безработица. И двете страни считат проблема за приоритетен и предприемат различни действия за справяне с него. При все това от разгледаните данни стана ясно, че младежката безработица е много висока в Гърция, действията са неефективни и страната не съумява да овладее проблема. Не бива да се пренебрегва фактът, че тези нива са краен резултат от общото икономическо състояние на страната, но пропуските във формалното образование са един от основните фактори. Финландското правителство, от друга страна, осъществява разнообразни действия и успява да гържи процентите на младежка безработица в приемливи граници, въпреки че все още не е постигнат удовлетворяващ краен резултат, особено в сравнение с някои други държави - членки на ЕС.

Заключение

Чрез анализирането на двата заложи индикатора, а именно резултатите на Гърция и Финландия при справянето с проблема на преждевременно напускащите системите на образование и обучение граждани и ефективността на мерките, които двете страни предприемат за справянето с младежката безработица, настоящото изследване стигна до следните изводи:

1. През последното десетилетие Финландия не е била заплашена от негативните ефекти на преждевременно напускане на системите на образование и обучение, а Гърция постига положителни резултати.
2. Въпреки факта, че Финландия все още не е достигнала процентите, които са заложи в стратегията „Образование и обучение

2020“, нейните действията за справяне с младежката безработица могат да бъдат категоризирани като успешни. От друга страна, Гърция се проваля в осъществяването на своите мерки, които в крайна сметка се оказват неефективни. Нивата на младежка безработица са високи и има много какво да се желае в посока подобряване на заетостта на младите.

От всичко, което бе изложено дотук, може да бъде направено заключение, че финландската образователна система има по-благоприятни ефекти върху икономическото развитие на страната, като успява да предотвратява негативни влияния каквито са преждевременното напускане на системите на образование и обучение и младежката безработица. Гърция, от своя страна, въпреки положителните резултати в някои области, не успява да отговори на нуждите на младите и да реализира предприетите мерки по възможно най-ефективен начин. Тъй като образователният модел е силно централизиран, едновременно както за всички училища, така и за всички ученици, той не съумява да допринесе адекватно за изграждането на достатъчно конкурентно и трудолюбиво младо поколение, което да работи в полза на повишаване на икономическите показатели на страната.

Финландия предоставя на своите млади граждани широк спектър от възможности, които допринасят за развитието им в образователен и карьерен аспект. Карьерната ориентация е добре развита с помощта както на образователните институции, така и на бизнеса, които предоставя възможности за работа на младите, чрез които да придобият знания и умения в различни области. Поради гъвкавостта и лесната приспособимост на образователната система към социално-икономическата действителност в страната, нуждите на младите много по-лесно и ефективно биват разпознавани и посрещани във възможно най-кратък период, което е плюс към икономическия просперитет на страната.

Чрез проведените сравнителни анализи на образователните модели на двете държави членки би могла да бъде отправена препоръка към страните в Европейския съюз с оглед на все по-динамично променящия се световен пазар и нарастването на конкуренцията, а именно, че ключът към това една образователна система да отговаря пряко на нуждите на бизнеса е да осигури необходимата автономност на отделните образователни единици. От друга страна, имайки предвид икономическия просперитет като всеобща европейска цел, както и многообразието от образователни модели, от основно значение е държавите членки да се възползват от подкрепящите компетенции на ЕС и да следват положителните практики, за да се справят с предизвикателствата, пред които се изправя всяка една от тях.

Библиография

1. Annie Tubadji. (2012). *Youth Unemployment in Гърция. Economic and Political Perspectives*. Berlin. Germany.
2. European Commission. (2018). *Education and Training MONITOR 2018 EU targets for 2020*. Brussels. Belgium.
3. European Commission. (2018). *Education and Training MONITOR 2018*. Luxembourg. Publications Office of the European Union.
4. Eurostat. *Early leavers from education and training by sex and labour status*. (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_ifse_14&lang=en). 11 October 2018.
5. Eurostat. *Employment rates of young people not in education and training by sex, educational attainment level and years since completion of highest level of education*. (https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/edat_ifse_24). 14 January 2019.
6. Eurostat. (2017). *Final report of the expert group on quality of life indicators*. Luxembourg. Publications Office of the European Union.
7. Eurostat. *Young people neither in employment nor in education and training (15-24 years) - % of the total population in the same age group*. (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipslm90>). 15 January 2019.
8. Helka Hytti. Ingeborg T Carlsen. Sigurdur Thorlacius. Jostein Ellingsen. Therese Sundell. Johannes Nielsen. Annica Wallere. (2011). *Youth Unemployment in the Nordic Countries - A Study on the Rights of and Measures for Young Jobseekers*. Copenhagen. Nordic Social Statistical Committee.
9. Michaela Franke, Pierre Hériard. *Справочник за Европейския съюз 2018. Образование и обучение*. (www.europarl.europa.eu/factsheets/bg). 09.2018.
10. School Education Gateway. *Tackling Early School Leaving (European Commission)*. (<https://youtu.be/qmhiu392AOA>). 26 February 2016.
11. Европейска комисия. (2010). *Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*. Брюксел, Белгия.
12. *Европейско политическо сътрудничество (рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението „Образование и обучение 2020“)* (https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_bg).
13. Мария Нейчева (2012). *Изследване на образованието на работната сила и влиянието му върху икономическия растеж*. Бургас, България. Издателство ФЛАТ.
14. Наталия Киреева. *7-те принципа на образованието във Финландия* (<https://zenom.pro/statii/94-Финландия>).

Има ли българската система за професионално образование и обучение капацитета да се справи с младежката безработица?

Велизара Георгиева

Анализ на проблема

Младежката безработица в Европейския съюз бележи ръст по време на икономическата криза 2008 г., наричана още „Голямата рецесия“, като не става дума за обикновено увеличаване на нивата ѝ. В много от държавите членки се наблюдава следното явление: все повече стават младите безработни, които не учат, а тези, които не учат, но работят, стават все по-малко (Евростат, 2018). Тази тенденция е проблем, защото неизползваният потенциал на младите хора намалява конкурентоспособността на националната и европейската икономика и има пряко отражение върху способността на тези млади хора да се изградят като финансово независими и личностно осъществени индивиди. Тези способности са от изключителна важност за съвременния млад човек, още повече в контекста на динамичния и несигурен глобален пазар на труда, където непрекъснато се появяват нови професии, а други изчезват.

Въпреки че България е под средните нива за Европейския съюз по индикатора съотношение¹ на младежката безработица: 7,5 за ЕС в

¹ *Youth employment ratio* е индикатор, който отчита младежката безработица по различен начин от индикатора ниво на младежка безработица (*youth unemployment rate*). Последният представлява броя на неработещите млади хора във възраст между 15 и 24 г. като част от цялата работна сила, или икономически активното население. *Съотношението на младежката безработица* представлява броят на тези хора в същия възрастов диапазон, но този път в сравнение с цялото население от този възрастов диапазон, тоест работещи, неработещи и неактивни (Eurostat, 2018).

сегашната му композиция, спрямо 4,6 за България (Евростат, 2017), към проблема се натрупват и национални специфики, които го превръщат в сериозно предизвикателство както за населението, така и за нормотворците. Тези специфики се отнасят до особения начин, по който се формира, най-общо казано, човешкият капитал в страната от 1989 г. насам (Желязкова, Минев, Драганов, Кръстева, Стоилов, 2018).

Много са факторите, които влияят на процеса на формиране на човешкия капитал, но като се има предвид фокусът върху младите хора, най-важните могат да бъдат сведени до три: образование; целенасочени гържавни политики за включване на младите хора в пазара на труда и динамиката на формиране на заплащането. Нито един от трите фактора не може да бъде анализиран изолирано, когато се разглежда проблемът с младежката безработица в България, но за целите на доклада фокусът ще бъде поставен върху един от тях и това е образователният фактор, в частност в контекста на членството на България в Европейския съюз.

Въпреки че Съюзът има само подкрепящи функции в областта на образованието, поддържането на високото качество на образованието е част от приоритетите на редица негови ключови стратегически документи. Една от целите на стратегия „Европа 2020“, чийто фокус е интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, е образованието (Европейска комисия, 2018). Съществува специално разработена стратегическа рамка за координация на образователните политики на гържавите членки, така наречената „ЕТ 2020“ (Европейска комисия, 2018). В контекста на дебата за бъдещето на Европа, през ноември 2017 г. Комисията обяви визията си за това как може да бъде изградено Европейско образователно пространство до 2025 година.

Неизменен компонент на повечето от тези визии и стратегии е професионалното образование и обучение – ПОО, (на английски Vocational Education and Training, или VET). Основанието за приоритизирането на този аспект на образованието се намира в член 166 от Договора за функционирането на ЕС. Параграф 1 гласи следното: „Съюзът провежда политика на професионално обучение, която подкрепя и допълва действията на гържавите членки, като напълно зачита отговорностите на гържавите членки относно съдържанието и организацията на професионалното обучение.“. Въпреки че в Договора за функционирането на ЕС е използвана фразата „професионално обучение“, Европейската комисия не прави ясно разграничение между понятията „професионално обучение“ и „професионално образование“ (Европейска комисия, 2018) първо, защото формите, под които те съществуват в отделните гържави

членки са различни и второ, защото професионалното обучение може да бъде както компонент на професионалното образование, така и да съществува самостоятелно.

Действията на Европейския съюз в този аспект са продиктувани от необходимостта от по-качествено приспособяване към споменатия още в началото динамичен и несигурен съвременен пазар на труда. Един от ключовите ресурси на работната сила са уменията и компетенциите, които тя притежава, за да бъде конкурентоспособна, а системите за ПОО се фокусират именно върху тях. Инструментализирането на професионалното образование и обучение следователно е един от начините да се атакува общоевропейският проблем с младежката безработица.

В свои доклади Световната банка няколко пъти посочва, че проблемът с несъответстващите умения в България е пречка за навлизането в пазара на труда както преди, така и след световната икономическа криза (World Bank, 2009; 2016). Като си поставя за цел да отговори на въпроса има ли българската система за професионално образование и обучение капацитета да се справи с проблема с младежката безработица, този доклад ще разгледа:

- Какви средства за обезпечаването на мобилността на знания на учащите в българската система за професионалното образование и обучение задава националната стратегия на България и как се вписва процесът на тяхното въвеждане в целите и приоритетите на Европейския съюз, отнасящи се до младежката безработица?
- Отбелязва ли България напредък по заложените на европейско и национално ниво цели?
- Може ли нововъведената в българската система за професионално образование и обучение дуална система да гарантира по-висока заетост на младите хора?

Изследването ще бъде ограничено до последните пет години и ще обхване този диапазон от индивиди, който попада в полето на така нареченото „първоначално професионално образование и обучение“ (Initial vocational education and training, или I-VET²).

² Първоначалното професионално образование и обучение обикновено се осъществява през гимназиалния етап, преди навлизането в професионалния живот. То се реализира или в училищна среда (основната част от ученето протича в класна стая) или в работна среда, организирана така, че да бъде максимално близо до реалния живот (в училища, центрове за обучение или компании, като най-типичният пример са схемите за професионална подготовка) (Европейска комисия, 2018).

1. Какви средства за обезпечаването на мобилността на знания на учащите в българската система за ПОО задава националната стратегия на България и как се вписва процесът на тяхното въвеждане в целите и приоритетите на Европейския съюз, отнасящи се до младежката безработица?

За целите на доклада в тази точка ще бъдат разгледани двата императива, изискващи наличието на национална стратегия, която да засяга сферата на професионалното образование и обучение. Единият императив е свързан с пазара на труда, а другият – с образованието. Първият е самото присъединяване на България към Европейския съюз, тъй като възможността за признаване на професионалните квалификации на българските граждани в други държави членки, както и в трети страни, е един от ключовите аспекти на правото на тези граждани да се придвижват и да практикуват професията си свободно в рамките на Съюза. Вторият е нарастващото през дванадесетте години, в които България е страна член, сътрудничество в областта на образованието и обучението на общностно ниво.

От ключово значение за разбирането на измененията в системата за ПОО през последните пет години е приетата през 2014 г. „Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015 - 2020 г.“ (СРПООРБ 2015 - 2020 г.). Статистически данни, представени в нея, валидни за учебната 2013/2014 г. и съпоставени с тези за учебната 2000/2001 г., сочат, че за десет години учащите в професионалното образование са намалели с близо 25% (СРПООРБ 2015 - 2020 г., 2014 г., стр. 6). В Стратегията още се казва, че „системата на ПОО в страната все още не може да осигури в достатъчна степен необходимите умения, които се търсят на пазара на труда“ (СРПООРБ 2015 - 2020 г., 2014, стр. 30-31) и че е „необходимо да се гарантира обратна връзка от пазара на труда към предлагането на професионално образование и обучение“ (стр. 30-31).

В нея са идентифицирани четири приоритетни направления на въздействие: осигуряване на качество и ефективност на ПОО, подобряване на възможностите за достъп до ПОО, подобряване на системата на професионалното образование и обучение в контекста на ученето през целия живот, засилване участието и отговорностите на всички заинтересовани страни за осигуряване на кадри с необходимата за икономиката квалификация.

При разглеждането отблизо на конкретните действия, които следват от идентифицираните по-горе направления на въздействие, ак-

цент ще бъде поставен върху първото приоритетно направление на въздействие. Освен това акцент ще се постави върху нововъведенията, неприсъщите за типично българската система за ПОО методи и инструменти.

В тази част на СРПООРБ, разглеждаща предизвикателствата пред професионалното образование и обучение, един от важните елементи е „участие в европейското пространство за образование и обучение с прозрачни квалификационни системи, позволяващи трансфер и натрупване на резултати от ученето, признаване на квалификации и компетентности и увеличаване на транснационалната мобилност“ (СРПООРБ 2015 - 2020 г., 2014, стр.17). Едно от посочените необходими въздействия за справяне с това предизвикателство, е „систематично използване и утвърждаване на европейските инструменти за прозрачност като Националната квалификационна рамка (НКР), Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и Европейската система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET)“ (стр.17).

Имайки предвид годината на изготвяне на стратегията, изграждането на **Национална квалификационна рамка** е било все още в процес, тъй като според данни на Eurydice³, то започва през 2007 г., рамката е приета от Министерския съвет през 2012 г., а през 2016 г. влиза в сила като част от новия Закон за предучилищно и училищно образование (Eurydice, 2019). Функцията на Европейската квалификационна рамка, респективно на националната такава, е посредством осем общоевропейски квалификационни нива, които могат да бъдат адаптирани към всяка национална квалификационна система, да се зложат индикатори за това какво се очаква от учащия да знае и разбира и какви умения да може да прилага в обучителния процес и след неговия край.

Европейската система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), която функционира на принципа на „единици резултати от учене“, от друга страна, представлява рамка, която прави учащите по-мобилни, а знанията и уменията им – “по-преносими“, като полага основните принципи и технически спецификации, които трябва да отчитат националните системи за ПОО и всичко това се опира на вече съществуващото национално законодателство (Cedefop, 2019).

Важно е да се отбележи, че Националната квалификационна рамка и Европейската система за трансфер на кредити не заместват Дър-

³ Европейска мрежа, предоставяща информация за това как са структурирани и как функционират националните образователни системи на държавите членки.

жавните образователни стандарти⁴ (ДОС), но в разработването им се въвежда принципът „единици резултати от учене“ след изменението на Закона за професионалното образование и обучение през 2014 г. именно с цел „внедряването на европейските инструменти за прозрачност на квалификациите“ (Национална агенция за професионално образование и обучение, 2019).

В рамките на първото приоритетно направление на въздействие, а именно „Осигуряване на качество и ефективност на ПОО“, в частта, засягаща усъвършенстването на системата за управление на качеството на ПОО, като необходимост е припознато „укрепването на капацитета на **Националната координационна точка по прилагане на европейската препоръка за качество (EQAVET)** на национално ниво“ (СРПООРБ 2015 - 2020 г., 2014, стр. 21). Тази европейска препоръка също представлява рамка, допълваща останалите две разгледани по-горе инициативи, чиято цел е да въведе приложими инструменти за управление на качеството на услугата за доставчиците на ПОО услуги от всички държави членки. Редно е да бъде отбелязано, че участието в разработването и прилагането ѝ е доброволно и е обвързано с участие в отворен координационен процес съвместно с останалите държави членки, социални партньори и Европейската комисия, в който непрекъснато се обменя опит по прилагането на въпросната референтна рамка.

Методология за самооценка е разработена и приложена в България. Тя идентифицира ясно какви са ролите и отговорностите на главните актьори в системата на ПОО от гледна точка на поддържането на качеството ѝ. Моделът е включен в различни нормативни актове. В новия Закон за предучилищното и училищно образование има глава, специално засягаща качествения контрол в образователните институции и професионални училища. Законът влиза в сила на първи август 2016 г. (EQAVET Национална координационна точка на България, 2016).

Този процес се вписва в по-широкия контекст на мониторинга и изпълнението ѝ съгласно и със Стратегия „ЕТ 2020“. Камо конкретно разписани цели, които трябва да бъдат постигнати на европейско ниво до 2020 година, тези, които засягат пряко насочеността на голямата, са:

- намаляване на нивото на отпадащите от образование и обучение между 18 и 24-годишна възраст до под 10% (за България – 11%);

⁴ С ДОС за придобиване на квалификация по професии се определят задължителните професионални компетенции, необходими за упражняване на професията и те са задължителни за всички обучаващи институции, които имат право да организират обучение, завършващо с издаване на свидетелство за професионална квалификация или удостоверение за професионално обучение (Национална агенция за професионално образование и обучение, 2019 г.).

- делът на работещи, но завършили образование (на възраст между 20 и 34 г. с придобито поне средно образование и напуснали образователната система преди 1-3 години) трябва да е поне 82%.

От направения обзор на въведените и припознати от СРПООРБ като приоритетни или имащи нужда от развитие инструменти следва да се направи извода, че в българската ПОО система вече съществуват такива, засягащи качеството и резултатността на професионалното образование и обучение. Следователно посоката на развитие на тази система е към по-голяма предсказуемост и прозрачност, което от една страна е крачка напред в позитивна посока, а от друга – позволява проверката на това дали тя постига напредък по зададените общоевропейски цели, които, както беше доказано, са и български цели.

2. Отбелязва ли България напредък по заложените на европейско и национално ниво цели?

Според специален доклад на Cedefop⁵, изготвен по повод на председателството на България на Съвета на Европейския съюз, чиято цел е обзор на българската система за професионално образование и обучение, през 2016 г. нивото на безработица на лицата със средна квалификация⁶ е по-високо от това от годините преди кризата. Данните сочат обаче, че при лицата от тази група, които са преминали професионално обучение/образование, нивата на безработица са по-ниски (6,5%), отколкото при тези, които са преминали средно образование без професионална насоченост⁷ (7%) (Cedefop, 2018, стр. 13).

Що се отнася до ранното отпадане от образование или обучение (както бе посочено по-горе, целта за България е то да не бъде повече от 11% до 2020 г.), за почти 10 години (2007 - 2016 г.) то е спаднало от 14,9% едва на 13,8%, като през 2011 г. е било 11,8%, а след това процентните пунктове постепенно са започнали да се движат нагоре (Cedefop, 2018, стр.16). В рамките на една година обаче (2016 - 2017 г.), според Годишния мониторингов доклад на Европейската комисия за образование и обучение за 2018 г., нивото е спаднало до 12,7%. Това означава,

⁵ Европейски център за развитие на професионалното обучение

⁶ Според *Международната стандартна класификация на образованието*, разработена от UNESCO (на английски International Standard Classification of Education ISCED), това отговаря на нива 3-4 - средно образование и някои форми на последващо образование, които обаче не представляват висше образование, като например колеж (Евростат, 2019).

⁷ След влизането в сила на *Закона за предучилищното и училищно образование* през 2016 г. под такава се разбира образованието, в общия случай прогимназиално и гимназиално, което се получава в рамките на профилирана програма, която може да бъде с математическа, природонаучна или чуждозикова насоченост (Cedefop, 2018, стр.24).

че ако позитивната тенденция се запази, до 2020 г. би могло да бъде достигнато зададеното ниво.

Този показател е важен в контекста на младежката безработица. Ранното отпадане от образование или някаква друга форма на обучение, която би могла да осигури на младия човек по-високи шансове за успешно включване в пазара на труда, означава минимизирането именно на тези шансове. В този смисъл е тревожна статистиката, засягаща ранното отпадане на учащите в професионални учебни заведения, в сравнение с профилираните средни училища. За 2016 г. тя посочва 18,5% и въпреки че в началото на учебната 2017/2018 г. 17 297 ученици са се върнали в училище (професионално и средно общообразователно) (Cedefop, 2018, стр.17-18), процентът на заетост на получилите професионално образование или преминали през професионално обучение е нисък – 59,1% в сравнение със средния за ЕС – 76,6% по данни за 2017 г. (Education and training monitor 2018, стр.34).

Годишният мониторингов доклад на Европейската комисия за образование и обучение за 2017 г. сочи като причина за ранното отпадане от професионални учебни заведения различни „социално-икономически фактори, образователни затруднения и все по-често – емиграция“. Съществува обаче още един фактор, който е съществен и който изпъква в контекста на изследването на появата и развитието в България на една от формите на професионално образование – дуалното. Това е факторът „престиж“. В третия дял на това изследване акцентът ще бъде поставен върху възможностите, които предоставя дуалната система за преодоляване на младежката безработица.

3. Може ли нововъведената в българската система за ПОО дуална система да гарантира по-висока заетост на младите хора?

В тази част на доклада ще става дума за онзи тип професионално обучение, което учениците в гимназиален етап, завършили 10 клас, тоест 16+ години, получават като част от теоретичната си и практическа подготовка в професионална гимназия (а не в отделен от образователната институция учебен център). То се развива активно в България от 2014 г. насам (Cedefop, 2018, стр.32).

Въпреки че има национални специфики в начина на организация на дуалното образование, в България то се дефинира от регулиращите го Закон за предучилищното и училищно образование и Закон за професионалното образование и обучение: „Професионалното образование и професионалното обучение може да се осъществяват и по пътя на обучение чрез работа (дуална система на обучение). Обучението чрез работа е

форма на партньорство между институцията в системата на професионалното образование и обучение, с изключение на центрoвете за информирани и професионално ориентирани, и един или няколко работодатели, която включва: практическо обучение в реална работна среда и обучение в институцията в системата на професионалното образование и обучение с изключение на центрoвете за информация и професионално ориентирани.“ (ЗПОО, чл. 5, ал. 4, посл. изм. 01.08.2016 г.).

Тук следва да се направи разграничение между ученето чрез работа, което е задължителен елемент от всяка програма на ПОО, но не се припознава от закона като отделна учебна форма, и дуалната система на обучение, която е припозната като такава отделна форма. Ученето чрез работа по време на учебната година се нарича учебна практика. Има и задължителна практика, която се провежда в рамките на седмица или месец в края на 11 и 12 клас, наречена производствена практика (Cedefop, 2018, стр.26-27).

Една от основните характеристики на дуалната система на обучение е активното участие на бизнеса, който всъщност е най-чувствителен към измененията на пазара на труда. Според една от серията статии на „Капитал“, посветени на развитието на дуалната система у нас „Самите фирми трябва да поемат голяма част от инициативата за започване на паралелка по специалността, която им е нужна. Първо, трябва да се провери дали има близко училище, което подготвя ученици за тази професия, и да се говори с него. Една фирма рядко може да приеме цяла паралелка – дори и големите приемат 5-10 ученици, а за да има дуална форма, един цял клас трябва да се обучава по една и съща програма. Това означава, че е нужно да бъдат създадени междуфирмени партньорства. След това училището и компанията изработват план-график за провеждане на практическото обучение, а компаниите определят наставници, които да обучават на работните места учениците.“ (В.Капитал, 2016). Това означава, че се установява пряка връзка между бизнеса и образователната институция, което само по себе си е предпоставка уменията, които придобиват учениците, да са гарантирано нужни на техния работодател, който функционира в специфичната за града или региона икономическа ситуация. Още повече, че (и това е втората ключова характеристика на тази система) работодателят сключва трудов договор с обучавания за периода на неговото обучение, като се задължава да му плаща поне 90% от минималната работна заплата според сектора, в който функционира (Cedefop, 2018, стр.33).

Статистиката сочи, че бизнесът в България има както интерес, така и нужда от добре квалифицирани работници. Експортният сектор изпитва недостиг на кадри в сферите на производство на автомобилни компоненти, транспорт и спедиция, метатургия. По данни на

Агенцията по заетостта от средата на 2014 г. 40% от работодателите, които желаят да създадат нови работни места, търсят да наемат лица със средно професионално образование (в. „Капитал“, 2016, март).

Този факт има пряка връзка с втория показател, който следи стратегия „ЕТ 2020“, а именно делът на работещи, но завършили образование (на възраст между 20 и 34 г. с придобито поне средно образование и напуснали образователната система преди 1-3 години), който трябва да е поне 82% в ЕС, защото завършилите дуална форма на обучение имат по-големи шансове да останат на работа при своя работодател, още повече защото е в негов интерес да поддържа високо качеството на обучителния процес, докато си партнира с образователната институция, а след като курсът приключи – да поддържа добри работни условия. Според данни, изнесени от в. „Капитал“, „през 2016 г. заетостта при хората, завършили средно професионално образование, е с 6 процентни пункта по-висока от тази на общо завършилите средно образование и с 13 пункта по-висока от средната за страната. Безработицата също е с 1,2 пункта по-ниска от средната за страната (която е 11,4%)“ (в. „Капитал“, 2016, март).

Ето защо е важен въпросът за повишаването на престижа както на дуалното обучение, така и на ПОО като цяло. Към 2016 г. в България работят три схеми за дуално обучение: немска, австрийска и швейцарска. Пред вестник „Капитал“ представител на австрийския проект споделя, че през 2015 г. има провален опит за започване на дуална паралелка заради нисък интерес както на родители, така и на деца. Друг представител, този път от страна на образователната институция, споделя, че приемът ежегодно е затруднен от негативното обществено отношение, че професионалните гимназии са „втора категория училища“. Според него съществува и „антикампания“ от страна на профилираните и общообразователни училища за задържане на учениците в тях. Освен това специалностите, които изискват работа в работилница и производствен участък, са непопулярни, за разлика от ИТ или икономически специалности, които също могат да се изучават във формат средно професионално образование, а вследствие на „прогължителна маргинализация на техническите училища“ започват да се приемат все по-слаби ученици, които впоследствие не се подготвят добре за производствения процес, според български представител на немска компания, която обучава ученици у нас (в. „Капитал“, 2016, май).

Въпреки че на системата ѝ е необходимо време за адаптация към националната образователна система и икономическа среда и за да се докаже както пред институциите, така и пред обществото, добрите практики, които започват да се развиват в България именно

заради чуждестранното партньорство в този формат започват да отбелязват резултати. От Регионалния инспекторат на просветното министерство в Габрово, например, се съобщава, че съществува практика ежегодно бизнесът в града да заявява какви специалисти ще са му необходими, за да може да бъдат взети адекватни образователни мерки. Организацията, с която се осъществява съгласуването, са четири, а за 2018 г. исканията на бизнеса са били изпълнени на 80% (в „Капитал“, 2018, юли). Това е своеобразно прилагане на практиката на „прогнозиране на уменията“⁸ на регионално ниво. Именно тази практика годишният мониторингов доклад на Европейската комисия за образование и обучение за 2018 г. определя като силно недоразвита за България, но също съобщава и че през 2017 г. е започнало сътрудничество между Cedefop и България за развитието на модел и инструментариум, които да свържат търсенето и предлагането на умения и квалификации (Education and Training monitor, 2018, стр. 35).

През 2018 г. е започнала ревизията на всички учебни планове и програми с помощта на бизнеса. Ще бъде въведена и цялостна дуална система (отвъд проектните три чуждестранни) с подкрепата на Европейския социален фонд. Също така ще има и финансиране на базата на резултатност, насочено директно към учащите в професии, които са в недостиг на пазара на труда, а на училищата, предлагащи тези професии, ще се предоставя финансов стимул (Education and Training monitor, 2018, стр. 34-35).

Изводи

Българската система за професионално образование и обучение е еволюирала много през последните пет години. Както беше изведено от точка първа, тя вече е вписана в рамките на една по-мощна общеевропейска система от регулатори на нейното качество, а заедно с това – и в процеса на следене на цели, които определят посоката на борбата с младежката безработица. Въпреки че това само по себе си няма да е от решаващо значение за изхода от негативните тенденции, то е важно заради това, че легитимира доставчиците на услугата, както и нейните получатели, на европейско ниво, правейки ги участници в постоянния процес на обмен на знание и преквалификация. От друга страна, към днешна дата е много по-лесно да се намерят данни, засягащи българското ПОО, както от източници на Европейския съюз,

⁸ На английски *skills forecasting*. Това е систематичен начин на определяне на необходимите в бъдеще умения. Обикновено прогнозирането на умения става на базата на икономически модели на бъдещите нужди на пазара на труда и уменията, с които те са свързани. Нуждата от умения се измерва, като се съотнася към професии или квалификации (Cedefop, Skills Panorama, 2019).

така и от национални източници, защото се следи статистика и се правят проучвания, а това е равностойно на информирана образователна реформа.

Тепърва в България навлизат практики като гореспоменатото прогнозиране на умения, а единна дуална национална система предстои да пилотира. Точната дума е именно тепърва, защото това са процеси, които се оформят от променливи и проследими единствено във времеви континуиумет фактори, като демография, динамика на пазар на труда и други, които за целите на този доклад не бяха изследвани. Освен това върху тези „нововъведения“ се наслаждават типични за националния контекст явления, каквото е засягането на авторитета на професионалните учебни заведения от общообразователните, които забавят и видоизменяят процеса на интегриране.

Ето защо отговорът на така зададения изследователски въпрос е , че българската система за професионално образование и обучение може да преодолее проблема с младежката безработица, защото положителни примери в тази насока вече има, както беше доказано по-горе. Налични са обаче необходими условия, без които едва ли ще може да бъде отговорено по същия начин на същия въпрос. Това са, на първо място, продължаващото цялостно изграждане на дуалната система, не защото тя сама по себе си е по-ефективна от класическата професионална, а защото основният принцип, на който работи, е връзката между бизнеса и училището, което, както бе доказано, е също връзката между уменията на учениците и пазара на труда. Паралелно с изграждането на дуалната система, е необходимо да се работи и върху повишаването на престижа на професионалната образователна алтернатива, като за тази цел трябва да се започне широкомащабен обществен и институционален дебат, окачествяващ я именно като такава. Трето, дори и да са съфинансирани от европейски фонд, нововъведенията ще бъдат устойчиви само ако бъдат изградени така, че да функционират отвъд проектното действие на европейските средства. Зависимостта на българските образователни реформи от европейско съфинансиране е важна тема, която обаче е отвъд спектъра на изследването, извършено в този доклад.

Библиография

1. ЗПОО, чл. 5, ал. 4, последно изменение: ДВ, бр. 59 от 2016 г., в сила от 01.08.2016 г.
2. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, *ОJ C 115, 9.5.2008, р. 1-388.*

3. Мартин Димитров. *Крачка напред за професионалното образование. Бизнесът в България все по-усърдно се включва в обучението на собствените си кадри*. Капитал, 16 май 2016.
4. Мартин Димитров. *Техникум, но с перспектива. Няколко чуждестранни проекта имат потенциала да върнат учениците към професионалните гимназии*. Капитал, 18 март 2016
5. Министерство на образованието и науката. (2014). *Стратегия за развитието на професионалното образование и обучение на Република България 2015-2020 г.*
6. Национална агенция за професионално образование и обучение. *Държавни образователни стандарти* [<https://www.navet.government.bg/bg/sashtnost-nadarzhavnite-obrazovatelni/>], 2019 г.
7. *Четири неща, които трябва да знаем за дуалното обучение и как работи системата в Швейцария, Германия и Австрия*. Капитал, 21 март 2016.
8. Cedefop. (2018). *Vocational education and training in Bulgaria. Short description*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
9. Cedefop. European credit system for vocational education and training (ECVET). *What ECVET does* [<http://www.cedefop.europa.eu/bg/events-and-projects/projects/european-credit-system-vocational-education-and-training-ecvet>], 30.01.2019.
10. Cedefop. *Skills forecasting* [<https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/content/skills-forecasting>], 29.01.2019.
11. EQAVET National Reference Point of Bulgaria. (2016). *Main quality assurance arrangements in vocational education and training*.
12. European Commission. *EU policy in the field of vocational education and training (VET)* [https://ec.europa.eu/education/policies/eu-policy-in-the-field-of-vocational-education-and-training-vet_en], 2018
13. European Commission. *Europe 2020 strategy* [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en#featuresofthetargets], 2018.
14. European Commission. *European Policy Cooperation (ET2020 framework)* [https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en], 2018.
15. European Commission. *Towards a European Education Area by 2025* [https://ec.europa.eu/commission/news/towards-european-education-area-2025-2017-nov-14_en], 2018.
16. European commission (2018). *Education and training monitor 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
17. European Commission. ESCO. *European Qualifications Framework (EQF)* [https://ec.europa.eu/esco/portal/escopedia/European_Qualifications_Framework_40_EQF_41_], 201

18. Eurostat. *Being young in Europe today - labour market - access and participation* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being_young_in_Europe_today_-_labour_market_-_access_and_participation], 2018.
19. Eurostat. *International Standard Classification of Education (ISCED)* [[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/International_Standard_Classification_of_Education_\(ISCED\)#ISCED_1997_.28fields.29_and_ISCED-F_2013](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/International_Standard_Classification_of_Education_(ISCED)#ISCED_1997_.28fields.29_and_ISCED-F_2013)], 30.01.2019.
20. Eurostat. *Youth unemployment* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Youth_unemployment#Definition_of_unemployment_and_youth_unemployment_indicators], 29.11.2018.
21. Eurydice. National Education Systems: Bulgaria. *National Qualifications Framework* [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-qualifications-framework-12_en], 2019.
22. Jeliaskova, M., Minev, D., Draganov, D., Krasteva, V. & Stoilov, A. (2018). *Youth employment policies in Bulgaria*, EXCEPT Working Papers, WP No 27. Tallinn University, Tallinn [<http://www.except-project.eu/working-papers/>]
23. World Bank (2009). *Bulgaria: Raising Skills for Employment, Growth and Convergence*, Labour Market Reform Policy Note [<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12544>]
24. World Bank (2016). *Skills for work in Bulgaria: the relationship between cognitive and socioemotional skills and labour market outcomes* [<http://documents.worldbank.org/curated/en/508441467991943114/pdf/102627-WPP156890-Box394840B-PUBLIC-Web-ENG.pdf>]



Ефективност на миграционната политика на Европейския съюз

Веселка Йорганова

С настъпването на т.нар. „бежанска криза“ през 2015 г., когато само за една година границите на Европейския съюз (ЕС) са преминали легално или нелегално над 1,3 млн. чужди граждани, миграционната политика на Съюза беше поставена пред изпитание. Воден от основните ценности и принципа на солидарност, ЕС предприе редица мерки за по-ефективен контрол на миграционните потоци и справяне с проблемите, свързани с недостатъчно успешно приложимите и гъвкави системи за предоставяне на убежище, както и с недостига на ресурси.

За последните четири години (2015 - 2018 г.) най-много молби за убежище – над 900 хил., са подадени от сирийски граждани (Евростат). Като основна причина се изтъква започналата през 2011 г. гражданска война в Сирия. Според Евростат групи по-големи бежански групи се формират от лица от Афганистан, Ирак, Нигерия и Пакистан. Според европейското законодателство, гражданите на други държави трябва да кандидатстват за убежище в първата страна в ЕС, в която са влезли, което предизвика спорове между страните членки.

Откри се и друг проблем, свързан с т.нар. „икономически мигранти“. Те представляват лица, които напускат страната си в търсене на нови възможности и по-висок стандарт на живот, но не притежават необходимите основания, за да получат статут на бежанец. Проблемите се задълбочават, тъй като установеното законодателство, отразено в регламента от Дъблин, не успява да даде очакваните резултати и предизвиква дисбаланс. Някои страни като Гърция и Италия са погложени на силен бежански натиск, докато други държави членки отказват да приемат мигранти. От създалата се ситуация става ясно, че за да се разреши проблемът, трябва да се уеднакви системата за предоставяне на убежище и да се наложи по-строг контрол по външните граници.

Тези и други проблеми са отразени в т.нар. Европейска програма за миграцията, приета от Европейската комисия на 13.05.2015 г., в която се изтъкват необходимостта от последователна обща политика и конкретни действия в следните области:

- Ограничаване на стимулите за незаконна миграция. От Съюза се изисква да намалява незаконната миграция чрез провеждане на ефективни политики за връщане, без да се нарушават основните човешки права. Пример за подобна политика е сключеното споразумение с Турция.¹
- Спасяване на хора и гарантиране на сигурността по външните граници. По данни на ООН само за месец април 2015 г. във водите на Средиземно море са се удавили около 1300 души, при опит да достигнат бреговете на Южна Италия. Неконтролируемите миграционни потоци, както и джихадистките нападения откритоха необходимостта от укрепване на външните граници на Съюза.
- Стабилна политика в областта на предоставяне на убежище. Ясно е, че нито една държава не би могла сама да се справи ефективно с миграционни потоци от подобни мащаби и е необходимо тясно сътрудничество за ефективно прилагане на политиката в областта на миграцията.

Разрешаването на кризата с миграцията се превръща в един от десетте политически приоритета на Комисията „Юнкер“. Предприети са действия за овладяване на кризата, изразяващи се в:

- утрояване на финансирането на операции по издирване и спасяване на хора в Средиземно море;
- идентифициране и залавяне на трафиканти²;
- разработване на системи за преместване и преселване на лица;
- задълбочаване на сътрудничеството с трети страни като Сирия и Либия, както и някои страни от Африка като Нигерия, Сенегал и Етиопия.

Следва обаче да се посочи, че по някои от тези мерки Европейската комисия среща съпротивата на редица държави членки. Не всички са единодушни по отношение на споразуменията, сключени от Съюза и

¹ По силата на това споразумение за всеки сириец, преминал незаконно границата между Турция и Гърция, върнат в Турция, ЕС се задължава да приеме друг сириец, който не се е опитал да премине незаконно.

² Според данни на Европейската комисия почти 90% от мигрантите се обръщат към организирани престъпни групи и трафиканти на хора, за да ги преведат през границите.

политиката, която води. Въпреки предприетите конкретни мерки и безспорни резултати, изразяващи се в намаляване на миграционните потоци през последните две години, според проучване на Евростат (2018г.) европейците смятат, че Европа не прави достатъчно по отношение на миграцията. По данни на проучване на „Евробарометър“ от 2018 г. за мнението на европейските граждани, имиграцията и тероризмът все още са двата най-големи проблема, пред които са изправени европейските страни.

В хода на събитията се разграничават две противоположни гледни точки. Едната, споделяна от европейските институции и част от обществото, е отражение на т.нар. „политика на отворените врати“, според която Европа е длъжна да се съобрази с човешката трагедия и да осигури закрила на тези, които се нуждаят от нея. Тази теза се споделя от редица автори като Лукас Нойбауер, Георги Бърдаров. Според Патрик Кингсли, например, стигането до Европа е едно рисковано приключение за тези хора и *„това, което е причинило кризата, не е пристигането на бежанците, а безсърдечното и безмозъчно управление на границите в Европа“*. Другата гледна точка, отразява недоволството от действията на институциите и породения страх у европейските граждани. Тя изтъква необходимостта от по-строга миграционна политика, намаляване на миграционните потоци и връщане на мигрантите извън границите на ЕС. Тази гледна точка обобщава арабистът Владимир Чуков³, който определя кризата като *„недопустима, тъй като в нея участват хора, които са носители на друг неевропейски цивилизационен код, морал и етика“*.

От анализа на фактите и на различните гледни точки следва въпросът: успешно ли се справя Европа с миграционната криза, или настоящата политика в тази област не е адекватна на случващото се и не предлага ефективни решения?

Задачата на доклада е да направи преглед на фактите в подкрепа на двете гледни точки. Анализирането им би спомогнало за разбиране на същността на проблема и формиране на хипотеза как ще се развива миграционната политика за в бъдеще и по какъв начин ще повлияе това на Европейския съюз. Хипотезата се състои в това, че европейската миграционна политика би била успешна, само ако в бъдеще успее да предостави решение не само на производните проблеми като условията в бежанските центрове, а се съсредоточи и върху проблемите причинители. Това не означава ЕС да предприеме война срещу Сирия или Ирак, а по-скоро да спомогне за създаване на условия за преговортяване на бъдещи хуманитарни кризи, както и за повишаване на ка-

³ Конференция „Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност“, 2015 г.

чеството на живот в гадените страни от Близкия Изток и Африка. Тази теза е споделена както от повечето европейски лидери, така и от журналисти и писатели като Уили Фотре, Даниела Сикурели. В противен случай Европейският съюз е обречен да стане жертва на собствените си грешки, а това би било достатъчно да разклати устоите му и доверието на гражданите.

Проблемите, които възникват с бежанската криза от 2015 г., са сигнал, че Съюзът не е подготвен за миграция от подобни мащаби. За да се разбере дали миграционната политика на ЕС има капацитета да балансира миграционните потоци и да предотврати потенциални бъдещи проблеми, първо трябва да се изяснят причините. Въпреки че привидно миграционната криза изглежда като породила се внезапно бежанска вълна вследствие на войната в Сирия, всъщност това е поредица от събития и фактори, довели до случващото се.

На първо място е важно да се спомене, че войната в Сирия е само една от причините. Тя започва още през 2011 г. като мирни протести, но прераства в гражданска война и до момента е отнела стотици хиляди човешки животи. Други причини за бежанския проблем са улесненият път към Европа, през Турция и Балканите. Според хората, които предприемат подобни пътувания, цените са се понижили от порядъка на няколко хиляди долара, което позволява на много по-голяма група бежанци да напуснат страната си и да се отправят към предпочитаната дестинация Европа. Някои от мигрантите са граждани, чийто живот е пряко застрашен, но има и други, които стават част от бежанската вълна, за да си осигурят по-добър живот. Основният проблем е, че европейските служби не могат да ги разграничат, нито могат да убедят държавите членки да си сътрудничат ефективно в тази област.

Възниква въпросът защо политиката да е неефективна, според редица анализатори и обществени групи, когато фактите показват точно обратното. По думите на двама журналисти от списание „Foreign affairs“ „Три години след началото на европейската бежанска криза, политиката на континента все още е парализирана от разногласия относно миграцията, въпреки рязкото намаляване на броя на хората, преминаващи през Средиземно море до Европа – от 1 млн. през 2015 г. до 60 хил. за първите шест месеца на 2018 г. Кризата, накратко, не е породена от числа, а от доверие (или по-скоро липса на такова). Европейските граждани смятат, че миграцията е извън контрол и техните лидери нямат реален план за справяне с нея.“ С други думи, миграционната криза продължава да служи като пропаганда за някои обществени прослойки, които се възползват от породения страх у европейските граждани.

Неефективността се изразява първо в непоемането на отговорност от националните правителства на страните членки. Някои от държавите, като Унгария например, отказват да приемат бежанци, други се опитват да прилагат ограничаващи и дискриминационни практики, като Полша. Оказва се, че Дъблинската система също не дава резултат, тъй като голяма част от бежанците пристигат на територията на ЕС нелегално и не се регистрират в първата държава на територията на ЕС. От друга страна, дори и при налични условия за изпълнение на споразумението, при миграция от такива мащаби това би довело до силен дисбаланс и неразбирателства между държавите членки. Друг „минус“ е т.нар. „германско гостоприемство“. Несъмнено водена от добри намерения и желание за помощ, политиката на Германия не е съгласувана с другите европейски страни и въпреки изначалната еуфория и уверението, че „Ще се справим“, в дългосрочен план следваната политика доведе до сериозни последици за управляващата партия в Германия.

За да се справят с кризата, ЕС и държавите членки обединяват усилията си за създаване на една по-гъвкава, безопасна и ефективна миграционна политика. Предприети са редица мерки за налагане на контрол на миграционните потоци. Спасяването на човешки животи е от основно значение за ЕС. Още от 2015 г. стартират операциите на ЕС в Средиземно море. Операциите на Frontex⁴ „Тритон“ и „Посейдон“ обхващат съответно Централното и Източното Средиземноморие (водите на Италия и Гърция). Други три операции на Frontex – „Хера“, „Индало“ и „Минерва“, подпомагат испанските служби при наблюдаването на границите и дейностите по спасяване.

По данни на Върховния комисариат на ООН за бежанците през 2015 г. само през „източния маршрут“ преминават над 885 хил. мигранти, което откроява необходимостта от укрепване на външните граници на Съюза. За целта е изградена телена ограда на границата между България и Турция, засилено е наблюдението и проверките по границите на страните на първа линия, но най-вече положително влияние оказва споразумението между ЕС и Турция за борба с незаконната миграция от март 2016 г. Основните два принципа са, че всеки незаконен мигрант от Турция за Гърция ще бъде връщан в Турция, като за всеки сирийски бежанец, върнат в Турция от Гърция, друг сириец ще бъде заселен в ЕС. За да се гарантира помощта на ЕС на сирийските бежанци в Турция, Общността се задължава да отпусне първоначално 3 млрд. евро. Благодарение на съвместните проекти, условията на живот на бежанците в Турция се подобряват, броят на пристигащите нелегално намалява, същевременно остават незабелязани някои други събития,

⁴ Европейска агенция за гранична и брегова охрана

породени от споразумението между ЕС и Турция. Американската неправителствена организация „Human Rights Watch“ документира съществени нарушения на човешките права в Турция и на гръцките острови, като насилствено преследване и стрелба от страна на турски власти, както и депортации на сирийски и афганистански граждани. Проблемите се коренят във функциониращата система за убежище в Турция, която също се нуждае от промени. Въпреки преселените 12 000 души от страна на ЕС, броят на бежанците в Турция остава прекомерно висок – 3,5 млн., което е предпоставка за задълбочаване на проблемите.

Не по-малко важен етап от развитието на политиката, която ЕС предприе за справяне с кризата, е подпомагането на африканските страни. Всъщност, една немалка част от мигрантите са африкански граждани. В отговор през 2017 г. Комисията излезе със съобщение относно по-тясното сътрудничество между ЕС и Африка. Водени от общите си интереси, през последните десет години се наблюдава по-тясно сближаване между тях. Съюзът развива редица регионални стратегии на територията на африканския континент. Първата се отнася за региона на Африканския рог, като тя действа още от 2011 г., но след изострянето на проблемите, свързани с миграцията и принудителното заселване, както и радикализацията на част от населението, през 2015 г. е приет нов план за действие за Африканския рог. Друг регион, подпомаган от ЕС, е Гвинейският залив. Основните проблеми там са свързани с неефективното управление, водещо до висока престъпност, проблеми с морската сигурност и ниско качество на живот. Третата стратегия оперира в областта Сахел и спомага за по-устойчиво развитие и добро управление. И за трите региона са предприети планове за действие за периода 2015 - 2020 г., които да спомогнат за ограничаване на незаконната миграция и трафика на хора, борба с престъпността и качествено развитие. По този начин много повече африканци ще предпочетат да се развиват в собствената си страна, стига да им се осигури необходимото поле за изява. Тази цел се постига чрез различни финансови инструменти, като ЕС остава най-големият донор за Африка. Особено полезен е Европейският фонд за развитие, който обхваща всички африкански държави – страни по споразумението от Котону⁵, с изключение на Южна Африка, тъй като тя получава средства по Инструмента на ЕС за сътрудничество и развитие и Европейския инструмент за демокрация и права на човека. Създаден е и доберителен фонд на ЕС за Африка, чрез който ЕС подпомага операции по издирване и спасяване на хора в пустинята. Сътрудничеството се извършва в различни области като търговия, сигурност, развитие,

⁵ Споразумение за партньорство между ЕС и 79 държави, 48 от които в Субсахарска Африка.

борба с тероризма и миграцията. Друг важен успех за миграционната политика е подписването на декларацията от Малта за засилване на сътрудничеството с Либия, като изходна държава на мигранти към ЕС. Подновен е и ключов договор между Италия и Либия за връщане на мигранти. Резултатите показват, че от 2015 г. до 2017 г. са спасени над 170 хил. човешки живота, което недвусмислено доказва ефективността на политиката. Комисията стартира и нова схема за преселване и законни начини за близане в Европа с акцент върху африканските страни като Чаг, Судан, Либия, Етиопия, както и Турция и Йордания. На теория всички изброени мерки са достатъчни, за да прекратят незаконната миграция, но на практика проблемите все още не са разрешени. Т.нар. „отваряне на безопасни маршрути“ не се случва по график, като някои държави членки отказват да преселват мигранти. По този начин множество бежанци остават „блокирани“ на африканска територия в едни нечовешки условия, което ги прави потенциални жертви на организирани групи за контрабанда и трафик на хора.

За да бъде успешна една политика в глобален мащаб, е необходима подкрепата на други световни организации като ООН и НАТО. Въпреки общите цели понякога тези организации си противоречат. ООН разкрива цялостната миграционна политика на ЕС, особено споразуменията с Турция и Либия. През 2018 г. Общото събрание на ООН приема Глобален пакт за миграцията, който предизвиква противоречив отзвук. През 2016 г. ЕС отправя призив за укрепване на отношенията с НАТО, като Организацията на Северноатлантическия договор се включва в овладяването на миграционните потоци през Централното Средиземноморие чрез предоставяне на военна флотилия, която да работи в тясно сътрудничество с европейската агенция за граничен контрол.

Въпреки наличието на несъвършенства при изпълнението на предприетите действия, постигнатите резултати, които се изразяват в значително намаляване на подадените молби за убежище и незаконно пристигащите мигранти, показват една положителна промяна във водената политика.

Изводи

Изправен пред човешка трагедия от подобни мащаби, ЕС е принуден да въведе съществени промени в установените управленски практики и институционална култура за създаване на една по-стабилна и ефективна политика по отношение на външната миграция на граждани от трети страни. Това поражда редица проблеми, чиито решения изискват време, финансиране и високо ниво на координация и сътрудничество от страна на държавите членки и техните партньори. В хода

на събитията се открояват различни гледни точки, което води до промяна на обществените нагласи спрямо ЕС и неговото функциониране. Забелязва се една недоверчивост спрямо мигрантите, породена от страха от джихадистки организации, действащи на територията на континента. „Връзката между националната идентичност и гражданството се засилва днес в лицето на заплахата от масова имиграция. Вместо да бъде средство за защита на малцинствата, бежанците, търсещите убежище, и лицата без гражданство, то се превръща в средство за защита на мнозинството от аутсайдиера... Имиграционните закони са същността на европейската идентичност, тъй като това са инструментите, които Европа използва за ограничаване на демокрацията и гражданските права, които са запазени за привилегированите.“ (Деланти, 1995) С други думи, концепцията за гражданство, такова, каквото го познаваме, става неприложима при съвременните условия на глобализация. Според идеите за демокрация от гревна Гърция, характерно за европейската цивилизация е, че тя е отворена към „чуждост“ като част от своята експанзионистична логика. Именно в това се изразява нейната уникалност. Тези идеи са въплътени и днес в думите „единство в многообразието“⁶.

Новата миграционна политика може да се определи като много по-успешна в сравнение с предишната. Предприетите мерки като сключване на споразумения със засегнатите страни, утвърждаване на финансирането на спасителни операции, издирване на трафиканти, както и разработване на система за презаселване, продължават да дават резултати. Същевременно се създава погрешно впечатление, че ситуацията все още е извън контрол, от което се възползват някои политически елити, които се стремят да повлияят на общественото мнение. Миграцията е един непрекъснато променящ се процес. За да бъде новата политика качествено различна, е необходимо да бъдат направени правилните изводи и страните, засегнати от кризата, да се поучат от собствените си грешки. Следователно, политиката в тази област трябва да доказва своята ефективност и в бъдеще.

Библиография

1. Европейска комисия (07.2017). ЕС и миграционната криза., <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/bg/>, последно посещение на 06.12.2018 г.
2. Henley, Jon (21.11.2018). What is the current state of the migration crisis in Europe?, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/15/what-current-scale-migration-crisis-europe-future-outlook>

⁶ Мото на Европейския съюз

3. Кръстева, А. (19.01.2016). Европейска миграционна политика - етапи и тенденции, <https://annakrasteva.wordpress.com/2016/01/19/european-migration-policy/>
4. Европейска комисия (13.05.2015). Европейска програма за миграцията., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, последно посещение на 07.12.2018г.
5. Kingsley, P. (05.05.2016). The new odyssey: The story of Europe's refugee crisis, Guardian Faber Publishing
6. Betts, A. & Collier, P. (10.05.2018). How Europe can perform its migration policy, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-10-05/how-europe-can-reform-its-migration-policy>
7. (18.06.2018). Towards an Effective and Principled EU Migration Policy, Human rights watch, <https://www.hrw.org/news/2018/06/18/towards-effective-and-principled-eu-migration-policy>
8. Европейска комисия (07.12.2017). Действия на ЕС в Либия относно миграция, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_bg.pdf
9. Delanty, G. (1995). Inventing Europe, Palgrave Macmillan, p. 162-163.
10. Sly, L. (18.09.2015). 8 reasons Europe's refugee crisis is happening now, The Washington post, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now/?noredirect=on&utm_term=.046e9495aa16
11. (11.09.2018). Migration to Europe in charts, BBC, <https://www.bbc.com/news/world-europe-44660699>
12. Европейска комисия (06.10.2016). Операции на ЕС в Средиземно море, https://ec.europa.eu/home.../eu_operations_in_the_mediterranean_sea_bg.pdf

Възможна ли е интеграцията на имигрантите мюсюлмани в Европейския съюз?

Нели Вигенова

Световната миграционна криза, започнала в средата на 20-те години на XXI век, е един от основните фактори, оказващи влияние върху съвременното социално-икономическо развитие на страните от Европейския съюз (Henley, 2018). В XXI век сме свидетели на активни военни конфликти в Арабския свят и Африка, които в голяма степен са основната причина за големия брой мигранти, заселващи се в страните от ЕС.

Освен множеството бежанци, търсещи спасение от нестихващите военни конфронтации, има друга група от хора, които се обединяват под определението „икономически мигранти“ – „човек, който напуска родната си страна само поради икономически причини, които не са по никакъв начин свързани с дефиницията бежанец, с цел материален напредък в средствата си за препитание“¹ (Terms, 2006). Сравнително слабото икономическо развитие на тези страни е главният подтикващ фактор за част от населението им да ги напусне и да се насочи към Европа, привлечено от относителния икономически просперитет и политическа стабилност на континента (Eurostat, 2018). В приемащите държави, от една страна, миграцията се възприема като средство за запълване на недостига на работна ръка, но от друга страна, се наблюдава нарастване на населението от мюсюлмански произход в повечето страни от Съюза, което още в началото на бежанската криза доведе до масови граждански протести и конфликти в приемащите страни (Report of Human Rights Watch, 2017).

¹ Дефиниция от UNHCR Master Glossary of Terms, p. 14, June 2006

Това поставя пред Европейския съюз огромни предизвикателства, свързани с интеграцията на мигрантите от мюсюлмански произход в приемащите ги страни и общества. Като инструмент за разрешаване на настоящите проблеми ЕС прилага миграционна политика, която има за цел да се справи с интеграцията на имигрантите от трети страни, легално живеещи на територията на страните членки. (Commission, 2018)

Настоящият доклад си поставя за цел да анализира доколко е възможна интеграцията на имигрантите от мюсюлмански произход в страните от ЕС, в които техният брой е най-голям и продължава да се повишава (Pew research center, 2017), а именно – Франция (5 720 000) Германия (4 950 000) и Обединеното кралство (4 130 000). Изследователският материал следва да се ограничи във времевия период от започналата през 2015 г. миграционна криза до края на 2018 г.

За да изпълни настоящият доклад целта си, анализът се съсредоточава върху следните интеграционни области: образование, участие в пазара на труда, социално включване, активно гражданско участие (Commission, 2018). В анализа на интеграционния процес в горепосочените страни следва да се отчетат културните, историческите и социалните предпоставки на имиграцията на хора, изповядващи исляма.

Вземайки предвид тези предпоставки, изследователският въпрос, на който този доклад ще се постарее да даде отговор с помощта на анализ върху съществуващи изследвания, е дали мигрантите от мюсюлмански произход реално могат да бъдат интегрирани сред гражданските общества на Франция, Германия и Обединеното кралство. За да се отговори на посочения въпрос, е необходимо да се анализират в детайли постигнатите резултати до момента относно интеграционния процес, както и обществената действителност сред мюсюлманите, населяващи съответните страни.

От гледна точка на съществуващата до момента изследователска литература и докладите на Европейската комисия относно интеграцията на имигрантите, могат да се извлекат две противоположни хипотези. Първата от които предлага аргументи в защита на възможността за интеграция и нейния положителен ефект върху приобщаването на мигрантите в културната и обществената действителност на съвременна Европа.

Другата хипотеза представя аргументи в противоположна позиция – интеграцията на тези общества е само привидна, случваща се само на доклади, но не и в действителност. Основни пречки за постигане на положителен резултат към интеграцията на мюсюлманите са техните културни, исторически и религиозни различия, които от

една страна, интеграционна политика на ЕС не е в състояние да преодолее, а от друга – няма как да го направи, защото тези различия между имигрантите, изповядващи ислям, и европейските общества са цивилизационни. Религиозните и културни традиции поставят хората от мюсюлмански произход в социална изолация и пречат пред интегрирането им в образованието, пазара на труда и активността на гражданското им участие.

От започването на миграционната криза през 2015 г. до днес европейските страни приемат и разпределят прииждащите мигранти помежду си. Някои от тях го правят напълно съзнателно и доброволно, а други отказват да приемат мигранти. Но всички те са изправени пред предизвикателството да успеят колкото се може по-бързо да интегрират „новодошлите“, така че да се справят както с възникващите проблеми, така и с нарастващите антимигрантски настроения у европейците. Бъдещето на страните с най-многобройно мюсюлманско население (Германия, Франция и Обединеното кралство) зависи до голяма степен от успеха на интеграцията на тези общества. А застрашено ли е бъдещето им като европейски икономически и политически лидери, то и бъдещето на Европейския съюз като обединител на европейските народи и пазител на ценностите също е пред заплаха. Имайки предвид това, настоящият доклад ще се постарее да изясни какво вече е направено или пропуснато и какво все още реално не е постигнато в тази толкова съществена за бъдещето на Европа област.

Най-благосклонна към търсещите „подслон, препитание и себеусъвършенстване“ мюсюлмани се оказва Германия, считана за най-силно развитата в социално-икономически план страна – членка на ЕС. Към момента тя е с най-бързо увеличащо се мюсюлманско население, което е с тенденция да продължава да нараства (Pew research center, 2017). Още през първата година на миграционната криза германският политически елит е свидетел на ожесточени конфликти, които прерастват в граждански протести срещу увеличаващото се население от мюсюлмански произход (Delcker, 2015). Интеграцията на тези общества става приоритет за немския канцлер Ангела Меркел, чиято отворена миграционна политика предизвиква както положителни, така и негативни реакции от страна на гражданите, опозиционните партии (Karnitsching, 2018) и мигрантите включително (Sharma, 2018). Обяснението за подхода към подобна интеграционна политика се крие в стремежа на Германия да западни и разшири развития си пазар на труда с нископлатени работници, което да доведе до повишаване на печалбите на немската индустрия (Тоев, 2018). Провежданата политика, от друга страна, дава възможност да се обясни притегателната сила на страната за мигрантите. Както става ясно, ползите от миграция-

та не са едностранни, но за да бъдат дългосрочни, както и приети от немското общество, то успешната интеграция на обществата от мюсюлмански произход е задължително условие.

За разлика от немския канцлер, френският президент Еманюел Макрон е по-резервиран по отношение на мигрантите. В изказването му през 2016 г. в Кале² направи ясно разграничение между икономическите мигранти и бежанците, като изтъкна, че първите трябва да напуснат, а вторите могат да останат (Semotiuk, 2018). Загрижеността за националната сигурност, прогиктувана от терористичните атаки във Франция, антиимигрантските възгледи на опозицията (National Front) и общественото мнение изискват преразглеждане и обновяване на френската миграционна политика, така че да се наложат по-стриктни правила и по-ясни възможни граници на интеграцията. Именно поради непрекъснатото повишаване броя на населението, изповядващо исляма, се повишава и страхът от терористични атаки, поради което разходите за обществената сигурност са драстично завишени (Тоев, 2018).

Към момента положението във Великобритания спрямо мюсюлманите е доста по-усложнено. Повишаването броя на малцинствата и множеството терористични атаки³, плод на радикалния ислям (Haunden, 2017), са използвани от политиците като повод за организиране на референдум за напускане на страната от Европейския съюз. Положителният вот на англичаните, прогиктуван от опасения за сигурност и силна ислямофобия (Mohammed, 2014), положи началото на един сложен, труден и необратим процес по излизане на страната от ЕС – невяжжано в историята на европейската интеграция събитие – Brexit (Mason, 2016). Случващото се на „политическия терен“ между ЕС и Великобритания може да бъде използвано като аргумент за невъзможността мюсюлманите да се интегрират в европейските общества. Но не би било нито правдоподобно, нито логично да се съди за това само и единствено от страна на общественото мнение във Великобритания. Необходимо е и равносметка за постигнатото от самите мигрантски общества, защото процесът на интеграция не е едностранен.

За да бъде настоящият доклад изчерпателен в анализването на постигнатите резултати в интеграционните области, те ще бъдат разделени една по една, следвайки поредността им в докладите на Европейската комисия (Commission, 2018). Това се отнася за данните относно интеграцията на малцинствата с имигрантски произход, заселили се в посочените три европейски страни. Паралелното разглеж-

² Encyclopædia Britannica - Кале (на фр: Calais) е град в североизточна Франция, който поема огромните вълни от бежанци.

³ Първата терористична атака във Великобритания се случва на 07.07.2005 г. в лондонското метро.

гане на данните за трите страни ще улесни както съпоставката помежду им, така и улавянето на националните им специфики от гледна точка на поставения изследователски въпрос.

Представените данни са резултат от проучвания в изследваната област, проведени от Германската конференция за ислям⁴ (Sonja Haug, 2009), от Фондация Бертелсман⁵ (El-Menouar, 2017), от Социалния изследователски институт⁶ (Social Research Institute, 2018), от научни докладни, осъществени в различни европейски и американски университети (Clair L. Aida, 2010) и от изследователски публикации (Jeffrey G Reintz, 2017) (Abbas, 2007).

Образование

Според резултатите на първото горецитирано проучване, проведено още през 2009 г., повечето от мюсюлманите в Германия имат ниско или средно образование, а голяма част от тях нямат никакво образование. По-ниско образование са жените и момичетата. От проучването става ясно, че младежите от мюсюлмански произход са по-образовани и са по-склонни да продължат обучението си в германски училища и университети, отколкото техните родители, които не са родени в Германия. Особено важно е да се спомене, че повечето от интервюираните посочват, че имат от добро до много добро владение на немски език, като това се отнася по-скоро за родените в Германия, отколкото за техните родители, които са с по-ниски познания в областта на езика и особено в писмената реч.

Второто проучване, проведено през 2017 г., показва как за няколко години резултатите са се изменили значително, но не само в положителна насока. Резултатът от изследването категорично заявява интеграционния успех на мюсюлманите в областта на езиковите умения и компетентности спрямо съответния национален език на приемащата страна, в този случай – немския, като той се използва свободно от 3/4 от мюсюлманското население в Германия. Положителен напредък се забелязва и в нивото на образованост, като за сравнение се вземат

⁴ German Conference on Islam - Федералното министерство на вътрешните работи, строителството и общността стартира германската ислямска конференция на 27 септември 2006 г., създавайки първия форум за диалог между федералните, държавните и местните власти и мюсюлманите в Германия.

⁵ Bertelsmann Foundation е частна фондация в Германия, която финансира научни изследвания в областите икономика, политика, религия, култура. Основният фокус е в обмяната на международни и межкултурни идеи и опит.

⁶ Social Research Institute (Ipsos) - световен лидер в изготвянето на изследвания, както в държавния, така и в частния сектор, като по този начин подпомага изготвянето на по-добри решения.

нивата на образование между родените в съответните европейски страни и техните родители (първо поколение мигранти). Но този огромен напредък, противно на очакванията, не се отразява в резултатите по следващата интеграционна област, специфично за немския случай.

Отчетените ниски нива на образование на мюсюлманските имигранти във Франция според някои изследователи са тревожни и са причина интеграционният процес да се провали (Jeffrey G Reintz, 2017), а други смятат, че положителният напредък в тази област спрямо предходни резултати е съществен аргумент за успеха на интеграцията (El-Merouar, 2017). Повечето мюсюлмани (3/4) използват свободно френския език и той се счита за първи след родния. Но мюсюлманските малцинства във Франция също са с по-ниска степен на образование. Тези разлики намират обяснение в спецификата на съответната страна (Jeffrey G Reintz, 2017).

Резултатите по този критерий във Великобритания са сравнително различни от предходните две страни. За обществата от мюсюлмански произход образованието е изключително важно. Въпреки че нивата им на образование (като средни стойности) са по-ниски от общите за цялото население на Обединеното кралство, се отчита тенденция разликите помежду им да намаляват. Доказателство за това е намаляването на процентите на хората над 16-годишна възраст без никакво образование от 2011 г. насам, когато те са били 29,1% за цялото население и 38,6% за мюсюлманите, а в началото на 2018 г. тези стойности спадат съответно на 22,7% и 25,6% (Social Research Institute, 2018). Относно познанието и използването на английския език, също както при другите две страни, се отчита напредък – 60% от мюсюлманското население (за Германия и Франция – 75%). Само 4,2% не могат изобщо да говорят английски език.

Участие в пазара на труда

Активното участие в пазара на труда е от първостепенно значение за успешната интеграция на имигрантите, независимо от техния произход. Тези, които участват активно в пазара на труда, имат големи приходи и възможности за изхранване на семействата си.

Като цяло от проучването от 2009 г. може да се направи извод, че при имигрантите от мюсюлмански произход в Германия нивата на безработица са ниски, освен при жените, по-голяма част от които са безработни и/или работят от домовете си (между 14 и 21% от тях). Освен това жените, които са без работа, твърдят, че това е така, защото се грижат за дома и децата. Няма как да не се отбележи, че

връзката между степента на образование и участие в пазара на труда е изключително силна. По-голямата част от мюсюлманските имигранти са в трудоспособна възраст (между 16 и 64 години). Най-много работни места, заемани от мюсюлманите, са в обслужващия сектор (както от мъже, така от жени) с минимална до средна работна заплата (между 1200 и 2000 евро⁷), като първите са далеч повече, поради ниските им нива на образование и квалификация. Немският „хищен“ пазар на труда, както вече беше отбелязано, използва нископлатения труд на мигрантите за запълване на свободните си места, но не се отчита тази важна подробност – на немската индустрия са ѝ необходими висококвалифицирани кадри (Тоев, 2018).

Ако се направи съпоставка по тази интеграционна област между резултатите на трите страни, става ясно, че усилията малцинствата да се интегрират не показват особен напредък, а тъкмо обратното.

Във Франция нивата на безработица на мюсюлманите (14%) са двойно по-високи от тези на християнското население (7%) (Jeffrey G. Reintz, 2017). Има сериозни свидетелства на хора (по-често на жени), които са били обекти на расова дискриминация, нетолерантност и неравнопоставеност в търсенето и заемането на дадена работна позиция (Clair L. Aida, 2010). Дори и с равни нива на образование и квалификация между обществата, мюсюлманите имат по-малък шанс от заемане на работна длъжност, както и по-голяма вероятност за получаване на по-ниско възнаграждение, отколкото християните.

За Великобритания положението не е никак по-различно. Имигрантите, изповядващи исляма, имат най-ниски нива на заетост (19,5% от всички мюсюлмани, 34,9% от цялото английско население), следователно стойностите на безработица са по-високи в сравнение със средните за страната (7% / 4%). От тези данни става ясно, че доходите на тези общества са сравнително ниски (Social Research Institute, 2018). За повечето жени във Великобритания е изключително трудно да постигнат успех във включването им в пазара на труда, като повечето от тях срещат спънки още в процеса на подбор на кандидатите за определено работно място (Townsend, 2016).

Обясненията за тези дискриминационни практики са различни, но открояващата се сред тях е една – изповядването на исляма. От една страна, работодателите не са склонни да предоставят работни позиции на имигрантите, поради религиозното изискване към тях да носят закриващи лицето облекла, дори понякога те са абсолютно за-

⁷ Germany Average Salaries - средни данни за минималната работната заплата в Германия за по-ниско платените работни позиции

бранени на работното място. От друга страна, пречка за повечето мюсюлмани е невъзможността да извършват ежедневните си няколко на брой молитви в работно време. Трудните на някои от тях за произнасяне имена, различаващи се в голяма степен от тези на европейците, се отчитат като „минус“ при подбор на служители в дадена европейска фирма (El-Menouar, 2017).

Важно е да се спомене, че Германия, Франция и Обединеното кралство дават огромни суми за социално подпомагане на обществата от мюсюлмански произход и даже за някои от семействата това е единственият доход, на който ежесечно разчитат за прехраната си. Тази практика силно зачестява (Тоев, 2018). Освен това Европейският съюз отделя от бюджета си огромна част за миграционната политика с цел подпомагане процеса на интеграцията във всички нейни области, както и за повишаване нивото на сигурност, предприемане на анти-дискриминационни мерки, гарантиране на човешките права.⁸

Социално включване

До тук изброените области на интеграция на имигрантите, изповядващи исляма, са пряко свързани със следващата, откритоена в това изследване – социалното включване.

От горепосоченото изследване от 2009 г. за Германия става ясно, че хората, които имат постоянна заетост, по-бързо създават познания и приятелства с немски и чуждестранни граждани на работното място, а тези, които са безработни, създават единствено връзки с жители (мюсюлмани и християни) в околността, в която живеят. Някои изследователи обаче дават аргументи относно социалната изолация на тези общества. Често срещано явление не само в Германия, но и в другите страни - членки на ЕС, които приемат мигранти от мюсюлмански произход, е възникването на „паралелни общества“ (Тоев, 2018), образувани от струпване на голяма група от хора, вследствие на миграцията. Освен това с настъпването на бежанската криза (2014 - 2015 г.), когато Европа стана „спасителна лодка“ за хиляди мюсюлмани (и не само), в страните от ЕС започнаха да се изграждат бежански лагери в отдалечени райони от населените места (Capital Daily, 2014). Тези факти са свидетелстващи, че между икономическите имигранти, които умислено се насочват към по-силно развити страни като Германия, Франция и Обединеното кралство, и бежанците има коренна разлика. Първите се интегрират в социално-икономическия живот на страната приемник госта по-лесно чрез създаване на контакти на

⁸ Европейският съюз отделя от бюджета си за 2016 година общо 250 млн. евро за справяне с миграционната криза (European Commission, 2016).

работното място, както и в училищата. Докато за вторите социално включване е силно затруднено поради липсата на такива.

Във Франция малцинствата, изповядващи ислямската религия, са по-склонни към социално изолиране. Отхвърлянето на намесата на църквата в държавните работи т.нар. *laïcité* (Professor Adrien Katherine Wing, 2007), е класически принцип, който е от съществено значение за свободата на отделния гражданин и равнопоставеността в обществото. Но за мюсюлманското население се поставят забрани относно облеклото им (традиционните за жените грехи, закриващи лицата им⁹), както и за изграждането на религиозни храмове от някои местни власти. Смята се, че в този случай тези забрани имат пряка връзка със създаването на ислямофобия и дискриминация (Mohammed, 2014). Френските „*banlieues*“ (преградия) са т.нар. действителна и метафорична периферия на френското общество (Costelloe, 2018). На тези места инстинктивно се отделят и групират според раса, религия и социална класа малцинства, сред които са и мюсюлманските мигранти. Процесът на подобна самоизолация в места, в които царят ежедневни прояви на враждебност и насилие, глад и мизерни условия на пребиваване, изключва почти всякаква възможност за интеграция в социалния живот извън преградията (Chrisafis, 2015).

Във Великобритания индикаторът социално включване за степента на интегрираност на имигрантите от мюсюлмански произход показва още по-отрицателни резултати. Със започването на процеса по излизане на страната от Европейския съюз мнението на гражданското общество започна все по-силно да се концентрира около идеята за затваряне границите на страната, за да се възпрепятства бъдещо навлизане на мигранти. От този момент насам мюсюлманите и особено жените са обекти на дискриминация, достигаща до изолация. Смята се, че точно мюсюлманките са най-силно засегнати от маргинализация, която има възможност да се превърне в тотална изолация (Townsend, 2016). Противно на тези тенденции, резултат от проучване по тази тема¹⁰ показва, че мюсюлманите изпитват по-силно чувството, че принадлежат към Великобритания, отколкото самите англичани. Независимо от положителната им нагласа, както към гражданското общество на страната, така и към самата нея, британците не са толкова благосклонни спрямо тях (отчетено в същото проучване). Обществото на Обединеното кралство все още вижда у тях врагове, чиято религия носи смърт и разруха (58% свързват Исляма с екстремизъм; 55% биха се страхували, ако се построи ислямски храм в близост до дома им),

⁹ Франция е първата страна - членка на ЕС, която през 2011 г. забрани носенето на облекло, покриващо цялото лице, на публични места (BBC, 2018).

¹⁰ Проучването е направено през 2012 г., т.е. преди започването на Brexit.

поради което самото им присъствие в страната е потенциална заплаха (47%). Освен това мюсюлманите се възприемат от повече от половината британци (52%), участващи в изследването, като създаващи непрекъснати проблеми и още почти толкова от тях (45%) смятат броя им за прекалено голям (Moosavi, 2012).

Още от началото на XXI в. сме свидетели на терористични атаки в почти цяла Европа, като за по-голямата част от тях обвинените са от второ или трето поколение мигранти от мюсюлмански произход, рогени и/или израснали на територията на съответната европейска страна (David Bond, 2017). Тези атаки, извършени срещу християнска Европа, са неоспорими доказателства, че изключването на имигрантите от социалната среда, в която се настъпват, е не само нежелано, но и опасно. Освен това то е причината за възникване на расова дискриминация (Агенция на Европейския съюз за основните права, 2009), антиетнически нагласи и нетолерантност в европейските общества спрямо мюсюлманите, т.нар. „ислямфобия“ (Mohammed, 2014).

Активно гражданско участие

Четвъртата област, към която ще се насочи настоящият анализ, е активното гражданско участие на малцинствата от мюсюлмански произход. Легално полученото гражданство им дава това право, употребяват ли го, или не (Jocelyne Cesari, CNRS-France, Harvard University, 2002).

Самите успехи в тази интеграционна област като цяло зависят от успехите на предходните три, т.е. тези, които са добре образовани, участват активно в пазара на труда и създават повече социални връзки, са по-склонни да изградят у себе си гражданско съзнание за участие в политическия живот на страната, където законно са придобили гражданство.

Според данните от изследването на Германската конференция за исляма повече от половината мюсюлмани участват в различни немски организации, но не от политически характер, а от културен – клубове по спорт, образователни организации, женски организации и т.н. (Sonja Naug, 2009).

За Франция, а също и за Великобритания данните наподобяват тези за Германия. Изповядващите исляма активно участват в неправителствени организации, а по-младите са по-склонни да гласуват в национални избори, да вземат участие в протести и демонстрации, в подписване на петиции. Като тук се отчита по-голямо участие на мъже, отколкото на жени (Social Research Institute, 2018). Степената на гражданското им самосъзнание по-скоро им позволява да вземат участие в

не толкова „политически теми“ като например в дебати относно семейството, квартала, престъпността и религията, в благотворителни кампании и т.н. (Jocelyne Cesari, CNRS-France, Harvard University, 2002).

Заклучение

Настоящият анализ си постави за цел да отговори на въпроса дали реално е възможна интеграцията на мюсюлманските мигранти в социално-културния свят на съвременна Европа. От получените резултати според интеграционните области в отделните страни могат да бъдат направени следните изводи:

1. Независимо от културните, етническите или религиозните различия, мюсюлманските общества са извървели дълъг път в процеса на интеграция, по който са постигнали известни положителни резултати. Все още обаче не може да се твърди, че мюсюлманите са интегрирани напълно в европейските общества.
2. Пречките пред процеса на интеграция са неразбирането, страхът и нетолерантността на европейците към ислямската религия и култура, които са предпоставка както за самоизолация на мюсюлманското население, така и за нежеланието му да се интегрира.
3. Политическият елит в Европа използва миграцията за решаване на вътрешнополитически и вътрешноикономически проблеми, събуждайки антиетнически и ислямфобски чувства към изповядващите исляма.

От тях може да се конструира едно цялостно заключение: интеграцията на мюсюлманското население е двустранен процес. Той изисква усилия както от страна на имигрантите, така и от страна на европейските общества. Равнопоставеността, съпричастие и толерантността са ценностите, изграждали и изграждащи Европа от самото ѝ съществуване насам. Изглежда, че когато те се забравят, бъдещето на всички европейски народи се изправя пред сериозна заплаха, а поставянето на материалните предимства пред човешките ценности не води до сигурна печалба.

Библиография:

1. Abbas, T. (2007). Muslim minorities in Britain: integration, multiculturalism and radicalism in the post 7/7 period. *Journal of International studies*.
2. BBC (2018). The Islamic veil across Europe. *BBC News*.

3. Capital Daily (2014). Германия се задъхва от бежанската вълна. *Капитал*.
4. Chrisafis, A. (2015). 'Nothing's changed': 10 years after French riots, banlieues remain in crisis. *The Guardian*.
5. Clair L. Aida, D. D.-A. (2010). *Identifying barriers to muslim integration in France*. University of California at San Diego, Stanford University, Sorbonne University.
6. Commission, E. (2018). *Policy: Migration and asylum*. Извлечено от European Commission.
7. Costelloe, D. L. (2018). The French banlieues: plus ça change, plus c'est la même chose. *RTE*.
8. David Bond, A. W. (2017). Terror attacks on developed nations hit 16-year high. *Financial Times*.
9. Delcker, J. (10 06 2015 r.). *German anti-immigrant protests revive - and radicalize*. Извлечено от Politico.
10. El-Menouar, Y. (2017). *Muslims in Europe: integrated but not accepted?*. Guersloh: Bartelsmann Foudation.
11. European Commission (2016). *Annual Budget*.
12. Eurostat (2018). *Migration and migrant population statistics*.
13. Hayden, M. E. (2017). Terror in the UK: A timeline of recent attacks. *ABC News*.
14. Henley, J. (2018). EU migration crisis: what are the key issues? *The Guardian*.
15. Jeffrey G Reintz, P. S. (2017). Muslim's social inclusion and exclusion in France, Québec and Canada: does national context matter? *Journal of ethnic and migration studies*.
16. Jocelyne Cesari, CNRS-France, Harvard University. (2002). *Islam in France: The Shaping of a Religious Minority*. Oxford University Press.
17. Karnitsching, M. (09.03.2018). *German far right fuels Muslim 'takeover' fears*. Извлечено от The Gardian.
18. Mason, R. (2016). How did UK end up voting to leave the European Union. *The Guardian*.
19. Mohammed, M. (2014). *Islamophobic Trends in Europe*. Paris.
20. Moosavi, L. (2012). Muslims are well-integrated in Britain - but no one seems to believe it. *The Guardian*.
21. Pew research center. (2017). *Europe's Growing Muslim Population*.
22. Professor Adrien Katherine Wing, M. N. (2007). *Critical Race Feminism Lifts the Veil?* University of California.
23. Report, W. (2017). *European union: Discrimination and Intolerance*. Извлечено от Human Rights Watch.
24. Semotiuk, A. J. (2018). France struggles with its immigrants in the minds of national security concerns. *Forbes*.

25. Sharma, G. (8 12 2018 г.). *Angela Merkel's mixed legacy: Open-door policy, rise of far right*. Извлечено от Aljazeera.
26. Social Research Institute. (2018). *A review of survey research on Muslims in Britain*.
27. Sonja Haug, S. M. (2009). Muslim life in Germany. *German Conference on Islam*. Nurnerg: Federal Office for Migration and Refugees.
28. Terms, U. M. (2006).
29. Тоев, Т. (2018). Миграцията - рискове за устойчивото развитие в страните на Европейския съюз. *Предизвикателства пред съвременните организации, свързани с постиганто на устойчивост: Знание и иновации в управлението и функционирането*, (стр. 25). София.
30. Townsend, M. (2016). Why do so many Muslim women find it hard to integrate in Britain? *The Guardian*.
31. Агенция на Европейския съюз за основните права (2009). *Проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията*.



ПОПУЛИЗЪМ,

ПОЛИТИЧЕСКИ
ПАРТИИ,

ОБЩЕСТВЕНИ
НАГЛАСИ

Предпоставки за възхода на радикалните популистски движения в Европа

Ива Йоцова

„Какво се случва в световната политика?“ е изключително релевантен въпрос, който много граждани си задават. През последните години сме свидетели на нарастващата подкрепа на радикални популистски движения сред цялото Западно полукълбо. Великобритания гласува за напускане на Европейския съюз (ЕС), Доналд Тръмп стана президент на САЩ, а в държави като Гърция, Унгария, Италия, Австрия и Дания бунтовнически настроени партии многократно печелят националните избори. Всички тези събития са проявление на нашумелия политически феномен – т.нар. „възход на популизма“, но какво всъщност представлява популизъмът?

Необходимо е да се отбележи, че не съществува еднна дефиниция на понятието „популизъм“. Популизъм може да бъде дискурсът, стратегията, политическата логика или политическият стил, използван от лидера или въпросната партия (Кауа, 2017). В политическите науки това е идеята, че обществото е разделено на две хомогенни групи, които са в противоречие една с друга – „чистият народ“ и „корумпираният елит“ (Mudde, 2017). Това означава, че популизъмът е конкретен възглед за това как обществото е и трябва да бъде структурирано. Според тази идея политиката трябва да бъде израз на желанията на народа. Популизъмът в своята най-демократична форма има за цел да брани интереса и максимално да увеличава силата на обикновените граждани чрез реформа, а не чрез революция (Munro, 2013).

Най-общо казано, популистите се стремят да привлекат обикновените хора, които чувстват, че техните грижи са били пренебрегнати от управляващия елит, като често тези партии са доминирани от

харизматичен лидер. Свързват се с противопоставянето на управляващите, имиграцията и етническите малцинства (Europews, 2018).

Особена характеристика на популизма е, че не се вмества в традиционните схващания за политическия спектър ляво – дясно. В европейския контекст популистките движения се приемат като предимно дясно явление, което, разчитайки на националистически митове и идеологии, е често подкрепяно от работници и селяни. Конкретно разграничение обаче не може да бъде поставено, понеже леви популистки движения могат да съдържат елементи на дясна националистическа идеология, а фашистки и нацистки движения да включват социалистически компоненти в политическите си програми.

Според класификация, разработена от университета в Мелбърн, партиите биват определени като популистки по степенята, в която те:

- се противопоставят на политическата класа, финансовите институции, имигрантите или етническите малцинства;
- зависят от личността на лидера;
- нарушават либералните демократични норми.

Популизмът често се очертава като особен вид демократично обществово устройство, което не зачита плурализма, върховенството на закона и правата на малцинствата (Mudde, 2015).

Събитията през изминалите няколко години в рамките на европейския континент – икономическата криза в Гърция, която представляваше заплаха за цялата еврозона, напливът на бежанци от Близкия изток, Африка и други региони, в които бушуват военни действия, както и британският референдум за напускане на Евросъюза – т.нар. „Брекзит“ – дават тласък на популистките движения в много европейски страни. Макар заплахите пред сигурността и икономическата стабилност да са спомогнали за възхода на популизма, произходът на този политически феномен се крие далеч по-назад в структурните промени, започнали в европейското общество и политики през 60-те години на двадесети век. Вследствие на деиндустриализацията и резкия спад в религиозността, постиндустриалната революция довежда до фундаментални промени в европейските общества (Mudde, 2015). Едва през 1980 г. популисткото мислене започва по-интензивно да се разпространява с появата на радикално десни партии като френския Национален фронт. По-късно, в началото на новия век, възходът на интернет и влиянието на социалните медии довеждат до по-голям брой ангажирани и информирани спрямо политическите дебати електорати. Отношението им към елитите става все по-критично, дока-

то социалните мрежи дават ново пространство за изявата на популистките лидери, чиито наративи набират все повече популярност сред избирателите. Тези два фактора в съчетание с последвалите финансово криза и рецесия от 2008 г. подпомагат разширяването на обхвата на популистките движения.

Нарастващият популизъм в Европа представлява основно предизвикателство пред един от големите експерименти в историята – проектът за европейска интеграция, развил се след края на Втората световна война. Съществува опасност възходът на популизма да произведе демократична криза в Европа. Състоянието на либералната демокрация в континента е под заплаха, понеже много популистки партии, включително такива на власт, адаптират „дълбоко антилиберални“ политики, като използват обществената подкрепа, за да подкопаят върховенството на закона и да нарушат правата на малцинствата (Mudde, 2017). Ситуацията в Унгария (от 2010 г. насам), където правителството на Виктор Орбан маргинализира опозицията чрез отслабване на съществуващите гържавни институции и създаване на нови управленчески тела, запълвани с членове на собствената му партия (Fidesz), вдъхновява и насърчава много други радикални популисти във Франция, Полша и други гържави в ЕС.

Възникването на популистите *променя социалните и икономически политики*, създава *ново напрежение* между националните гържави в Европа и започва да *оказва натиск върху демократичните институции* в различни страни, някога считани за консолидирани демокрации – се твърди в доклада на Tony Blair Institute for Global Change. Според вестник „The Guardian“ още по-голям риск за европейците, следствие от популисткия възход, е загубата на чувството за обща съдба и мисия помежду им.

Именно поради предизвикателствата, които популистките движения пораждаат, от изключителна важност е да се установи на какво се дължи успехът на тези партии в Европа. За тази цел авторът на този текст си поставя задачата да отговори на следния изследователски въпрос:

„Защо популярността на радикалните популистки движения в Европа нараства?“

За да отговори на този въпрос, авторът ще анализира отговорите на въпросите:

- *Кои са факторите, които предпоставят разпространението на този политически феномен?*
- *Кои са причините за подкрепата на радикални популистки партии от гласоподавателите?*

Определено като най-значимото европейско политическо развитие на XXI век (Galston, 2018), възходът на популизма засяга както гражданите, така и националните и европейските политици. За да се справят с популистката вълна, европейските лидери трябва да предложат ясна и последователна алтернатива, а не просто да критикуват популистката визия. В противен случай либералната демокрация е застрашена. По-доброто разбиране на предпоставките за възникването на популизма би могло да окаже влияние в насока справяне с последиците, които той поражда.

Съществуват няколко аналитични подхода, тълкуващи факторите, които предпоставят развитието на популизма. Според първия, причините, обуславящи възхода на този феномен, са от социално-икономически характер. (Betz, 1994). Привържениците на този подход твърдят, че популисткото гласуване се дължи на социално-икономическите фактори, породени от отрицателните аспекти на глобализацията и модернизацията. С други думи, т.нар. „губещи от модернизацията и глобализацията“ отхвърлят основните политически партии и техните дискурси, като същевременно генерират чувство за етническа конкуренция, отправена към имигрантите и бежанците в отговор на пораженията, нанесени от процеса на глобализация.

От друга страна, следващият подход за анализ изтъква етно-националистическите настроения като основна предпоставка за възхода на политическия популизъм (Jens, 2007). Този подход защитава тезата, че укрепването на нацията чрез етническа хомогенност и връщане към традиционните ценности е единственият начин за преодоляване на предизвикателствата и заплахите, идващи от външни врагове, независимо дали те са преобразени като глобализацията, исляма, Европейския съюз или бежанците. Според този аналитичен подход радикалните популистки партии черпят идеи от различни традиции, съставят теории за националната идентичност и подчертават различни проблеми в ежедневието, за да набират електорална подкрепа.

Важно е да се отбележи, че първият подход е по-приложим в контекста на Западна и Южна Европа, понеже именно тези региони са в по-висока степен засегнати от процеса на модернизация и глобализация, докато вторият е по-подходящ за обяснение на източноевропейския популизъм (Kaup, 2017).

На базата на прегледа на академичната литература по темата, хипотезата, която авторът на този текст формулира, е, че *популярността на радикалните популистки партии в Европа се дължи на нарастващото чувство на несигурност и неудовлетвореност сред европейското население.*

Въпреки големия обхват на темата, за целите на този доклад авторът ще се концентрира върху сравнителен анализ между различни европейски държави на базата на това в кои държави присъствието на радикални популистки партии е най-силно изразено, както и по отношение на факторите, мотивирали избора на гласоподавателите. За изпълнението на поставената задача ще бъдат използвани експертни анализи, отразяващи становищата им по отношение на предпоставките за възникването на популизма, както и европейски статистики за нивата на популярност на популистките партии в конкретните държави.

Популистките партии и движения нарушиха политическия пейзаж навсякъде из Европа, като за това свидетелстват множество събития, сред които гласуването на Великобритания за Брекзит (Brexit) и издигането на популистка коалиция на власт в Италия. Популярността на популизма е в непрекъснат растеж от 1998 г. насам, посочва изследване на вестник „Гардиън“ (Guardian), проведено в сътрудничество с 30 изявени политолози. Проучването е осъществено по проект на Университета в Амстердам и обхваща периода от 1998 г. до днес. По данни на изследването през последните 20 години подкрепата за популистките партии в Европа се е увеличила повече от три пъти. Вследствие на електоралната подкрепа тези политически формации успяват да позиционират своите лидери на правителствени постове в 11 държави и по този начин да подложат на съмнение стабилността на установения политически ред в Европа. В началото на века популизмът се погавя на хоризонта на европейската политика само с две малки държави – Швейцария и Словакия. Оттогава броят на европейците, гласуващи за популистки партии, в национални гласове е нараснал от 7% на повече от 25%, по данни на проучването. Резултатът – две десетилетия по-късно в още девет държави на континента популистите са част от националните правителства.

„На какво възрастност се дължи този феномен?“ е въпрос, обект на изследвания на множество експерти, като на този етап отсъства систематичен и универсален подход към тълкуването му и е налице дебат по отношение на причините, довели до нахрумването на популизма през последните десетилетия.

По мнение на Джон Хенли, кореспондент по европейските въпроси на „Гардиън“, популизмът се разпространява из целия континент, но съществуват различни характеристики в зависимост от региона, в който държавите попадат. В подкрепа на това твърдение Кас Муге, професор по международни отношения, обособява няколко причини, на които се дължат популистките течения в Европа. От една страна, той изтъква голямата рецесия през 2008 г. като катализатор за съз-

гаването на силни леви популисти на юг. Бежанската криза, от друга страна, според него се явява предпоставка за увеличаването на влиянието на десни радикални движения предимно в Западна и Северна Европа. На трето място, като причина той посочва трансформацията на традиционните политически партии в такива от популистски характер, което е във висока степен валидно за Централна и Източна Европа, по-специално, но не единствено, става въпрос за партиите „Фидес“ (Fidesz) в Унгария и „Право и справедливост“ (Law and Justice) в Полша.

Дотук става ясно, че предпоставките за разрастването на политическия феномен, известен като популизъм, не са еднородни. Експертите анализират разнообразния характер на политическия живот в различните европейски държави и разграничават няколко на брой първоизточника, довели до ускоряването на популяризирането на популистката вълна.

1. Глобализацията и въздействието ѝ върху европейските страни по отношение на гласуването

1.1. Недостатъците на процеса на модернизация и глобализация като основна предпоставка за популистката подкрепа

Мнозина експерти защитават тезата, че сред основните причини за нарастването на популизма е именно процесът на глобализация и модернизация или по-точно отрицателните характеристики, които намират израз в общественото недоволство.

Глобализацията представлява динамичен процес, който описва икономическата, социалната и културната свързаност в глобален мащаб и възниква в отговор на трансграничната търговия на стоки и услуги, развитието на технологиите и потоците от хора, инвестиции и информация. Широкият смисъл на термина се употребява, за да изрази нарастващата интеграция и взаимодействие между отделните държави, култури и населения. Този процес се свързва с възникването и разпространението на идеи, капитали, технологии и културни елементи. Вследствие на разпространението на този процес икономическите модели на конкуренция се променят, като добиват съвсем нови, глобални измерения. Резултатът е, че все по-голям брой хора в западно-европейските страни вече не притежават необходимите знания и умения, за да получат добра реализация на пазара на труда.

Съществуват основателни причини да се очаква, че резултат от повишената икономическа конкуренция, иновациите и променящите се видове работа е невъзможността на някои социални групи да функционират добре в рамките на съвременния глобализиран свят (Кауа, 2017). Това на свой ред, намира израз в увеличаването на пропастта между управляващите и народа и става източник на социално, икономическо и политическо негодуване. В допълнение на това, процесът на глобализация се свързва с поредица други аспекти като деиндустриализацията (обратният процес на индустриализацията), безработицата, увеличаващото се етнокултурно разнообразие, мултикултурализма (когато множество култури съжителстват съвместно без някоя конкретна да превъзхожда останалите) и терористичните атаки. Всички тези проявления оказват влияние върху избирателите и намират отражение в масовата подкрепа на популистките дискурси и отхвърлянето на традиционните политически партии. Счита се, че влиянието на тези процеси оказва по-съществен ефект върху държавите, спадащи към западната и северната половина на континента поради засиленото икономическо и социално развитие там (Кауа, 2013).

Глобализацията и модернизацията, или по-точно казано негативните аспекти, произтичащи от тези процеси, се отразяват на обществения живот и по този начин развитието и разпространението на популизма се облагодетелства. Социално-икономическите фактори като безработицата, обществения недоимък и миграцията са примери за прякото въздействие, което глобализираният контекст на съвременното ни оказва върху населението в европейските държави.

1.2. Значението на социалните мрежи

Технологичният прогрес и ефектите на глобализацията доведоха и до масовото разпространение и употреба на социалните мрежи, които експертите посочват, че играят важна роля в развитието на популисткия тренд. Двадесет и първи век е време на научен и технологичен напредък, който се разпространява по целия свят. Разпространението на технологиите в глобален план създава голям брой връзки, които от своя страна допринасят за формирането на нови възможности в по-големи мащаби. Съвременната глобализация на технологиите се фокусира върху връзките, създадени от социалните мрежи, понеже са чудесен инструмент, лесен за употреба от тези, които имат достъп до него. По този начин социалните платформи представляват удобно поле за изявата на популистките лидери и се превръщат в основен политически инструмент за влияние. Популистите си служат със со-

циалните мрежи, за да може посланията им да достигнат до по-голяма аудитория и по този начин да си осигурят по-голяма подкрепа сред гласоподавателите.

2. Социално-икономически фактори, свързани с успеха на популистките движения в Европа

2.1. Ролята на кризата

Разпространението на популистката вълна, по мнение на политическите и социологическите изследователи, е във висока степен вероятно при наличието на кризисна ситуация, независимо дали тя е породена от икономически или друг обществен натиск. Финансовата криза и бежанската криза са примери, посочвани от експертите, които оказват директно влияние върху разрастването на обхвата на популисткия феномен. Те са удобно условие, което създава предпоставка за критика към утвърдения елит, че не е реагирал адекватно на обществената ситуация. Неспособността за овладяване на бежанската криза, например, често бива обект на критика от популистките партии, които упрекват управляващите елити, че са отворили границите, на първо място, и на второ, че не са в състояние да овладеят притока от имигранти – твърдят социологът Айхан Кая и политологът Матюс Рудуин в свои проучвания.

2.2. Финансовата криза, безработицата и общественият негоимък

В Южна Европа ключова роля за популистката подкрепа изиграват финансовата криза и рецесия, които настъпват след 2008 г. В страни като Испания, Италия и Гърция популизмът не е изключително радикален десен феномен. Това може да се дължи на факта, че финансовата криза засегна тези страни по-тежко, отколкото повечето европейски държави, се посочва в редица изследвания. Следователно, те са идеалното място за ляво популистко послание. Партии като „Подemos“ (Podemos) в Испания и „Сириза“ (Syriza) в Гърция съчетават популизма с радикална лява основна идеология. Поради понижаването на жизнените стандарти, по мнение на Джон Хенли, центристките партии, които са били на власт, в допълнение на еврократите в Брюксел с техните строги икономии, стават очевидна цел за критиката на популистките партии.

Най-тежко засегнати от кризата, по данни на проучването от „Гардиън“, гърците са дали 27% от гласовете си на радикалните леви

популисти от партията „Сириза“ през 2012 г., като са ги избрали за правителство три години по-късно с резултат почти с 10 пункта по-висок.

В Испания, поради строгите икономически мерки, партията „Подемос“ е получила 21% от националните гласове през 2015 г. – само година след основаването ѝ.

В Италия, вследствие на десетилетия на корупция, лошо управление, покачване на данъците и въздействието на финансовата криза, повишените нива на безработица и кризата с бежанците от 2015 г. довеждат до това, че след последните избори антиправителственото движение „Пет звезди“ (Five Star Movement) заедно с крайнодясната партия „Лига“ (Lega Nord) сформират коалиционно правителство в страната.

3. Етно-националистически настроения – основен катализатор за възхода на популизма

3.1. Миграцията и бежанската криза

Въпросът за имиграцията и бежанския прилив през последните десетилетия е сред основните фактори, които се явяват предпоставка за разпространението на популистките течения и представлява съществена част от политическите програми на мнозинството радикални партии в Европа, твърдят експертите.

Поначало популистката идея се основава на схващането, че съществува социално разцепление между т.нар. „чист народ“ и неговия враг, който се въплъщава в различни форми – като корумпирани елити, имигранти или малцинствени групи. Исаия Берлин (Berlin, 1967) съвсем уместно доуточнява, че народът не представлява цялото общество и следва да бъде определен, както и неговите врагове да бъдат дефинирани, независимо дали това са капиталисти, чужденци или етнически малцинства. Именно на тази дефиниция популистките партии дават гласност. Често имигрантите и етническите малцинства биват обект на популистката критика и темата за тях неизменно присъства в политическите им дискурси.

През последното десетилетие се наблюдава засилена враждебност спрямо мюсюлманските общности, намерили убежище в региони европейски гържави. Проучване, проведено от Айхан Кая, професор по политически науки, разкрива, че антиимиграционните настроения често се обвързват с антимюсюлманските такива. В своя труд Кая се опитва да даде отговор на въпроса: на какво се дължи социалното негодувание спрямо тези общности. Оказва се, че безпокойството е породено

от мотиви, свързани предимно с националната сигурност, икономическите опасения и културната заплаха, която те представляват. Тези страхове правят почвата благодатна за популистите да дадат определение на „врага“ и по този начин да генерират чувство за етническа конкуренция срещу имигрантите.

3.2. Културно възмущение

Едно от основните опасения, свързани с увеличаващия се брой имигранти в европейските държави, се отнася до застрашаването на културните схващания в тези страни. В Северна Европа успешните популисти са предимно радикални десни такива, разчитащи на антиимиграционни послания в политическите си програми, за да наберат популярност сред населението. Популизмът, спадащ към лявата половина на политическия спектър, е много по-малко разпространен в тази част на Европа – вероятно защото силните икономики и щедрите социални системи на скандинавските страни правят радикалното ляво популистко послание по-малко належащо в тази част на Европа, по мнение на политическия професор в университета Ръдърфорд – Матю Гудуин. В държави като Дания, Финландия, Германия, Австрия, Швеция и Нидерландия крайните политически партии съчетават ксенофобски националистически възгледи с популистки послания. Статистика на „Евронюз“ (Euronews) от 2017 г., изследваща причините за обществената подкрепа на радикални партии от населението в Европа, посочва, че в северните страни тя се дължи именно на неудовлетвореността на гражданите, свързана с културните опасения от новодошлите чужденци. Успехът на немската партия „Алтернатива за Германия“ (Alternative for Germany) се свързва предимно с анти-емигрантски подбуди и тревоги относно влиянието на исляма в държавата. Експертите тълкуват този успех като знак за недоволство от бежанската политика на Ангела Меркел, след като тя в разгара на бежанската криза премахна граничния контрол, вследствие на което множество мюсюлмански имигранти от Сирия, Афганистан и Ирак пристигнаха в страната. Мигрантската криза също така се посочва като ключов катализатор за успеха на редица партии като австрийската „Партия на свободата на Австрия“ (Freedom Party of Austria), финландската партия „Истински финландци“ (The Finns Party) и нидерландската „Партия на свободата“ (Party for Freedom). Проучването е показателно по отношение на мотивите на населението на тези страни за популистка подкрепа. Дори в известния със своя либерален подход Скандинавски полуостров националистически, антиимиграционни популисти са намерили своя глас през последното десетилетие. Крайнодесните „Шведски демократи“ (Sweden’s Democrats), партия с

произход от нео-нацисткото движение, са осигурили едва 0,4% от гласовете през 1998 г., но на последните избори постигат рекорд от 17,6%. Изключение не прави и „Датската народна партия“ (Danish People's Party), която е част от десноцентристкото правителство в гържавата от 2015 г. насам.

4. Трансформация на политическите партии

4.1. Случаят в Централна и Източна Европа

По мнение на Матюс Рудуин, политически социолог в университета в Амстердам, значим фактор, облагодетелстващ радикалните движения и подкрепата на гласоподавателите е сливането на партийните идеологически възгледи. Подобно на Кас Мууде, той твърди, че почвата става особено благодатна за популисти, когато основните възгледи на партиите от левия и десния политически спектър се конвертират. Идеологическото сближаване представлява условие, при което избирателите в по-висока степен са податливи на посланието, че основните политически партии са едни и същи. Подобен е случаят в Централна и Източна Европа. При тях популизмът като цяло не се издига в периферията на политическия спектър, а в центъра. Проучване на „Гардиън“ в допълнение на тази теза изтъква, че всички гържави от т.нар. Вишеградска четворка се управляват от популистки партии, включително „Фидес“ (Fidesz) на Виктор Орбан в Унгария, където популистките партии са осигурили 63% от гласовете на изборите, и „Право и справедливост“ (Law and Justice) на Ярослав Качински в Полша. Тези партии започнаха политическия си живот като основни партии в посочените страни. Едва по-късно те обхващат и популизма, а след това и националистически практики, отбелязва нидерландският учен Рудуин. Двете партии са започнали да показват истинските си цветове – популистки, културно консервативни, авторитарни, след като са били избрани за първи път. Сега те атакуват основни либерални институции като независимата съдебна система и свободната преса, все по-често определят националната идентичност по отношение на етническата принадлежност и религията и националните опоненти.

5. Изводи

От осъществения анализ става ясно, че не бихме могли да дадем еднозначен отговор на въпроса *коя е причината за успеха на популизма в Европа* и авторът на този текст не претендира за изчерпателност поради обхвата на темата. Предпоставките са от най-разнообразен

характер, като те не са сходни и общовалидни за всички европейски държави. Всъщност се наблюдава регионална диференциация между страните на Стария континент, що се отнася до специфичните характеристики на държавите, довели до подкрепата на популизма. Важно е да се отбележи, че съществува противоречие в научните сфери по отношение на това кои са основните причини, довели до разпространението на популистките течения. Дебатът е налице както за предпоставките, така и за мотивацията на гласоподавателите. Консенсусът се изразява единствено във факта, че популизмът се корени дълбоко в чувството на социална несигурност и недоволство, при това не само в политическия, но и в обществения живот като цяло.

Основните фактори, които оказват влияние за разгръщането на политическия феномен, се разделят на две основни подгрупи. От една страна, те биват от социално-икономически характер, а от друга, се разделят на етнонационалистически настроения, използвани от популистките лидери, за да внесат социален смут и впоследствие да създадат обществено разцепление между гражданите. Процесите на глобализация и модернизация се явяват значима предпоставка при развитието на популисткия тренд. Като резултат от тези процеси възникват редица проблеми от икономическо и социално естество – финансовата криза от 2008 г., последвалите безработица, обществен недоволство, имигрантски приток и бежанска криза са все основни фактори, оказващи влияние върху всеобщата неудовлетвореност на европейските народи. В допълнение на тези условия се оказва, че ключова роля изиграват развитието на социалните медии, посредством които популистките лидери разпространяват радикалните си идеи и кризата. Комбинацията от изброените фактори като цяло повлиява върху формирането на обществените нагласи по политическите въпроси и резултира в повишаване на популистката подкрепа.

В обобщение, изводите от изследването посочват не само, че радикалните политически течения набират сила като резултат от възникналото на континента обществено недоволство, а и че тази неудовлетвореност варира в различна степен в зависимост от специфичните характеристики на регионалната принадлежност на европейските страни. Така например се разкрива, че държавите, спадащи към южните региони в Европа – Италия, Испания, Гърция, биват предимно засегнати от финансовата рецесия и негативните последици оказват отражение върху мотивацията на гласоподавателите за популистка подкрепа. Държавите от Северна и Западна Европа като Дания, Германия, Финландия, Швеция, Нидерландия, от друга страна, са повлияни предимно от нарастващия приток на чужденци, които оказват културен натиск и заплахата върху тях, като именно това се

явява основна причина за нарастващата публична подкрепа на радикалните партии. По отношение на Централна и Източна Европа ситуацията стои по различен начин. Влиянието на радикалните популистски партии варира в различните държави, но се дължи до голяма степен на преобразуването на традиционните политически партии в популистски такива, залагащи предимно на националистически послания през периода на демократична консолидация.

Библиография

1. Иванова, М. (2017). *Възходът на популистките партии в Европа не е илюзорен*, (<https://www.investor.bg/sviat/6/a/vyzhodyt-na-populistkite-partii-v-evropa-ne-e-iliuzoren-251926/>). 2 февруари 2019.
2. Henley, J. (2019). *How populism swept through Europe over 20 years*. [online] The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/how-populism-emerged-as-electoral-force-in-europe> [Accessed 3 Feb. 2019].
3. Kempe, F. (2018). *Populism and nationalism threaten the European project*. [online] CNBC. Available at: <https://www.cnbc.com/2018/10/26/populism-nationalism-threaten-the-european-project.html> [Accessed 23 January 2019].
4. Rooduijn, M. (2019). *Why is populism suddenly all the rage?* [online] The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/world/political-science/2018/nov/20/why-is-populism-suddenly-so-sexy-the-reasons-are-many> [Accessed 22. January 2019].
5. European Commission. (2017). *Standart Eurobarometer 88*. Brussels. Belgium.
6. Johnson, C., Silver, L., Simmons, K., Taylor, K., Wike, R. *In Western Europe, Populist Parties Tap Anti-Establishment Frustration but Have Little Appeal Across Ideological Divide*. [<http://www.pewglobal.org/2018/07/12/in-western-europe-populist-parties-tap-anti-establishment-frustration-but-have-little-appeal-across-ideological-divide/>]. 22 January 2019.
7. Spruyt, B., Keppens, G., & Van Droogenbroeck, F. (2016). Who Supports Populism and What Attracts People to It? *Political Research Quarterly*, 69(2), 335-346. doi:10.1177/1065912916639138.
8. Harris, C. (2018). *Explained: the rise and rise of populism in Europe*. [online] Euronews. Available at: <https://www.euronews.com/2018/03/15/explained-the-rise-and-rise-of-populism-in-europe> [Accessed 1 Feb. 2019].
9. Goodwin, M. (2011). *New Report: The Rise of Populist Extremism in Europe*. [online] Chatham House. Available at: <https://www.chathamhouse.org/media/news/view/178303#> [Accessed 22 Jan. 2019].
10. Kaya, A. (2017). *The rise of populist extremism in Europe: Lost in Diversity and Unity*. [online] Academia.edu. Available at: http://www.academia.edu/31094494/The_rise_of_populist_extremism_in_Europe_Lost_in_Diversity_and_Unity [Accessed 23 Jan. 2019].

11. Albrow, M. and King, E. (eds.) (1990). *Globalization, Knowledge and Society* London: Sage.
12. EconplusDal. (31.05.2015). Globalisation. [<https://youtu.be/TLmXIFIYZ64>]. [Accessed 21 Jan. 2019].
13. Explainitychannel. (11.07.2013). Globalization explained. [<https://youtu.be/JJ0nFD19eT8>]. [Accessed 21 Jan. 2019].
14. Lewis, P., Clarke, S., Barr, C., Kommenda, N. and Holder, J. (2018). *Revealed: one in four Europeans vote populist*. [online] the Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote> [Accessed 21 Jan. 2019].

Ролята на политическите партии във формиране на обществените нагласи по отношение на Европейския съюз

Аглая Ленкова

От началото на процеса на европейска интеграция през 50-те години на миналия век до наши дни обществените нагласи по отношение на Европейския съюз не само претърпяват промени, но и придобиват много по-голямо значение отколкото при първите стъпки на интеграцията. Европейският съюз е система (multilevel polity), която чрез своите институции и чрез правото на Съюза работи едновременно както на наднационално, така и на национално ниво (Hooghe and Marks, 2009). В тази система политическите партии са свързващото звено между гражданите и Съюза и продължават да бъдат основната движеща сила в интеграционния процес, като по тази причина влияят и на нагласите на гражданите относно европейските въпроси.

От началото на 50-те до края на 80-те години на XX век европейската интеграция представлява процес, който бива задвижван от елитите, и в който общественото мнение не е ключово (Lindberg, 1970). През този период европейската интеграция е разглеждана като външнополитически въпрос, базиращ се на консенсус между проевропейски настроените елити. За пример могат да ни послужат първите договори, даващи тласък на европейската интеграция – Парижкия и Римските – които представляват класически по форма международни договори, т.е. постигнато съгласие между отделни национални държави.

В началото на 90-те години, обаче, с подписването на Договора от Маастрихт през 1992 г. може да се твърди, че Европейският съюз „по-

близо до хората“ слага край на това процесът на европейска интеграция да бъде задвижван от елитите (Tillman, 2004). По този начин връзката по отношение на ЕС между избиратели, техните обществени нагласи и политическите партии (както представляващи своите избиратели) се загълбочава.

Именно поради тази все по-загълбочаваща се връзка между избиратели, политически елит и обществено мнение, авторът на този доклад си поставя за *цел* да определи **каква е ролята на политическите партии във формиране на обществените нагласи относно въпроси, свързани с европейската интеграция**. Или иначе казано, какво е влиянието на партията върху нагласите на избирателите по отношение на Европейския съюз?

За да се провери степената на влияние на политическите партии върху общественото мнение по отношение на ЕС, следва да се провери и степената на доверие от страна на обществото както към самите политически партии, така и на наднационално ниво – към европейските институции. Затова авторът ще се опита да даде отговор и на следните подвъпроси:

- *информиран ли е масовият гражданин по политически въпроси, свързани с ЕС,*
- *кои граждани са склонни да се доверяват по-лесно на политическите партии във формиране на мнение по отношение на ЕС и*
- *какъв тип партии и техните послания влияят по-силно на масовия гражданин по отношение на ЕС.*

При анализа на тези въпроси ще бъдат използвани данни от научни трудове на изследователи, занимаващи се с обосновката на този проблем, както и статистики от Eurobarometer и Eurostat по критериите възраст, социален статус и образование за последните пет години (2013 - 2018 г.), без авторът да се съсредоточава върху конкретни национални държави. Избраният период за анализ е този, за да бъдат проследени обществените нагласи от подготовката за последните европейски избори през 2014 г. до подготовката за предстоящите през май 2019 г.

Важно е да се отбележи, че въпреки съществуването на многобройни изследвания на връзката между политическите партии и гражданите, все още липсва систематично разбиране за това кога и как точно партиите повлияват на общественото мнение. Освен това самите политически партии от гледна точка на политическата теория се считат за сравнително ново явление и нов обект на изследвания. Политическата теория дава различни определения за същността на партиите –

определения, според които партиите имат както позитивно, така и негативно влияние върху общественото развитие. Съществуват два основни подхода за това как партиите повлияват на общественото мнение, които трябва да бъдат взети под внимание. При първия партиите се считат за пряк и лесен достъп до информация, която може да послужи за формиране на конкретни предпочитания за обикновения гражданин (Downs, 1957). Вторият подход (Campbell, 1960) разглежда партийното пристрастие като личностна връзка, подчиняваща се на емоционалното, между обикновения гражданин и партията. Тези два подхода се различават по схващането за това кой е основният мотив за привързване на гражданите към определена политическа партия.

Става ясен фактът, че обикновеният гражданин е зле политически информиран и изобщо за масата политиката е неясна и трудна за разбиране материя (Kuklinsky & Quirk, 2000). Но въпреки тази порогила се ситуация избирателите все пак имат мнение по политически въпроси. Техният пряк път към информация по такива въпроси са партиите, които биват считани за достоверен източник, и разчитат на политическия елит, приемайки неговите виждания по определен политически проблем. По този начин избраните от гражданите партии формират общественото мнение, без отделният гражданин да се налага да вниква в детайлите на конкретен проблем. Можем да твърдим, че политическите партии, оформяйки го голяма степен общественото мнение (и поведение), го използват за постигане на своите цели, били те про или антиевропейски. Оттук следва, че политическите партии имат особено важна роля във формирането на обществените нагласи, касаещи въпроси с европейска тематика. Тъй като определената цел на този доклад е да провери влиянието на политическите партии върху обществените нагласи по отношение на ЕС, най-напред трябва да бъде изяснено докъде се простират знанията на гражданите по политически въпроси, свързани с ЕС.

В изследване на Университета в Лимерик (Ирландия) се твърди, че за да бъдат способни гражданите да направят своя информиран избор на демократични избори, те трябва критично да оценят както политическите партии, така и кандидатите. Но този информиран избор се превръща в предизвикателство, защото липсва обществено достъпна и обективна информация. Това принуждава избирателите да обосновават своя избор повърхностно чрез предизборни лозунги и кампании. Един от изследователите в тази област – д-р Рори Костело, нарича проблема „информационен дефицит“.

За да бъде потвърдено (или отречено) повърхностното обосноваване на избора, в изследване на Евробарометър 89.2 от май 2018 г. се анализира как европейските граждани възприемат и подхождат към процеса

на гласуване в общ план, както и в частност на европейските избори. Анализират се техните знания и интерес към изборите, като в зависимост от това дали те са заинтересовани, или не, може да се съди за нивото на комуникация между гражданите и политическите актьори или знанията по политически въпроси, които избирателите прилагат.

Интервюираните трябва да определят за себе си по десетобалната скала *дали е лесно да гласуваш* (на европейски избори). По този въпрос по-голямата част от попитаните – 62%, са дали отговор „лесно е“. Въпреки това повече от гражданите, а именно 72%, смятат себе си за по-запознати с националните избори, отколкото с европейските. Социо-демографски анализи сочат, че гласуването се приема за лесно от граждани, които показват относително голям интерес по общи и европейски политически въпроси. Обратно на тях, сложност в това да дадат своя глас виждат избиратели с по-ниска степен на образование и младежи, които все още учат, такива с по-ниски финансови възможности и такива, които смятат, че страната им и ЕС се развиват в грешна посока.

Следващият въпрос, който е зададен на интервюираните, е относно *важността на гласуването*, отново за европейски избори и за национални. Докато 68% от европейците споделят мнението, че гласуването на национални избори е важно, само 49% от тях смятат, че гласуването на европейски избори също е важно.

Третият въпрос, който трябва да бъде взет под внимание от проучването на Евробарометър, е относно *интереса* към предстоящите избори за Европейски парламент. Резултатите на този въпрос отразяват тенденциите в национален план и позволяват да се добие обща представа за страните членки, но трябва да се има предвид, че при отговори, дадени една година преди да се състоят изборите (каквито са в настоящото проучване), и такива, дадени няколко месеца преди това, съществува възможност да се различават. Авторът на този доклад използва данните от май 2018 г., тъй като за момента не са проведени официални проучвания, които да представят нови и по-актуални данни. И по този въпрос участниците трябва да поставят себе си в скалата 1-10, където 1 означава „няма никаква вероятност да гласувам“, а 10 – „силно вероятно е“. През април 2018 г. 31% са отбелязали отговор 10 за намерението си да гласуват на европейските избори през 2019 г., като по-старите поколения и гражданите с по-висока степен на образование са тези, които са по-склонни да дадат своя глас на европейските избори. Според изследването на Евробарометър се счита, че националните избори, които ще се състоят в близките гати около европейските избори, вероятно ще окажат влияние върху

поведението на избирателите и на изборите за Европейски парламент. Този извод се прави въз основа на изборите през 2014 г., на които се забелязва различна активност в участието в националните и в европейските избори в различните страни членки (пример: България – 35,84% участие на европейските избори, състояли се на 14 май 2014 г. срещу 54,07% участие на националните, състояли се на 17 март 2014 г.). Въпреки това на конкретния въпрос „Колко сте заинтересовани да гласувате през май 2019?“ 50% от всички европейски граждани отговарят „заинтересован съм“, 48% – „не съм заинтересован“ и 2% отговарят с „не знам“. Интересът към европейските избори е по-висок сред гражданите на възраст 25 и повече години; граждани, работещи в собствени фирми; такива с по-висока образователна степен, както и такива, които са доволни от развитието на демокрацията в своята страна и в ЕС.

Относно *интереса* и знанията на европейските граждани по европейски въпроси са показателни отговорите им и на въпроса кога ще се състоят следващите избори за ЕП през 2019 г., като 32% от всички попитани дават верен отговор, а 50% не знаят отговора. По данни на Евробарометър сегашните резултати наподобяват тези от 2013 г. (една година преди изборите 2014 г.), при които 34% са посочили верния отговор, а 46% не са знаели.

Всички тези резултати от проучването на Евробарометър потвърждават факта, че интересът и участието в избори (на европейско ниво, но и по принцип) са пряко свързани с познанията, които гражданите притежават по актуални политически теми. Тоест, информирането по и обсъждането на конкретни политически въпроси допринася за активността на избирателите. Резултатите от проучването показват, че макар и една година преди европейските избори масовият гражданин не проявява особен политически интерес на европейско ниво (освен граждани с по-засилен интерес и повече познания по политически теми). Следователно, както твърди и проучването на Университета в Лимерик, гражданите наистина използват предизборните лозунги за обосновка на своя избор, тъй като не притежават задълбочени политически познания, т.е. политическите партии оказват влияние в избора на гражданите. Но за да бъде определено *как* точно оказват влияние, трябва да се вземат под внимание следните два фактора – *кои* граждани се поддават по-лесно на влияние, *какво* послание ги заинтригува по-лесно и *от кого* идва.

Всъщност дали всички граждани се доверяват лесно на политическия елит при съставяне на мнение и сред коя част от обществото политическите партии структурират по-лесно съответни политически ориентации? Редица изследователи (Hobolt, 2007) твърдят, че

колкото по-ниско образование и по-слабо осведомени по политически въпроси (в конкретния случай относно ЕС) са гражданите, толкова по-лесно се доверяват и използват ценностите на политическите партии, като това твърдение отново се базира на основната хипотеза в този доклад, че масата от граждани не е добре осведомена по политически въпроси. Следователно, колкото по-висока степен на образование и по-широки познания в областта на политиката имат гражданите, толкова по-трудно те се поддават на влияние и се доверяват на партията.

За да се даде отговор на въпроса всички граждани ли се доверяват лесно на политическите партии при формиране на мнение и политическа ориентация, следва да бъдат обозначени критериите, подпомагащи по-лесното възприемане на партийните послания и доверието от страна на гражданите. Първият е възраст. В изследване за европейските граждани на Political Capital Institute от 2017 г. става ясно, че с увеличаване на възрастта се увеличава и недоверието към политическия елит – забелязва се покачване от 10% между младежите (15 - 24 г.) и тези на възраст 25 - 34 г., при които процентът на недоверие възлиза на 40% и се запазва такъв до 55 - 64 г.

При следващия критерий – образование – се наблюдава следното: колкото по-бързо човек е приключил образованието си, толкова по-недоверчив е към политическите партии, т.е. най-недоверчиви са тези, които са прекъснали своето образование на възраст 16 - 18 г., докато при тези, които продължават обучението си след 20-годишна възраст се забелязва леко покачване на доверието, но все пак процентът на недоверие остава висок.

Третият критерий, който е изследван, е финансовият статус. Гражданите с по-ниски финансови възможности (такива, които са имали финансови затруднения при плащането на своите битови сметки в рамките на една година) се оказват изключително недоверчиви към политическите партии и техният процент възлиза на почти 60%, но това не означава, че тези с по-големи финансови възможности са особено доверчиви. И тук процентът на недоверие остава относително висок и варира между 30 - 40%. Тенденцията е следната: изследвайки общественото мнение по трите критерия се забелязва липсата на високо доверие в политическите партии.

Що се отнася до доверието в ЕС и неговите институции, по данни от доклади на Европейската комисия и статистически проучвания, изготвени от Евробарометър през ноември 2017 г., от общо над 50 000 интервюирани души – граждани на Съюза, 41% имат доверие в ЕС, а 55% имат също и положително мнение относно имиджа му, докато в предходните два доклада от есента на 2015 и 2016 г. процентът на

доверие е съответно 32% и 36%, или общо 1/3 от европейците. Най-ниската точка е отбелязана през 2013 г., когато същите проценти са били с 4 пункта по-ниски.

Доказателство за повишаващото се доверие в ЕС и неговите институции се открива в проучване на общественото мнение от Евробарометър през есента на 2018 г., в което 42% от европейските граждани вярват в Европейския съюз. За сметка на това, обаче, в същите доклади доверието в националните правителства (т.е. в националните партии в законодателната власт) спада с по 1% с всяка изминала година от 2016 г. насам, като за 2018 г. се равнява на 34%, т.е. с 8% по-нисък от този за доверието в ЕС.

Въпреки високия процент на доверие в Европейския съюз, в „Специално проучване на Евробарометър 477“ от септември 2018 г. на въпроса какво би ви направило по-склонни да гласувате на предстоящите европейски избори през май 2019 г., най-посочваният отговор (43%) е „да бъдете по-информиран/а относно ЕС и неговото влияние върху Вашия ежедневен живот“. Следователно, може да се твърди, че въпреки покачващото се доверие към ЕС в последните 5 години, все пак на голяма част от европейските граждани липсват информация и знания относно Съюза. На какво се дължи тази липса, не е обект на настоящия доклад.

Резултатите от проучването посочват, че недоверието към политическите партии преобладава при изследване на критерии като възраст, образование и социален статус, а хипотезата, че колкото по-необразован е един гражданин, толкова по-лесно се доверява на политическите партии, се оказва невярна, тъй като данните от проучването (Political Capital Institute, 2017) показват точно обратното – най-недоверчиви са гражданите, прекъснали своето образование на възраст 16 - 18 г. От получените данни става ясно, че доверието в ЕС е по-високо отколкото това в националния политически елит, следователно националните политически партии не играят особено голяма роля във формирането на обществените нагласи по отношение на ЕС. Но от друга страна, оказва се вярно това, че гражданите нямат достатъчно познания относно ЕС, а точно тези познания биха допринесли за по-активното гражданско участие на европейски избори.

За да се даде по-точен отговор на въпроса *каква е ролята на политическите партии в формиране на обществените нагласи по отношение на ЕС* следва да се обърне внимание и върху това дали, получавайки дадено политическо послание, гражданите обръщат повече внимание на неговото съдържание, или на това, че то е представено от доверен източник. И тук отново поради ниската осведоменост по по-

литически теми на масовия гражданин може да се твърди, че на първо място гражданите могат да не обърнат внимание на съдържанието на посланието, защото не са заинтересовани от конкретния проблем (безразлични са към последиците му), а в този случай за тях няма значение и кой е авторът на посланието. От друга страна, когато обаче източникът е предпочитаната политическа партия, избирателите са склонни да се доверят на нея независимо от посланието, което тя прокарва. В рамките на този доклад ще се търси отговор на въпроса: Какъв тип партии и техните послания влияят по-силно на масовия гражданин по отношение на ЕС?

В изследване на Pew Research Center от юли 2018 г. относно обществените настроения спрямо партиите се твърди, че традиционните политически партии са тези, към които има повече доверие, отколкото към популистките партии, но независимо традиционни или популистки, и двете са тясно свързани с идеологията ляво – дясно. Граждани с леви убеждения подкрепят леви партии, както и граждани с десни убеждения подкрепят десни партии.

Според проучването на Pew Research Center във всичките изследвани осем западноевропейски държави (Дания, Швеция, Германия, Нидерландия, Обединеното кралство, Испания, Италия и Франция) се наблюдава следното: и в осемте над 50% от гражданите изразяват по-силно доверие и по-висока подкрепа към традиционните партии, независимо от това дали са леви или десни; и в осемте страни доверието към популистките партии се равнява на не повече от 35% (единствено 39% в Италия за дяснопопулистката Движение „5 звезди“, която обаче експерти определят по-скоро като центристка според нейната идеология), а най-малък е процентът в Германия, където 11% симпатизират на Алтернатива за Германия. Били те с леви или с десни идеологии, силно е недоверието към популистките партии и в осемте изследвани страни. И тук по същия начин, както при традиционните партии, граждани с леви или десни убеждения подкрепят съответно леви популистки или десни популистки партии. Но важно е да се отбележи, че главно граждани с популистки виждания се доверяват и оказват подкрепа на популистките партии, докато масовият гражданин не се повлиява положително, нито се доверява лесно на популистките партии. За пример изследователите от Pew Research Center дават следното: 44% от десните популисти (Right Populists) в Германия симпатизират на Алтернатива за Германия, в сравнение с 25% симпатизанти от страна на гражданите с десни непопулистки убеждения (Right Mainstream). Това важи и за левите популистки партии и подобен пример може да се отнесе и към тях.

Ето как най-общо са представени левите и десните традиционни и популистки партии:

Леви традиционни: изразяват подкрепа за равенство между половете, по-широка намеса на държавата в икономиката, не смятат имигрантите за пречка в развитието на икономиката, считат членството в ЕС за ползотворно за страните и тяхната икономика;

Леви популистки: близки виждания като тези на левите традиционни с две изключения – скептически към членството в ЕС и намесата на държавата в бизнеса;

Десни традиционни: по-слаба намеса на държавата в икономиката, по-строго отношение към имигрантите, считат, че членството в ЕС има положително въздействие върху страните членки;

Десни популистки: силно негативно поведение спрямо ЕС и имигрантите.

Според същото изследване (Pew Research Center, 2018) в проучванията осем европейски държави младите хора (18 - 29 г.) симпатизират повече на левицата, а що се отнася до популистките привърженици – те са обикновено от по-нисък социален и икономически статус, изпитали са безработица поне веднъж и имат по-ниска степен на образование. Валидно е, че гражданите с популистки виждания имат негативно отношение и споделят недоволство към институциите не само спрямо националните правителства, а и към Европейския съюз. Точно на това разчитат популистките партии (за разлика от традиционните) и точно това недоволство бива използвано от политическите актьори, за да прокарат по-лесно своите идеи, защото именно недоволството е причината гражданите да реагират по-емоционално към популистките послания. А щом веднъж се доверят на лява или дясна популистка партия, те вече са склонни да приемат нейната идеология и послания, без да се концентрират върху самото послание, а повече от кого угва то, а именно от партията, на която симпатизират.

Накрайно, въпросът *какъв тип партии и техните послания влияят по-силно на масовия гражданин по отношение на ЕС* може да получи следния отговор: популистките партии (и техните послания) са тези, които влияят по-силно, защото популистите разчитат именно на емоционалната връзка, за да си осигуряват поддръжници, но става ясно, че те в никакъв случай не влияят на масовия гражданин, а само на определени групи от обществото (с по-нисък социален и финансов статус), които са склонни да реагират по-емоционално и остро, отколкото да използват своите познания по политически въпроси. Но

все пак популистките партии са слабо подкрепяни от по-голямата част от обществото (масовия гражданин), която продължава да оказва подкрепа на традиционните леви и десни партии, които не разчитат на тази емоционална връзка с избирателите за прокарване на своите идеи и убеждения.

В обобщение следва да бъдат обособени валидните изходни допускания по темата. Въпреки че темата за връзката между политическите партии и общественото мнение предизвиква голям интерес у изследователите, все още се счита, че липсва систематично разбиране за това кога и как точно партиите повлияват на общественото мнение.

Авторът на този доклад, отговаряйки на поставените въпроси – *информиран ли е масовият гражданин по политически въпроси, свързани с ЕС, кои граждани са склонни да се доверяват по-лесно на политическите партии в сформирани на мнение по отношение на ЕС и какъв тип партии и техните послания влияят по-силно на масовия гражданин по отношение на ЕС* – се опита да даде по-точен отговор на въпроса: *каква всъщност е ролята на политическите партии във формиране на обществените нагласи по отношение на Европейския съюз.*

От направения анализ става ясно, че политическите партии оказват влияние във формиране на общественото мнение доколкото, доколкото на гражданите липсват информация и знания по конкретни политически въпроси (по европейски теми), но от гледна точка на доверието, което гражданите имат както в националните политически актьори, така и в ЕС, националните политически партии не оказват особено влияние на гражданите, защото доверието към ЕС е изразено в по-висока степен, отколкото в национален план. Все пак партиите упражняват натиск върху общественото мнение. Въпреки нарастването на популизма, продължава подкрепата на традиционните леви и десни партии, докато популистките биват по-слабо подкрепяни, макар и със своите лозунги да влияят по-емоционално (но само на определени обществени групи).

Библиография

1. Boneva, M. *Trust in Europe*. [<https://www.slideshare.net/miraboneva11/trust-in-europe-66767759>], 22 January 2019.
2. Campbell, A., Converse, P. E., & Miller, W. E. (1960). *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press.
3. Costello, R. *Helping voters to make an informed choice*. [<http://www.ul.ie/research/content/voting-advice-applications>]. 22 January 2019.

4. Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
5. European Commission (2016). *Standart Eurobarometer 85*. Brussels. Belgium.
6. European Commission (2017). *Special Eurobarometer 461*. Brussels. Belgium.
7. European Commission (2017). *Standart Eurobarometer 88*. Brussels. Belgium.
8. European Commission (2018). *Standart Eurobarometer 90*. Brussels. Belgium.
9. European Parliament (2018). *Eurobarometer Survey 89.2*. Brussels. Belgium.
10. Hellström, J. (2009). *Dynamic Interactions: National Political Parties, Voters and European Integration*. Umeå: Department of Political Science.
11. Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.
12. Johnson, C., Silver, L., Simmons, K., Taylor, K., Wike, R. *In Western Europe, Populist Parties Tap Anti-Establishment Frustration but Have Little Appeal Across Ideological Divide* [<http://www.pewglobal.org/2018/07/12/in-western-europe-populist-parties-tap-anti-establishment-frustration-but-have-little-appeal-across-ideological-divide/>]. 22 January 2019.
13. Kuklinski, J. K., Quirk, P. J. (2000). Reconsidering the rational public. Cognition, heuristics and mass opinion. In: Lupia A and McCubbins MD (eds.) *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press, pp. 153-182.
14. Manevich, D., Stokes, B., Wike, R. *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU* [<http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>], 22 January 2019.
15. Pannico, R. (2017). *Party cues and citizens' attitudes toward the European Union*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
16. Tillman, E. R. (2004). The European Union at the ballot box? European integration and voting behavior in the new member states. *Comparative Political Studies*, 37(5), 590-610.

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Европа на живо - горещите теми

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

София, 2019 г.

ISBN: 978-954-8702-47-8

MINEVA
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА
02 / 971 00 09



9 789548 702478