



СУ „Св. Климент Охридски“ -  
Катедра „Европеистика“  
и Фондация „Ханс Зайдел“



ДНЕВНИЯТ РЕД  
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
ГРАЖДАНИ -

**#EUactive!**



СБОРНИК ОТ  
ДОКЛАДИ

Годишна научна  
студентска конференция  
на випуск „Симон Вейл“,  
специалност „Европеистика“

София, 2020 г.

## СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

---

Годишна студентска научна конференция  
на випуск „Симон Вейл“, специалност „Европеистика“,  
Софийски университет “Св. Климент Охридски”

# Дневният ред на европейските граждани - „#EUactive!“

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

---

София, 2020 г.

**Редакция и съставителство:**

Проф. г-р Ингрид Шикова  
Доц. г-н Калоян Симеонов  
Гл. ас. г-р Гергана Рагойкова

ISBN: 978-954-8702-51-5

# Съдържание

Предговор	
<i>Ингрид Шикова</i> .....	5
<b>Зелена Европа</b>	
Европейският съюз и борбата с изменението на климата – от политика към реалност	
<i>Виктория Недкова</i> .....	9
Отношението на държавите от Европейския съюз към проблема с отделянето на вредни емисии. Случаите на Финландия и Полша.	
<i>Петя Димитрова</i> .....	21
Принос на велосипедния транспорт за опазването на околната среда в Европейския съюз	
<i>Никол Иванова</i> .....	27
Живот след тютюна – резултатен ли е ЕС в борбата с тютюнопушенето?	
<i>Борис Автански</i> .....	36
<b>Европа на образованието и културата</b>	
Приоритети на Европейския съюз в областта на обучението и образованието през последното десетилетие	
<i>София Иванова</i> .....	49
Проблеми и предизвикателства пред българската образователна система	
<i>Георги Доков</i> .....	59
Координираща функция на межкултурната медиация и нейното значение за развитието на европейската идентичност	
<i>Алекс Дачев</i> .....	68

## **Силна Европа в променящия се световен рег**

Предизвикателства пред общата външна политика  
и политиката на сигурност на Европейския съюз –  
отношенията на Съюза с най-важните политически играчи

*Иво Чайков*..... 83

Европейска политика за съседство.  
Източното партньорство с Грузия – модел,  
резултати, проблеми и перспективи.

*Ивелина Иванова* ..... 94

Кризата в отношенията между Европейския съюз и САЩ  
2016 - 2020 г.

*Виктор Андров* ..... 106

Влияние на евроскептицизма върху развитието  
на Европейския съюз и неговите ценности

*Ива Георгиева* ..... 113

## **Европа на предизвикателствата**

Демографските предизвикателства пред съвременна Европа:  
сравнение между западно- и източноевропейските страни

*Борислава Пангалова* ..... 121

Европа на различните групи – способ за интензификация  
на интеграцията или фрагментация на ЕС?

*Роберта Гувеска*..... 132

Пътят на България и Румъния към еврозоната

*Десислава Дюлгерова* ..... 143

## Предговор

*Всеки студентски випуск от специалност „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ подготвя с амбиция и грижа своята годишна научна конференция. И всяка от тях носи печата на времето, в което се провежда. Имаше конференции, белязани от влизането в сила на Лисабонския договор, от икономическата и финансова криза, от Брекзит, от имиграционната криза, от тероризма и несигурността, от първото българско ротационно председателство на Съвета на Европейския съюз, от изборите за Европейски парламент.*

*Тазгодишната конференция също е подготвена в условията на неочаквана и болезнена обстановка – разпространението на вируса COVID-19, заради който се наложиха редица ограничения в осъществяването на учебния процес и в провеждането на планирани събития. Преминахме към дистанционно обучение и виртуално общуване, наложи се да променим не само плановете, но и нагласи, победение, начин на мислене.*

*Възникналите трудности, обаче, не попречиха на студентите от випуск „Симон Вейл“ да подготвят своя принос към ежегодните студентски конференции. Те посветиха своите доклади на важни теми и предизвикателства, които вълнуват европейските граждани – опазване на околната среда и борбата с климатичните промени, образованието и културата, силна Европа в променящия се световен ред. Макар текстовете да не са съвършени, на места да звучат неуверено, дори наивно, те са стъпка към бъдещата професионална кариера, към уменията да се изразяват мнения и позиции, да не се спестяват слабостите, да не се подминават постиженията.*

*Точно поради тази не само сложна, но дори болезнена за всички ни обстановка, ще изменя на традицията да коментирам състоянието на Европейския съюз и ще оставя възможността на нашите млади колеги да вземат отношение по тези въпроси чрез своите доклади.*

*Бих искала в тези трудни времена да спомена примера на патрона на випуска – неповторимата Симон Вейл – една жена с необикновена съдба и живот, посветен на каузата за един по-добър свят. Без съмнение понесените нечовешки изпитания и ужаси по време на депортирането и живота в концентрационния лагер Аушвиц я правят чувствителна към всичко, което поражда в човешките взаимоотношения унижения и принижаване на другия. Трудностите не я сломяват. Превръщат я в борец за каузи. Не е случайно, че я сравняват със скала.*

*В обединението на Европа Симон Вейл наистина е символ – символ на помириенето, символ на подадената ръка между Франция и Герма-*

ния, символ на мирното бъдеще. Колко мъдрост, постоянство в отстояване на принципи и воля за действие имаше у Симон Вейл – качества, от които биха могли да се поучат много съвременни политици. „Винаги съм избирала за какво да се боря. Така съм устроена: мисиите, които ми се възлагат, придобиват смисъл в моите очи, само доколкото съм успяла да предизвикам развитие на нещата.“

Много категорична е позицията на Симон Вейл по важния въпрос за разширяването на ЕС. „Повтарях, че не бива да забравяме за шанса, който сме имали след Втората световна война да живеем в режим на свобода, докато желязната завеса падаше над другата половина на Европа. Нека бъдем откровени: ние се възползвахме от тази свобода, без много да ни е грижа за това какво става там и без действително да се чувстваме солидарни със злочестината на другите. Когато историята ни даде възможност за това, бе немислимо да не отворим вратите на Европейския съюз пред тези страни. Имахме един вид дълг пред тях, който ни подтикваше да постъпим така, дори и в ущърб на незабавните ни икономически интереси. От тяхна страна смятам, че прекосяването на разстоянието, за да дойдат при нас, често се оказваше трудно. Това обаче им даде възможност да предприемат строги мерки, каквито винаги трудно се приемат от общественото мнение. Усилията, които те положиха по този начин в икономическата, социалната и правната област, бяха значителни.“ За да заключи много категорично и недвусмислено „Европа ще бъде преди всичко онова, което направим от нея.“

Всички откъси, които цитирах, са от автобиографичната книга на Симон Вейл „Един живот“ – изключителна жена, смела, бореца се, искрена и непоколебима, отстояваща докрай принципите си, справедлива, ангажирана, неуморна, критична, честна, независима, пряма, активна, красива, любяща, отгадена на Франция, на Европа, но едновременно с това нежна майка и съпруга. „Пътят бе осеян с препятствия, но ако някой си представяше, че още от първите пречки ще се откажа, значи зле ме е познавал.“ Всичко, което ни остави Симон Вейл в тази изживяна история, е безценно за нас и за поколенията след нас – за да се помни винаги. „Нейде там, в германските и полски равнини, днес се простират голи пространства, над които цари безмълвие; това е страшната тежест на празнотата, която забравата няма право да запълва и в която паметта на живите ще броди вечно.“

С тези размисли за живота и делото на Симон Вейл бих искала да пожелаая на студентите от випуска, носещ нейното име, да преодоляват всички препятствия и трудности, да са чувствителни към проблемите на обществото, да са решителни и активни, да отстояват принципите си и правото си на избор, да обичат Европа и да работят за нейното истинско обединение. Успех!

Проф. Ингрид Шикова



Зелена Европа





# Европейският съюз и борбата с изменението на климата – от политика към реалност

---

Виктория Негкова

Едно от най-бележитите събития за 2019 г. в световен мащаб, свързано с климата и околната среда, бе Общото събрание на ООН, което се проведе през септември 2019 г. в Ню Йорк. В своята реч председателят на Европейския съвет Доналд Туск постави акцент върху критичното състояние на околната среда, като заяви, че светът се доближава до точка, отвъд която ще може само да се смекчават последиците от ужасяващите щети, нанесени на околната среда, вместо те да бъдат преодолявани.

В действителност настоящото изменение на климата на планетата сериозно променя света. През последните две десетилетия са регистрирани 18-те най-топли години, откакто съществуват измервания, и екстремни метеорологични явления като горски пожари, големи горещини и наводнения, които зачестяват все повече в Европа и на други места. Именно поради изключителната сериозност на този проблем и необходимостта от предприемане на адекватни мерки и политики, моят доклад ще се фокусира върху начините, по които Европейският съюз (ЕС) се справя с критичната ситуация.

Европейската политика в областта на околната среда води началото си от Европейския съвет, състоял се в Париж през октомври 1972 г., на който държавните или правителствените ръководители (след провеждането на първата конференция на ООН относно околната среда) заявяват необходимостта от политика на Общността в областта на околната среда, която да придружава икономическото развитие, и призовават за изготвянето на програма за действие.

В Единния европейски акт от 1987 г. е въведен нов раздел „Околна среда“, чрез който се осигурява първото правно основание за обща по-

литика в областта на околната среда с цел да се запази качеството на околната среда, да се защитава човешкото здраве и да се гарантира рационалното използване на природните ресурси. С последвалите преразглеждания на договорите ангажиментът, който поема Общността за опазване на околната среда, се утвърждава още повече.

С Договора от Маастрихт (1993 г.) околната среда става официално област на политиката на ЕС, бива въведена процедурата на съвместно вземане на решение и гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета се възприема като обичайна практика.

С Договора от Амстердам (1999 г.) бива установено задължението опазването на околната среда да се интегрира във всички секторни политики на ЕС с цел насърчаване на устойчиво развитие.

„Борбата с изменението на климата“ бива определена като специфична цел в Договора от Лисабон (2009 г.), също както и устойчивото развитие в отношенията с трети държави. Правосубектността осигури на ЕС способността да сключва международни споразумения.

ЕС е главно действащо лице в международните преговори във връзка с околната среда. Той е страна по множество споразумения в областта на околната среда от световен, регионален или подрегионален мащаб по широк кръг от въпроси като опазването на природата и на биологичното разнообразие, изменението на климата и трансграничното замърсяване на въздуха или водата. На Десетата конференция на страните по Конвенцията за биологично разнообразие, която се състоя в Нагоя (Япония) през 2010 г., ЕС допринася съществено за постигането на споразумение относно глобална стратегия за спиране на загубата на биологично разнообразие до 2020 г. Съюзът подпомага и оформянето на няколко важни международни споразумения през 2015 г. на равнището на ООН, като Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие (която включва 17-те цели за устойчиво развитие (ЦУР) и 169 подцели), Парижкото споразумение относно изменението на климата и Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия. През същата година Европейският съюз става и страна по Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора (CITES).

Парижкото споразумение е подписано на 12 декември 2015 г. по време на Парижката конференция по климата. На нея държавните и правителствени ръководители заявяват ангажираността на ЕС за бързо и цялостно прилагане на Парижкото споразумение относно изменението на климата, включително неговите цели за финансиране на борбата с изменението на климата, както и за поемането на водеща роля в световния преход към чиста енергия.

Целта на договора е удържането на ръста на световната температура в рамките на 1,5 градуса Целзий в сравнение с преиндустриалните нива. Съгласно Споразумението от Париж, ЕС се ангажира да намали до 2030 г. емисиите си на парникови газове с поне 40% спрямо нивото от 1990 г.

Промените в климата засягат регионите в Европа по различни начини – на някои места температурите се покачват и нараства рискът плодородни земи да се превърнат в пустини, гругаде се засилват валежите и рискът от катастрофални наводнения.

Европейската агенция за околната среда очаква климатичните промени да засегнат икономиката (туризма и енергийния сектор), околната среда (изчезване на видове и горски пожари), селското стопанство (намаляване на реколтата и засилване на нуждите от напояване) и човешкото здраве (рискове от горещите вълни и силните бури).

Взети заедно, страните в Европейския съюз са на трето място в света по емисии на парникови газове – след Китай и САЩ и пред Индия, Русия и Япония (по данни от 2015 г.). Европейските страни, обаче, са решени да намалят емисиите си и да се борят срещу климатичните промени.

В рамките на ЕС шестте страни, които произвеждат най-много емисии, са Германия, Великобритания, Франция, Италия, Полша и Испания. Производството на енергия и транспортът са произвели 80,7% от емисиите на парникови газове в ЕС през 2017 г., селското стопанство – 8,7%, и промишлеността – 7,8%.<sup>1</sup>

За да бъде постигната целта за намаляване на емисиите, Европейският съюз приема законодателство в различни сектори. ЕС е заложил амбициозни мерки за намаляване на емисиите си на парникови газове. За постигането им той е определил цели за емисиите за ключови сектори на своята икономика.

## Целите за 2020 г.

Първият пакет от мерки на ЕС в областта на климата и енергетиката е договорен през 2008 г. и в него са определени целите до 2020 г. Те са:

- намаляване на емисиите на парникови газове с 20 % (в сравнение с 1990 г.);
- увеличаване на дела на възобновяемата енергия до 20%;
- повишаване на енергийната ефективност с 20%.

---

<sup>1</sup> Източник: Данни по Рамковата конвенция на ООН по измененията в климата.

За да постигне тези цели, ЕС разработва и впоследствие реформира схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ), която има за цел да намали емисиите на парникови газове, по-специално от енергоемки отрасли и електроцентрали. В секторите на сградния фонд, транспорта и селското стопанство са определени национални цели за емисиите като част от регламента за разпределяне на усилията.

ЕС вече е надхвърлил тези цели. Към 2017 г. емисиите на парникови газове са намалени с 22 %, т.е. с 2 % над първоначалната цел от 20 %.<sup>2</sup> Окончателните резултати за степента на постигане на целите тепърва ще бъдат отчитани.

## Целите за 2030 г.

Рамката за 2030 г. предлага нови цели и мерки, с които икономиката и енергийната система на ЕС да станат по-конкурентоспособни, сигурни и устойчиви. Тя включва цели за намаляване на емисиите на парникови газове и за увеличаване на използването на енергия от възобновяеми източници, като в нея се предлага нова система за управление и показатели за изпълнение. По-специално, рамката предлага следните действия:

- поемане на ангажимент да продължи **намаляването на емисиите на парникови газове**, като се определи цел за намаляване с 40% до 2030 г. спрямо равнищата от 1990 г.;
- определяне на **цел процентът на енергията от възобновяеми източници да достигне поне 27%** от енергийното потребление, като държавите членки запазят гъвкавост по отношение на определянето на националните цели;
- постигане на **по-добра енергийна ефективност** чрез евентуални изменения на директивата за енергийна ефективност;
- **реформа на схемата на ЕС за търговия с емисии**, като се включи резерв за стабилност на пазара;
- **ключови показатели** – относно цените за енергия, диверсификацията на доставките, междусистемните връзки между държавите членки и технологичното развитие – с оглед **измерване на напредъка** към по-конкурентна, сигурна и устойчива енергийна система;
- нова рамка за управление и докладване от страна на държавите членки, основана на националните планове, координирани и оценявани на равнището на ЕС.

---

<sup>2</sup> Източник: Европейска агенция за околна среда.

След като бяха договорени целите, ЕС въвежда действия и мерки, които имат за цел да гарантират постигането на целите. Ето някои от най-новите законодателни актове.

## Кръгова икономика

През май 2018 г. ЕС взе решение за нови правила за управление на отпадъците и определи правно обвързващи цели за рециклирането. Тези цели се отнасят до битовите отпадъци, рециклирането на опаковъчните материали, както и депата за отпадъци.

С увеличаването на повторната употреба и рециклирането на битови отпадъци държавите членки ще трябва да постигнат следните цели:

До 2025 г.	До 2030 г.	До 2035 г.
55%	60%	65%

До 1 януари 2025 г. да въведат разделно събиране на текстилни изделия и опасни отпадъци от домакинствата. Освен това до 31 декември 2023 г. да осигурят разделно събиране или рециклиране при източника на биологични отпадъци (напр. домашно компостиране). Това е в допълнение към вече съществуващото разделно събиране за хартия и картон, стъкло, метали и пластмаса.

Законодателството определя конкретни цели за рециклиране на опаковки:

	До 2025 г.	До 2030 г.
Всички опаковки	65%	70%
Пластмаса	50%	55%
Дървесина	25%	30%
Черни метали	70%	80%
Алуминий	50%	60%
Стъкло	70%	75%
Хартия и картон	75%	85%

През май 2019 г. ЕС приема забрана на пластмасовите изделия за еднократна употреба. С тази забрана ЕС определя по-строги правила

за онези продукти и опаковки, които се оказват сред десетте най-често замърсяващи европейските плажове артикули. Новите правила забраняват употребата на някои пластмасови изделия за еднократна употреба, за които съществуват алтернативи.

Съгласно новите правила до 2021 г. ще бъдат забранени пластмасовите чинии, прибори, сламки, гръжките на балони и клечките за уши. Държавите членки се споразумяха да постигнат до 2029 г. целта от 90% за разделно събиране на пластмасови бутилки, както и целта за рециклирано съдържание на пластмасовите бутилки от най-малко 25% до 2025 г. и 30% до 2030 г. (Източник: Уеб сайт на Европейския съвет - „Съветът налага забрана върху пластмасовите изделия за еднократна употреба“)

## **Емисии на CO<sub>2</sub> от транспорта**

През април 2019 г. са определени по-строги пределни стойности за емисиите от леки и лекотоварни автомобили, за да се гарантира, че от 2030 г. новите леки автомобили ще отделят средно 37,5 % по-малко CO<sub>2</sub>, а новите лекотоварни автомобили – средно 31 % по-малко CO<sub>2</sub> в сравнение с нивата от 2021 г. Между 2025 и 2029 г. както леките, така и лекотоварните автомобили ще трябва да отделят средно 15 % по-малко CO<sub>2</sub>.

През юни 2019 г. са приети ограничения за камиони и други тежкотоварни превозни средства. Новите правила ще изискват от производителите да намалят емисиите на CO<sub>2</sub> от нови камиони средно с 15 % от 2025 г. и с 30 % от 2030 г. в сравнение с нивата от 2019 г. (Източник: Уеб сайт на Европейския съвет - „По-строги стандарти за емисиите на CO<sub>2</sub> от леки и лекотоварни автомобили получават одобрението на Съвета“, „Намаляване на емисиите: Съветът приема норми за емисиите на CO<sub>2</sub> от камиони“)

## **Пакет за чиста енергия**

Енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници, управление на енергийния съюз: Съветът дава зелена светлина на 3 основни досиета в областта на чистата енергия

До 2030 г. Европейският съюз ще трябва да добива 32 % от енергията си от възобновяеми източници и да постигне водещата цел за енергийна ефективност от 32,5 %. Новите цели са изложени в преработената директива относно енергийната ефективност и в преработената директива относно енергията от възобновяеми източници, които са приети от Съвета. Съветът дава зелена светлина и на т.нар.

Регламент за управлението, който установява рамката за управлението на енергийния съюз и действията в областта на климата. (Източник: Уеб сайт на Европейския съвет - „Енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници, управление на енергийния съюз: Съветът дава зелена светлина на 3 основни досиета в областта на чистата енергия“)

## **Схема на Европейския съюз за търговия с емисии**

През февруари 2018 г. ЕС приема преработени правила за схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ). Създадена през 2005 г., тя е първият световен пазар на въглеродни емисии и остава най-големият. В нея се определя таванът на емисиите на CO<sub>2</sub> от тежката промишленост и електроцентралите. Общият обем на разрешените емисии се разпределя на дружествата като разрешения, които могат да бъдат търгувани.

Преразгледаната директива за СТЕ представлява значителна стъпка към постигането на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с поне 40% до 2030 г. съгласно договореното по рамката на ЕС за политиките в областта на климата и енергетиката до 2030 г., както и към изпълнението на ангажиментите на Съюза по Парижкото споразумение. (Източник: Уеб сайт на Европейския съвет: „Реформа на схемата на ЕС за търговия с емисии: Съветът одобрява нови правила за периода 2021-2030 г.“)

## **Земеползване и горско стопанство**

През май 2018 г. е постигнато съгласие по нов регламент за подобряване на защитата и управлението на земите и горите. Чрез този регламент емисиите на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) вече са включени в рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г.

Този законодателен акт ще помогне за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС в периода 2021-2030 г. чрез по-добра защита и управление на земите и горите в Съюза. В новия регламент е предвидена рамка, която да гарантира, че се отчитат емисиите и поглъщанията, генерирани от този сектор. Това също ще даде възможност на ЕС да постигне поетата по Парижкото споразумение цел за намаляване на емисиите с поне 40% до 2030 г. (Източник: Уеб сайт на Европейския съвет: „По-добра защита и управление на земите и горите в Съюза: Съветът приема нов регламент“)



# Дългосрочна стратегия на Европейския съюз

## Европейски зелен пакт

През декември 2019 г. лидерите от ЕС одобриха целта за постигане на неутрален по отношение на климата Европейски съюз до 2050 година.

Превръщането ни в първия неутрален по отношение на климата континент в света до 2050 г. е най-голямото предизвикателство и възможност на нашето време. За постигането на тази цел Европейската комисия представи Европейския зелен пакт – изключително амбициозен пакет от мерки, които следва да дадат възможност на европейските граждани и предприятия да се възползват от прехода към устойчива зелена икономика. Мерките, които са придружени от първоначална пътна карта с ключови политики, включват значително намаляване на емисиите, инвестиране в авангардни научни изследвания и иновации и опазване на околната среда в Европа.

Подкрепен от инвестиции в екологични технологии, устойчиви решения и нови предприятия, Зеленият пакт може да изиграе ролята на нова стратегия на ЕС за растеж. От решаващо значение за неговия успех е участието и ангажираността на обществеността и на всички заинтересовани страни. (Източник: Уеб сайт на Европейската комисия - „Европейски зелен пакт“)

За постигано на тези цели ще са необходими действия във всички сектори на икономиката:

- **Енергетика:** Декарбонизация на енергийния сектор. (Производството и потреблението на енергия генерира над 75 % от емисиите на парникови газове в ЕС.)
- **Сгради:** Саниране на сградите, за да се помогне на хората да намалят сметките си за енергия и потреблението си на енергия. (40% от потреблението на енергия се дължи на сградите.)
- **Промисленост:** Подпомагане на промишлеността с цел иновации и превръщането ни в световни лидери на зелената икономика. (Европейската промишленост използва само 12 % рециклирани суровини.)
- **Мобилност:** Въвеждане на по-чисти, по-евтини и по-здравословни форми на частен и обществен транспорт. (Транспортът представлява 25 % от емисиите ни.)

## От политика към реалност

### Примери за вече реализирани проекти в държавите членки<sup>3</sup>

#### 1. Кипър: Фотоволтаична електроцентрала

Международния проект за фотоволтаична електроцентрала на Кипърския университет с площ 14 000 кв. метра е завършен и осигурява 80 % от дневните енергийни нужди на университета.

#### 2. Вилюс: Централна за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия

С кредит в размер на 190 млн. евро, гарантиран по плана „Юнкер“, Европейската инвестиционна банка подкрепя строителството на нова централа за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия във Вилюс с цел да се намали депозитирането на отпадъци в общинското сметище, да се понижат цените на енергията, да се намалят емисиите и да се подобри сигурността на енергийните доставки.

#### 3. Братислава: Общински обществени поръчки за енергоспестяване с гарантиран резултат

Инвестиционната програма има за цел да се подобри енергийната ефективност на обществените сгради и системите за публично осветление в Братислава. Инвестициите в размер на 1,35 млн. евро от Европейската инвестиционна банка ще бъдат увеличени с допълнителни инвестиции до общо 66 милиона евро за работи по саниране.

#### 4. Гърция: Междусистемна връзка на Цикладските острови

Проектът осигурява надеждни доставки на електроенергия на всички Цикладски острови чрез подобрена междусистемна връзка, намаляване на себестойността на произведената енергия и на доставките; чрез него се изгражда и инфраструктура за бъдещо използване на възобновяемата енергия. Проектът дава възможност за намаляване и бъдещо премахване на съществуващите електроцентрали.

#### 5. Север-Па дьо Кале: Проект по Rev3

Финансови средства на ЕС в подкрепа на стратегия за нисковъглеродна икономика в региона Север-Па дьо Кале предвиждаща да го

---

<sup>3</sup> Източник: „Десет инициативи за модерна и чиста икономика: приносът на Комисията под председателството на Юнкер за срещата на върха „Една планета“ в Париж на 12 декември 2017 г.“

направи енергиен модел с „нулеви емисии“ до 2050 г. Регионът си поставя за цел да премине от 3-4 % производство и потребление на възобновяема енергия понастоящем към 100 % до 2050 г.

**6. Лисабон:** обновяване на градската среда и съобразени с промяната в климата жилища

Европейската инвестиционна банка предоставя кредит от 250 млн. евро на град Лисабон за финансиране на проекти за обновяване на инфраструктурата и социалните жилища, което включва ремонт на съществуващи и строителство на нови жилищни сгради.

**7. Нидерландия:** „Зелени“ облигации

С подкрепата на Европейската инвестиционна банка и нидерландската „Rabobank Group“, „Obvion“ са прогали първите си „зелени“ облигации, обезпечени с ипотечи върху енергийно ефективни домове със сертифицирани нива на енергийна ефективност. Така инвеститорите получават незабавно доказателство за „зеления“ статус на актива благодарение на наличието на официален етикет за енергийна ефективност.

**8. Швеция:** Най-големият ветроенергиен парк в Европа

Европейската инвестиционна банка подписа споразумение за финансиране от 180 милиона евро в подкрепа на изграждането и експлоатацията на най-големия на територията на Европа ветроенергиен парк на сушата със 179 вятърни турбини, който ще бъде изграден до град Питео, в северната част на Швеция.

Преходът към неутрален по отношение на климата Европейски съюз ще донесе значителни възможности за икономически растеж, работни места и технологично развитие. Всички сектори на икономиката ще трябва да допринесат за тази трансформация, която ще изисква значителни инвестиции в иновативни екологични технологии и кръгова икономика, особено в секторите на енергетиката, сградите, транспорта, промишлеността и селското стопанство.

Като работят заедно през следващите десетилетия, страните от ЕС трябва да гарантират намаляването на емисиите на парникови газове до минимум и да предприемат мерки за компенсиране на оставащите емисии. Ще бъдат нужни усилия на институциите на ЕС, националните парламенти, предприятията, неправителствените организации, градовете, общностите и гражданите за допринасяне за оформянето на този амбициозен дългосрочен план.

Въпреки че ЕС е решен да даде пример за останалата част от света, той не може да остане сам. Международното сътрудничество е от

съществено значение и европейските лидери трябва да продължат да работят заедно с глобалните партньори в рамките на многостранни форуми, за да превърнат политическите цели в реалност.

### Използвана литература:

1. Европейски парламент. *Борба с изменението на климата.*
2. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Общо събрание на ООН, Ню Йорк, 23-26 септември 2019 г.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/international-summit/2019/09/23-26/>)
3. European Council. Council of the European Union. *European Council conclusions on the Paris Agreement on climate change, 22/06/2017.*
4. Парижко споразумение - Рамкова конвенция на ООН по изменение на климата. (<https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=bg>)
5. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Парижко споразумение относно изменението на климата.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/climate-change/paris-agreement/>)
6. Европейски парламент. *Политиката на ЕС относно промените в климата.* (<https://www.europarl.europa.eu/news/bg/headlines/society/20180703STO07129/politikata-na-es-otnosno-promenite-v-klimata>)
7. Европейски парламент. *Европа и промените в климата: данни и факти.* (<https://www.europarl.europa.eu/news/bg/headlines/priorities/klimatichните-izmeneniia/20180703STO07123/evropa-i-promenite-v-klimata-danni-i-fakti>)
8. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Рамка в областта на климата и енергетиката до 2030 г.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/>)
9. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Инфографика - Защо кръгова икономика?* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/circular-economy/>)
10. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Управление и рециклиране на отпадъците: Съветът приема нови правила.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/05/22/waste-management-and-recycling-council-adopts-new-rules/>)
11. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Съветът налага забрана върху пластмасовите изделия за еднократна употреба.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2019/05/21/council-adopts-ban-on-single-use-plastics/>)
12. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Изменение на климата: какво прави ЕС.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/climate-change/>)
13. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници, управление на енергийния съюз: Съветът*

*дава зелена светлина на 3 основни досиета в областта на чистата енергия.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/12/04/energy-efficiency-renewables-governance-of-the-energy-union-council-signs-off-on-3-major-clean-energy-files/>)

14. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Реформа на схемата на ЕС за търговия с емисии: Съветът одобрява нови правила за периода 2021-2030 г.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/02/27/eu-emissions-trading-system-reform-council-approves-new-rules-for-the-period-2021-to-2030/>)
15. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *По-добра защита и управление на земите и горите в Съюза: Съветът приема нов регламент.* (<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/05/14/better-protection-and-management-of-land-and-forests-across-the-union-council-adopts-a-new-regulation/>)
16. Европейска комисия. *Дългосрочна стратегия до 2050 г.* ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_bg](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_bg))
17. Европейска комисия. *Комисията призовава до 2050 г. Европа да постигне неутралност по отношение на климата.* ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP\\_18\\_6543](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_18_6543))
18. Европейска комисия. *Европейски зелен пакт.* ([https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_bg))
19. European Council. Council of the European Union. *Taking the lead on climate change.* (<https://www.consilium.europa.eu/en/eu-climate-change/?fbclid=IwAR1OhGWGQ-IUVEaM8OFak3z4cnyjj2LZE-X80suTvcIAaFLY9AokqOIFaq4#group-The-future-KcPN8hLSPJ>)
20. Европейска комисия. *ЕС инвестира в опазването на планетата: Десет инициативи за модерна и чиста икономика. Приносът на Комисията под председателството на Юнкер за срещата на върха „Една планета“ в Париж на 12 декември 2017 г.*

# Отношението на държавите от Европейския съюз към проблема с отделянето на вредни емисии. Случаите на Финландия и Полша.

---

Петя Димитрова

Проблемът с отделянето на вредни емисии е ключова тема, засягаща продължителността и качеството на живот във всяка държава. Той изисква да се направи адекватна оценка на факторите и да се проследят причините, които оказват влияние върху неговото нарастване или овластяване.

Замърсяването на въздуха има многобройни източници, но сред най-глобалните от тях са транспортът, енергопроизводството и промишлеността. Изгарянето на горива е един от главните фактори, обхващащи различни икономически сектори като транспорта, потреблението и производството на енергия, следователно растежът в потреблението рефлектира пряко върху климатичните промени и влошаването на състоянието на околната среда.

Член 191 от Договора за функциониране на Европейския съюз<sup>1</sup> включва, като едни от ключовите цели на Европейския съюз, опазване и защита на качеството на околната среда, защитата на здравето на хората, както и насърчаване на мерките за справяне с проблемите, свързани с опазването на околната среда и по-специално борбата с изменението на климата.

Въз основа на проведеното изследване върху проблема се установява, че без допълнителни политики за намаляването на вредните емисии се очаква нарастване на влиянието им върху средната температура на въздуха, както и нейното покачване. Дейностите на хората, като

---

<sup>1</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз. Дял „Околна среда“.

използването и изгарянето на изкопаеми горива и обезлесяването на зелените площи, водят до повишаване на нивото на емисиите на въглероден диоксид, метан, азотен оксид и водни пари, които са едни от главните причинители на глобалното затопляне и изменение на климата.

Политиката на Съюза в областта на околната среда, чрез своята Рамка в областта на климата и енергетиката през периода 2020-2030 г.<sup>2</sup>, си поставя следните цели: намаляване на емисиите на парникови газове с 20%, увеличаване на дела на възобновяеми енергийни източници и намаляване с 20% на общото енергийно потребление в Европейския съюз (в сравнение с показателите за 1990 г.)

В съответствие с вижданията на засегнатите страни и изискванията на Зелената книга<sup>3</sup> се акцентира върху необходимостта от преминаване към нисковъглеродна икономика до 2050 г., което поставя дългосрочна цел за намаляване с 80% на емисиите на парникови газове, както и неутрална по отношение на климата икономика.

Европейските и националните политики във връзка със решаване на проблема с отделянето на вредни емисии вземат предвид различното икономическо, политическо и социално състояние, развитието, географското положение и различните природни условия и ресурси на всяка страна в рамките на Съюза.

За да се направи цялостна и задълбочена оценка на предпоставките и причините за проблема, е необходимо да се изследват примерите на страни с различна методология и подход спрямо решаването му, тъй като е логично, че става въпрос за изключително културно разнообразие в рамките на Съюза. В тази връзка са изследвани характерните черти в моделите на две държави - членки на Европейския съюз, за да се проследи отношението им към проблема и дали те допринасят за задълбочаването или овладяването му.

От една страна, това е Финландия, която се намира в напреднал етап по отношение на разработването на Интегриран национален план в областта на енергетиката и климата (НПЕК) за периода 2021-2030 г.<sup>4</sup> и от друга страна - Полша която, за разлика от Финландия, се намира в начален етап по отношение на разработването на Интег-

---

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията от 22 януари 2014 г., което установява рамка за действие в политиките на ЕС в областта на климата и енергетиката за периода 2020-2030 г.

<sup>3</sup> Зелената книга е документ, публикуван от ЕК за провеждане на дискусии и приемане на стратегии в дадени области.

<sup>4</sup> Приложение на Третия доклад на ЕК за състоянието на енергийния съюз - изследване на напредъка по отношение на националните планове в областта на енергетиката и климата.

риран национален план в областта на енергетиката и климата (НПЕК) за периода 2021-2030 г.

Финландия, която пое функциите на ротационен председател на Съвета на Европейския съюз през юли 2019 г. под мотото „Устойчива Европа, устойчиво бъдеще“, е страна, чиято политическа програма включва укрепване на общите ценности и принципи на правата гържаба, защита на сигурността на гражданите, повишаване на конкурентоспособността и социалното сближаване и укрепване на проблемите с климата на световно ниво. Ключовите за страната приоритети като борбата с климатичните промени и опазването на околната среда извеждат необходимостта от предприемането на действия и политики за постигането на устойчиви показатели в екологичен, икономически и социален план.

Изследвания на Финландския метеорологичен институт показват, че през последните няколко години страната, както и целият скандинавски регион, са засегнати от проблема с изменението на климата, като се очаква повишаване на температурите и количествата гъжг за сметка на продължителността на зимния сезон. Като основни причинители на замърсяването в страната са посочени топлоелектрическите централи (ТЕЦ), които осигуряват малка част от работните места, за сметка на 57% от отделените вредни емисии, идващи от отоплението.

Финландската парламентарна пътна карта в областта на енергетиката и климата за 2050 г.<sup>5</sup>, Законът за климата<sup>6</sup> и Докладът на правителството в областта на енергетиката и климата за 2030 г.<sup>7</sup> определят конкретни политики и редица средносрочни цели по пътя към устойчива и нисковъглеродна икономика, от които: намаляване на емисиите на парникови газове с 39% за 2030 г. (и с минимум 80% до 2050 г. в сравнение с 1990 г.); постепенно спиране на използването на въглища за производство на енергия до 2030 г., като се предвиждат минимални изключения; крайното енергийно потребление през 2020 г. да се състои от повече от 50% от възобновяеми енергийни източници и увеличаване на биогоривата в автомобилния сектор до 2030 г. с 30%, което да доведе до неутрално по отношение на въглеродните емисии общество.

В страната въглищата ще бъдат заменени с природен газ, който отделя 60% по-малко вредни емисии, като за тази цел данъчното облагане на енергоизточниците бива променено с поскъпване на цената на

<sup>5</sup> Пътна карта с възможните стратегии за намаляване на емисиите на парникови газове до 2050 г.

<sup>6</sup> Закон за ограничаване на изменението на климата.

<sup>7</sup> Доклад на ЕК в областта на енергетиката и климата до 2030 г.



въглищата. Използването на изкопаеми горива, и по-точно въглища, постоянно намалява като практика в страната и в момента те възлизат на около 8% от средното потребление на енергия, като в бъдеще този вид гориво ще бъде изцяло премахнат от употреба.

Полша като страна, намираща се в начален етап по разработване на план в областта на енергетиката и климата, е поставила в целите на енергийната си политика до 2030 г.<sup>8</sup> постигане на нулев растеж от гледна точка на енергията, тоест икономически растеж без допълнително търсене на първична енергия и намаляване на енергоемкостта на полската икономика. Енергийната политика на Полша до 2050 г. е в процес на изготвяне, заедно със секторните програми за въглищата. Полша е страна, генерираща по-голямата част от електроенергията си от въглищата, като енергетиката ѝ традиционно се базира на изгарянето на каменни и лигнитни въглища, откъдето се произвежда 96% от енергията.

Едни от основните изводи, направени от доклада на Полската електрическа асоциация<sup>9</sup> са, че изпълнението на климатичните цели, поставени до 2030 г., изисква значителни усилия, като прогнозираните разходи са изчислени на стойност от 70 млрд. евро, с най-голям дял от инвестиции в сектора на производството. Според резултатите от проучването на асоциацията постигането на абсолютен въглероден неутралитет за Полша до 2045 г. ще изисква най-малко 20 млрд. евро допълнителни инвестиции в производствени активи.

Енергийната сигурност на Полша е силно зависима от въглищата. За въгледобивните региони като Силезия въглищата са „черното злато“ и национално богатство, осигуряващо голяма част от работните места и доходите на населението. За разлика от Финландия, затварянето на топлоелектрическите централи, изгарящи въглища, в Полша ще доведе до закриването на милиони работни места и премахването на най-евтиния източник на производство. Въгледобивът, който е от ключово значение за полската икономика, осигурява около 90 хил. пряко заети в областта.

Силезия е провинцията, двигател на полската индустрия, с дял около 12% от БВП на Полша и близо половин милион работни места в сектора на промишлеността. Тя е основният източник на емисии на парникови газове в страната, тъй като там са концентрирани многобройни въглищни мини, електроцентрали, предприятия за стомана, металургична преработка и автомобилно производство, както и че-

---

<sup>8</sup> Доклад на правителството в областта на енергетиката и климата до 2030 г.

<sup>9</sup> Polish Electricity Association - представя приноса на електроенергийната индустрия в Полша за изпълнението на глобалната политика в областта на климата.

тири ключови възгледобивни компании, които произвеждат 80% от националния възглицен добив.

От гледна точка на инициативата за понижаване на вредните емисии в Силезия е създаден план<sup>10</sup>, финансиран от Европейския съюз, с цел укрепване на конкурентоспособността и въвеждане на енергийно ефективна икономика с ниски възглерогни емисии. Освен него, друга местна инициатива за ниски възглерогни емисии е създаденият Център за чисти технологии на базата на възглица.<sup>11</sup>

Въпреки тези неблагоприятни последици, както и доминирането в исторически план на технологиите, базирани на възглица, според направените анализи Полша ефективно прилага мерки за изпълнение на ангажиментите си за намаляване на отделените от електроенергийната индустрия емисии.

Вследствие на проследените тенденции неоспорим факт е, че устойчивото развитие и осъществяването на политики за защита на човешкото здраве и опазване на околната среда, са потребности на всяка една държава, независимо от нейното устройство, развитие и икономически показатели. Развитието на икономическите модели на производство и потребление са решаващи за устойчивия растеж и благосъстоянието в глобален, не само в регионален мащаб. Голям брой държави - членки на Съюза, са заявили намеренията си да се откажат от употребата на възглица, за да се постигнат целите за намаляване на вредните емисии, докато някои други държави на този етап все още са зависими от възглицата като ресурс за производство на електроенергия.

Изследването разглежда две твърде различни страни - Полша, чиято енергетика е базирана на добива и обработката на възглица, и Финландия, която базира своята икономика на по-екологични начини на производство и потребление. Правителствата на двете държави, обекти на изследването, са ангажирани със задачите за постепенно и пълно спиране на употребата на възглица, придружавани от политики за ускоряване на прехода към възобновяеми източници на енергия и намаляване на потреблението им, но по различен начин, тъй като зависимостта им от възглицата е различна.

Следователно на въпроса дали държавите - членки на Европейския съюз, допринасят за задълбочаването на проблема с отделянето на вредни емисии, или помагат за разрешаването му, не може да се от-

---

<sup>10</sup> План 2.0 за Силезия.

<sup>11</sup> Проект в рамките на Оперативна програма на полската иновативна икономика, финансиран от Европейския фонд за регионално развитие.

говори еднозначно, тъй като всяка страна представя свой уникален икономически и политически модел и начин на функциониране, следователно всяка страна трябва да бъде изследвана спрямо специфичните ѝ исторически, икономически, политически и географски характеристики.

Анализът на случая на Финландия, показващ трансформацията на икономиката ѝ от нисковъглеродна към изцяло неутрална, и от друга страна – този на Полша, чиято икономика се основава в голям процент на възледобива, аргументира твърдението, че всяка държава допринася по различен начин за задълбочаване или разрешаване на проблема с отделянето на вредни емисии и трябва да положи своите усилия за да ги ограничи.

### **Използвана литература:**

1. Европейската комисия. Приложение към Третия доклад за състоянието на енергийния съюз. Брюксел, 23.11.2017 г.
2. Европейска комисия. Документ за размисъл към устойчива Европа до 2030 г. [[https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/rp\\_sustainable\\_europe\\_bg\\_v2\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/rp_sustainable_europe_bg_v2_web.pdf)]
3. Европейска комисия. Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност. Брюксел, 08.03.2011 г.
4. Европейска конфедерация на профсъюзите. Проект за промишлените региони и политики във връзка с климата. [[https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/ces\\_low\\_carbon\\_economy\\_bu\\_.pdf?fbclid=IwAR2JCGZl28Nme5n9UuW78\\_3GxKJtQXJXG0JHO3c4mFCPcKD5wgSpp7AcB9I](https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/ces_low_carbon_economy_bu_.pdf?fbclid=IwAR2JCGZl28Nme5n9UuW78_3GxKJtQXJXG0JHO3c4mFCPcKD5wgSpp7AcB9I)]
5. Европейски парламент. Замърсяване на въздуха и шумово замърсяване. 11. 2019 г. [[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/75/air-and-noise-pollution?fbclid=IwAR1d7CFZdAs4TDJAZVzAu9h\\_U3sy4hTsF7eiGbaHfo1eoUufMkYSij76gnc](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/75/air-and-noise-pollution?fbclid=IwAR1d7CFZdAs4TDJAZVzAu9h_U3sy4hTsF7eiGbaHfo1eoUufMkYSij76gnc)]
6. Изпълнителна агенция по околната среда. Въздухът на Европа днес. Юни, 2013г. [[http://eea.government.bg/bg/press-center/theme/1?fbclid=IwAR37sDqybe6zUCeoEIPg2ca4YrRICRMi4HQ5g\\_04cDp1djpHIOkP9fS5I0](http://eea.government.bg/bg/press-center/theme/1?fbclid=IwAR37sDqybe6zUCeoEIPg2ca4YrRICRMi4HQ5g_04cDp1djpHIOkP9fS5I0)]
7. Европейски парламент. Финландското председателство на Съвета. 16.07.2019 г. [<https://www.europarl.europa.eu/news/bg/headlines/eu-affairs/20190705ST056308/finlandskoto-predsedatelstvo-na-sveta-deputati-spodeliat-ochakvaniia-si>]
8. Европейска комисия. Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката през периода 2020-2030 г. [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014DC0015&from=BG&fbclid=IwAR3bN\\_VUijZyMppqDx4gbrWpnRwWp7J3--POK04EsmVOTr41PkCQIC4jzecz](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014DC0015&from=BG&fbclid=IwAR3bN_VUijZyMppqDx4gbrWpnRwWp7J3--POK04EsmVOTr41PkCQIC4jzecz)]
9. Industry of Europe. Poland's biggest industry sectors. [<https://industryeurope.com/repo/>]

# Принос на велосипедния транспорт за опазването на околната среда в Европейския съюз

---

Никол Иванова

Европейският континент е свързан чрез мащабна транспортна мрежа, включваща магистрали, пътища, жп линии, плавателни реки, велосипедни алеи, въздушни и водни маршрути. Освен че доставят стоки и услуги до хората, транспортните мрежи оформят и въздействат върху околната среда около тях<sup>1</sup>.

Лошото качество на въздуха продължава да оказва много голямо влияние върху здравето на европейските граждани и да бъде причина за респираторни и сърдечносъдови заболявания, преждевременна смърт и по-малка продължителност на живота. Замърсяването на въздуха се отразява и на околната среда и води до вкисляване на водите и почвите, загуба на биоразнообразие, изтъняване на озоновия слой и изменение на климата.

Трафикът в градовете е все по-голям замърсител на въздуха, особено по отношение на твърдите частици и азотния диоксид. В много случаи задължение на органите на местната власт е да разработват стратегии за градски и алтернативен транспорт, които удовлетворяват потребностите от мобилност, опазват околната среда, подобряват качеството на въздуха и правят от града по-добро място за живот. Тъй като градовете се характеризират с голяма гъстота на населението и значителен дял на пътуванията на къси разстояния, те разполагат и с по-голям потенциал за преминаване към нисковъглероден транспорт, отколкото транспортната система като цяло. Това може да бъде постигнато чрез популяризиране на ходенето пеш, използва-

---

<sup>1</sup> Европейска агенция по околна среда (2016), *Транспорт и екосистеми*.

нето на велосипеди и обществен транспорт, както и чрез по-бързото пазарно внедряване на превозни средства, задвижвани с алтернативни горива<sup>2</sup>.

По-добрата инфраструктура за колоездене в много градове започва самоукрепващ се модел на увеличаване на трафика на велосипеди. Колоезденето представлява рентабилна алтернатива на МПС поради нулевите емисии, ниските разходи за поддръжка на превозното средство, условията за развиване на скорост, както и факта, че карането на велосипед се свързва със здравословния начин на живот и редица ползи върху човешкото здраве. Тези фактори превръщат колоезденето в основен елемент от политиката за опазване на околната среда.

За да проследи приноса на велосипедния транспорт при опазването на околната среда в Европейския съюз, авторът ще разгледа два аспекта:

- Велосипеден транспорт в града – фактори, предполагащи употребата му, и методи на прилагане.
- Какво влияние има велосипедният транспорт върху околната среда и нейното опазване?

### **Велосипеден транспорт в града – фактори, предполагащи употребата му, и методи на прилагане**

Според глобалния доклад на ООН за околната среда за ходене и колоездене, публикуван през 2016 г., в китайските градове до 60 на сто от пътуванията в града се извършват с велосипед, докато в градовете в Африка дялът е по-близо до 5 на сто. Нидерландското туристическо проучване съобщава, че през 2016 г. са били извършени общо 4,5 милиарда велосипедни пътувания, обхващащи разстояние от 15,5 милиарда километра.

### **Системи за споделяне на велосипеди**

Днес повече от 600 града по света имат свои системи за споделяне на велосипеди и всяка година стартират нови програми. Най-големите системи са в Китай, в градове като Хангжоу и Шанхай. В Париж, Лондон и Вашингтон, изключително успешните системи са помогнали за насърчаване на колоезденето като жизнеспособна и ценена възможност за транспорт<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Европейска агенция по околна среда (2016), *Транспорт и екосистеми*.

<sup>3</sup> Програма на ООН за околната среда (2019), *Cycling, the better mode of transport*.

Системите за споделяне на велосипеди са иновативен подход в редица градове в Европа, Азия и Северна Америка. Първата програма за споделяне на велосипеди е реализирана в Амстердам през 1965 г., като е анонимна и безплатна. Този фактор води до неуспех скоро след старта ѝ поради вандализъм. Подобрена програма за споделяне е реализирана в Копенхаген през 1995 г. чрез използването на станции за депозирани монети. Тази схема еволюира чрез включване на модерни информационни технологии за резервации на велосипеди и МПС.

През 2007 г. Париж стартира най-голямата европейска ИТ-базирана система с над 20 000 велосипеди и 1450 станции на всеки 300 метра. Системите от ново поколение се стремят към безпроблемна интеграция на споделяне на велосипеди и обществен транспорт, както и алтернативни начини за придвижване, като споделяне на автомобили<sup>4</sup>. Основните предимства на споделянето на велосипеди са свързани с намаляването на замърсителите и емисиите на парникови газове чрез замяна на пътуванията с автомобили. След старта на Billing в Барселона (Испания) придвижването в града с велосипед се увеличава с 1% (от 0,75% до 1,76% през 2007 г.) за период от 2 години (от 2005 г. до 2007 г.). Подобна програма за споделяне на велосипеди в Лион (Франция) съобщава, че използването на велосипед е намалило дела на автомобилите със 7% през 2007 г.<sup>5</sup>

Удобството се очертава като основен мотивиращ фактор за използване на този вид транспорт. Разстоянието между дома и най-близката станция за наемане на велосипед е фактор, пряко свързан с удобството, и се оказва надежден показател за процента велосипеди, които ще влязат в употреба. Местоживеенето на 500 м от станция за наемане на велосипед в Лондон води до трикратно увеличение на потреблението<sup>6</sup>.

Може да се направи изводът, че иновативните проекти и системи за нов облик на публичния транспорт и в частност градското колорездене, допринасят за увеличаване дела на придвижване с велосипед и съответно влияят благоприятно върху околната среда.

### **Ползите за здравето като мотив за избора на този вид придвижване**

Колорезденето помага да се намали риска от диабет, някои форми на рак, сърдечно-съдови заболявания и депресия. Изследване от Обеди-

---

<sup>4</sup> Shaheen, S. and Guzman, S. (2011), *Worldwide Bikesharing*.

<sup>5</sup> Hitchcock G. and Vedrenne M. (2014), *Cycling and urban air quality*.

<sup>6</sup> Transport for London (TfL), (2011)

неното кралство установява, че придвижването с колело до работа е свързано с 45% по-нисък риск от развитие на рак и с 46% по-нисък риск от сърдечно-съдови заболявания в сравнение с пътуването с кола или обществен транспорт.

Ползите за здравето от ежедневното колоездене, вместо използването на автомобил, надвишават рисковете от вдишване на замърсен въздух по време на дейността. Според медицински изследвания, ежедневните упражнения удължават продължителността на живота с приблизително 3,4 години, докато вдишването на замърсен въздух намалява продължителността на живота с 1 до 40 дни.

Редовното колоездене повишава физическата издръжливост и е ефикасен начин за предотвратяване на затлъстяването. На 92-рата годишна среща на Съвета по транспортни изследвания във Вашингтон се съобщава, че хората, които ходят или карат колело до работа, са по-удовлетворени, по-малко стресирани, по-спокойни и изпитват по-голяма свобода в сравнение с хората, които карат колата си до работното място.

Следователно използването на велосипеди не само подобрява физическото здраве, но също така оказва положително влияние върху психичното здраве. Учените са изчислили, че колоезденето предотвратява около 6 500 смъртни случая всяка година и добавя половин година към продължителността на живота в Нидерландия. Тези ползи за здравето съответстват на повече от 3 на сто от нидерландския брутен вътрешен продукт.

Тези факти още веднъж потвърждават тезата, че велосипедният транспорт има силно благоприятно влияние както върху околната среда и нейното опазване, така и върху човешкото здраве. Един от методите за неговото насърчаване е въвеждането на зони с ниски емисии (LEZ).

### **Зони с ниски емисии (LEZ)**

Зоните с ниски емисии (LEZ) са зони, в които превозните средства, които не отговарят на минималния стандарт за емисиите от превозни средства, са ограничени от влизане и подлежат на големи глоби, ако нарушат забраната. LEZ се считат за ограничителни мерки, тъй като те влияят на шофьорските навици и включват обновяване на пътната инфраструктура. Повече от 200 LEZ вече са внедрени в Европа, като LEZ в Лондон (Обединеното кралство) и Стокхолм (Швеция) са най-известните примери (Panteliadis, 2014). Други LEZ могат да бъдат открити в Антверпен, Атина, Прага, Копенхаген, Берлин, Бремен, Карлсруе, Будапеща, Амстердам, Утрехт, Рим, Палермо, Верона, Лисабон,

Тронхейм, Брайтън и Оксфорд. Популяризирането на колоезденето обикновено е включено в изпълнението на LEZ. Промени в собствеността и използването на автомобили от местните са очаквани ефекти от LEZ, както и използването на алтернативни видове транспорт.

Промените в начините на придвижване отнемат известно време, за да бъдат забелязани, започват да стават очевидни в месеците преди стартиране на изпълнението и продължават да се променят за най-малко една година след това (Ellison, 2013). Въпреки факта, че LEZ не насърчават специално колоезденето, тяхното изпълнение може да се превърне във важен факт. Някои градове, като Берлин, са увеличили дела на колоездене с 10% между 1998 и 2014 г. (от 3% до 13%) поради стратегии за управление на трафика, които са обезкуражили използването на частен моторизиран транспорт.<sup>7</sup>

### **Зони без автомобили**

Зоните без автомобили обикновено са стратегии за градско планиране, които облагорояват пространства, силно засегнати от движението по пътищата. Целта на създаването на пространства без автомобили е повишаване качеството на живота в околните райони и насърчаване на гражданите да се премине от придвижване с МПС към колоездене и ходене пеш. Възстановяването на градски улици в Европейския съюз се превръща в приоритет в планирането на околната среда с положителните примери на Копенхаген, Страсбург, Гент, Лондон, Кеймбридж, Улвърхемптън и Оксфорд.<sup>8</sup> Според проведено проучване в Нортхемптън (Обединеното кралство) възстановяването на силно претоварени зони чрез въвеждане на зони без автомобили може да намали с 15% трафика в час пик и помага да се гарантира масова подкрепа за обществения транспорт и колоезденето.<sup>9</sup>

На регионално или градско ниво, транспортните и градоустройствените организации, както и органите по околната среда работят по индивидуални стратегии за подобряване на качеството на въздуха и здравето. Регионалните или градските политики са: обходи, мерки за намаляване на трафика, екологични зони, велосипедни мрежи, подобрен обществен транспорт. На някои места градските власти използват специфични мерки (30 km/h зони, зони без автомобили). В допълнение има мерки, които не променят емисиите, но водят до про-

---

<sup>7</sup> Soot Free Cities for Climate (SFCC), (2014).

<sup>8</sup> Hitchcock G. and Vedrenne M. (2014), *Cycling and urban air quality*.

<sup>9</sup> Northamptonshire County Council (NCC), (2007), *Transport Strategy for Growth - Guidance on Creating Lasting Modal Shift*.



мяна в победението – насърчаване на пешеходци или колоездачи да използват най-слабо замърсените маршрути. Някои мерки за градоустройство, например преместването на домакинства или училища в по-слабо замърсени райони, попадат в тази категория.<sup>10</sup>

В проекта „Air Implementation Pilot“, публикуван от Европейската агенция по околна среда, популяризирането на колоезденето е една от общите мерки, които се прилагат от градовете за намаляване на концентрациите на NO<sub>2</sub> и PM<sub>10</sub>. Проектът анализира данни от градовете Антверпен (Белгия), Берлин (Германия), Дъблин (Ирландия), Магрид (Испания), Малмьо (Швеция), Милано (Италия), Париж (Франция), Плоещи (Румъния), Прага (Чехия), Пловдив (България) и Виена (Австрия). В тези градове колоезденето се насърчава активно, за да се спази европейският лимит за стойности на NO<sub>2</sub> и PM<sub>10</sub>, но то винаги е част от комбинация от мерки. Развитието на тези велосипедни мерки се различава – от напреднали инфраструктури и политическо внимание върху проблема в някои градове до по-ограничени действия в други.

Въпреки това има общо съгласие върху факта, че колоезденето е полезна алтернатива за намаляване на моторизирания трафик, който от своя страна е най-големият източник на замърсители в градските агломерации. Въпреки признаването на колоезденето като потенциална алтернатива на частната моторизация, неговата ефективност като мярка не се оценява индивидуално от местните власти.<sup>11</sup>

## **Влияние на велосипедния транспорт върху околната среда и нейното опазване**

Увеличената употреба на велосипеди означава по-ниски емисии на парникови газове. Преминването от автомобил към велосипед спестява 150 г CO<sub>2</sub> на километър. На всеки 7 км с велосипед се спестява емисия от 1 килограм CO<sub>2</sub> в сравнение със същото разстояние, изминато от кола. За петгодишен период холандците избягват 1,41 милиона тона CO<sub>2</sub> всяка година чрез колоездене. Тази икономия се равнява на 54,4 милиона дървета, които се засажда всяка година. Климатичната стойност на колоезденето в Стоун Таун, Занзибар, се изчислява на 1062,4 тона CO<sub>2</sub> годишно, което съответства на 20 994 щатски долара, ако се търгува на пазарите на въглерод. Сума, приблизително еквивалентна на 10 пъти повече от средния доход в страната<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Transphorm Project, (2014), *Mitigation and adaptation strategies and measures*.

<sup>11</sup> Hitchcock G. and Vedrenne M. (2014), *Cycling and urban air quality*.

<sup>12</sup> Програма на ООН за околната среда (2019), *Cycling, the better mode of transport*.

Институтът за политика за транспорт и развитие (ITDP) проучва как колоезденето може да намали въглеродните емисии със значителни количества. В момента велосипедите и електрическите велосипеди съставляват 6% от изминатите мили в градовете в световен мащаб. Ако до 2050 г. велосипедите и електрическите велосипеди представляват 14% от пътуванията в градовете по света, ще има общо 11% намаляване на въглеродните емисии. Как ежедневно пътуване с велосипед, автобус или кола влияе върху индивидуалния въглероден отпечатък? Европейската федерация на колоездачите има статистика, която показва тази информация.

**Таблица 1. Емисии на CO2 при кола, автобус, велосипед – на километър на човек и при производството на превозно средство (ITDP, 2015)**

Mode of transit	CO2 released (per km driven per person)	CO2 released during production of vehicle
Car	271 g	313 g
Bus	101 g	-
Bicycle	16 g (This is from the fuel of the rider - food)	16 g

Ако се извадят автобус или кола от уравнението, въглеродните емисии намаляват драстично. При производството на велосипед се отделят средно 5 g CO2 на изминат километър. Велосипедите не изискват гориво като автомобилите и автобусите, така че карането на велосипед не отделя въглеродни емисии. Приемът на храна и енергията, която се произвежда, за да може колоездачът да задвижва велосипеда си, са последното парче от въглеродния отпечатък на велосипеда. Велосипедистите, поддържащи типична европейска диета, ще добавят 16 g CO2 на изминат километър. Количеството освободен CO2 се променя въз основа на диетата на велосипедистите. По-специално месото има много висок въглероден отпечатък.

Сравнението на отделяния CO2 по време на производството и на километър е 313 g CO2 за автомобил и 16 g CO2 за велосипед. Този факт потвърждава твърдението: пътуването с велосипед намалява значително въглеродния отпечатък на човек<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> The Institute for Transportation and Development Policy, 2015, [https://www.ourstreetsmpls.org/does\\_bike\\_commuting\\_affect\\_your\\_carbon\\_footprint\\_and\\_how\\_much](https://www.ourstreetsmpls.org/does_bike_commuting_affect_your_carbon_footprint_and_how_much)

## Заклучение

След разглеждането и изследването на двата аспекта: велосипеден транспорт в града – фактори, предполагащи употребата му, и методи на прилагане и какво влияние има велосипедният транспорт върху околната среда и нейното опазване, може да се заключи, че велосипедният транспорт е достъпен и ефективен метод на придвижване, който има благоприятно влияние както върху човешкото физическо и ментално здраве, така и върху околната среда и нейното опазване.

Чрез насочването на все повече средства за изграждане на ефективна велосипедна инфраструктура и прилагане на методи като системите за споделяне на велосипеди, зоните с ниски емисии, зоните без автомобили и групи, както и акцентирането върху информираността на европейските граждани относно ползите от колоезденето в градска среда и личния принос, с който могат да помогнат, Европейският съюз би могъл да извлече максимална полза от възможностите, които този вид транспорт предлага.

Възможен е резултат от 11% намаляване на въглеродните емисии, в случай че до 2050 г. велосипедите и електрическите велосипеди представляват 14% от пътуванията в градовете по света, тъй като и при употребата си, и при производството си велосипедите отделят значително по-малко вредни емисии, отколкото моторните превозни средства. Препоръчително е европейските институции да продължат по-нататъшно насърчаване използването на велосипеден транспорт в страните членки поради положителните резултати, които се отчитат в сферата на опазване на околната среда.

### Използвана литература

1. Ellison, R.B., Greaves, S.P., Hensher, D.A. (2013), *Five years of London's low emission zone: Effects on vehicle fleet composition and air quality*
2. Европейска комисия (2013), *Околна среда: Седмицата на мобилността предлага по-чист въздух чрез алтернативен градски транспорт*. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP\\_13\\_834](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_13_834))
3. Европейска агенция по околна среда (2016), *Транспорт и екосистеми*. (<https://www.eea.europa.eu/bg/signals/signali-2016-g/statii/transport-i-ekosistemi>)
4. Hitchcock G. and Vedrenne M. (2014), *Cycling and urban air quality*, RICARDO-AEA Gemini Building, Fermi Avenue, Harwell, Oxon, OX11 0QR, UK
5. The Institute for Transportation and Development Policy (2015), ([https://www.ourstreetsmpls.org/does\\_bike\\_commuting\\_affect\\_your\\_carbon\\_footprint\\_and\\_how\\_much](https://www.ourstreetsmpls.org/does_bike_commuting_affect_your_carbon_footprint_and_how_much))

6. Northamptonshire County Council (NCC), (2007), *Transport Strategy for Growth - Guidance on Creating Lasting Modal Shift*, Northampton, United Kingdom.
7. Panteliadis, P., Strak, M., Hoek, G., Weijers, E., van der Zee, S., Dijkema, M. (2014), *Implementation of a low emission zone and evaluation of effects on air quality by long-term monitoring*, 113-119.
8. Програма на ООН за околната среда (2019), *Cycling, the better mode of transport*. (<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/cycling-better-mode-transport>)
9. Shaheen, S. and Guzman, S. (2011), *Worldwide Bikesharing*, Access 39, 22-27.
10. Soot Free Cities for Climate (SFCC), (2014), *Ranking of cities*.
11. Transport for London (TfL), (2011), *Congestion Charge*.
12. Transphorm Project, (2014), *Mitigation and adaptation strategies and measures*.

# Живот след тютюна – резултатен ли е ЕС в борбата с тютюнопушенето?

---

Борис Автански

В съвременния свят тютюнопушенето и употребата на тютюневи изделия са най-мащабният, предотвратим риск за здравето и основна причина за преждевременна смърт в Европейския съюз. Въпреки значителния напредък през последните години броят на пушачите в ЕС остава висок – 26% от населението на Съюза и 29% от европейците на възраст между 15 и 24 години.<sup>1</sup>

Тютюневите изделия не са обикновени стоки и с оглед на изключително вредните последици от тютюна за човешкото здраве следва да се отдаде голямо значение на защитата на здравето, по-специално за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.<sup>2</sup>

За да бъде осъществена промяната в статуквото и да бъде подобро общественото здраве, Европейският съюз и националните правителства предприемат различни мерки за контролиране на тютюневите изделия в Съюза, сред които приемане на законодателни мерки в областта, препоръки, както и провеждането на информационни кампании.<sup>3</sup> Във връзка с гореспоменатите цели Съюзът си сътрудничи пряко с международната общност, в частност със Световната здравна организация (СЗО), най-вече посредством участието си в Рамковата конвен-

---

<sup>1</sup> По данни, предоставени на сайта на Европейската комисия ([https://ec.europa.eu/health/tobacco/overview\\_bg](https://ec.europa.eu/health/tobacco/overview_bg), последно влизане на 01/02/2020).

<sup>2</sup> Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година, т.8 от предварителните текстове.

<sup>3</sup> Вж. бележка 1.

ция за контрол на тютюна (*WHO Framework Convention on Tobacco Control*, наричана по-долу Конвенцията или РККТ) и конференциите на страните по Конвенцията, провеждащи се на всеки две години.<sup>4</sup>

## Правна основа за действия от страна на Съюза

За целите на настоящия анализ ще бъдат разгледани компетентностите на Съюза в два аспекта: от една страна, **възможностите за въздействие на институциите върху тютюнопроизводството и търговията с тютюневи изделия** (в т.ч. регулиране на тютюневите изделия, ограничения за рекламирането им, данъчни мерки и мерки срещу незаконната търговия), и от друга страна, **опазването на здравето на населението на Съюза и намаляването на броя на пушачите** в него (включително създаване на среда без тютюнев дим), което цели да намали преждевременната смъртност и да подобри живота на гражданите в съответствие с целите на Световната здравна организация.

Съгласно чл. 114 параграфи 1 и 3 на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), приложими за постигане на целите на чл. 26 от него (осигуряване функционирането на вътрешния пазар и свободното движение на стоки<sup>5</sup>), Европейският парламент и Съветът приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар (чл. 114, пар.1). В своите предложения в областта на здравето Комисията приема за база високо равнище на защита, като взема под внимание всяко ново развитие, основаващо се на научните факти, а Европейският парламент и Съветът, в рамките на съответните си правомощия, също полагат усилия за постигане на тази цел (чл. 114, пар.3). В чл. 113 на ДФЕС е предвидено, че Съветът приема разпоредби за хармонизиране на законодателството относно акцизите, в степеня, в която такава хармонизация е необходима за осигуряване функционирането на вътрешния пазар и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията (чл. 113). Посочените разпоредби биват прилагани за постигане на **регулирането на тютюневите изделия, ограниченията за рекламирането им и данъчните мерки** посредством съставянето на **вторично законодателство съобразно тях**.<sup>6</sup> Относно

<sup>4</sup> Съгласно Решение (ЕС) 2016/1749 на Съвета, отвеждащо към Решение 2004/513/ЕО на Съвета по повод сключването от СЗО на РККТ и одобряването ѝ от Общността.

<sup>5</sup> Договор за функциониране на Европейския съюз, чл. 26, параграфи 1 и 2.

<sup>6</sup> Вж. Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и Съвета, Директива 2003/33/ЕО на Европейския парламент и Съвета, както и Директива 2011/64/ЕС на Съвета.

**мерките срещу незаконната търговия**, тяхната правна регламентация може да бъде разделена в две посоки: 1) разпоредби за задълженията, свързани със **съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси**, определението за престъпления и полицейското сътрудничество и 2) **митническо сътрудничество и обща търговска политика**.

Съгласно членове 82 и 83 на ДФЕС **съдебното сътрудничество** включва сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки (чл. 82), като биват установени минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите, належащи за осигуряване на ефективно прилагане на политика на Съюза, в която са приети мерки за хармонизиране (чл. 83, параграф 2), доколкото за **митническото сътрудничество и общата търговска политика** се прилагат съответно разпоредбите на чл. 33 и чл. 207. Горепосочените служат за създаване на **вторично законодателство**, което да допринесе за постановяването и изпълнението на мерките за борба с незаконната търговия.<sup>7</sup>

**Опазването на общественото здраве** е включено в областите на компетентност на Европейския съюз посредством правната уредба на чл. 168 на ДФЕС, според който действията на Съюза, които допълват националните политики, са насочени към подобряването на общественото здраве, предотвратяването на болестите и заболяемостта при хората, а също и към борбата с големите заплахи за здравето, като поощряват научните изследвания относно техните причини, пренасяне и предотвратяване.<sup>8</sup> Посочената разпоредба допринесе за постигане на целите (напр. **среда без тютюнев дим**)<sup>9</sup>, като предоставя възможност за допълнителна регулация чрез препоръки в областта.

## **Вторично законодателство в областта и приложението му**

След приемането на РККТ от Петдесет и шестата Световна здравна асамблея, по която Съюзът е страна, следват редица актове на Съюза, свързани с постигането на целите на Конвенцията.

Директива 2003/33/ЕО цели сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно рекламирането и спонсорството на тютюневи изделия, чрез определяне на правила за рекламата, чрез печата и услугите на информацион-

<sup>7</sup> Вж. Решение на Съвета 2013/744/ЕС и Решение (ЕС) 2016/1749 на Съвета.

<sup>8</sup> Договор за функциониране на Европейския съюз, чл. 168, пар. 1.

<sup>9</sup> Вж. Препоръка на Съвета 2009/С 296/02.

ното общество, радиото и спонсорството<sup>10</sup>, определяне на санкции и изпълнението им (чл. 7 и следващите), както и конкретни разпоредби по прилагането ѝ (чл. 10).

Директива 2011/64/ЕС установява основните принципи за хармонизацията на структурата и ставките на акциза, на които държавите членки подлагат обработения тютюн<sup>11</sup> чрез разпоредби, приложими към цигарите (глава 2, чл. 7 ÷ 12), обработен тютюн, различен от цигарите (глава 3, чл. 13 и 14), както и определяне на максималната цена на гребно на обработен тютюн, събиране на акциз и възстановяване на суми (глава 5, чл. 15 ÷ 17).

Директива 2014/40/ЕС цели сближаване на законовите, подзаконовите и административни мерки на държавите членки и определя правила за производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия и свързани с тях продукти. Сред тях са цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лули, пури, пурети, бездимни тютюневи изделия, електронни цигари и растителни изделия за пушене. Директивата постановява конкретни изисквания за предупрежденията относно здравето върху опаковките<sup>12</sup>, някои забрани по отношение на производителите (чл. 7) и също така въвежда общоевропейска система за локализиране и проследяване с цел борба с незаконната търговия с тютюневи изделия (чл. 18).

Към актовете на Съюза се причисляват и решенията за сключване на международни споразумения като Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия, по който той е страна, и Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО. Решение 2013/744/ЕС на Съвета разрешава подписване на Протокола по отношение на неговите разпоредби, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, а Решение (ЕС) 2016/1749 на Съвета позволява споразумяването и по останалите разпоредби на протокола, целящи засилване на митническото сътрудничество et alia.

## **Резултатни ли са действията на Съюза? Статистически данни и проучвания относно тютюнопушенето и потреблението на тютюневи изделия**

Според проучване, проведено от Евробарометър през 2017 г.<sup>13</sup>, потреблението на тютюн в Европейския съюз е причината за 700 000

<sup>10</sup> Директива 2003/33/ЕО, чл. 3-6.

<sup>11</sup> Директива 2011/64/ЕС, чл. 1.

<sup>12</sup> Директива 2014/40/ЕС, глава II, чл. 8 ÷ 16 вкл.

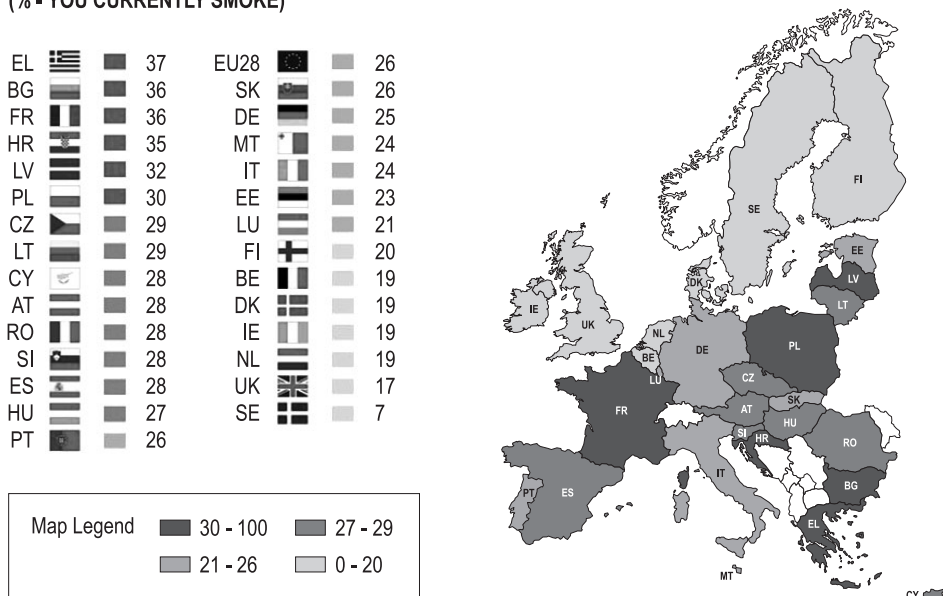
<sup>13</sup> *Special Eurobarometer 458: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. 2017, Eurobarometer.



смъртни случая всяка година, като 50% от пушачите умират преждевременно и техният живот намалява със средно 14 години. Пушачите са също предразположени в по-голяма степен към сърдечно-съдови заболявания и болести на дихателната система. Според данните от проучването съотношението пушачи – непушачи в Европейския съюз е запазило стабилни стойности от 2014 г. насам. Респондентите са били попитани дали употребяват пакетирани цигари, пури, пурети или лула, като малко над четвърт от тях (26%) са дали положителен отговор. Един на всеки пет запитани е отговорил, че е бил пушач, но се е отказал (20%), а мнозинството от респондентите са отговорили, че никога не са пушили (53%).

#### QB1

Regarding smoking cigarettes, cigars, cigarillos or a pipe, which of the following applies to you? In this question and the following questions in this section, smoking cigarettes does not include use of electronic cigarettes.  
(% - YOU CURRENTLY SMOKE)



**Графика 1.<sup>14</sup>**  
**Процент на пушещото население по страни**

Според данните, изобразени на графика №1, има значителни и противоположни различия относно разпространяването на пушенето, като най-високите процентни стойности на пушачи на глава от населението са в страните Гърция (37%), България (36%), Франция (36%) и Хърватия (35%) с повече от 1/3 запитани, потвърждаващи, че про-

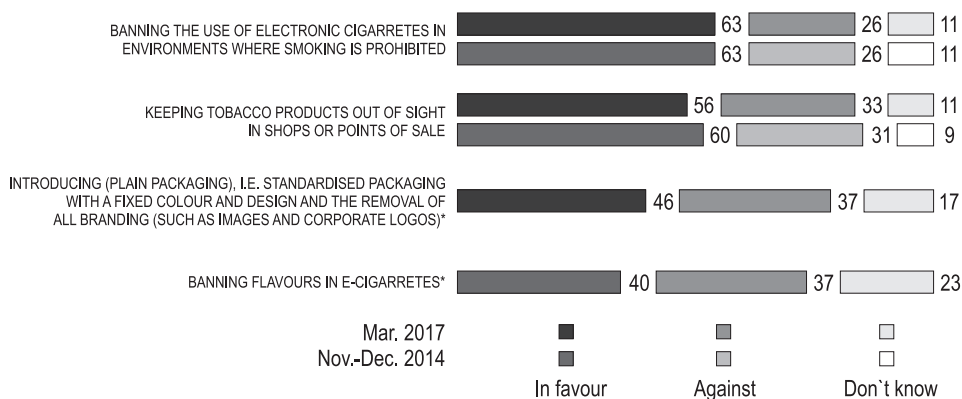
<sup>14</sup> Източник на графиката: *Special Eurobarometer 458: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. 2017, Eurobarometer.

гължават да пушат към момента на проучването. Най-ниски са стойностите в Швеция (7%) и Обединеното кралство (17%)<sup>15</sup>. Според проучването съотношението на пушачите спрямо непушачите е намаляло в повечето страни от 2006 г. насам, но е останало стабилно от 2014 г. За периода от 2006 до 2017 г. е отбелязан общ спад от шест (6%) процентни пункта в нивото на пушачите, като в 21 от 28 страни членки респондентите, отказали се от тютюнопушенето, са го направили в този период, но съотношенията спрямо различните страни са различни. Така например в Обединеното кралство пушачите са намалели с 16%, в Дания – с 13%, но в Малта отношението е останало на същото равнище (1%).

#### QB20

Would you be in favour or against any of the following measures?

(% - EU)



Графика 2.<sup>16</sup>

### Отношение на респондентите към мерките, предприемани/обмислени за предприемане от Европейския съюз

Значително мнозинство от анкетираните са се обявили в подкрепа на забраняването на употребата на електронни цигари в местата, в които пушенето е забранено. Близко 2/3 от запитаните (63%) са заявили, че подобна забрана трябва да бъде въведена, докато малко над 1/4 от тях (26%) са се обявили против, като общественото мнение се е

<sup>15</sup> С оглед липсата на по-скорошни проучвания на агенция Евробарометър и случилото се на 31/01/2020 г. излизане на Обединеното кралство от Съюза, авторът допуска включването на Обединеното кралство като част от статистическата информация в доклада си с цел запазване на оригиналните стойности.

<sup>16</sup> Източник на графиката: *Special Eurobarometer 458: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. 2017, Eurobarometer.

запазило спрямо 2014 г. По-малко мнозинство (56%) се е обявило „за“ скриването на цигарите от погледа на потребителите на местата, в които се продават – стойност, занижена с четири процентни пункта спрямо последното изследване през 2014 г., а 1/3 от запитаните (33%) са били против.

По-малко от половината респонденти (46%) подкрепят идеята за опростени опаковки, но близо четирима от десет (37%) са били против, а близо една пета (17%) от запитаните са заявили, че не са сигурни дали тази мярка следва да бъде предприета, или не. Налице е разделение в мнението относно забраните върху ароматизираните тютюневи продукти, като 40% от запитаните са ги подкрепили, докато 37% са ги отхвърлили, а близо една четвърт (23%) не са изразили мнение.

### **Научни изследвания спрямо резултатността - доколко провежданата от ЕС политика е ефективна в превенцията на тютюнопушенето?**

Изследване, озаглавено „Въздействието на политиките за контрол над тютюна върху започването на пушенето в 11 европейски страни“<sup>17</sup>, проучва оказвания от политиките на гържавите и Съюза контрол върху тютюна и въздействието му спрямо началната възраст на започване на пушенето, като се позовава на индивидуални данни за възрастта, на която участниците в проучването започват да пушат. По този начин провеждащите изследването на базата на модели за измерване на равнището на опасност насочват анализа си спрямо провеждането на различни методи за контрол над тютюна, включващи *ценови* (в т.ч. определяне на акцизите и цените на готовите цигарени изделия) и *неценови политики* (сред които забраните на рекламата, средите без тютюнев дим, предупрежденията за здравето на пушачите на опаковките и програмите за помощ на пушачите при отказване на цигарите) и правят заключителна оценка. Според резултатите от тяхното изследване, повишаването на цените на тютюневите изделия въздейства отрицателно на започване на потребяването им сред мъжете, но не и сред жените, докато неценовите политики според достиженията на въпросното изследване нямат ефект върху старта на пушенето сред респондентите.<sup>18</sup>

Следващото изследване, което пряко показва резултатността на Европейския съюз относно превенцията на пушенето, е озаглавено „Ех

<sup>17</sup> Palali, A., Ours, J. (2018), *The impact of tobacco control policies on smoking initiation in eleven European countries*. The European Journal of Health Economics, 2019, преводът на заглавието мой - б.а.

<sup>18</sup> Ibidem, стр. 1.

post оценка на кампанията „Екс-пушачите са неугържими“<sup>19</sup> и изследва резултатите на кампанията „Екс-пушачите са неугържими“, проведена в периода 2011-2013 г., насочена към населението на възраст между 25 и 34 години на Съюза (близо 28 милиона от цялото население).

Кампанията се фокусира върху три основни цели: 1) *да подчертае предимствата от отказване от тютюнопушенето, да окуражи и да помогне на гражданите да спрат да пушат*; 2) *да повиши информираността на гражданите относно опасностите, които крие пушенето, и* 3) *да допринесе за осигуряването на по-дълголетен и по-здравословен живот на новите поколения в една Европа без дим*, като за постигането им възприема различен подход – вместо отрицателните съобщения от порядъка на „пушенето убива“, тя използва бившите пушачи като положителен модел за подражание за онези, които искат да спрат цигарите, показвайки същевременно предимствата на това да бъдеш непушач – отказалите пушенето изглеждат по-добре, спят по-добре, пътуват повече, по-малко нервни са, имат повече пари и живеят по-здравословно. Според изследването върху самата кампания, в първата година от провеждането ѝ е било достигнато до 69% от целевата аудитория, а начинът на комуникирането ѝ – чрез положителни съобщения – е широко подкрепен от хората, до които е достигнала кампанията. Нейната стратегия се е позовала на добри практики относно кампаниите в областта на здравето и е успяла да достигне до над 400 000 пушачи, които след използване на инструментариума ѝ и попълване на въпросник относно техните навици, са успели да преосмислят победението си и са получили съобразена с нуждите им подкрепа, за да спрат да пушат.<sup>20</sup>

Последното изследване, което ще бъде разгледано за целите на доклада, носи заглавието „Обикновени опаковки на тютюневите продукти в Европейския съюз: успешна практика за ЕС?“<sup>21</sup> и изследва въздействието на мерките за контрол върху тютюневите изделия посредством премахването на брандиращите елементи от опаковките на тютюневите изделия и замяната на техните цветови гамы с неутрално черен/кафяв цвят. Изследователите извеждат четири основни съждения спрямо изследването си: 1) *обикновените опаковки работят*, 2) *обикновените опаковки са ефективни по отношение на разходите*, 3) *обикновените опаковки са законни* и 4) *обикновените опаковки вече са факт*. Според тях въведените през май 2016 г. изисквания за покриването на опаковките на тютюневите изделия (в т.ч. цигарените

<sup>19</sup> *Ex post evaluation, ex-smokers campaign*. Coffrey, 2016.

<sup>20</sup> *Ibidem*, стр. 7.

<sup>21</sup> Vardavas, C. et al. *Plain packaging of tobacco products in the European Union: an EU success story?* European Respiratory Journal, 2017, преводът на заглавието мой - б.а.

кутии и опаковките на тютюна за ръчно свиване тип „калъф“) с предупредителни надписи, които заемат поне 65% от площта на лицевите им части, е значителна стъпка напред при контрола на тютюна, но обикновените опаковки са крачка напред към намаляване на маркетинговото влияние на тютюневата индустрия върху младежите.<sup>22</sup>

## Заклучение

### **Може ли да се твърди, че Европейският съюз е резултатен в действията си и има ли „живот след тютюна“?**

Налице е обща тенденция за намаляване на броя на пушачите в Европейския съюз, макар нивото му да се запазва стабилно в последните години.<sup>23</sup> В географско отношение гражданите на страните от Южна Европа по-често биват пушачи за разлика от хората в Северна Европа, които бележат по-голям успех в отказването на цигарите. Вече установените социо-демографски тенденции остават: мъжете, младите хора, безработните, хората с ниски доходи и хората с по-ниско ниво на образование са по-предразположени към разбиване на навик да пушат, отколкото хората от други социални групи. Разширяването на забраните за пушене на електронни цигари на закрито разполага с широка обществена подкрепа от близо две трети. Мнозинството подкрепя и идеята тютюневите продукти да бъдат държани встрани от погледа на потребителите, но по повод използването на опростени опаковки съществува хетерогенност на общественото мнение.

Докаато гражданите на някои държави от Европейския съюз стават по-малко предразположени към разбиване на зависимост към пушенето, остава много работа за Съюза при разпределянето на целевите държави и социо-демографски групи, в които навиците остават, както и при засилването на досега приетите мерки както на национално, така и на европейско ниво. Опростяването на опаковките на пакетирани цигари се е доказало резултатно за част от държавите в Съюза и поставя основите на „добра практика“, която следва да бъде въведена в повече държави, за да бъдат постигнати целите ѝ. „Животът след тютюна“ е възможен, а резултатността на Европейския съюз е факт, но следва да бъдат прилагани единни мерки с цел нейното увеличаване.

---

<sup>22</sup> Ibidem, стр. 2.

<sup>23</sup> Вж. изследването на Евробарометър.

## Използвана литература:

1. Vardavas, C, Filippidis FT, Ward B, et al. (2017) *Plain packaging of tobacco products in the European Union: an EU success story?* European Respiratory Journal, Sheffield [https://erj.ersjournals.com/content/erj/50/5/1701232.full.pdf, посл. влизане на 04/02/2020].
2. Договор за функциониране на Европейския съюз, 2012/С 326/01
3. Palali, A., Ours, J. (2018), *The impact of tobacco control policies on smoking initiation in eleven European countries*. The European Journal of Health Economics, 2019.
4. *Special Eurobarometer 458: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. 2017, Eurobarometer.
5. *Ex post evaluation, ex-smokers campaign*. Coffrey, 2016.
6. *Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products*. World Health Organization, 2013 [https://www.who.int/fctc/protocol/illicit\_trade/protocol-publication/en/, посл. влизане на 04/02/2020].
7. *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. World Health Organization, 2003 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1, посл. влизане на 04/02/2020].





Европа на  
образованието и  
културата





# Приоритети на Европейския съюз в областта на обучението и образованието през последното десетилетие

---

София Иванова

Европейският съюз като наднационална структура се изгражда въз основа на върховенството на закона. Всяко действие, предприето от Съюза, се основава на договори, в които са регламентирани правомощията на ЕС и правомощията на държавите членки. Член 165 от Договора за функциониране на Европейския съюз гласи: „Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните действия, като напълно зачита отговорностите на държавите членки за съдържанието на учебния процес и организацията на образователните системи и тяхното културно и езиково разнообразие.“ Националната образователна политика не се подчинява, но се съобразява както с обективните реалности в развитието на обществото, така и с приоритетите, дефинирани от институциите на Европейския съюз. Всяка държава членка има своя собствена образователна система и система за обучение, следователно общите цели и вземането на решения в тази област представляват предизвикателство за Съюза, чиито основни дейности се простират до подкрепа, допълване и координиране.<sup>1</sup>

Този доклад има за цел да представи основните приоритети на Европейския съюз в областта на обучението и образованието през последното десетилетие и да анализира до каква степен те са били ефективни, като авторът ще се стреми да докаже, че успешното прилагане на образователните стратегии е ключов фактор за постигане

---

<sup>1</sup> Михова, М. (2014). *Образователна политика на Европейския съюз. Проблеми и приоритети.*

на икономика, базираща се на знания и иновации при наличието на висококвалифицирани и компетентни личности. Основен обект на доклада ще бъде Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (**Education and Training 2020**) и определените от нея цели и критерии.

## **Рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението „Образование и обучение 2020“**

През март 2002 г. Европейският съвет в Барселона одобри работната програма „Образование и обучение 2010 г.“, с която (в контекста на Лисабонската стратегия) за пръв път се създаде солидна рамка за европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението, основаваща се на общи цели и насочена на първо място към подкрепа за подобряването на националните системи за образование и обучение чрез разработване на допълващи инструменти на равнище ЕС, взаимно обучение и обмен на знания и добри практики чрез отворения метод на координация.

Седем години по-късно, на 12 май 2009 година, Съветът стига до заключението, че сътрудничеството по тази работна програма „доведе до постигането на значителен напредък, но и че все още са налице значителни предизвикателства, ако Европа иска да постигне амбицията си да стане най-конкурентоспособната и динамична икономика в света, основана на знанието“.<sup>2</sup> Така Съветът отчита, че е необходима актуализирана стратегическа рамка, която да задълбочи ефективността на сътрудничеството, както и ползите от него за периода до 2020 година, и „Education and Training 2020“ става факт.

Новата рамка в областта на образованието и обучението определя **четири стратегически цели**:<sup>3</sup>

1. Превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност за по-лесно адаптиране към промените и към света;
2. Подобряване на качеството и ефективността на образованието и обучението чрез отделяне на повече внимание на повишаване на нивото на основните умения като езикова и математическа грамотност чрез повишаване на привлекателността на матема-

---

<sup>2</sup> Заключение на Съвета на ЕС от 12 май 2109 г. относно Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението.

<sup>3</sup> Резюме на Заключение на Съвета относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението.

миката, точните науки и технологиите, както и чрез повишаване на езиковите компетентности;

3. Утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско участие, така че всички граждани, независимо от тяхното лично, социално или икономическо положение, да могат да продължат да развиват през целия си живот специфичните за работата им умения;
4. Разгръщане на творчеството и новаторството, включително предприемчивостта, при всички степени на образование и обучение, тъй като те са основните движещи сили на устойчивото икономическо развитие. По-специално трябва да се помогне на всички лица да придобият цифрова компетентност и да развият инициативност, предприемчивост и културна осведоменост.

Тези цели са придружени от референтни нива за средните европейски постижения – така наречените „Европейски критерии“. Те служат за наблюдение на напредъка и за отчитане различното положение на всяка държава членка. Определените критерии са до 2020 година:

- делът на лицата, преждевременно напускащи системата на образование и обучение, да бъде под 10 %;
- делът на лицата на възраст 30-34 години със завършена трета степен на образование да бъде най-малко 40 %;
- поне 95 % от децата между 4 години и възрастта за започване на задължително начално образование да участват в образованието в ранна детска възраст;
- делът на лицата на възраст 15 години със слаби основни умения за четене, математика и точни науки да бъде по-нисък от 15%;
- най-малко 15 % от възрастните да участват в процесите на учене през целия живот.<sup>4</sup>

Рамката се прилага **чрез различни средства и инструменти**, сред които основните са:

- работни групи, съставени от специалисти, определени от държавите членки и основни заинтересовани страни;
- дейности за партньорско обучение, на които домакин е държава членка, като целта е да се демонстрират съществуващите до-

---

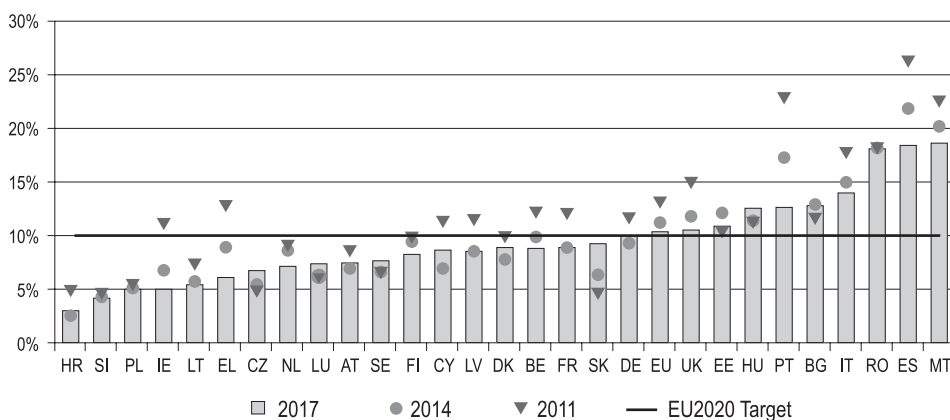
<sup>4</sup> Европейско политическо сътрудничество (Рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението „Образование и обучение 2020“)

бри практики на национално равнище или да се проучи определен въпрос с други държави членки;

- партньорски оценки, включващи група държави членки, които предоставят насоки на друга държава членка във връзка с конкретно национално предизвикателство;
- чрез ежегодния обзор на образованието и обучението се докладва за напредъка на държавите членки към постигането на целите и целевите показатели на „Образование и обучение 2020“;
- финансиране за дейности в подкрепа на политиката и новаторски проекти чрез програмата „Еразъм +“.

### Критерий – ранно напускане на образователната система

В днешно време средното образование се счита за минималното желано ниво на образование за европейските граждани. Младежите, които преждевременно прекъсват образованието си, биват лишени от изключително важни умения и са изложени на сериозни и продължителни проблеми на пазара на труда.<sup>5</sup> Те са по-склонни да работят срещу ниско заплащане и да бъдат неактивни граждани, както и вероятността да се занимават с учене през целия живот е много малка. Именно затова първият критерий е свързан с младежите между 18 и 24 години, които преждевременно напускат образованието си. Стратегическата рамка определя делът на тези лица да е не повече от 10% през 2020 г. В Европейския съюз като цяло се наблюдава спад – от средните 13.4% през 2011 г. до 10.6% през 2017 и 2018 година.<sup>6</sup>



<sup>5</sup> European Commission, 2019.

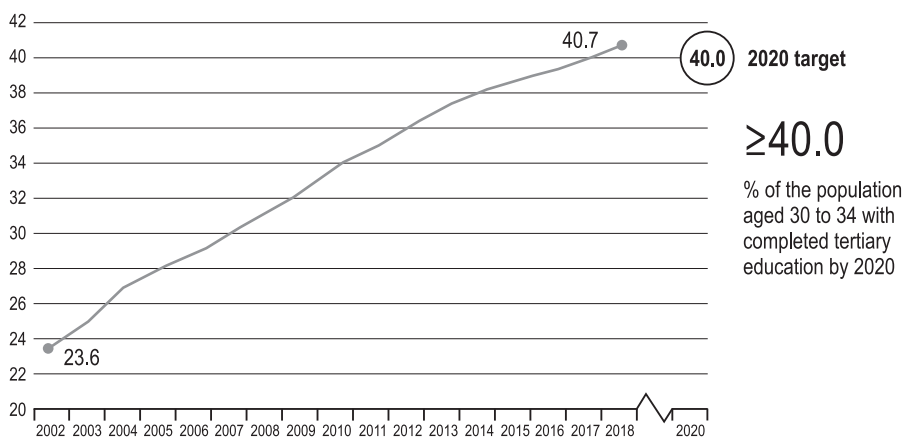
<sup>6</sup> Eurostat, Early leavers from education and training, 2011-2017.

Посочената фигура показва състоянието на отделните страни членки и тяхното индивидуално развитие в тази област. Преждевременно напускане на образователната система в седемнадесет държави членки е пог 10% през 2018 година. Може да се заключи, че по-голямата част от тях достигат планираните 10%. Държави членки като Португалия, Испания и Малта отбелязват значителен прогрес през десетилетието, въпреки че до 2020 г. делът на напусналите все още не е спаднал до препоръчителното. България и Румъния са двете европейски страни, при които значителен напредък в областта липсва.

## Критерий – завършена трета степен на образование

Придобиването на трета степен на образование е от ключово значение за икономическия растеж, интеграцията, както и за социалното сближаване. С развитието на технологиите и иновациите завършването на такава степен става все по-наложително, защото нужните умения на работното място са по-ориентирани към знанията.<sup>7</sup>

Вторият критерий от „Образование и обучение 2020“ – делът на лицата между 30-34 години, завършили трета степен на образование, да бъде поне 40% – бе постигнат на европейско ниво през 2018 г. От 2002 г. дотогава процентът се е покачил със 17 пункта, което отчита забележителен успех спрямо европейския критерий две години преди крайния срок. Все пак, десет държави членки още не са достигнали препоръчителните 40%, като от тях само Румъния, Италия и Хърватия са пог 30%.



<sup>7</sup> European Commission, 2018. Education and Training Monitoring.

Съществува значителна разлика между половете в тази област на образованието. Докато през 2002 г. такава разлика почти не се наблюдава, то делът на жените със завършена трета степен на образование се е увеличил с почти два пъти над този на мъжете и се достига разлика от 10% през 2018 г.<sup>8</sup>

Друго, което прави впечатление, е, че има важни регионални различия в съотношението на населението с трета степен на образование. Често различните степени отразяват разликите между селските и градските региони – в последните са концентрирани повечето висши учебни заведения и съответно повече хора с висше образование. Това се забелязва особено силно в Словакия, Чехия, Унгария, където в столичните региони са най-силно концентрирани университетите. В Хърватия, Ирландия, Австрия и Италия графични регионални разлики не се наблюдават.

### **Критерий – образование в ранна детска възраст**

Ранното детско образование се отнася към всякакви регулирани дейности, които осигуряват образование и грижи за деца под възрастта за започване на задължително начално образование. Като цяло то се смята за средство, чрез което да се промотира социално-икономическата и културната интеграция на деца в неравностойно положение, както и на семейства мигранти. Освен ползите от образователен характер, достъпната детска грижа се свързва и с по-доброто здравословно състояние на децата, по-високите нива на заетост на майките и по-добър баланс между семейство и работа за родителите.<sup>9</sup>

Всички тези ползи обуславят дългосрочния интерес в тази област от страна на ЕС. Третият установен критерий в Стратегическата рамка е именно поне 95 % от децата между 4 години и възрастта за започване на задължително начално образование да участват в образованието в ранна детска възраст. 2016-а е годината, в която критерият официално е постигнат.

Въпреки това в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст все още се срещат предизвикателства като например различия в достъпността от финансова гледна точка, процент участие, начална възраст и качество и продължителност на програмите. В някои страни членки искането за държавно субсидирано образование и грижи в ранна детска възраст надвишава предлагането на такава;

---

<sup>8</sup> Eurostat, 2019. Smarter, Greener, More Inclusive - Indicators to Support the Europe 2020 Strategy.

<sup>9</sup> European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*.

дефицитът откъм качество често се обвързва с неадекватната квалификация на персонала и ограничените възможности за професионално обучение.<sup>10</sup> Все още трябва да се правят подобрения в наличността на детски грижи, особено в Чехия, Словакия и Полша.<sup>11</sup>

През май 2018 г. Европейската комисия предлага Препоръка от Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст.<sup>12</sup> Тя цели: 1) да подкрепя страните членки в усилията им за подобряване достъпа и качеството на техните системи за ранно детско обучение и грижи; 2) да развие всеобщо европейско разбиране за това какво представлява предоставянето на качествени услуги с цел да подкрепи националните реформи и да насърчи социалната ангажираност чрез улесняване на обмена на опит и добри практики.

### **Критерий – слаби основни умения за четене, математика и точни науки**

След няколко години постоянен напредък, през 2015 г. резултатите от PISA – Програмата за международно оценяване, показват, че европейските ученици отбелязват неуспех, сравнени с резултатите от 2012 г. по четене, математика и точни науки. Средно във всички държави членки дялът на учениците, които не успяват да усвоят базисни знания, е около 20% (19.7% по четене, 22.2% по математика и 20.6% по точни науки). Критерият за Европейския съюз е тези проценти да бъдат под 15.

Важно е да се спомене, че въпреки че на ниво ЕС критерият не е постигнат, ситуацията значително варира в отделните държави членки. Само в две от тях – Финландия и Естония – резултатите и по трите предмета са изключително добри – най-високият дял на неуспяващи в тези две страни е 13,6%. На другия край на скалата се отличават Румъния и България – с над 40% ученици с липса на базисни знания.

Въпреки алармиращите стойности, в Европейския съюз има ясна насоченост към подобрение на уменията за четене. Значителен прогрес е отбелязан в България и Румъния, но те все пак остават с най-висок дял на неуспяващи ученици.

Ситуацията с втората категория – математика, не е толкова обнадеждаваща. През 2012 г. под 15% ученици със слаборазвити умения по математика е имало само в четири страни членки – Естония, Фин-

---

<sup>10</sup> European Commission/EACEA/Eurydice (2014). Policy Brief Early Childhood Education and Care.

<sup>11</sup> Eurostat (2015). *Being young in Europe today*.

<sup>12</sup> Европейска комисия, 2018. Препоръка на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст.



ландия, Полша и Нидерландия. Важен спад е постигнат в Португалия, Италия, България и Румъния, но във всички останали държави членки за последното десетилетие значителна промяна не се е случила. Що се отнася до точните науки, положението е подобно на това по математика: най-добре справилите се през 2012 г. отново са Естония, Финландия, Полша с проценти между 5% и 9%, а най-зле – Румъния и България с около 37%.

Като цяло резултатите от PISA показват, че представянето на учениците по четене, математика и точни науки са взаимозависими. Учениците от държавите членки, които се представят добре по един от предметите, обикновено се справят и с другите два. Главният фактор, обясняващ ситуацията по този критерий, е че в PISA участват образователни системи, които съществено се различават по своите характеристики. Задачите, които се използват в изследването, се превеждат на повече от 44 езика. Неизбежно е част от задачите да не са еднакво подходящи за всички участници.

## **Критерий – учене през целия живот**

Достъпните данни за ученето през целия живот разкриват сложна и неравномерна картина на ситуацията в ЕС. Малък прогрес е направен с оглед постигане на критерия най-малко 15 % от възрастните да участват в процесите на учене през целия живот. През 2017 г. само 10.9% от възрастните са се включили в някаква учебна дейност (10.8% през 2014 г.), което е повече от 9.3% през 2010 г., като това повишение се дължи най-вече на подобрението в точното събиране на данни. Само в няколко северни страни членки – Естония, Швеция, Финландия – се наблюдава продължително покачване на процента. Обратно, в някои държави като Словения и Дания спадът в процента на обучаващите се възрастни е значителен от 2010 г. насам.

Обучението на възрастни е приоритет, който става все по-важен поради нарастващото разпространение на технологиите, тяхното развитие, роботизацията, както и поради нарастващото значение на усъвършенстването през целия живот, понеже хората често сменят професиите си много пъти в кариерата си.

Особени предизвикателства се срещат от нискоквалифицираните възрастни, които желаят да се включат в обучения, но имат проблеми, свързани с липса на финансиране, със здравословни причини или пък с твърде стриктни условия за кандидатстване за дадена програма. По-важно обаче е, че главните инвеститори в обучението на възрастни са частните фирми. Ако те не виждат ползите от инвестициите в обучението на персонала им, то те ще спрат финансирането. Съот-

ветно, публичният сектор или пък хората сами трудно успяват да компенсират това.

Тъй като повечето организирани обучения за възрастни се провеждат по време на работа, съчетаването на ученето с работното място би се оказало предизвикателство; на практика много малко възрастни участват във формални образователни програми. Повечето работещи не могат да си позволят да прекратят или да се оттеглят от работата си, за да предприемат продължително формално обучение, без да се изправят пред значителен спад в доходите си. Затова най-добро то, което може да се направи според обзора на образованието и обучението от 2018 г.<sup>13</sup>, е да се гарантира, че младите хора не напускат училище без придобиване на поне средно образование.

## Заклучение

Икономическият просперитет на Съюза зависи от наличието на високообразовани хора, които ще му позволят ефективно да се конкурира в една глобализирана икономика, основана на знанието. През последното десетилетие бяха поставени изключително важни цели и насоки в областта на обучението и образованието. След погребния анализ на стратегическите критерии в заключение можем да кажем, че на ниво Европейски съюз основните два критерия са успешно постигнати и водят до значителен напредък в областите на ранното напускане на образователната система, както и в завършването на трета степен на образование. Въпреки че всяка страна има своите национални критерии във всяка по-специализирана област от образованието и не всяка е успяла да достигне европейските такива, Стратегическата рамка „ЕТ2020“ създава конкурентна среда в рамките на Съюза, която спомага за стимулиране към положително развитие на всяка страна членка поотделно, но едновременно с това се запазват националната идентичност и специфики на отделните образователни системи. Оттук нататък, с встъпването на новата Европейска комисия, „заместникът“ на „ЕТ2020“ ще трябва да бъде амбициозен, но и да бъде сигурно, че поставяните цели ще бъдат постигнати на национално равнище.

### Използвана литература

1. *Договори за ЕС. Съдебна практика* (2017), Сиби, чл.165.
2. Европейска комисия. *Европейско политическо сътрудничество (рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението)*

---

<sup>13</sup> European Commission, 2018. Education and Training Monitoring.

- „Образование и обучение 2020“): [https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework\\_bg](https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_bg)
3. Официален вестник на Европейския съюз. *Заклучения на Съвета от 12 май 2009 г. относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението*: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN)
  4. European Commission (2018). *Education and Training Monitor 2018*.
  5. European Commission (2019). *Education and Training Monitor 2019: targets for 2020*.
  6. Михова, М. (2014), Образователна политика на Европейския съюз. Проблеми и приоритети. Астарт, Пловдив.
  7. European Association for the Education of Adults (2019). *ET2020: WHAT WILL COME AFTER 2020?*
  8. Eurostat (2015). *Being young in Europe today.2015 edition*.
  9. Ecorys (2014). *Interim Evaluation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)*.
  10. Eurostat (2019). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*
  11. European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*.
  12. European Commission/EACEA/Eurydice (2014). *Policy Brief Early Childhood Education and Care*.
  13. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05aa1e50-5dc7-11e8-ab9c01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05aa1e50-5dc7-11e8-ab9c01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF)
  14. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/BG/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ef0016&from=EN>

# Проблеми и предизвикателства пред българската образователна система

---

Георги Доков

## 1. Увод

Напълно закономерно е 27-те държави - членки на Европейския съюз, да имат госта различия помежду си – езикови, културни, социални, икономически, политически. Една от сферите, в които съществуват национални различия, е образователната. Образованието попада в подкрепящите компетенции на Съюза и поради тази причина страните сами решават какви да са образователните им системи и как да са устроени. Образованието и уменията, които се придобиват след дипломиране, са изключително важни, защото те дават възможност за намиране на подходяща работа и за успешно реализиране на пазара на труда не само в собствената си държава, но и навсякъде в Европейския съюз. Понякога, обаче, възникват проблеми с признаването на дипломите ни в другите страни и заради това на ниво ЕС се приема законодателство, което регламентира този въпрос.

Проблемът донякъде произтича от твърде големите различия в образователните системи и от несигурността дали образованието, получено в една държава, предпоставя компетентностите, които дава същата образователна квалификация в държавата, в която завършилият би искал да се реализира професионално. Разликите започват от това на какъв възраст се започва училище, през колко етапа на обучение се преминава, кога се получава диплома, необходимо ли е предварително обучение (колеж), преди да се постъпи в университет, колко години трае обучението в университета, като това зависи и от съответната специалност, какви изпити се държат по време на цялостното обучение – брой и тип, прекарва ли се част от обучението в прак-

мика или стаж и всепризнат ли е той. На практика, въпреки приликите, които се наблюдават при образователните системи в Съюза, можем да кажем, че имаме 27 различни такива.

Във Финландия, например, децата тръгват на училище на 6-годишна възраст, като основното образование започва на 7-годишна възраст и продължава до 16-годишна възраст. След това учениците завършват образованието си в т.нар. втори етап – до 19-годишна възраст – тогава могат да кандидатстват в университет и да продължат образованието си.

В Испания началният етап на образование на децата е от 6 до 12-годишна възраст, вторият етап продължава до 16 години – тогава получават първия си сертификат и имат право да започнат работа или да продължат да учат. Тези, които изберат да учат, преминават през 2-годишно обучение и след това придобиват правото да кандидатстват в университет.

В Хърватия децата задължително посещават предучилищни институции и започват училище на 7-годишна възраст. Когато навършат 15 години, финализират първия етап на обучението си. Тогава продължават във втория, като имат три възможности: да завършат гимназия, която трае 4 години, да завършат образователна програма, която трае 5 години, или такава, която трае 3 години – в зависимост от профила, който са избрали. Учениците, които завършват гимназия, задължително се явяват на изпит – матура, а тези, които са се обучавали 5 години, също могат да се явят, като при тях матурата се счита и за приеман изпит в университет.

В България учениците тръгват на училище на 7-годишна възраст, като преди това са посещавали детска градина. Началният етап на образованието приключва в четвърти клас с национално външно оценяване. След това децата преминават във втория етап на образованието си, който продължава от 5-и до 7-ми клас. Ако след 7-ми клас решат, могат да кандидатстват в т.нар. профилирани училища – езикови, математически, природо-математически гимназии – обучението в тях продължава до 18-годишна възраст и завършва с матури. Ако не изберат профилирано училище, децата се записват в общообразователно училище и отново гържат матури в 12-и клас. След това имат право да кандидатстват и да продължат обучението си в университет. Прие се реформа в образователната ни система по отношение на външното оценяване, която въведе допълнителни изпити след 10-и клас и промени формата на изпитите в 4-ти клас. Въпреки това, според международни класации българските ученици не са сред най-образованите и най-функционално грамотните в Европейския съюз.

Съществува набор от общи умения и компетенции, които всеки европейски гражданин трябва да е усвоил до края на своето обучение, както и цели, които да бъдат постигнати по време на образованието на децата. От това колко успешно са усвоени тези умения зависи реализирането на пазара на труда на гражданите. Именно затова образованието е свързано с всички останали сектори в една страна. Често си задаваме въпроса защо в други европейски страни младите хора се реализират по-добре от нас, защо получават по-високи заплати и защо са по-предпочитани кандидати за работа? За да намерим отговор на тези въпроси, трябва да изследваме образователната ни система и по-точно да разберем какво не ѝ достига, за да подготви можещи, уверени, конкурентоспособни на пазара на труда кадри.

Целта на това изследване е да анализира българската образователна система, да открие нейните проблеми и да докаже, че те са причина за неуспешното реализиране на кадрите на пазара на труда.

## **2. Анализ на образователната система в България**

### **2.1. Силни и слаби страни**

Избрах за основни източници на данни наскоро излезлите резултати от международното проучване за функционалната (не)грамотност на учениците „ПИЗА“, проведено за шести път и вече обхванало повече деца, и докладите от работата на „Образование България 2030“. От една страна, тестовете Пиза в момента са напълно различни, защото целят не е проверка на това колко добре може даденият ученик да възпроизведе чутото от учителя, а да покаже на практика какво е усвоил – как може да реализира в практиката придобитите компетенции. В училище изискванията са крайно занижени, учителите нямат стимул да въведат новости, които да отговарят на съвременните изисквания, а не на консервативния начин на преподаване. Мотивацията на ученика стои в режим на готовност, но пък е доста потисната от стандартните тестове. Те не се чувстват провокирани по никакъв начин да учат, а да наизустяват материала и да си получат оценката. На учителя му стига попълнен тест, за да зачете същата тази оценка.

Тук идва и необходимостта от организацията „Образование България 2030“, която за 5 години е изградила достатъчно авторитет, за да може да внася предложения за образователни реформи и те да бъдат разглеждани. Проблем е, че предложенията биват приети в доста променен вариант. Въпреки това организацията печели доста нови

съмишленици и има шанс скоро предложенията ѝ да влизат във все по-оригинален биг. Ако средностатистическият гражданин реши да посети училище, би видял вече приветливи стаи, повече млади учители или специализанти. Но това не би било достатъчно, ако и той разгледа постигнатите резултати. Предлаганите мерки от „Образование България 2030“ целят да намалят слабите страни на образователната система. Дедуктивният подход засяга и начина на преподаване в университета към студентите, изучаващи педагогика, защото когато към тях биват прилагани остарели методи, те няма как в бъдеще да научат учениците на творческо мислене. Редица мерки са насочени към усъвършенстване на образователната система, в това число:

- Национална програма „Мотивирани учители“ премахва изискването за завършена ОКС „Магистър“ за участие. Това отваря вратите на амбициозните студенти да се възползват от една възможност, която се справя с проблема с недостатъчното наличие на кадри за начален и основен етап на образование. Предлага се между трите дейности да бъде възможен трансфер, за да има относително равна бройка, защото някъде би могло да има твърде много кандидати, а в друга – твърде малко и тази опция ще спомогне за допълнителна квалификация.
- Минималният стаж вече да бъде 5 години, защото сегашните 8 не гарантират, че постъпва достатъчно компетентен кандидат. Свалянето на границата отваря отново врати за амбициозни младежи.
- Доказано е, че децата във възраст 7-11 години най-лесно усвояват нови знания и трябва да се наблегне на подготовката на квалифицирани учители в началното образование.<sup>1</sup>

Отбелязването на проблеми като малкия процент мъже учители, недостатъчно адекватното заплащане и необходимостта от квалифицирани кадри за работа с деца със специални образователни потребности води до приемането на план до 2021 г. минималната учителска заплата да бъде 1200 лв. при средна 1700 лв. и директорска – 2000 лв., заедно с определянето на педагогическите специалности в университетите като приоритетни при формирането на размера на студентските стипендии. За да се оцени обаче успешността на тези мерки, е наложително да има строг и справедлив мониторинг. Изготвянето му ще покаже сериозността и адекватността на намеренията.

Друг проблем за решаване е липсата на вяра в каузата от сегашните учители, от които близо 17% споделят, че съжаляват за избора си,

---

<sup>1</sup> „Образование 2030“ - „Становище за продължаващата квалификация на учителите“

при 8,5 средно в Съюза; само 18% вярват, че обществото цени мисията, която са избрали да изпълняват, 57% виждат повече предимствата, което е сравнително високо като процент, но определено има нужда да бъде подобрено.<sup>2</sup>

## **2.2. Ролята на учителите**

Смята се, че учителите са хората, които носят високата отговорност за образование на децата. Истината е, че не е точно така, защото истинското образование започва от семейството и учителите са тези, които трябва да надграждат и доразвиват потенциала на децата в училище. На практика обаче единственият метод за контрол на учениците е оценяването. Учителите нямат право да наказват или да гонят от час децата, но пък само писането на слаба оценка по никакъв начин не променя победението на учениците. Те се гържат лошо в часовете, защото нещата, които учат, им изглеждат далечни, непрактични и понякога много трудни. Учителите трябва да спечелят уважението на децата не чрез оценяването, а чрез присъствието и авторитета си, чрез поднасянето на полезна и интересна информация, нови знания и умения. Децата ходят с нежелание на училище и това няма да се промени, докато образователната система не се реформира и не започне да дава практически умения, които наистина са необходими на учениците и ще им помогнат в бъдещото им реализиране на пазара на труда. Именно затова трябва да се изгради нова система за оценяване и да се инвестират повече средства за контрол над учениците от учителите, чрез които съвместно да се работи и с родителите, защото те също носят отговорност за победението на децата си.

Друг проблем с учителите е, че сред младите хора няма желаещи, които да практикуват професията. Това е така поради факта, че заплащането е ниско, няма нужното уважение към тях нито от учениците, нито от родителите и нямат свободата да покажат потенциала, който притежават, защото образователната система ги ограничава. Адекватно извършената реформа би решила този проблем.

## **2.3. Проблемът с функционалната грамотност**

Нека обърнем внимание на популярните резултати от проучването ПИЗА, което се оказа ябълка на раздора сред родители, учители и уче-

---

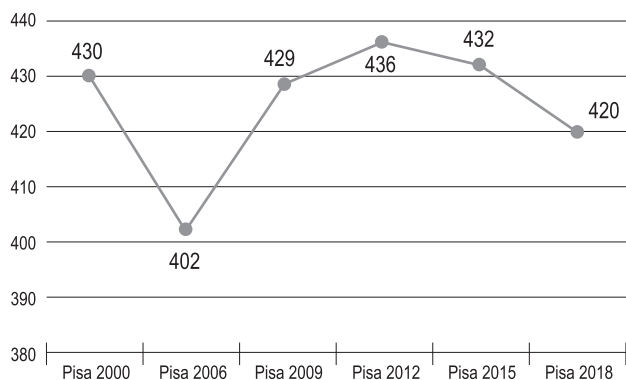
<sup>2</sup> „Образование 2030“ - „Европейската комисия с нов доклад и препоръки за образованието в България - Част 1“.



ници, защото масово няма навик за признаване на грешки, особено ако ни бъдат посочвани откън. Според ПИЗА функционална грамотност е понятие, с което означаваме различна от базовата грамотност, тоест набора от умения и компетентности, които позволяват на гаден човек да се справя успешно с житейските предизвикателства на съвременното общество. Статистиката е смущаваща, още повече на фона на съпоставяне с предишното издание и влошаването на параметрите сред изследваните ученици.

След 2012 г. се наблюдава устойчиво понижение на средните резултати на българските ученици. През 2018 г. понижението е с 16 точки спрямо 2012 г. и с 12 точки спрямо 2015 г.<sup>3</sup> Слабите резултати на българските ученици идват от факта, че тестовете ПИЗА оценяват практическите умения и способности на учениците, които те са придобили в училище, а българската образователна система не ги учи на това. Знанията, които се предоставят на децата, са сухи факти, повечето от които няма да са им нужни и полезни в реалния живот. Оттам намалява и желанието на учениците да ги усвоят и съответно да са толкова слаби резултатите, които показват. Притеснителен е фактът, че процентът на функционално неграмотните деца у нас расте.

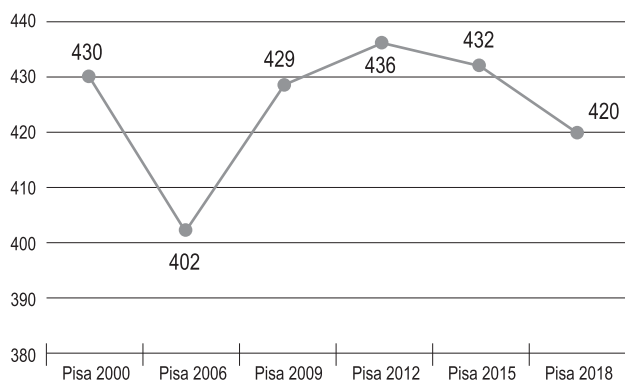
По-надолу ще представим графиките как се изменят резултатите по четене, математика и природни науки през годините, за да проследим тази тенденция.<sup>4</sup>



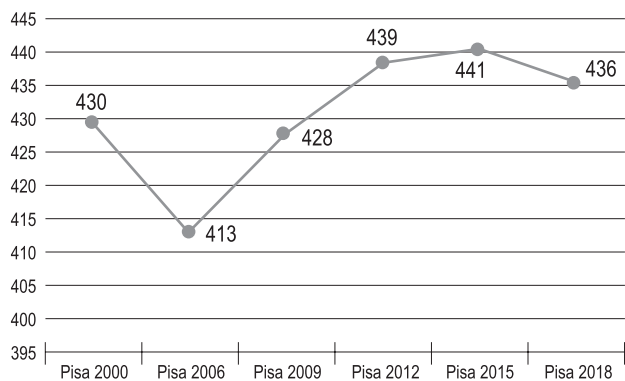
### Сравнение между средните резултати по четене на българските ученици в PISA

<sup>3</sup> Данните са от статия на „Образование 2030“ - „PISA 2018 - какво показват резултатите?“

<sup>4</sup> Графиките са от статията „Образование 2030“ - „PISA 2018 - какво показват резултатите?“ <http://edu2030.bg/2019/12/03/pisa-2018-results/>



### Сравнение на средните резултати по математика на българските ученици в PISA



### Сравнение на средните резултати по природни науки на българските ученици в PISA

На практика не се предприемат решителни стъпки, за да се промени образователната ни система. А тя има голяма нужда от реформа, която да отсее важните и полезни знания, които децата трябва да придобият и да ги допълни с практически умения и задачи, подготвянето на проекти и упражняването на публично говорене. Това са все неща, които в 21-ви век е повече от задължително да умееш да правиш, за да можеш успешно да се реализираш на пазара на труда.

Реформа трябва да претърпи и системата за оценяване и контрол, защото е остаряла и непригодна за оценяване на новите методи, които трябва да се усвоят от образователната система. Не може практически умения да придобиеш, когато знаеш, че ще те оценяват по формата на тест, в който просто трябва да огладиш правилния отго-

бор. Този тип оценяване и контрол по никакъв начин не развиват логическото мислене на децата. Не самите оценки трябва да са показател за уменията на учениците, а техните практически умения, защото това се търси от работодателите.

#### **2.4. Реализиране на пазара на труда**

Това е проблем, защото работодателите често твърдят, че излезлите от образователната система са некомпетентни и неподготвени. Няма базисни познания как да работят с текстове, как да отсяват важната информация от тях, не могат да говорят публично и да построяват изказванията си. Повечето от работните места, които се предлагат днес, са свързани основно с комуникация и уменията да се прави адекватен анализ на информация. След като в училище децата не се учат на това, те няма откъде да придобият тези компетентности. Както вече обясних, докато образователната система не претърпи радикална реформа, това ще е факт и проблем. Трябва да се направи анализ на пазара на труда и на базата на получената информация от него да се действа в посока подобряване на образователната система, за да могат кадрите, които излизат от нея да отговарят на изискванията на работодателите.

### **3. Заключение**

Образователната реформа е неотложна, за да се постигне двупосочната цел да бъдат повишени осезаемо квалификациите и компетенциите на учениците, което пък, както бе изведено, няма как да стане с ограничено подготвени преподаватели. Започвайки от горе надолу, с промяна в методите, по които бъдещите учители биват обучени, това ще доведе до по-целесъобразно представяне на знанията пред младежите, докато последните са все още във възрастта, в която усвояват всичко, което им е интересно и полезно. И точно там е разковничето, на което трябва да се наблегне, за да дойдат резултатите. Няма как като част от Европейския съюз да изоставяме в образованието си и то да е некачествено. За да сме пълноценни членове на Съюза, е необходимо да подготвяме квалифицирани и компетентни кадри, които да могат да се реализират и на европейския пазар на труда.

Този анализ направи опит да систематизира предимно слабите страни на българската образователна система, които са пречка за успешното подготвяне на умеещи, квалифицирани и функционално грамотни младежи, които да се справят с предизвикателствата в работната среда. Необходимо е да се извърши реформа, която в основата си да промени образователната система в два аспекта – подготвя-

нето на учениците и подготвянето на техните учители. Чрез цялостна промяна в учебния материал, методите на обучение, преподаване и оценяване ще се постигнат качествени резултати, които да доведат до належащата промяна в българската образователна система.

### **Използвана литература:**

1. European Commission, *National report on the Impact Implementation and Impact of Erasmus+ Programme in Republic of Bulgaria.*
2. European Commission (2018), *Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Оценка в средносрочен план на програмата „Еразъм +“ (2014-2020 г.)*
3. European Commission (2018), *Мониторинг на образованието и обучението 2018: Образование и Обучение България.*
4. European Commission (2019), *Мониторинг на образованието и обучението 2019: Образование и Обучение България.*
5. Образование България 2030 (2019), *Докладът „Ключови компетентности и умения за успех на 21 век - от закон към практика“.*
6. PISA (2018), *PISA Results 2018.*
7. European Commission, *EACEA National Policies Platform: Eurydice - National Education Systems.*

# Координираща функция на междукултурната медиация и нейното значение за развитието на европейската идентичност

---

Алекс Дачев

Междукултурната медиация представлява основен метод в установяването на комуникацията между отделни страни, както в рамките на Европейския съюз, така и на глобално ниво. Според чл. 167, т.1 от ДФЕС *„Съюзът допринася за разцвета на културите на държавите членки, като зачита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство.“*<sup>1</sup>

Културата е сред сферите, попадащи в областта на подкрепа, координиране и допълване от компетентността на ЕС, което определя значимостта на запазването на националните специфики, съчетани с възможността за дейност на наднационално равнище. Комуникационният характер на културните активности подчертава тяхната координираща значимост между отделните страни. Тя допринася за развитието на отношенията, за напредъка в прилагането на общите политики, тенденции и практики. В тези рамки се формира понятието за европейска идентичност, което отразява възможността за единност и обединение.

Настоящият доклад цели да проследи връзките между координиращия характер на процеса на обмяна на културно-политически полета с този на утвърждаване на идентичностното пространство на ЕС.

---

<sup>1</sup> Консолидиран текст на Договора за функционирането на ЕС, Официален вестник на ЕС, С 326/47, 26.10.2012 г.

## 1. Понятие за „европейска идентичност“ и „култура“ – модели за дефиниране

Изграждането на понятие за европейска идентичност съдържа идеята за нейното илюстриране като процес, характеризиращ се с динамика и многоизмерност, който се намира далеч от етапа на завършеното състояние.

Съществуват множество концепции, стремящи се да представят противоречивата ѝ същност в пълнота. Можем да откروим два основни подхода, които биха могли да бъдат използвани по отношение на нейното изследване. Първият се концентрира върху идеята за принадлежността на населението, обитаващо континента, към Европа, в т.ч. концепцията за обвързаност, солидарност и приемственост между европейците през културното наследство, гатиращо от Древна Елада до познатото съвремие. Втората дефиниция разгръща европейската идентичност като осъзнато самоопределение на европейските граждани по отношение на общо поле от смисли и реферира отъждествяването с Европейския съюз като еманация на общата воля за обединение<sup>2</sup>. Според определенията на Едуардс са възможни и лингвистични препратки към разграничението, изразяващи се в идентифициране с European и European. За целта на конкретното изследване се търси обвързващата нишка между двата подхода, насочваща към значението на дискурса като проект в съвременните европейски граници.

Определянето на европейската идентичност през призмата на разгръщането ѝ като процес може да бъде проектирано чрез представата на Стюарт Хол, посветена на постмодерния субект. Типът „постмодерна“ идентичност се формира по исторически метод, като тя се изгражда и развива постоянно в зависимост от похватите, посредством които е представяна в конкретната културна система. Според неговите изследвания е възможно да се създаде чувство за единство на идентичността, въпреки противоположния характер на съставлящите я елементи, тъй като субектът конструира удобен за него разказ или „наратив за себе си“<sup>3</sup>. Представата за хомогенна идентичност се оказва илюзорна поради характерната непрестанна динамика, окачествяваща процеса като вечно допълващ се.

Концепцията за изграждане на културна идентичност отключва необходимостта от дефиниране на понятието „култура“. Британският антрополог Едуард Тейлър изгражда модерното схващане за културата като цялостен комплекс, включващ знание, вяра, изкуство,

<sup>2</sup> Сазонова, Л. (2018), „Размисли около европейската идентичност“.

<sup>3</sup> Hall, Stuart (1997), „Representation: cultural representations and signifying practices“.

морални и правни норми, обичаи и други способности и нрави, кошто човек придобива како член на едно общество<sup>4</sup>. Разграничени са основни модели, проследяващи възможностите за дефиниране на културата. Континентално-европейският модел се фокусира върху проявлението през стоки, услуги и процеси, удовлетворяващи естетическите и духовните нужди на човешките същества. Англо-саксонският модел концентрира нейното значение върху фундаментални ценности и парадигми, представляващи основата на поведението на хората в техните опити да изграждат реалността и да разчитат един на друг. Източно-европейският модел поставя акцент върху разграничението на „култура“ от „цивилизация“. Културата като обединяваща категория, създаваща идентичност, но предизвикваща разединение – идеология, религия, митове, символи. Цивилизацията приема ролята на представител на материалните ценности от производството, науките, технологиите, проявяваща се като обективна, прозрачна, повтаряща се, универсална.

Търсенията на координиращите функции на културата и определянето им като важен фактор от съвременното развитие неизменно насочват към очертаването на граници на европейска идентичност. Нейната динамична специфика предполага обхващането и значимостта на формирането ѝ във всички аспекти от отговорите на основните задачи, пред които Съюзът е изправен днес – разширяване или задълбочаване на интеграцията, глобализация, трудова заетост, социално единство, демокрация, външни отношения на ЕС.<sup>5</sup>

## **2. Езиковото многообразие в Европа – рамка за сближаване между нациите, тенденции на езиковата политика**

Изследването на корените на процеса „европейска идентичност“ насочва към езиковото многообразие като основен белег за развитието на отношенията между отделните нации. Съществуват множество теоретици, обосноваващи неговата необходимост, една от които е посветена на етническата идентификация и образуването на вътрешно сплотени етнически групи, при които се наблюдава ускоряване на културните еволюционни процеси. В разгръщането на този модел се осъществява аналогия с еволюционната теория на Дарвин, която се фокусира върху установяването на постепенно развитие между езици и биологични видове, водещо до открития по отношение на сходност във формирането на езиците, групирани по класове според определени при-

---

<sup>4</sup> Благоева, Е. (2017), „Политики на ЕС в областта на културата и образованието“.

<sup>5</sup> Пак там.

родни и изкуствени критерии. Следвайки тази логика, изследователят Стивън Пинкър установява наличието на три постепенно развиващи се процеса като източник на различията между езиците. Преведени на езика на лингвистиката, това са: първо, лингвистичната иновация, наследствената способност да се учат езици и процесите на миграция или действието на социалните бариери, които водят до натрупването от изолирано население на вариации, пораждащи дивергенция или лингвистично разклоняване с течение на времето.<sup>6</sup>

Европейският съюз притежава съществена значимост сред множеството международни организации, поради факта, че насърчава и развива езикова политика. Общите политики на ЕС са разработвани и осъществявани посредством ефективната приложимост на принципа на икономията. По отношение на езиковата политика той отстъпва място на принципа за зачитане на правото на идентификация през езика на неговите граждани. Обвързването на говоримия език с процеса на идентифициране приема ролята на ключов елемент за изработването на езиковата политика на Съюза, както и на програмите, даващи тласък на интегрирането на гържавите членки за общо търсене на решения на затруднения по отношение на изучаването на езиците. Като съществен принцип се налага насърчаването на използването на собствения език, развиващ процедурите на комуникация и системите на образование, както на вътреинорганизационно ниво, така и в европейски мащаб. Насърчава се въвеждането на допълнителни програми и мерки, които да стимулират гражданите на ЕС да изучават други, и то повече от един европейски език, не само за целите на професионалната и личната мобилност, но и като важно средство за межкултурните контакти на континента и постигането на по-висока степен на взаимно разбирателство.<sup>7</sup>

### **3. Идеята за плурализъм на нациите – фактор върху изграждането на понятие за европейско културно съзнание**

Езиковата идентификация отваря темата за нацията като отправна точка и единица на обществените процеси. Налични са два категориални подхода при изследването на нациите – примордиалистски и конструктивистски. При примордиалистския подход нацията е интерпретирана като случило се явление, като факт, произлязъл от съществени етнически характеристики, т.е. принадлежността към определена общност е наследена. При конструктивистския метод

---

<sup>6</sup> Стойчева, М. (2007), „Европейска езикова политика“.

<sup>7</sup> Пак там.



нацията представлява резултат от определени явления, културно създаден феномен, видяна е от Андерсън като „въображаема политическа общност“. Характерен представител на този подход е Ортега-и-Гасет, чиято доктрина притежава няколко ключови характеристики. Нацията е разбрана като равновесие между наследство и проект, традиция и намерение, установена е нейната значимост от лидерството, откриващо перспективи. Взаимозависимостта между отделните нации се разглежда като процес на взаимно обогатяване и едновременно затваряне поради предизвикани търсения на националната идентичност, което ги определя като преходно явление в европейската история. Всяка една от съвременните нации е резултат от присъединяването, от сливането, от хомогенизирането на общности с различен етнически произход, с различни езици, с различно преходно минало.<sup>8</sup>

Според труговете на Ортега-и-Гасет европейското съзнание е плод на историческото измерение, обединяващо неговата специфика в гомонацията на „различното над общото“. Структурата на съвременните социално-икономически отношения предполага приемането на формалното споразумение като условие за сигурността в лицето на наднационалните власти, обрисоващи юридическото лице на Европа. Въпросът за единството на Европа и този за нейното културно съзнание пресичат своите траектории в нейния характерен проблематичен момент на периодична криза. Това означава, че е различна от другите, различна от затворена култура, която е изкристализирала веднъж и завинаги.<sup>9</sup> Дефинира се с различни съдържания, които определят рамката на действие, предназначена за осъществяването на съвременните културни политики на ЕС.

#### **4. Културните политики на ЕС – понятие, процес на изграждане – модел за насърчаване на културното многообразие и междукултурния диалог**

Реалното формулиране на понятие за културна политика излиза извън границите на антропологичното разбиране за култура в неговия най-широк обем. Нейната същност се отдалечава от значимостта на цялостната съвкупност на изкуствата, от една страна, и чисто финансово финансиране, от друга. Специфичният обхват на културната политика е обвързан с различните форми на разнообразието, приемащо

---

<sup>8</sup> Копринаров, Л. (2019), „Назад към Европа: идеята на Хосе Ортега-и-Гасет за нациите и Европа“.

<sup>9</sup> Ортега-и-Гасет (1954), „Съществува ли днес европейско културно съзнание?“

ролята на социална норма, изискваща предефиниране на процесите, механизмите и връзките, изграждащи модел на съвременната демократична политика. Субекти са както властовите структури, така и различните структури на гражданското общество, които според нивата на проява – местно, регионално, национално или наднационално, имат определена роля и динамично си взаимодействат.<sup>10</sup> Тяхната значимост се проявява при очертаването на нейните стратегически по-лети на провеждане.

Първият от стълбовете е достъпът на културни ресурси, вземащ отношение към индивидуалното или групово формиране на позиция, отношение и разбиране. Вторият е посветен на аспекта, обхващащ гражданското общество и културата, като фактори за гарантиране на демократични културни права – представителство на официална култура и култура на малцинствата. Третият е формулирането на правни рамки, осигуряващи индивидуални и колективни права, устойчивост на културните индустрии и наследство. Четвъртият фактор при формулирането на стратегиите е дефиниран в защита на обособени общности и потребността от подкрепа за запазване и създаване на културни продукти в тях. Петият е отреден за иновациите и участието на културата в новите информационни технологии и индустрии с цел развитие методите на разпространение.

Действията в културната област започват през 1977 г., когато Комисията издава първото комюнике по въпроса, подчертавайки прогреса на социално-икономическата среда, в която се развива секторът. Обръща се внимание на факта, че законовите рамки трябва да бъдат обвързани с аспекти, различни от интервенция в културата на страните. Следващото подобно комюнике е издадено през 1982 г. То акцентира върху значимостта на Съвета на Европа като организация, осъществяваща намесата в сферата на културата като допълнение на международно равнище. Официално е приет принципът за отчитане на културните аспекти в икономическите политики на Общността. Година по-късно е представена официалната Декларация на Европейската общност, подписана в Щутгарт, подканяща към съвместни действия по отношение на културата и разработваща първите финансиращи стратегии. След ниската активност на изборите за Европейски парламент през 1984 г. е създаден ad hoc Комитет за народите на Европа от Европейския съвет. Неговата задача е да предложи мерки за утвърждаване на идентичността на Общността и нейния образ както за гражданите, така и за останалия свят.<sup>11</sup> Изработени са два доклада, представящи стратегии за поощряване на „европейската

---

<sup>10</sup> Благоева, Е. (2017), „Политики на ЕС в областта на културата и образованието“.

<sup>11</sup> Пак там.

идея“, голяма част от които осъществени впоследствие. Сред тях са изграждането на европейско аудио-визуално пространство с мулти-езиков ТВ канал, Европейска академия на науките, Евроролотария. Като допълнителни предложения фигурират още формиране на европейски спортни отбори, изработване на програми за обмен и младежки доброволчески лагери, адаптиране на учебното съдържание в унисон с европейските теми, разпространение на историята, дейностите и целите на Общността, насочени към установяването на свобода, мир и сигурност. Подобряването на публичния образ на Общността насочва към учредяването на културни начинания с висока значимост – създаване на Европейски младежки оркестър и Оперен център, присъждане на Европейската награда за литература, провеждане на университетски курсове, посветени на изследвания в областта на европейската интеграция, създаване на „Европейски културни месеци“, „Европейска година“, посветена на определена тема, обявяване на 9 май за Ден на Европа. Отчита се стимулът на Европейската комисия да провокира символно съществуващия ред в различни сфери, за да се акцентира на „европейското измерение“ и да се развие в обществената представа разбирането за европейско съзнание.<sup>12</sup> Тези начинания довеждат до основаването на Комитет по културни дейности през 1988 г.

Следваща значима стъпка в изкристализирането на културната проблематика в европейските граници представлява изработването на доклада „Ruffolo“, акцентиращ върху общата културна политика като ключов елемент за кохезия през припознаването на споделено многообразие и изграждането на европейска идентичност.

Съвременните инициативи на Комисията в областта на културата, с цел затвърждаване на европейската идентичност, са очертани след приемането на Европейската програма за култура, която от 2007 г. изработва годишни работни планове, насърчаващи сътрудничеството на ниво ЕС за межкултурен диалог и културните дейности във външните му отношения.

С приемането на стратегията за цифров единен пазар е поставена целта за подобряване на условията за създаване и разпространение в областта на творческите индустрии посредством адаптиране на европейската регулация към ерата на цифровите технологии чрез приемане на регламенти и директиви. Основните достижения са обвързани с ускоряването на цифровизацията на културното наследство, основаването на Europeana (многостранна платформа за обмен и откриване на съдържание от над 3 700 библиотеки, архиви, музеи и аудио-визуални колекции из цяла Европа), инвестирането на средства

---

<sup>12</sup> Благоева, Е. (2017), „Политики на ЕС в областта на културата и образованието“.

по програми „МЕДИА“ и „Култура“ по инициатива на „Творческа Европа“, предоставянето на международни новини с общоевропейска перспектива през канал „Евронюз“, излъчван на девет езика (английски, гръцки, испански, италиански, немски, полски, унгарски, португалски, френски).

Инициативите, които биха могли да бъдат осъществени в следващите години, са посветени на модернизирването на Европейската програма за култура с цел културното многообразие да бъде застъпено във всички политики на ЕС, изграждането на дългосрочен план за действие на ЕС за културното наследство, създаването на нова програма за финансиране, подсилващо културната дипломация на Европейския съюз чрез концентриране във всички инструменти за външно финансиране и разширяването на дейността на бъдещия наследник на програмата „МЕДИА“, оказваща подкрепа на европейския аудио-визуален сектор.

Инициативите на Комисията препращат към значимостта на тяхната реализация за европейските граждани и възможността и развитието на техните компетентности като социален образователен казус. „В европейските общества и икономики се извършват значителни цифрови и технологични иновации, както и промени в пазара на труда и демографски промени. Много от днешните професии преди десет години не съществуваха, а в бъдеще ще се създават много нови форми на заетост.“<sup>13</sup> В този контекст, с цел адаптиране към съвременните работни условия, е необходимо развиването на ключови компетентности, гарантиращи както реализацията на гражданите, така и тяхното социално приобщаване и активно гражданско участие. Предложението на Съвета изтъква необходимостта от повишаване на компетентността по отношение на езиковата грамотност, езиките и комуникацията в съвременните многоезични и културно многообразни общества, актуализиране на дефиницията за цифрова компетентност, по-добро застъпване на межкултурните умения и решаването на проблеми в Референтната рамка<sup>14</sup>, подчертаване на гражданската образованост и ролята на общите ценности и правата на човека, набягане на творчеството и уменията за планиране и управление като основни аспекти на предприемаческата компетентност, набягане на отворените нагласи към културните различия с цел развитие на собствената културна идентичност. В тези граници се заключава същността на компетентностите като елемент от затвърждаването

---

<sup>13</sup> Предложение за Препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот от 17.01.2018 г. (COM2018)

<sup>14</sup> „Референтна рамка“ - препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември, 2006 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот (2006/962/ЕО)

на европейската идентичност посредством културните и образователни измерения.

Проследяването на развитието на европейските дейности в областта на културата демонстрира началото на културните активности от периода преди подписването на Маастрихтския договор. Примери за непрестанните начинания в тази посока са подкрепата за визуалната индустрия през програма „МЕДИА“, изработването на директивата „Television without Frontiers“, наличието на културните програми за обучение „Leonardo“ и „Socrates“, засягането на културните теми в регионалните политики, изследванията в технологичната сфера, приложими в културния сектор. Основен фактор при развитието на културните политики са структурните фондове, представляващи най-голямото финансиране за култура, както и механизмите (INTERREG, LEADER, EQUAL, URBAN), регулиращи тяхното разпределяне и стремящи се към премахване на регионалните дисбаланси и осигуряване на съдействие за стабилно и устойчиво развитие. Културната област се възприема като фактор за постигане на тази цел, особено в областите на заетостта, социалното единство, регионалното развитие, ИТ, туризма и др.<sup>15</sup> Това проявление подчертава значимостта на културата за прогреса на всички сектори, поради нейната обвързаност с всеки аспект на съвременността, което доказва, че културният обмен и сътрудничество като основни цели на настоящата културна политика допринасят за развитието на диалога в европейските измерения и неговата проекция при формирането на европейска идентичност.

## 5. Европейската идентичност като проект

Вследствие на съвременни изследвания в областта на екзистенциалната философия е забелязано навлизането на термина „проект“ в различни измерения от съвременната социално-икономическа рамка. Използван е при формулирането на политическите теории, но и в политическата практика на Европейския съюз. От една страна, всички програми за финансиране на Европейската комисия работят на проектен принцип, тъй като това позволява прозрачността им и рамкира във времето изпълнението на дадено начинание.<sup>16</sup> Термини като „европейски проект“ са използвани в границите на политическата реторика, за да определят процесите, които се случват в целостта на европейското пространство. Проявява се същността на идентификацията с европейската идея като осъзнато конструирана общност,

---

<sup>15</sup> Благоева, Е. (2017), „Политики на ЕС в областта на културата и образованието“.

<sup>16</sup> Сазонова, Л. (2018), „Европейската идентичност: дискурсивно или екзистенциално?“

чиято гаранция за последователност се съдържа във волята на гражданите.

Разбирането за „европейския груг“ пояснява процеса на изграждане на европейска идентичност като стъпващ на европейски ценности, основаващи се на идеите за „избора“ и „отговорността“. С цел онагледяване на тази теза авторката на „Европейската идентичност: дискурсивно или екзистенциално?“ Лилия Сазонова представя програма на Генералната дирекция „Образование и култура“ на ЕК – „Европа за гражданите“. Програмата възприема като своя мисия ангажирането на гражданите в процеса на европейската интеграция и тяхното „областяване“ при процеса на градене на европейската идентичност, като се акцентира върху основната причина за изграждането на европейската общност, осигуряването на дълготраен мир и просперитет посредством една от спонсорираниите дейности – „Активна европейска памет“. По програмата се финансират проекти, стремящи се към опазването на исторически места, свързани с нацисткия режим и неговите последици. Чрез препратката към войната се цели преизбирането от младите граждани на фундаменталните европейски принципи, включващи свобода, демокрация, спазване на човешките права.

## **6. Дискурсът като средство за изграждане на европейската идентичност**

Сазонова представя дискурсивното изграждане на европейската идентичност през идеите на Рикър за съществуване „със и за гругия в справедливи институции“. Рикър определя като първи аспект на тази перспектива „доброто живеене“ като обвързано с етичните измерения и индивидуалността. Вторият аспект препраща към представата за междуличностните отношения и медиаторската същност на „другия“ по метода от способността към реализирането. Третият аспект е обвързан с нивото на институциите и насочва към пренасянето на процеса в границите на социалното. Дефиницията на Рикър за институциите ги представя като структури, описващи съвместното съществуване на дадена общност. Разграничени са две отношения на разбирането за институцията – като инструмент за кохезия и като инструмент за прилагане на юридически норми в ролята им на принудителни правила, формиращи пространство на политическа организация. Тяхното балансиране оприличава съвместното развитие и движение към следващи етапи на дадена общност. В тази перспектива европейските институции могат да бъдат разбрани като осигуряващи среда на комуникация и на „прагматичен консенсус“. Те би следвало да могат да бъдат променяни и подобрявани от гражданите – в тях гражданите имат „глас“, както показват референ-

думите в Швеция или Дания.<sup>17</sup> Сазонова поставя акцент върху факта, че така конструираната идентичност се превръща в инструмент за проявление на господстващия модел поради политическото ѝ импликиране с цел достигане до динамиката на икономическата интеграция. Цитирайки Хайнрихс („културното измерение не се взема насериозно, а по-скоро се премазва между икономическите и политическите властови интереси“), авторката набляга на значимостта на международните трансформации по линията на културата. Опира се на концепцията на Стефан Цвайг, наблягаща върху идеята, че „нациите са подчинени на двойствената тенденция, от една страна, да подчертават своята национална индивидуалност, своята духовна и културна личност, а от друга – винаги да търсят по-висши наднационални общности, за да се обогатяват и сами да дават на другите народи от своето лично богатство“. Посредством основни аспекти, обвързващи европейския гражданин с пространството на ЕС, като основните му права произтичащи от гражданството, включващи свободите на движение, насочва към спомагането за формиране на европейска идентичност и сближаване с Другия през културата, като се набляга на възможността за формиране на нови символни пространства през опознаването и съвместяването на различни етноси и традиции.

## Заключение

Координиращата функция на межкултурната медиация е обвързана с определени аспекти на икономическо, социално и политическо ниво, очертаващи рамката на съвременните изградени и изграждани политики на ЕС.

Проследяването на развитието на културните политики на Съюза, успоредно с теоретичните схващания за установяване и приемане на феномена „европейска идентичност“, отключва взаимната обвързаност в разгръщането на двата процеса. Развитието на европейската интеграция в нейните културни измерения носи елементи на идентификация, препращащи към прогреса в разбирането на активното гражданство, отразено през множество от инициативи. Този прогрес на европейската инициативност, постигнат през политическата културна координация, насочва към развиването на нови практики и политики, чертаещи бъдещия облик на ЕС и обвързани с всяка сфера от неговите полета на действие.

---

<sup>17</sup> Сазонова, Л. (2018), „Европейската идентичност: дискурсивно или екзистенциално?“

### Използвани източници:

1. Европейски парламент , 2006 „Референтна рамка“ - препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември, 2006 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот (2006/962/ЕО).
2. Консолидиран текст на Договора за функционирането на ЕС, Официален вестник на ЕС, С 326/47, 26.10.2012 г.
3. Благоева, Е. (2017), „*Политики на ЕС в областта на културата и образованието*“, „Нов български университет“, София.
4. Копринаров, Л. (2019), „*Назад към Европа: идеята на Хосе Ортега-и-Гасет за нациите и Европа*“, „*Аргументът на свободата*“, издателство „Изток-Запад“, София.
5. Ортега-и-Гасет (1954), „*Съществува ли днес европейско културно съзнание?*“
6. Предложение за Препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот от 17.01.2018 г. (COM2018).
7. Сазонова, Л. (2018), „*Европейската идентичност: дискурсивно или екзистенциално?*“
7. Сазонова, Л. (2018), „*Размисли около европейската идентичност*“.
8. Стойчева, Д. (2018), „*Актьорите, мениджърите и уменията на бъдещето*“, издателство „Инфодар“, София.
9. Стойчева, М. (2007), „*Европейска езикова политика*“, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
10. Stuart, H. (1997), „*Representation: cultural representations and signifying practices*“, The Open university, Milton Keynes.







Силна Европа  
в променящия се  
световен рег



# Предизвикателства пред общата външна политика и политиката на сигурност на Европейския съюз – отношенията на Съюза с най- важните политически играчи

---

Иво Чайков

Европейският съюз (ЕС) е организация от 27 европейски държави, които целят да премахнат търговските, икономическите и социалните бариери и да насърчат доброто развитие в тези области. ЕС има за цел да гарантира свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали в рамките на вътрешния пазар, да приема законодателство в областта на правосъдието и вътрешните работи и да поддържа общи политики в областта на търговията, селското стопанство, рибарството и регионалното развитие. Европейският съюз все още е първата икономическа и търговска сила в света, въпреки факта, че европейските нации бяха силно засегнати от неотдавнашната рецесия, докато други страни преживяват бърз растеж.

Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) координира усилията на държавите - членки на ЕС, да действат по единен начин. През последните години ОВППС получи широко внимание след опита на ЕС да си извоюва независима роля във външната политика. Някои държави членки, като Франция, гледат на това като на начин за превръщане на ЕС в суперсила, която да балансира силата на САЩ. Други държави разглеждат това като подобряване на начина, по който ЕС може да сътрудничи и да подкрепя САЩ. Поради тези различни виждания напредъкът в определянето на ясна посока за ОВППС е бавно, въпреки че са настъпили важни промени. ОВППС е пряко свързана с правата на човека, върховенството на закона, международното право

и ефективната многостранност. Докато реформите на външната политика и политиката на сигурност в Договора от Лисабон подобриха нейното функциониране, цялостната международна позиция на ЕС отслабва през десетте години от влизането в сила на Договора. Особеностите в ръководенето и в институционалните договорености, склонността на по-големите държави да дават приоритет на националните си външни политики и навикът на някои по-малки да извличат облаги от Съюза възпрепятстват провеждането на ефективни колективни действия.

Европейската външна политика не може да продължава да бъде въпрос от второстепенно значение, а държави членки да продължават да не желаят да отстъпят от своя суверенитет. Ако всяка държава членка действа поотделно, ЕС ще бъде принуден само да наблюдава големите световни събития. Задачата за определяне на една обща насока на европейската външна политика е сложна. Държавите - членки на ЕС, имат коренно различен генезис и следователно тяхното разбиране за външната политика варира в голяма степен. Географското местоположение е несъмнено ключов фактор за определяне на интересите и дневния ред на всяка страна. Съществено значение имат културните и езиковите връзки. Някои европейски държави са постоянни членки на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, докато други са по-заинтересовани от справянето с техните гранични проблеми.

Каналите и структурите за развитие на европейската външна политика се развиват след ратифицирането на Договора от Маастрихт и процесът все още продължава. Вече бе постигнат голям напредък, особено след подписването на Договора от Лисабон, който разшири мандата на върховния представител и Европейската служба за външна дейност, натоварен да представлява ЕС в чужбина.<sup>1</sup>

Авторът на този научен доклад си поставя за цел да анализира по какъв начин може да бъде формирана една обща насока на ОВППС. Това ще се случи, като се разгледат сегашните предизвикателства, пред които е изправена тази политика, и по-конкретно – отношенията между Съюза и най-важните политически играчи на световната сцена.

Европейската политическа сцена е изправена пред проблеми от особено важно естество. Някои от най-проблемните региони на света се намират точно до границите на Европа, което допълнително увеличава нуждата от незабавно действие.

---

<sup>1</sup> Van Seters, J. and S. Wolff (2010), European Development Cooperation: Brokering Environmental Knowledge beyond Lisbon (Discussion Paper 102). Maastricht: ECDPM.

## Отношения с Русия

За да бъдат анализирани отношенията на Европейския съюз с Русия, следва на първо място да бъдат разгледани отношенията на ЕС с Украйна. Европейският съюз поддържа отношения с Украйна, след като тя стана независима държава през 1991 г. По-късно – през 2007 г. – ЕС и Украйна започнаха преговори за споразумение за асоцииране, договор за свободна търговия с няколко политически последиствия.

Ратифицирането на споразумението, обаче, беше отложено, след като случаят с бившия премиер Юлия Тимошенко доведе до дипломатически спор. През 2013 г. споразумението трябваше да бъде подписано на срещата на върха за Източното партньорство във Вилнюс, но президентът Янукович отказа да ратифицира договора. Вместо това той прие руската контраоферта да купи украински акции на стойност 11 милиарда евро и значително да намали цената на износа на газ за Украйна. От този момент нататък протестите на гражданите и проевропейската опозиция срещу правителството на Янукович и неговото явно пристрастие към Москва станаха все по-чести и интензивни. Дипломатическата и икономическа криза доведе до ескалация на насилието и напрежението между проруски и проевропейски фракции, с известните последици в Крим и източните райони на Украйна.

След референдума в Крим и обявяване на независимост, през март 2014 г. президентът Путин подписа договор, потвърждаващ анексирането на полуострова към Руската федерация. Няколко месеца по-късно провинциите Донецк и Луганск се обявяват за независими републики. Действията на руското правителство по време на тези събития представляваха нарушение на международното право, на което Европейският съюз и други отговориха със санкции. Факт е, че от 1991 г., когато Украйна обяви независимостта си от Съюза на съветските социалистически републики, Русия призна териториалната цялост на страната в няколко международни договора.

Първо, решението на Москва да оспори украинския суверенитет над Кримския полуостров и източния регион на Донбас представлява нарушение на реда за сигурност, установен с консенсус в Заключителния акт от Хелзинки от 1975 г. В това споразумение участващите държави поеха ангажимент да спазват неприкосновеността на границите, териториалната цялост на държавите и ненамесата във вътрешните работи, наред с други принципи.

Освен това в Будапещенския меморандум (1994 г.) САЩ, Обединеното кралство и Русия изрично се съгласиха да зачитат териториал-

ната цялост на Украйна и в замяна Киев се отказва от ядрените си оръжия. От своя страна, Европейският съюз винаги е искал да поддържа добри отношения с Украйна, макар и в идеалния случай, без да навтарва отношенията между ЕС и Русия или да бъде принуден да избира между Русия и Украйна като търговски, охранителен или груг вид партньор.<sup>2</sup> (Steven Pifer)

Неуспехът на Русия да спази ангажиментите, поети при подписването на тези споразумения, трябва да се анализира в контекста на специфичен преход в историята на Москва. От известно време Кремъл е откровен в опитите си да поддържа много тесни връзки със страните от бившия съветски блок, поради възприемането на САЩ и Европейския съюз като основни конкуренти, които се стремят да приближат бившите членове на СССР до себе си.

През февруари 2015 г. Германия, Франция, Украйна и Русия подписаха Споразумението Минск II<sup>3</sup>. От военна гледна точка споразумението основно предполага прекратяване на огъня и изтегляне на тежките оръжия. В политически план това споразумение призовава за конституционна реформа, която да даде на провинциите на Източна Украйна по-голяма автономия. В края на процеса централното правителство в Киев отново трябва да има пълен контрол над украинско-руската граница, която в момента е в ръцете на бунтовниците.

ЕС и Русия са коренно различни в своята същност: наднационална организация с нормативен дневен ред и вестфалска държава, която следва властовата политика. Тези основни различия оформят тяхното сътрудничество. Кризата в Украйна ясно показва тези различия, а отговорът на ЕС предполага по-висока степен на осведоменост за геополитическото отношение на Русия към съседите, заедно с възприемането на все по-геополитическия подход към региона. Докато понижаването на нивото на напрежение в Украйна ще остане приоритет, и Русия, и ЕС ще трябва да обмислят дългосрочна стратегия за бъдещите си отношения. Тези стратегии трябва да вземат предвид взаимните различия и някои признаци подсказват, че ЕС вече прави това.

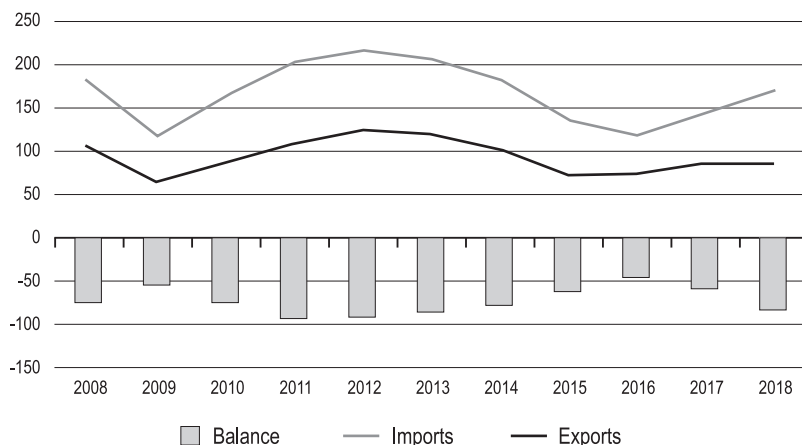
Отношенията между ЕС и Русия вероятно се осъществяват, както по линията на секторно сътрудничество, така и с конфронтация, както беше в случая с Украйна. Поддържането на секторно сътрудничество е от първостепенно значение, тъй като само чрез сътрудничество ЕС и Русия ще могат да възстановят доверието, което ще

---

<sup>2</sup> Pifer, S. Why care about Ukraine and the Budapest Memorandum December 5, 2019 - <https://ecdpm.org/publications/european-development-cooperation-brokering-environmental-knowledge-scoping-study/>

<sup>3</sup> Комплекс от мерки за изпълнението на Минските споразумения. Състои се от 13 точки.

бъде от полза и за двете страни<sup>4</sup>. Преодоляването на липсата на доверие е особено важно. Това ще бъде постигнато чрез малки стъпки в сектори, в които интересите на ЕС и Русия се припокриват като борбата срещу тероризма, неразпространението на оръжия за масово унищожение и контрола над оръжията.



**Внос, износ и търговски баланс в търговията със стоки между ЕС и Русия, 2008-2018 г. в млрд. евро**

Източник: Евростат

## Отношенията с Китай

Политическото и дипломатическото партньорство с ЕС е от съществено значение за Китай. Европейският съюз е първият търговски партньор на Китай. През 1998 г. бе проведена среща на върха между ЕС и Китай.

Отношенията между Европейския съюз и Китай се задълбочават през 2010 г. със създаването на стратегическия диалог на високо равнище. През 2011 г. отлагането на срещата на върха поради дълговата криза в еврозоната предизвиква трусове в отношенията, но малко преди назначаването на Си Дзинпин за генерален секретар на ККП на 18-ия партиен конгрес напреженията бяха преодоляни. Непосредствено след 15-ата среща на върха между ЕС и Китай през февруари 2013 г. започнаха разговори за инвестиционно споразумение. КНР също отправи предложение за създаване на Споразумение за свободна търговия (ССТ) с ЕС.

<sup>4</sup> European Commission, The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners, 2007



Два основни случая заслужават да бъдат споменати, защото олицетворяват китайската ангажираност за задълбочаване на отношенията с ЕС: Всеобхватното инвестиционно споразумение между ЕС и Китай и Споразумението за сътрудничество и защита на географските указания. Пекин също е проявил интерес за валутно сътрудничество с еврозоната.

Възходът на еврото в международен план увеличава възможността за сътрудничество. През 2016 г. почти 40 млрд. евро китайски преки чуждестранни инвестиции постъпиха в ЕС, а около 26 млрд. евро през 2017 г. Въпреки това различията все още са очевидни. ЕС винаги е имал възражения към китайския дъмпинг и нелоялните търговски практики, като е предприел действия чрез Органа за уреждане на спорове (DSB) на Световната търговска организация (СТО).

На практика съществува сътрудничество между Европейския съюз и Китай в разнообразни сфери. Китай и ЕС са участвали в мисията за борба с пиратството извън Африканския рог<sup>5</sup>. И двете страни също са участвали в мироопазващи операции на ООН в Южен Судан, Конго, Мали и Либан. Освен това програмата за срещи между ЕС и Китай също включва сътрудничество за „международни и регионални предизвикателства“.

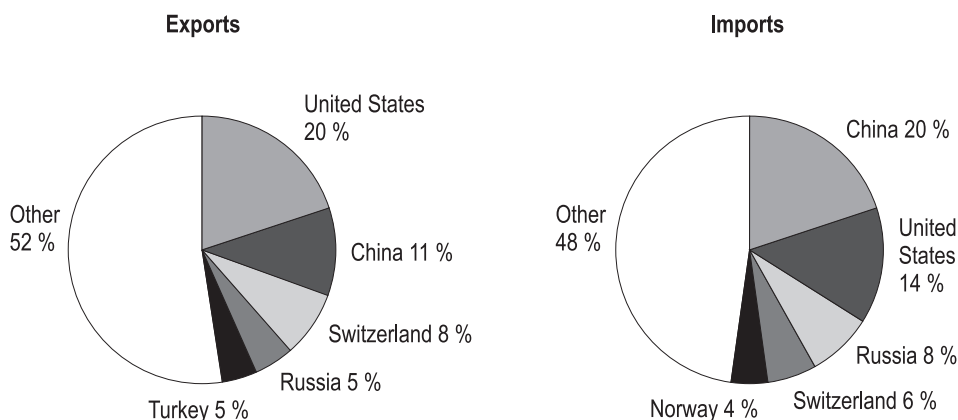
Стратегията на Китай по отношение на Европейския съюз има двойната цел да развие двустранните отношения, така че да създаде добра репутация за Китай в отделните страни - членки на ЕС, докато печели и от по-добро сътрудничество със Съюза по всички въпроси, в които ЕС има изключителна компетентност, особено общата търговска политика и паричната политика. Китай се нуждае преди всичко от Европа, защото може да получи от нея индустриални активи и технологично развитие. Президентът Си Дзинпин има за цел да превърне китайското промишлено производство от базирано върху количеството в основано на качеството - не на последно място, защото иска да приспособи китайската икономика към нуждите на обществото, в което средната класа и градското население растат, докато населението в провинцията намалява.<sup>6</sup>

Очевидно е, че вътрешните предизвикателства на Китай са ключови елементи за разбиране на причините, които стоят зад политиката на страната към ЕС.

---

<sup>5</sup> Сомалийският полуостров в Източна Африка, известен в политическата география и като Африканския рог (заради приликата на полуострова с рог на носорог), заема най-източната част на континента.

<sup>6</sup> <https://www.thebalance.com/china-s-economic-growth-cause-pros-cons-future-3305478>



### Мястото на Китай сред търговските партньори на Европейския съюз - 2017 г.

Източник: Евростат

## Отношения със САЩ

Един от най-изненадващите аспекти на поведението на президента на САЩ Доналд Тръмп по отношение на либералния световен ред е неговата безразсъдна кампания за подкопаване на Европейския съюз. Той пренебрегва трайния интерес на Америка към Европа, който служи като стълб на отворена, обвързана с правилата международна система.

Съединените американски щати подкрепят европейската интеграция повече от седемдесет години. Далновидното ръководство на САЩ спомогна за консолидирането на демократична зона на мир и превърна Европа в най-надежния партньор на Щатите в създаването на отворена световна икономика, изграждането на по-сигурен свят и насърчаването на глобалното разпространение на свободата.

Според президента Тръмп това не е така. Негови са думите „Европейският съюз, разбира се, е създаден да се възползва от Съединените щати, за да атакува нашата касичка“<sup>7</sup>. Той посочи като доказателства данни за търговския дефицит в САЩ – сякаш изборът на американските потребители да купуват повече от европейците, отколкото обратното, се оказва нелоялна конкуренция.

Мечтата за единство беше широко разпространена в Европа след Втората световна война, но САЩ даде на тази визия решителен тла-

<sup>7</sup> Думи на Тръмп през 2018 г.

сък. Зашеметен от мащаба на европейските следвоенни нужди и опасяващ се от комунистическа погривна дейност, американският държавен секретар Джордж Маршал през юни 1947 г. обяви известния си план за възстановяване на Европа.<sup>8</sup> Единственото му условие бе получаването на помощ съвместно да определят своите нужди и разработват план за координиране на тяхното възстановяване. Нееднократно американските служители настояваха континентът да предприеме решителни стъпки към икономическа интеграция, отклонявайки се от традиционните представи за суверенитет и създавайки „дълготрайна организация“, която да продължи да съществува, след като Европа отново се изправи на крака. Тази политика имаше пълната подкрепа на Конгреса, който през април 1949 г. го обяви за „политиката на народа на Съединените щати за насърчаване на обединението на Европа“.

Разочарован от британската амбивалентност относно европейската интеграция, администрацията на Труман притисна Франция, Германия, Италия и страните от Бенелюкс за по-смели стъпки. Жан Моне реагира, убеждавайки френския премиер Робер Шуман през май 1950 г. да предложи Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). Седем години по-късно първоначалните шест членки на ЕОВС подписват Римския договор, създавайки Европейската икономическа общност – предшественик на самия ЕС.<sup>9</sup>

Съединените щати също подкрепиха европейската интеграция в отбраната. Когато започна студената война в края на 40-те години, Вашингтон се противопостави на призивите на отделните европейски държави за двустранни гаранции за сигурност. Страхувайки се, че европейците ще станат нездравословно зависими от Америка, Маршал, Дийн Ачесън, Джордж Кенън и други американски дипломати настояха европейците да постигнат колективно споразумение за отбрана помежду си – Западноевропейския съюз – преди да договорят Северноатлантическия договор през 1949 г. – НАТО.

Дори след като НАТО се появи, САЩ настояват за интеграция в отбраната на континента. Избраното средство на Вашингтон беше Европейска общност за отбрана, в рамките на която Франция, Герма-

---

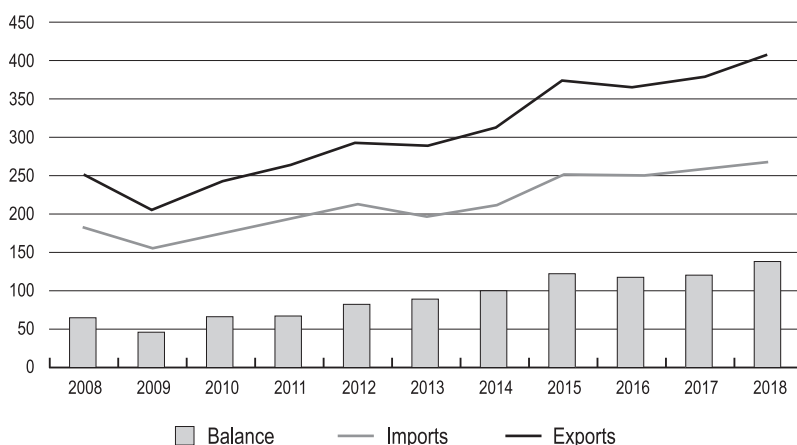
<sup>8</sup> Планът „Маршал“ (официално Програма за европейско възстановяване) е инициатива на Съединените американски щати за подпомагане на Европа, с която американското правителство дава безвъзмездна помощ от 13 милиарда долара (приблизително 130 милиарда долара от 2016 година) за възстановяване на европейската икономика след края на Втората световна война.

<sup>9</sup> Robert Schuman: the architect of the European integration project [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/robert\\_schuman\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/robert_schuman_en.pdf)

ния и няколко други държави да обединят националните си армии. Когато замисленият блок се сблъска с дипломатическите ветрове през 1953 г., държавният секретар Джон Фостър Дълес злобещо предупреди, че неговата смърт ще изисква „агонизираща преоценка“ на ангажмента на САЩ за западната отбрана. Въпреки силния натиск на САЩ, френският парламент отхвърли създаването на Европейска общност за отбрана.

Гледано в историческа перспектива, подкрепата на Америка за европейска интеграция или за „Съединени европейски щати“, както американските служители и политици я наричаха, беше изключителна. Вероятно за първи път САЩ преследват единство, а не разделение в област под тяхно влияние. Това, което САЩ се стремяха, беше появата на Европа като енергичен стълб на отворен свят.

Това, което Съединените американски щати и Европейският съюз могат да направят заедно, е да укрепят общата си позиция пред връщането на политиката на великите сили. Администрацията на Тръмп постави „стратегическата конкуренция“ в основата на своите стратегии за национална сигурност. Когато администрацията на Тръмп се отклони от курса, беше в предположението си, че Европа или ЕС по-конкретно няма да играят роля в тази конкуренция. Вместо това, изглежда, политиките в САЩ са стигнали до извода, че единствено те могат да се конкурират с Китай и Русия. Това е сериозна грешка, която само отслабва позицията на Европа и Америка спрямо тези две държави.



**Внос, износ и търговски баланс в търговията със стоки между ЕС и САЩ, 2008-2018г. в млрд. евро**

Източник: Евростат

## Заклучение

Лисабонският договор подобри функционирането на външна политика, която по справедлив начин обслужва отношенията с трети страни. Когато обаче става трудно и трябва да се вземат важни политически решения, настоящата система за вземане на решения, в съчетание с присъщите ограничения на колективните действия, затрудняват ефективността на ЕС като глобален участник.

През последните пет години ЕС реагира на влошаващата се среда за сигурност, преминавайки към така наречената „realpolitik“. Новият акцент в политическите документи е върху стабилността и устойчивостта, а усилията за укрепване на военните способности набраха скорост. Но досега външната политика на ЕС не се е изправила пред нарастващите предизвикателства. Външната политика никога не е била движеща сила на интеграцията, а допълваща дейност, която до голяма степен зависи от развитието в основните области. Не само много от ключовите инструменти, като например търговията или помощта за развитие, присъщо свързани с външната политика, но и амбицията на ЕС като външен участник, както и неговото влияние са особено важни за икономическата и политическата динамика на Съюза. Това ще помогне за възстановяване на международното влияние на ЕС. Дългият списък на страните, желаещи да сключват търговски споразумения с ЕС, е доказателство за това.

### Използвана литература

1. Eurostat. *Imports, exports and balance for trade in goods between the EU and Russia, 2008-2018*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Russia-EU\\_%E2%80%93\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics&oldid=457933](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Russia-EU_%E2%80%93_international_trade_in_goods_statistics&oldid=457933), 03.02.2020.
2. European Commission, *Global Strategy, June 2016*, [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf). 03.02.2020.
3. EEAS Website, *The European Union and the Russian Federation*, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en), 02.02.2020.
4. Nicholas Rühlig, T., Jerdén, B., van der Putten, F., Seaman, J., Otero-Iglesias, M. and Ekman, A. (2018), *Political values in Europe-China relations*. A report by the European Think-tank Network on China (ETNC).
5. Berkofsky, A. (2006), *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, Vol. 24, No. 4, Themenschwerpunkt: Asien, pp. 185-191.
6. Portela, C. (2009), *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do they Work?*, London, Routledge.

7. Keukeleire, S. & Delreux, T. (2014) *The Foreign Policy of the European Union*, (Chapter 6), 2nd edition, Palgrave Macmillan.
8. Hänsch, K. (April-June 1997), *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 1, No. 2, pp. 18-30.
9. Eurostat. China: *EU's largest partner for imports*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180522-1>, 03.02.2020.
10. Eurostat. *Imports, exports and balance for trade in goods between the EU-28 and the United States*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/USA-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics), 03.02.2020.
11. Bono, G. (2006), *Studia Diplomatica*, Vol. 59, No. 1, THE FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION, pp. 7-26.
12. Mahmood, N. and Iqbal Cheema, P. (Winter 2018), *Strategic Studies*, Vol. 38, No. 4 pp. 1-18.

# Европейска политика за съседство. Източното партньорство с Грузия – модел, резултати, проблеми и перспективи.

---

Ивелина Иванова

## 1. Необходимостта от Европейската политика за съседство

За да бъде възможен стабилен, сигурен и защитен Европейски съюз, не е достатъчно механизмите, задействащи процеси, водещи до тези характеристики, да идват единствено вътре от Съюза, а още по-малко да се ограничава зоната им на действие само до неговите географско определени рамки. В свят на ежедневни икономически, социални, политически и идеологически войни най-защитени остават тези, които успеят да привлекат най-голям брой партньори на своя страна. Бидейки безспорен световен икономически и политически лидер, колкото и защитен и единен да е Съюзът, той, в името на двустранното благо, се стреми да прилага своите ценности и принципи в съседните на него държави и да установява все по-задълбочени мирни отношения и партньорства с тях.

За тази цел съществува и Европейската политика за съседство (ЕПС) (с правно основание чл. 8 от ДЕС<sup>1</sup>; дял V от ДЕС (външна политика); чл. 206-207, 216-219 от ДФЕС<sup>2</sup>). Тя не би могла да се причисли към старите политики на Съюза, след като се появява едва през 2004 г. (макар и идеята за добросъседство да датира от много преди това) и чак през 2009 г. влиза в Договорите (с ревизиите от Лисабон). На първо

---

<sup>1</sup> Договор за Европейски съюз

<sup>2</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз

време следва да се отчете, че ЕПС между Съюза и държавите съседки няма по своя характер нищо общо с механизъм, част от подготовката за присъединяване на дадена държава към ЕС. Вместо това се наблюдава точно противоположното – в споразуменията, сключени по отношение на ЕПС, не е обвързана нито една от държавите кандидатки за членство (минали и настоящи), макар и това да не прегопределя с категоричност в каква насока биха могли да се развият тези отношения в бъдеще. Чрез европейската политика за съседство ЕС предлага на своите съседи привилегирани отношения, изградени на основата на взаимно обвързване с общи ценности (демокрацията и зачитане правата на човека, принципите на правата държава, пазарната икономика и защита на конкуренцията и устойчивото развитие).

ЕПС включва политическа координация и по-загълбочена икономическа интеграция, засилена мобилност и контакти между хората, а степента на амбициозност на отношенията зависи от степента на споделяне на тези ценности. Целта на тази политика е между обвързаните от нея страни да се създаде възможно най-близко политическо асоцииране и най-висока степен на икономическа интеграция. Както всяка друга политика, и тази има дефинирани инструменти, които спомагат нейното функциониране и загълбочаване и отчитане на положителни резултати. ЕПС стои върху изградените юридически отношения между ЕС и неговите партньори, като представлява набор от политики в социалната, икономическата и политическата сфера. С нея се цели създаване на стабилност вътре в съседните на ЕС държави и между тях, както и върху съдействието за икономическото и социалното им развитие, което да доведе до нарастване на просперитета и сигурността по границите на Съюза<sup>3</sup> (Станев, 2008). Отношенията между ЕС и всяка от другите държави, част от ЕПС, са индивидуални, а не универсални, което говори, че според конкретния случай се избират политиките и областите, в които да се обвърже Съюзът с държавите от обсега му. Именно затова отделните споразумения следва и е важно да се разглеждат отделно – като единичен, неповторим по своя характер случай.

Европейската политика за съседство засяга Азербайджан, Алжир, Армения, Беларус, Грузия, Египет, Израел, Йордания, Либия, Ливан, Мароко, Молдова, Палестина, Сирия, Тунис и Украйна, като конкретно политиката на ЕС за Източното партньорство, приета през 2009 г., обхваща шест постсъветски държави: Армения, Азербайджан, Беларус,

---

<sup>3</sup> Станев, С. (2008). Европейската политика за съседство и страните от Източна Европа и Южен Кавказ. Във: Европейската политика за съседство със страните от средиземноморския регион, страните от Източна и Югоизточна Европа (Беларус, Молдова, Украйна) и страните от Южен Кавказ (Азербайджан, Армения, Грузия).



Грузия, Република Молдова и Украйна. С оглед на гореспоменатата специфика, че ЕПС, за да бъде анализирана задълбочено, не бива да се разглежда единствено поставяйки всички 16 държави под общ знаменател, а обръщайки внимание на конкретния случай с всяка една от тях поотделно, настоящият доклад има за цел да акцентира върху и да даде ясна представа за отношенията между Европейския съюз и Грузия – защо ги има, кое е специфичното в тях и какви са бъдещите перспективи.

## **2. Защо да има задълбочени отношения с Грузия?**

На първо място, географски погледнато Грузия се смята за част от Европа, бидейки разположена в нейната крайна източна част. Споредяйки част от своите граници с Русия, Турция и Черно море (което е пряка връзка с част от външната граница на Европейския съюз по българското крайбрежие), макар Грузия да не може да се причисли към световните икономически и политически лидери, безспорно притежава географско положение със стратегическо значение. Разположение като нейното предопределя интерес от големи световни сили като Русия, Европейския съюз, САЩ.

Поглед назад в историята ни показва, че през по-голямата част от ХХ в. Грузия е била в окупация, съществувайки като съветска република (в периода 1921-1991 г.). Съветското влияние в продължение на седем десетилетия обяснява голяма част от проблемите от социален, икономически и политически характер, които изпитва посткомунистическа Грузия и с които продължава да се бори и до наши дни. Гражданското неспокойствие, икономическите кризи, липсата на пълноценна демократична уредба и върховенство на правата държава са само част от тях. Въпреки че след 1991 г. под властта на новото ръководство се извършват ред демократични реформи, икономическите проблеми, свързани с широкото разпространение на корупцията и изборните манипулации остават и водят до гражданско недоволство, което през 2003 г. кулминира в масови протести с т.нар. „Революция на розите“, която сваля властта. Въпреки предприетите съвременни реформи, политическата нестабилност и остатъка от комунистическото влияние забавят в голяма степен икономическото и социално развитие и просперитета на страната.

През 2008 г. след навлизане на грузински войски в двете автономни области – Абхазия и Южна Осетия – военното напрежение се изостря. Двете основни страни на конфликта са Грузия и Русия, която поддържа страната на сепаратистите. Именно тези изострени отношения между страните от областта, по-известни като „Петдневната война“ или „Кавказки конфликт“, стават причина за необходимост от единна,

съгласувана рамка на политиката спрямо страните, които се превърнаха в новото източно съседство на ЕС, който определя като свои основни приоритети спрямо страните от Източна Европа и Южен Кавказ сигурността, стабилността, демокрацията и върховенството на правото гържава. „Така още през юни 2008 г. Европейският съвет прикани Комисията да изготви предложение за „Източно партньорство“ (ИП) за подпомагане на регионалното сътрудничество и за активизиране на отношенията на ЕС с източните му съседи, а след конфликта в Грузия и неговите последици върху регионалната стабилност на извънредното си заседание от 1 септември 2008 г. Европейският съвет поиска ускоряване на работата по този въпрос.“<sup>4</sup> Това говеде до начало на Източното партньорство през 2009 г. То предлага стабилна рамка за многостранно сътрудничество и улеснява задълбочаването на двустранното сътрудничество с Грузия. „Източното партньорство има за цел да насърчава демокрацията и доброто управление, да укрепи енергийната сигурност, да стимулира секторни реформи (включително опазване на околната среда), да насърчава контактите между хората, да подпомага икономическото и социалното развитие и да предоставя допълнително финансиране за проекти, насочени към намаляване на социално-икономическите неравновесия и увеличаване на стабилността.“<sup>5</sup>

### 3. Две сфери на влияние

В препратка към изложената в увода теза, според която Грузия представлява силен политически и икономически интерес от страна не само на ЕС, но и на други световни лидери като Русия и САЩ, може да се каже, че основните сфери на влияние, които предопределят в голяма степен развитието на Грузия са две – ЕС и Русия. След разпадането на СССР през 1991 г., застрашена от това да загуби своята световна доминантна позиция, Русия прави редица опити да възстанови тесните си взаимоотношения с голям част от бившите си сателити, в това число и с Грузия. Част от тях са Общност на независимите гържави (ОНД), митнически съюз (1995 г.), Евразийска икономическа общност (2000 г.), Единно икономическо пространство (2003 г.). Само че в резултат е постигната частична либерализация на търговията, но не и митнически съюз. От 2015 г., обаче, започва да функционира Евразийският икономически съюз (ЕИС) – нова форма на сътрудничество, която не само по сфери на интеграция, но и по модел на изграждане и функциониране е много близка до общата концепция и същност на ЕС,

<sup>4</sup> *Източно партньорство*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (Последно преразгледано на 21/05/2019)

<sup>5</sup> *Европейска политика за съседство*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (април, 2019)

с цел създаване на евразийски вътрешен пазар. Макар ЕИС да не нагхвърля икономическата сфера, основната концепция относно естеството му опира именно го опит за възстановяване на влиянието на бившия СССР.<sup>6</sup>

За разлика от други държави от Източното партньорство (като Беларус, Украйна или Армения), стремежът на Грузия, особено засилен след събитията от 2008 г. насам, е да ограничи руското влияние на своята собствена територия до минимум. За тази цел Грузия търси много по-тесни отношения и възможности за интеграция със западните световни лидери, отколкото с Русия и останалата част от бившия СССР. Това може да се подкрепи с факта, че в структурите за сътрудничество в постсъветското пространство Грузия е обвързана единствено като член на икономическия съюз на ОНД от 1993 г. насам.<sup>7</sup> Като силно евроатлантически ориентирана страна, през 2009 г. Грузия (заедно с Украйна и Молдова) подписва споразумението за Загълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ), което влиза в сила от 2016 г. и има за цел да загълбочи политическите и икономическите отношения на трите държави с ЕС. Участието в ЗВЗСТ обаче е в разрез с участието на страните в ЕИС, което води до множество санкции спрямо трите държави от страна на Русия. Следва да се спомене и фактът, че именно тя е основната причина грузинската молба за членство в НАТО да бъде отхвърлена през 2009 г., което говори за влиянието, което упражнява Русия върху цялостното съществуване и развитие на Грузия.

#### 4. Мерки на ЕС по отношение на Грузия

Корените на изграждане на тесни взаимоотношения и партньорство между ЕС и Грузия датират още от 1996 г. с INOGATE – международната програма за енергийно сътрудничество между Европейския съюз, крайбрежните държави на Черно и Каспийско море и техните съседни страни, чийто четири основни приоритета бяха<sup>8</sup> преобразуване на енергийните пазари, повишаване на енергийната сигурност, подкрепа за устойчиво енергийно развитие и привличане на инвестиции в енергийни проекти от общ и регионален интерес<sup>9</sup>. Също през 1996 г. е подписано Споразумение за партньорство и сътрудничество между

---

<sup>6</sup> Рабохчийска, М. (2019), Евразийският икономически съюз - конкуренция на Европейския съюз в региона на Източното партньорство в сборника *Европейският съюз след 2020 г. - Нова Европа в нов свят*.

<sup>7</sup> Пак там.

<sup>8</sup> Програмата INOGATE продължава от 1996 г. до 2016 г.

<sup>9</sup> INOGATE, <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/projects/inogate>

Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Грузия, от друга, което през 2013 г. е заменено със Споразумение за асоцииране между двете страни. От 2003 г. насам взаимодействието между двете страни се осъществява под формата на Европейската политика за съседство, чийто замисъл е да се избегне появата на нови разделителни линии между разширения ЕС и неговите съседи, да се засилят просперитетът, стабилността и сигурността на страните, като след 2009 г. Грузия е включена към прерасналото от ЕПС източно измерение – Източно партньорство.

Към настоящия момент отношенията между ЕС и Грузия се основават на Споразумението за асоцииране (СА), заедно със Загълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия (ЗВССТ), като ЕС е основният търговски партньор на Грузия, представляващ около 30% от съвкупния търговски обмен на държавата. Съюзът подкрепя политическите и икономическите реформи в страната, обвързани със споделените принципи и ценности между двете страни, като също така е и най-големият донор за страната – годишно предоставя над 100 млн. евро по линията на Европейския инструмент за съседство (ЕИС), с цел да се постигнат необходимите реформи и да има ясно въздействие върху живота на гражданите. ЗВССТ е част от споразумението за асоцииране, чиито цели са : подобряване достъпа до стоки и услуги; намаляване на мита, квоти и други пречки пред търговията; гарантиране на стабилна правна среда.

Отговорните органи в Съвета на ЕС, които се занимават активно с аспектите на политиката за Източно партньорство, са работна група „Източна Европа и Централна Азия“ (COEST), както и комитетът „Търговска политика“, който съветва и подпомага Комисията при договарянето и сключването на търговски споразумения с държавите от Източното партньорство. С цел ревизиране и загълбочаване на отношенията и интеграцията, на всеки две години се провеждат срещи на върха на равнище на държавните и правителствени ръководители, на които се определят политическите насоки за по-нататъшното развитие на партньорството. По време на тези срещи вземат участие и председателите на Европейската комисия и на Европейския съвет, представени от своите председатели, както и представители на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Провеждат се и ежегодни срещи на министрите на външните работи на държавите от ЕС и от Източното партньорство.

Подпомагаща политиката е и създадената през 2011 г. Парламентарна асамблея Евронест, която е парламентарният компонент на Източното партньорство и отговаря за неговите консултации, контрол и мониторинг. Нейната основна цел е да даде общ форум на пар-

ламентите на страните от Източното партньорство и Европейския парламент, както и да увеличава контактите между хората, да насърчава активното участие на гражданското общество и да участва по-активно в културния диалог.<sup>10</sup>

Освен всичко това, съществува и Форум на гражданското общество на Източното партньорство, даващ препоръки, които имат въздействаща и консултативна насоченост към институциите на ЕС и националните правителства на държавите от Източното партньорство.

## **5. Резултати за периода 2008 - 2020 г.**

Успехите на партньорството между ЕС и Грузия се отчитат и увеличават след всяка следваща среща на високо равнище. Конкретни съвместни постижения и напредък се забелязват в четири ключови области на СА, които са икономика, правова държава, мобилност и общност.

Икономическото развитие и създаването на допълнителни работни места са един от основните приоритети на Съюза по отношение на Грузия. През последното десетилетие Европейският съюз не само се е утвърдил като най-големия търговски партньор на страната, но също така се е превърнал и в основния финансов стимул за развитието на малките и средни предприятия, които са ключов компонент във функционирането на грузинската икономическа система. Чрез инициативите EU4Business и Хоризонт 2020 от 2009 г. насам повече от 63 000 малки и средни предприятия са получили финансиране, както и тренировъчна и износна подкрепа. Програмата ENPARD<sup>11</sup> подпомага развитието на земеделието в територията на страната, като по нея 250 000 селскостопански предприемачи са преминали обучение за иновативно производство.

Основна ценност и приоритет на ЕС е наличието на демократична система и върховенство на правата държава. В тази връзка ЕС е в тесни отношения с правителството на Грузия като непрестанно работи именно в насока утвърждаването на тези принципи при функционирането на страната. ЕС подпомага създаването на Асоциация за правна помощ, чиято цел е да осигури равен достъп до правосъдната система за всички граждани, без значение от техния произход, като до момента е финансирал и обучението на над 5000 служебни лица.

<sup>10</sup> *Източно партньорство*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (Последно преразгледано на 21/05/2019)

<sup>11</sup> European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development, с период на продължителност 2012-2018 г. и общ отделен бюджет по нея 4млн. евро (<https://www.euneighbours.eu/en/south/stay-informed/projects/enpard-south-european-neighbourhood-programme-agriculture-and-rural>)

Политиките по ИП също са насочени и към развитието на инфраструктурата в страната – пътните мрежи, електричеството и водната инфраструктура. ЕС финансира различни програми и инициативи, свързани с опазването на околната среда, енергийната ефективност, възобновяемите енергийни източниците и съхраняването на морските блага и водния резерв.

Сътрудничеството между двете страни работи и в полза на развитието на младежта. До този момент по програма Еразъм + над 5000 млади хора са получили шанс за придобиване на образование и квалификация в гържава - членка на Съюза, а през 2018 г. е създадено и Европейското училище в Тбилиси, което събира ученици от всички гържави, част от Източното партньорство, на които дава възможност за придобиване на висококачествено образование по европейски стандарти. Голямо постижение по отношение на подобряване условията за развитие на обществото е премахването на визовия режим за грузински граждани към страните, които са част от Шенгенското пространство и ЕС през 2017 г. (с престой от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период). След премахването на визите повече от 300 000 грузински граждани са посетили свободно гържава - членка на Европейския съюз.

ЕС взема под внимание важноста на опазването на мира и на сигурността не само на територията на своите собствени гържави, но и на тази на своите съседи и партньори. За тази цел след събитията от 2008 г. стартира Мисията за наблюдение на Европейския съюз (EUMM – European union monitoring mission). Целта на тази мисия е да се следи за двустранното спазване на шестте точки от споразумението между Грузия и Русия, което сложи край на военния конфликт. Основните задачи по програмата са:

- наблюдение на хода по процеса на стабилизиране;
- наблюдение на нормализирането на отношения между страните от конфликта;
- принос за намаляване на следвоенното напрежение, посредничество и сътрудничество при изграждане на взаимно доверие;
- принос за формиране на европейска политика по отношение на конфликта.

Гражданската мисия бе първоначално създадена с цел изпълнение на горепосочените задачи за период от една година, като впоследствие, обаче, е удължавана многократно и функционира и до момента.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> EUMM Georgia: mission extended and budget agreed, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/03/eumm-georgia-mission-extended-and-budget-agreed/>, 3 December 2018.

## 6. Какви са перспективите и какво следва?

Въпреки всички реформи и промени, предприети и проведени в Грузия от 2008 г. насам, насочени към трансформирането на страната в такава, отговаряща на съвременните европейски стандарти и ценности, са налични още много слаби звена, които „спъват“ държавата по нейния път към модернизация.

Проблемът с високата безработица (особено младежката), макар и значително намалял от 2013 г. насам, остава, като към 2018 г. Грузия се намира на второ място след Армения по този компонент от шестте държави, част от ИП.<sup>13</sup>

Този фактор обяснява и големия дял от трудоспособното грузинско население, търсещо по-добри трудови алтернативи в страните от ЕС, което от своя страна води до нарастване на емигрантската вълна от страната към Шенгенското пространство от 8835 души през 2016 г. до 17 980 през 2018 г.

Въпреки че голяма част от европейското финансиране е насочено към предприемане на реформи и модернизирани на селскостопанския сектор, всъщност дялът на този сектор от общата икономика на страната и дялът на населението, заето с него, намалява ежегодно. Чрез програмата ENPARD (European neighbourhood programme for agriculture and rural development) за периода 2013-2022 г. Съюзът е отделил 179,5 млн. евро. Въпреки това дялът на селското стопанство е паднал от 10,7% през 2007 г. до 8,2% през 2017 г. Това се дължи основно на факта, че въпреки широкия европейски пазар, който ЕС предлага на грузинските производители, голяма част от продукцията (особено месните и млечни продукти) все още не може да изпълни изискванията, наложени от европейските стандарти, което прави износът им невъзможен.<sup>14</sup>

Основен и съществен проблем, с който Грузия следва да продължи да се бори, е корупцията. Въпреки всички предприети реформи в тази насока през последното десетилетие и множеството резултати, постигнати в областта на ниската и средна корупция, основният проблем остава с тази на високо равнище. Този проблем се превърна и в един от акцентите на Доклада на Европейския парламент относно постиженията на СА с Грузия от 2018 г. (Committee on Foreign Affairs,

<sup>13</sup> Виж по-подробно: Labour market statistics in the European Neighbourhood Policy-East countries 2020 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/10337851/KS-04-19-764-EN-N.pdf/4a792513-a343-0192-ce82-e80b87a37e37>

<sup>14</sup> Chkhikvadze, V. (2019). Heinrich Böll Stiftung, Tbilisi, South Caucasus Region. The Eastern Partnership: What's next for Georgia?

2018). Заедно с това идва и неефективността на съдебната система, която се изразява в нейната (не)зависимост от политическо въздействие и влияние.

## 7. Заключение

В заключение следва да бъде обобщено, че макар Грузия безспорно да е територия, върху която се сблъскват две твърде противоположни и противоречиви сфери на влияние, грузинското общество остава силно северноатлантически и проевропейски настроено. Партньорството между Европейския съюз и Грузия носи ползи и на двете страни, като от началото му до сега са отбелязани положителни резултати в сферите на сигурността и безопасността, образованието и развитието на младежта, мобилността, инфраструктурата и укрепването на институционалната система. Въпреки всички предприети и осъществени реформи, обаче, проблемите с демократичния дефицит и липсата на независима съдебна система, с ниското доверие на хората в институциите и в спазването на принципа за прозрачност на територията на източната гържава остават.

В името на бъдещия просперитет, обаче, не само Грузия, но и Европейският съюз следва да предприеме конкретни мерки. През март 2017 г. Европейската комисия публикува т.нар. Бяла книга за бъдещето на Европа. Документът съдържа редица бъдещи планове относно Съюза (включително такива, свързани със започване на преговори по присъединяване със страни от Източните Балкани – Албания и Северна Македония), но същевременно нито една точка, обвързваща страните от Източното партньорство и бъдещите отношения с тях.

Проучване на Кавказкия изследователски център<sup>15</sup> и Националния демократичен институт, проведено през април 2019 г., посочва, че 77% от грузинското население подкрепя идеята за евентуално бъдещо членство в ЕС, а 74% са за членство в НАТО. ЕС като чуждестранна институция печели най-голям процент от доверието на гражданите (71%), докато за сметка на това резултатите показват, че едва 37% изразяват доверие спрямо своите собствени правителство и парламент. (Chkhikvadze, 2019). Тези данни допълнително утвърждават амбицията на грузинската гържава да се отдалечи възможно най-много от пост-социалистическата сфера на влияние, като за сметка на това развие още по-задълбочени и тесни отношения с ЕС и НАТО. Макар Споразумението за асоцииране да не предвижда задължително присъединяването на източната гържава към Съюза, също така и не изключва тази възможност – според чл. 49 от ДЕС всяка европейска гържава,

---

<sup>15</sup> Caucasus Research Resource Centre (CRRRC).



зачитаща ценностите на Съюза, може да поиска членство. Въпреки това, за да бъде възможно изобщо да се заговори между двете страни за присъединителен процес, следва да се измине преди това един дълъг път, осеян с множество реформи, преговори и амбиция и от двете страни.

### Използвана литература:

1. Информационни фишове за Европейския съюз. *Европейската политика за съседство*, [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy>], април 2019.
2. Станев, С. (2008), Европейската политика за съседство и страните от Източна Европа и Южен Кавказ. Във: *Европейската политика за съседство със страните от средиземноморския регион, страните от Източна и Югоизточна Европа (Беларус, Молдова, Украйна) и страните от Южен Кавказ (Азербайджан, Армения, Грузия)*, София, Университетско издателство „Стопанство“, с. 52-61.
3. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз. *Източно партньорство*, [<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eastern-partnership/>], 21 май 2019.
4. Рабочийска, М. (2016), *Политиката за съседство като инструмент на външните отношения на Европейския съюз*, София, Сиела Норма АД.
5. EU Neighbours. *INOGATE*, <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/projects/inogate>
6. European Council. Council of the European Union. *EUMM Georgia: mission extended and budget agreed*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/03/eumm-georgia-mission-extended-and-budget-agreed/>, 3 December 2018.
7. Chkhikvadze, V. (2019). Heinrich Böll Stiftung, Tbilisi, South Caucasus Region, *The Eastern Partnership: What's next for Georgia?*, [https://ge.boell.org/en/2019/09/12/eastern-partnership-whats-next-georgia#\\_ftn1](https://ge.boell.org/en/2019/09/12/eastern-partnership-whats-next-georgia#_ftn1), 12 September 2019.
8. Committee on Foreign Affairs (2018), *Report of the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI))*, 15 October 2018.
9. Информационни фишове за Европейския съюз. *Три съседни държави от Източното партньорство в Южен Кавказ*, декември, 2019.
10. Rinnert, D. (2011), *The Eastern Partnership in Georgia. Increasing Efficiency of the EU Neighbourhood Policies in the South Caucasus?*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 1 March 2011.
11. Council of the European Union (2008), *Extraordinary European Council. Presidency Conclusion*. Brussel. 1 September 2008.
12. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation (2019), *Georgia*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/georgia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/georgia_en), Last update: 2 December 2019.

13. Европейски съвет. Съвет на Европейския съюз (2019), *Joint press statement following the 5<sup>th</sup> Association Council meeting between the EU and Georgia*. [<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2019/03/05/joint-press-statement-following-the-5th-association-council-meeting-between-the-eu-and-georgia/>]. Последно преразгледан на 5 март 2019.
14. Рабохчийска, М. (2019), Евразийският икономически съюз - конкуренция на Европейския съюз в региона на Източното партньорство, *Европейският съюз след 2020 г. - Нова Европа в нов свят*, София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 175-189.

# Кризата в отношенията между Европейския съюз и САЩ 2016 - 2020 г.

---

Виктор Андров

САЩ са най-близкият съюзник на ЕС и съставляващите го страни още от създаването на Европейските общности през 50-те години на XX век, както в икономическо отношение, така и в секторите на сигурност и отбрана. Редица събития от последните няколко години, обаче, свидетелстват за тенденция към задълбочаващи се противоречия по редица въпроси/проблеми от различно естество – търговски ограничения, разтрогване на договори с трети страни, поставяне под въпрос бъдещето на евроатлантическите институции и групи.

Целта на този доклад е да систематизира тези събития, за да обясни *защо* са се случили, като обърне внимание не толкова на очевидните *причини*, които стоят зад тях. За тази цел проблемите и техните причини са разделени на три основни групи – *икономически*, *политически* и *военностратегически*, въпреки че това разделение е единствено условно, имайки предвид свързаността между събитията.

## 1. Икономически причини

Търговията винаги е била сочена за „крайъгълния камък“ на трансатлантическите отношения.<sup>1</sup> Нещо повече, най-големият търговски обмен в света е между САЩ и ЕС (€ 673 млрд. за 2018 г.)<sup>2</sup>, с 13% по-голям от втория по обем – между САЩ и Китай (€ 596 млрд. - 2018 г.)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Smith, J. (2019). *The EU-US relationship is in crisis*. The German Times.

<sup>2</sup> Eurostat, USA-EU statistics.

<sup>3</sup> United States Census Bureau, Foreign Trade.

Тези макроикономически факти рязко противоречат на настоящите тенденции, свързани с протекционистичната търговска политика на Вашингтон.<sup>4</sup> Само за 2018 г. са наложени мита на редица продукти, като например стомана и алуминий, които сами по себе си представляват 4.1% от вноса в САЩ. През юни същата година, Европейската комисия налага в отговор мита на продукти на стойност близо € 3 млрд., които включват, освен стомана и алуминий, кораби, селскостопански продукти и др., като успоредно с тях от страна на ЕС започва дело в Световната търговска организация относно легитимността на американските мита.

Но какви са мотивите зад всички тези действия? Що се отнася до САЩ, известно е, че тези външнотърговски мерки са част от политиката „*America first*“ на администрацията на президента Доналд Тръмп. Тя бива многократно критикувана както относно методите си, така и относно резултатите си.<sup>5</sup> Въпреки това, все пак е възможно да се посочат причините/мотивите зад тази политика.

Една от основните цели е намаляване на търговския дефицит, който за 2018 г. представлява 3% от БВП на страната.<sup>6</sup> Силният прѳес на вноса над износа е сочен като проблем от сегашното правителство във Вашингтон (въпреки противоречащи мнения от икономисти). С увеличаването на митата и нетарифните ограничения сегашното правителство във Вашингтон цели подкрепяне на американското производство и увеличаване на конкурентоспособността му на вътрешния пазар на САЩ. Китайският внос най-много допринася за увеличаването на търговския дефицит – 419 млрд. долара за 2018 г. По тази причина Китай е основната цел и потърпевш от наложените ограничения. Европейският съюз, обаче, е на второ място, като допринася със 151 млрд. долара (2018 г.) – значително по-малко, но не е за пренебрегване.

Препятствия за свободната търговия, обаче, можем да търсим не само в САЩ. *Boeing* е корпорация, произвеждаща самолети и части за самолети, която се превръща в най-развитата американска компания в сектора, след като през 1997 г. изкупува тогавашния си съперник – *McDonnell Douglas*. *Airbus* е европейска мултинационална корпорация, регистрирана в Нидерландия. Двете корпорации, поради размерите си, са единствените две компании на световния пазар, които могат да се конкурират в сферата на големите реактивни самолети (*large jet airliners*). Още от 2004 г. насам двете страни са се обвинявали взаимно в получаване на незаконна държавна помощ, която влияе нега-

---

<sup>4</sup> Felbermayr, G., Steininger, M., Yalcin, E. (2017). *Quantifying Trump: The Costs of a Protectionist US*.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> The U.S. Trade Deficit: How Much Does It Matter? (2019), Council on Foreign Relations.

тивно на противоположната страна – Boeing от американското правителство, а Airbus от редица европейски източници, като и в двата случая Световната търговска организация отсъжда, че тези субсидии са реални.<sup>7</sup> Както САЩ, така и ЕС на няколко пъти получават разрешение от СТО за налагане на защитни тарифи, което продължава и към днешна дата. Най-новите ограничения са от страна на Брюксел и са предвидени за 2020 г.

САЩ винаги са критикували ЕС заради регулацията на генно модифицирани храни, които макар и Брюксел да твърди, че е с оглед безопасност, е „некохерентна и научно несъдържателна“ (Giovanni Tagliabue, 2016). Истинската причина според редица автори е протекционистична търговска политика в сферата на ГМ продукти.<sup>8</sup> Допълнителни аргументи за протекционизъм от страна на ЕС може да се посочат в Общата селскостопанска политика<sup>9</sup>, както в субсидиите за производство (от което не малка част се изнася извън ЕС) и високият мита за внос на селскостопански и хранителни продукти от трети страни.

## 2. Политически причини

Тема, която би могла лесно да се включи както при политическите въпроси, така и при икономическите и военностратегическите, е тази за отношенията с Иран и събитията около *The Joint Comprehensive Plan of Action*, познат още, като *Ядреното споразумение с Иран*. Отношенията на Техеран със Запада са обтегнати още от Иранската революция през 1979 г., като, наред с други, основна тема на споровете е Иранската ядрена програма и потенциала ѝ за създаване на ядрено оръжие<sup>10</sup>. Значителен прогрес бе направен по този въпрос, като през 2015 г. бе постигнато споменатото споразумение, подписано от Иран, САЩ, ЕС, Германия, Франция, Великобритания, Китай и Русия. По неговите разпоредби иранските ядрени ресурси се ограничават само до невоенни цели, като в замяна се облекчават тежките икономически санкции, наложени над Иран.

На 8 май 2018 г. САЩ обявяват своето оттегляне от Ядреното споразумение, което американският президент Доналд Тръмп нарича „бегство“<sup>11</sup>. Решение, което е в рязко противоречие с останалите страни

---

<sup>7</sup> Timeline: Highlights of the 15-year Airbus, Boeing trade war.

<sup>8</sup> Davidson J., (2010). *GM plants: Science, politics and EC regulations*.

<sup>9</sup> Markovic, I., Markovic, M., (2014) Agricultural Protectionism of the European Union in the Conditions of International Trade Liberalization.

<sup>10</sup> Council conclusion on Iran, 3142th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 23 January 2012.

<sup>11</sup> Reuters, 9.11.2016.

по договора, включително и ЕС. Впоследствие Германия, Франция и Великобритания създават механизъм INSTEX за заобикаляне на повторно наложените от САЩ санкции<sup>12</sup>. На 10.01.2020 г. след извънредна среща на външните министри на страните от ЕС се взема решение споразумението с Иран да бъде запазено, въпреки потенциалната негативна реакция на САЩ, особено след обтегнатите отношения между Техеран и Вашингтон след убийството на иранския генерал Касем Сюлеймани<sup>13</sup>.

Въпрос, по който единното мнение на САЩ и ЕС е пог въпрос, са инвестициите от страна на Китай из целия свят. „*The Belt and Road Initiative*“, познат още като „*Планът – един пояс, един път*“, или „*Новият път на коприната*“ е стратегия за развитие от глобален мащаб, която е иницирана от страна на Китай. Чрез финансиране на различни проекти в сферите на инфраструктура, енергетика, телекомуникации и други се цели подобряване на свързаността, стимулиране на икономиките и търговските връзки между страните участнички.<sup>14</sup> Пекин насочва средствата си основно в Африка, Южна Азия и Близкия изток, но редица европейски страни също са решили да се възползват от тази възможност – главно Гърция и Италия. Реакцията от страна на Вашингтон не е особено оговорителна, имайки предвид, освен всичко друго, пълния им отказ от участие в програмата, като заедно с Япония, Индия и Австралия създават „*The Blue Dot Network*“, по-късно преименуван на „*Free and Open Indo-Pacific Strategy*“, като директен конкурент. През 2019 г. на китайската телекомуникационна компания *Huawei* бива наложена забрана от американското правителство да упражнява търговска дейност в САЩ, както и забранява на всички американски компании да осъществяват бизнес с нея.

Тези, както и други действия, свързани с външните отношения на САЩ, колкото и да са критикувани, имат своите мотиви. Относно Китай – на чуждестранните инвестиции от страна на Пекин все по-често се гледа скептично, като някои наблюдатели тълкуват действията на Китай като инициатива за увеличаване на влиянието им зад граница.<sup>15</sup> Един особен подход, който бива използван на няколко пъти, е т.нар. „капан на задлъжнялостта“, или „*debt trap diplomacy*“.<sup>16</sup> Това представлява финансиране на проекти от стратегическо значение, като например пристанища, телекомуникационни мрежи и др.

---

<sup>12</sup> Europe Circumvents U.S. Sanctions On Iran, 30.06.2019 Forbes.

<sup>13</sup> Euractiv - Alexandra Brzozowski, EU willing to maintain Iran nuclear deal, risking rift with the US, 11.01.2020.

<sup>14</sup> World Bank - Belt and Road Initiative.

<sup>15</sup> Willy Lam Wo-Lap (2016), Getting Lost in One Belt, One Road.

<sup>16</sup> ISS Today: Lessons from Sri Lanka on China's 'debt-trap diplomacy'.

със заеми от китайски държавни банки с пълното знание, че страните, в които се инвестират, не биха могли да възвърнат задълженията и съгласно клаузите на договора изградените съоръжения стават китайска собственост. Тази стратегия се използва главно в Африка и Югоизточна Азия, където не е налице особено строг контрол над държавните бюджети, но не е невъзможно подобни практики да бъдат използвани и в Европа.

За забраната на Huawei да оперира на американския пазар и да търгува с американски компании има сериозни причини. През годините Huawei, която е частично държавно притежавана и управлявана, многократно бива обвинена в шпионаж, по-конкретно, че телекомуникационната инфраструктура, която инсталира, съдържа т.нар. „задни вратички“ за записване и изпращане на информация в Китай.<sup>17</sup> САЩ третира това като заплаха за националната си сигурност, като Япония, Австралия и Тайван са наложили подобни забрани по същата причина, но в Европа значителни действия в тази посока към този момент не са предприети.

Що се отнася до Иран, въпреки че едностранното оттегляне на САЩ от ядреното споразумение със сигурност е стъпка назад в подобряването на отношенията на Запада с Иран, обвиненията, отправени от Вашингтон, със сигурност не са несъстоятелни. Още през 1984 г. Държавният департамент на САЩ определя Иран като „*State Sponsor of Terrorism*“<sup>18</sup> (държава спонсор на тероризма) и колкото и да е субективна позицията на САЩ по въпроса, през 2012 г. Канада прекратява дипломатическите си отношения с Иран по същата причина.<sup>19</sup>

### 3. Военностратегически причини

Още от встъпването си в длъжност в началото на 2017 г. американският президент Доналд Тръмп неведнъж е напомнял за острата си позиция по въпроса на НАТО и американските задължения спрямо алианса, като вярва, че съюзниците от НАТО се възползват от САЩ (Douglas Lute, Nicholas Burns, 2019). Критици по адрес на атлантическия алианс идват и от Континента. През ноември 2019 г. по време на интервю за *The Economist* френският президент Макрон заявява, че НАТО е в „мозъчна смърт“.<sup>20</sup> Френското мнение относно алианса е противоречиво още от създаването му, но подобни изказвания сочат за наличие

<sup>17</sup> Fortune - Sheridan Prasso, What Makes China Telecom Huawei So Scary.

<sup>18</sup> U.S. Department of State - Country Reports on Terrorism 2013.

<sup>19</sup> Canada severs diplomatic ties with Iran, citing safety concerns, CTV News, 07.09.2012.

<sup>20</sup> NATO alliance experiencing brain death, says Macron - BBC, 7.11.2019.

на сериозни проблеми, които дори европейските лидери с позитивно отношение към НАТО не отричат, например Ангела Меркел. Но какви са причините заг това понижено доверие от всички страни?

Ако се върнем към изказването на Макрон, в останалата част от интервюто му става ясно, че това негово изказване е по повод внезапното изтегляне на американските военни от Сирия – действие, което по никакъв начин не е било съгласувано с останалите членки на НАТО.<sup>21</sup> Имайки предвид нестабилността в Сирия още от началото на гражданската война през 2011 г., и последвалата бежанска криза от средата на изминалото десетилетие не е изненадващо, че тези действия от страна на САЩ имат потенциални негативни последици за Европа.

Скептицизмът от американска страна също не е необоснован. Съществуват сериозни съмнения относно това дали задълженията към алианса биват изпълнявани от европейска страна. В началото на септември 2014 г. в Нюпорт, Уелс, се състои среща на върха на гържавите – членки в НАТО. Там е приета т.нар. „*Wales Declaration*“ (*Декларацията от Уелс*), от която е част споразумението всяка страна да разходва минимум 2 % от своя брутен вътрешен продукт за отбрана.<sup>22</sup> Към днешна дата, обаче, едва 5 от всичките 29 страни изпълняват този критерий, като този дефицит трябва да бъде покриван от САЩ, чийто бюджет за отбрана надвишава 3.5% от БВП. Най-ясен пример може да се даде с Германия, която, въпреки че е най-голямата европейска икономика, отделя едва 1.24 % от своя БВП за въоръжените си сили.<sup>23</sup>

## 4. Заключение

Редица фактори – както външни, така и вътрешни за отношенията между САЩ и ЕС, подкопават същите партньорски отношения и споделени ценности и принципи, които десетилетия наред са издържали изпитанията на времето. Също така би било грешка да се сочи за конфликтен източник само една от всички страни, потърпевши от разразилата се криза.

Евроатлантическите отношения винаги са били белазани от противоречия и конфликти, като настоящото сравнително влошаване със сигурност не е първата конфликтна ситуация и едва ли ще е последната. Но с оглед възстановяване на пълноценното партньорство между двата континента, като най-перспективни съюзници в настоящата

---

<sup>21</sup> NATO alliance experiencing brain death, says Macron - BBC, 7.11.2019.

<sup>22</sup> The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 5.9.2014.

<sup>23</sup> Lute D., Burns N., NATO at Seventy, An Alliance in Crisis.



международна обстановка на глобализация и конкуренция, е критично важно да се достигне консенсус по анализираните критични въпроси/проблеми.

### **Използвана литература:**

1. *Belt and Road Initiative*, The World Bank, 29.03.2018.
2. *Canada severs diplomatic ties with Iran, citing safety concerns*, CTV News, 07.09.2012.
3. Council of The European Union (2012), *Council conclusions on Iran*. Brussels, Belgium.
4. Davidson J. (2010), *GM plants: Science, politics and EC regulations*, Plant Science.
5. *Don't Let Boeing Close The Door On Competition*. Airbus Americas, 26.05.2010, [https://web.archive.org/web/20101223230920/http://www.airbus.com/fileadmin/media\\_gallery/files/press\\_centre/Airbus\\_report\\_on\\_Boeing\\_Subsidies\\_-May\\_2010.pdf](https://web.archive.org/web/20101223230920/http://www.airbus.com/fileadmin/media_gallery/files/press_centre/Airbus_report_on_Boeing_Subsidies_-May_2010.pdf)
6. *EU Tariffs Take Effect, Retaliating For Trump's Tariffs On Steel And Aluminum*. NPR, 22.06.2018.
7. *EU willing to maintain Iran nuclear deal, risking rift with the US*, Euractiv, 11.01.2020.
8. Eurostat. USA-EU - International Trade in Goods Statistics.
9. Felbermayr, G., Steininger, M., Yalcin, E. (2017), *Quantifying Trump: The Costs of a Protectionist US*. IFO Institute, <https://www.ifo.de/DocDL/CESifo-forum-2017-4-felbermayr-steininger-yalcin-trump-cost-december.pdf>
10. Lute, D., Burns, N. (2019), *NATO at Seventy, An Alliance in Crisis*, *Harvard Kennedy School for Science and International Affairs*, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/NATOatSeventy.pdf>
11. *Majority of EU nations seek opt-out from growing GM crops*. Reuters, 4.10.2015.
12. McBride, J., Chatzky, A. (2019), *The U.S. Trade Deficit: How Much Does It Matter?* Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-trade-deficit-how-much-does-it-matter>
13. *NATO alliance experiencing brain death, says Macron*, BBC, 7.11.2019.
14. Smith, J. (2019), *The EU-US relationship is in crisis*. The German Times, <http://www.german-times.com/the-eu-us-relationship-is-in-crisis/>
15. Tagliabue G. (2017), *The EU legislation on „GMOs“ between nonsense and protectionism: An ongoing Schumpeterian chain of public choices*. GM Crops & Food, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21645698.2016.1270488>
16. The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 05.09.2014.
17. *Timeline: Highlights of the 15-year Airbus, Boeing trade war*. Reuters, 02.10.2019.
18. *Trump election puts Iran nuclear deal on shaky ground*. Reuters, 09.11.2016.
19. United States Census Bureau. Trade in Goods with China.
20. Wo-Lap W., L. (2016), *Getting Lost in One Belt, One Road*. Ejinsight.

# Влияние на евроскептицизма върху развитието на Европейския съюз и неговите ценности

---

Ива Георгиева

Основополагащи ценности на Европейския съюз (ЕС) са свободата, демокрацията, върховенството на закона, равенството, човешкото достойнство и правата на човека (чл. 2, Договор за ЕС). Те имат своите привърженици и критици. Поради факта, че съставна част от демокрацията е свободната воля и правото на глас, гражданите на Европейския съюз избират свои представители, поддържащи сходни на техните възгледи, които да ги представляват на наднационално ниво. Невинаги обаче работещите в европейските институции имат позитивна нагласа към общоевропейското обединение.

Важно за ЕС е на всяка гледна точка да бъде давана гласност, за да се вземат най-адекватните решения. Въпросът, на който се опитва да отговори авторът на този доклад, е дали евроскептицизмът е полезен или вреден за Европейския съюз и неговото функциониране. За реализиране на поставената цел авторът ще дефинира „евроскептицизма“, ще анализира историческия контекст на проблема, какво предизвиква гражданите и политическите партии да се противопоставят на европейските правила, закони и институции и ще направи съответните изводи.

Съществуват много теоретични опити за дефиниране на евроскептицизма и неговото естество, но основното разделение е на „мек“ и „твърд“ евроскептицизъм. Твърдият се дефинира като принципно противопоставяне на проекта за европейска интеграция, базиран на отстъпването или прехвърлянето на суверенитет на наднационални институции. При мекия няма принципно противопоставяне на евроинтеграционния проект, но се наблюдава противопоставяне на сегаш-

ното или на планираното развитие на Европейския съюз, базирано на бъдещото разширяване на правомощията<sup>1</sup>.

За да разберем смисъла на идеята за евроскептицизма, е нужно да погледнем назад във времето към началните идеи, вложени в нея. Първият записан случай на използване на думата „евроскептичен“ е през 1986 г. като описание на британския министър-председател Маргарет Тачър.<sup>2</sup> От тогава насам думата често е използвана като синоним на комплексните отношения на Великобритания с Европейския съюз. Познавайки исторически вижданията и гелата на Маргарет Тачър, можем да заключим, че това е била проява на мекия евроскептицизъм и че това, което тя завещава като разбиране, е по-скоро противопоставяне на идеи и ценности, отколкото на цялостния проект. Това, което се влага днес в идеята за евроскептицизма в неговия твърд вариант, Тачър започва да възприема след края на управлението си, като то донякъде дори става синоним на така наречения тачеризъм. Така евроскептицизмът започва да се развива като организирано движение, вече вътре и извън парламента. Въпреки че се приема, че започва като британски синдром, след това се разраства и в повечето държави - членки на Съюза. С анализа си Vasilopoulou доказва, че от 1990 г. насам обхватът на евроскептичните настроения се е променил осезаемо, създавайки нови концепции за интеграцията, която представя ЕС като общност на различни скорости.<sup>3</sup> Според автора периодът след влизане в сила на Договора от Маастрихт е белязан с дълги дебати относно легитимността на Европейския съюз, които създават несигурност, която пък се превръща в плодородна почва за развитието на евроскептицизъм.

Важно е да проследим кои са факторите, които предизвикват негативната настройка спрямо Европейския съюз у неговите граждани днес. До каква степен евроскептицизмът е генериран от икономически тревоги, идентичност и недоверие и до каква степен от медиуми и популизъм? Защо някои държави виждат Европейския съюз като културна заплаха, а други като носещ икономически загуби?

Всеизвестен факт е, че гражданите на Европейския съюз не са подробно запознати с институционалното изграждане на Европейския съюз и как точно функционира той, поради което те нямат изначално твърдо обособено мнение относно европейската интеграция. Това дава свобода на евроскептичните популистки партии лесно да убеждават гражданите в своите разбирания. Липсата на информираност сама

---

<sup>1</sup> Szczerbiak, A. and P. Taggart (eds) (2008), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*.

<sup>2</sup> Вестник „The Times“, издание: June 30, 1986.

<sup>3</sup> Vasilopoulou, S. (2013), *Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: Plus ça change?*

по себе си води до липса на идентифициране със Съюза от чисто психологическа гледна точка, а това резултира в отдалеченост, недоверие и мнителност, което прави намесата на евроскептичните лидери и техните позиции по-приемливи, адаптивни и достъпни за гражданите. Какво използват евроскептичните партии, за да привлекат гражданите на своя страна? Отговорът е липсата на информираност у гражданите, както доказва докладът на Eurobarometer от 2015 г., в който се поставя въпросът дали гражданите разбират как работи Европейският съюз, и резултатът показва, че цели 42% твърдят, че не разбират.

Друг способ за развитие на евроскептицизъм у гражданите са, разбира се, слабите страни на Европейския съюз, като те биха могли да бъдат легитимни факти или изкривени такива, които могат да служат за обслужване на нечи интереси. Сред най-разпространените критики, отправяни към Съюза, са демократичен дефицит, липса на прозрачност, липса на гъвкавост, употреба на сложен и недостъпен език, бюрокрация, склонност към създаване на централизирана супердържава, заплахата към националните общности и недостатъчно ефективно справяне с проблемите на Европа, свързани с мигрантски и икономически кризи и проблеми, тероризъм и т.н. Водещ е фактът, че евроскептицизмът в днешно време е много по-изразен и дори доминиращ сред гражданите.

**Таблица 1: Процент на недоверие в Европейския съюз**

	Полша	Италия	Германия	Великобритания	Франция	Испания
2007 г.	18%	28%	36%	49%	41%	23%
2012 г.	42%	53%	59%	69%	56%	72%

Source: Eurobarometer, (2007, 2012)

В настоящия анализ търсим отговор на въпроса дали това има влияние върху Съюза и дали то е достатъчно значително, за да даде пряко отражение върху цялостната му посока на развитие. Usherwood & Startin твърдят, че евроскептичните настройки застрашават статуквото, което е пазило Европейския съюз до момента.<sup>4</sup> Те базират това предположение на идеята, че е възможно разпространението на мнение против Европейския съюз в една държава за изключително кратко време. Авторите представят крайната гледна точка, а именно, че ако Европейският съюз не намери решенията, чрез които да се справи сам с евроскептиците, това би имало множество икономически и политически последици за него и респективно за цяла Европа и би застрашило успеха на европейския проект като цяло.

<sup>4</sup> Usherwood, S. & Startin, N. (2013), *Confronting Euroscepticism*.

Това, което правят много от държавите - членки на Европейския съюз, е да спазват „изгодните“ правила, като например общия пазар и субсидиите, структурните фондове и да се противопоставят на тези, които не им допадат – Унгария и Полша не спазват изискванията на Европейския съюз за квотата на всяка държава за бежанците, Италия и Франция пренебрегват бюджетните правила на еврозоната, също така повечето европейски страни игнорират директивата за ограничаване на употребата на найлонови торбички. Следователно това се корени в идеята на мекия евроскептицизъм и поддържащите го партии – отсъствието на изявено желание за напускане на Съюза, заради важността на ползите му, но все пак наличие на опити за премахване на правилата, които не смятат, че обслужват националните интереси.

След като британският референдум за оттегляне от ЕС учудващо е довел до засилване на подкрепата за Европейския съюз това накара партиите да се откажат да практикуват крайни форми на твърд евроскептицизъм.<sup>5</sup> Те виждат повече логика и полза от това да критикуват институциите и настоящите политики и да призовават да бъдат заменени с такива, които обслужват собствените им национални идеологии и приоритети.<sup>6</sup> Следователно повечето евроскептични движения в днешно време нямат реални цели за напускане на Съюза и желаниа за неговото разпадане, а са основно прояви на опити за прокарване на национални интереси. Можем да заключим, че евроскептицизмът трудно би довел до разпад на Съюза, но това не променя факта, че може да застраши функционалността и ефективността на неговата работа. Дали това не е също толкова опасно?

Множество са заплахите, които грозят Европейския съюз именно заради евроскептиците. Например, приемането на бюджета може да бъде в пъти затруднено, нуждата от единодушие и компромиси в една такава процедура я прави изключително сложна сама по себе си и присъствието на безкомпромисни становича я утежнява. Евроскептиците желаят намаляване на вноските, а в същото време поддържане на сериозно финансиране на политиките, служещи на националните им интереси, което би усложнило процеса и нуждата от компромиси би нарастнала с оглед вземането на решение.

Освен това, някои евроскептични партии в Европейския парламент са проявявали неодобрение към сключването на международни споразумения за свободна търговия, а тъй като Парламентът има активна роля в ратифицирането на тези споразумения, това би могло да бъде пречка за реализирането им.

---

<sup>5</sup> Chopin, T., N. Fraccaroli, N. Hernborg, and J.F. Jamet (2019), *The Battle for Europe's Future: Political Cleavages and the Balance of Power Ahead of the European Parliament Elections*.

<sup>6</sup> Dennison, J. & Geddes, A. (2018), *Brexit and the perils of 'Europeanised' migration*.

Миграцията също се счита за основен проблем, дори тя да не е част от прецедурата за съвместно вземане на решения, а Парламентът само консултира по въпроса. Скептиците искат крайно затваряне на границите и строга миграционна политика, което не е в унисон с ценностите на Съюза.

По същия начин стои и въпросът с политиките, свързани с климата и опазването на околната среда. Евроскептичните партии не подкрепят влагането на много средства в този сектор, като не смятат, че той е толкова значим, колкото други, които са в пряка връзка, в повечето случаи, с икономическото развитие на определена държава.

Става ясно, че основна цел е промяната на посоката на Съюза, но възможно ли е безкомпромисното обслужване на националния интерес на всяка държава членка и ще успеят ли евроскептичните партии да реформират Европейския съюз? Очевидно е и от резултата от последните избори за Европейски парламент, че докато не са мнозинство, това не би било практически възможно.

Trenz и Wilde основават тезата си по въпроса върху това, че евроскептицизмът не би трябвало да бъде повод за тревога, а че е просто един вторичен продукт на европейската интеграция и неин отъмен феномен.<sup>7</sup> Според тях колкото повече напредва интеграцията, толкова повече има срещу какво да се реагира и противопоставя и това е напълно естествено. Те твърдят, че евроскептицизмът трябва да се разглежда аналитично като част от общата динамика на оспорване и доказване на европейската интеграция. Оценяването на нейната стойност става именно чрез аргументи и контрааргументи, които да подчертават границите на нововъзникващото европейско социално и икономическо пространство. Авторите считат, че Европейският съюз не може и не бива да се опитва да се справи, защото следвайки тяхната логика, докато Съюзът съществува, ще съществуват и неговите критици, които да балансират и поставят въпроси, чрез които Европейският съюз да се доказва пред гражданите си и да бъде постиган обратен ефект.

## Заклучение

В резултат на направения анализ можем да заключим, че съществуват множество тези, поддържащи разнообразни гледни точки по отношение на евроскептицизма, било то с крайна или умерена нотка. След разглеждане на няколко такива си проличава, че евроскептицизмът е естествено явление, което реално няма как да не съществува,

---

<sup>7</sup> Trenz, H. and de Wilde, P. (2009), *Denouncing European Integration: Euroscepticism as reactive identity formation*.

ако се уповаваме на физичния закон „Всяко действие има противодействие.“. Дори да поставя под въпрос и дори да усложнява работата на Европейския съюз, в много от случаите, това само доказва дали той е легитимен, способен да върши своята работа, да отстоява своите ценности и да защитава общностния интерес.

Понякога евроскептицизмът дава обратен ефект и подсилва доверието в Съюза именно заради това, както можем да видим и в случая „Брекзит“, който промени настроенята в Европа и дори овладя негативните нагласи в останалите страни членки. Това от своя страна доказва, че дори и да затруднява Съюза по един или друг начин, той може и да помага на прозрачността и ефективността на работа и доказването на неговия смисъл пред собствените му граждани.

Евроскептицизмът в неговия „мек“ вариант, който наблюдаваме днес, няма нито реалната цел, нито мощта да доведе Съюза до разпад. „Меките“ евроскептици осъзнават множеството ползи, които техните национални гържави извличат от Съюза. Въпреки огромното им недоволство по някои въпроси, политики и изисквания, те до голяма степен разчитат на Съюза по групи неизменно важни въпроси, свързани с дейности, които биха били невъзможни без Съюза, което автоматично прави ползата от разпад нулева. Евроскептицизмът не е коренът на проблемите на Европейския съюз, а само механизъм за проверка на неговата устойчивост.

### **Използвана литература:**

1. Вестник „*The Times*“, издание: *June 30, 1986*.
2. Chopin, T, N. Fraccaroli, N. Hernborg, and J.F. Jamet (2019), *The Battle for Europe's Future: Political Cleavages and the Balance of Power Ahead of the European Parliament Elections*, Jacques Delors Institute Policy Paper, 237, April.
3. Dennison, J. & Geddes, A. (2018), *Brexit and the perils of 'Europeanised' migration*“, *Journal of European Public Policy*
4. European Commission (2007, 2013), *Standart Eurobarometer 67*, Brussels, Belgium.
5. European Commission (2015), *Standart Eurobarometer 84*. Brussels. Belgium.
6. Szczerbiak, A. and P. Taggart (eds) (2008), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford: Oxford University Press.
7. Trenz, H. and de Wilde, P. (2009), *Denouncing European Integration: Euroscepticism as reactive identity formation*, Arena Working Paper, NO 14, September.
8. Usherwood, S. & Startin, N. (2013), *Confronting Euroscepticism*“ *JCMS Special Issue*.
9. Vasilopoulou, S. (2013), *Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: Plus ça change?*, *Journal of Common Market Studies*, 51.



Европа на  
предизвикателствата





# Демографските предизвикателства пред съвременна Европа: сравнение между западно- и източноевропейските страни

---

Борислава Пангалова

С навлизането в новото десетилетие Европа продължава вековното си развитие във всичките си области, които със своята тясна свързаност и непрекъснато взаимодействие чертаят характерния ѝ облик. Оказва се, че диференцирането на някои от тези области не е лесна задача именно поради тяхната невъзможност да съществуват и функционират поотделно. По тази причина, говорейки за демографски процеси, авторът не може да избегне темите икономика, социални политики, културни особености. Развитието на населението и неговото благосъстояние, прираст и структури също неизбежно изникват, когато става въпрос за която и да е от въпросните теми.

Със споменаването на понятието „демография“ се налага необходимостта от неговото обяснение. Според определението на проф. Катя Владимирова, „тя има за свой предмет – изследване на населението, неговото възпроизводство и движение, неговите структури и условията и факторите, които го обуславят“. Биологичните феномени раждане и умиране са поставени в определена социална среда, чиито фактори и специфики им въздействат. Така социално-биологическото развитие на населението е свързано с развитието на икономиката, здравеопазването, образованието и т.н.<sup>1</sup>

Това обяснение служи за аргумент на написването на настоящия доклад, който, без да изчерпва тази обширна тема, се занимава с различните проявления на демографията на Стария континент, проследя-

---

<sup>1</sup> Владимирова, К. (2007), *Демографско развитие. Стратегии, политики и програми*, Университетско издателство „Стопанство“.

ва историческото ѝ развитие, настоящата ситуация и определящите я фактори, тенденции и връзки от отношения между различните житейски сфери. На база на това ще бъдат формулирани някои прогнози и предположения за бъдещия ход на демографското развитие на Европа.

Другата задача на този анализ е да подкрепи и аргументира тезата, че демографската обстановка на континента се характеризира с определени негативни измерения, с видим отрицателен ефект върху гържавите, който се очаква да се задълбочи в бъдещите десетилетия. При така поставените условия се открояват съществени разлики между Западна и Източна Европа, където демографският проблем изглежда напълно различно и по-важното – той се влияе и обвързва с различни социални и икономически фактори. Предизвикателството пред съвременна Европа е да се намалят и неутрализират, доколкото е възможно, негативните ефекти от естественото и изкуственото движение на населението чрез подходящи и съобразени със спецификите на страните социални и икономически мерки, които да превърнат проблемите в нови възможности, някои от които вече са започнати и развити от ЕС. Необходимостта от подобни действия се подчертава от обстоятелството, че тези въпроси неизменно са били и ще продължават да бъдат част от европейското развитие и благосъстояние.

За целите на разбирането на демографските процеси в Европа ще се спрем накратко на тяхното историческо развитие. Приема се, че в глобален мащаб в продължение на векове раждаемостта е превишавала съвсем слабо смъртността, формирайки минимален естествен ръст на световното население – до 1900 г. то е възлизало на 1.6 млрд. души. Целият XX век е белязан от коренна промяна в демографската структура на всички континенти, където с прогресивно нарастващи темпове, благодарение развитието на медицината и технологиите от една страна, и нарастващата икономическа мощ – от друга, продължителността на живота трайно се увеличава, а нивото на смъртност спада въпреки двете световни войни. Тази тенденция, макар и с по-бавни темпове спрямо Азия и Африка, например, важи и за Европа.<sup>2</sup> Постепенно, обаче, се формира ново предизвикателство относно демографския въпрос и неговите социални и икономически измерения.

Исторически в Европа това започва да се наблюдава в периода от 1960 г. до днес, в който населението на континента, макар и увеличило се от 605 млн. души на 738 млн. души<sup>3</sup> (около 500 млн. от които граждани на ЕС), е отбелязало спад в броя на успешни раждания и отчита негативен естествен прираст (съотношението на раждаемостта

---

<sup>2</sup> Lorant, K. (2005), The demographic challenge in Europe. European Parliament, Brussels.

<sup>3</sup> PopulationPyramid.net: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100 <https://www.populationpyramid.net/europe/2050/>

към смъртността) през последните години. Населението на ЕС прогължава да се увеличава, но това се случва с ниски темпове и е поддържано от нетната миграция вместо от естествения прираст. Макар и положителен в развитите страни на Западна Европа (Люксембург, Белгия, Нидерландия, Ирландия, Швеция и др.), в някои държави от Източна Европа той бележи притеснителен спад: Латвия (-7,5 ‰), България и Хърватия (-7,1 ‰), Румъния (-6,6 ‰).<sup>4</sup> Същевременно световното население рязко се е увеличило от малко над 3 млрд. през 60-те години до 7,4 млрд. през 2015 г., като се очаква да прогължи да нараства, достигайки 10 млрд. през 2055 г. и надхвърляйки 11 млрд. през 2100 г. Това би означавало, че европейското население, възлизащо на около 13% от световното през 1960 г. и 7% през 2015 г., ще се свие до приблизително 5% през 2055 г. и 4,1% през 2100 г.<sup>5</sup>

Характерна черта на настоящата демографска ситуация в Европа и в частност в Европейския съюз е трайният показател застаряване на населението, при който са настъпили значителни промени за последните 20 години, като се очаква тенденцията да се запази. Увеличената продължителност на живота и намаленият брой раждания рефлектират в увеличаване на средната възраст от 38,3 години през 2001 г. на 42,8 през 2017 г.<sup>6</sup>

Ниската детска смъртност и високата средна продължителност на живота осигуряват бавна смяна на поколенията. Същевременно от 2010 г. насам раждаемостта в Европа се е установила на 1.6 - т.е коефициент по-необходимия за естественото възпроизводство на населението 2.1. За Източна и Югоизточна Европа тези тенденции са особено неблагоприятни. Що се касае до общата смъртност, докато в световен мащаб тя върви в посока спад, в Европа се повишава. Според прогнозите населението ще прогължи да застарява и миграцията няма да внесе коренна промяна в това, въпреки значимостта ѝ за демографската динамика. Увеличаването на общия брой възрастни и неработоспособно население в Европа очаквано може да доведе до редица негативни икономически и социални последици.

Демографските перспективи пред ЕС при запазване на настоящите тенденции предвиждат задълбочаване на проблемите в държавите от Източна Европа в тези два аспекта, докато силно развитите страни ще прогължават да привличат имигранти оттам и от други части на света, което спомага за демографската и икономическата стабил-

<sup>4</sup> mediapool.bg. Евростат: България е последна в ЕС по прираст на населението, юли 2019. <https://www.mediapool.bg/evrostat-bulgaria-e-posledna-v-es-po-prirast-na-naselenieto-news295563.html>

<sup>5</sup> Eatock, D. (2019), Demographic outlook for the European Union 2019. Members' Research Service, EPRS - European Parliamentary Research Service.

<sup>6</sup> Ibid.

ност. От своя страна, тези общества ще придобиват още по-силно изразен мултикултурен характер, което може да доведе до напрежения и проблеми от всякакъв вид.

Съществуват множество аргументи за това, че икономическият аспект на демографските процеси в Европа е важен фактор, който да бъде взет предвид при изследване на развитието им. Ярък пример е отражението, което има засилената степен на миграция от страна на младото, работоспособно и хетерогно население, напускащо родните си места през последните десетилетия. Съществена е взаимнообвързаността между икономическата стабилност и растеж и нивото на нетна миграция, която е противоположна за страните от Западна и Източна Европа. Икономически значим е и засегнатият вече факт за характерното трайно увеличение на средната възраст на европейското население, както и на броя лица в горната граница на трудоспособната възраст или излизащи от нея, който ще бъде по-голям от този на влизащите в нея. Негативните последици върху икономиката, които тези тенденции оказват, не бива да се подценяват. „Изследване на Börsch-Supan (2008) сочи, че в дългосрочен план е възможно намаляване производителността на труда с до 4-5% на равнище национална икономика само в резултат промяната на възрастовата структура и работната сила.“<sup>7</sup> Преди всичко изменение в облика на работната сила по посока нейното намаляване би означавало възможни последици да бъдат отслабване на нейната производителност, по-малки данъчни приходи, увеличение на данъчните ставки и забавяне темповете на растеж на европейските икономики, което би се изразило в намаляване общия БВП и БВП на глава от населението и спагане на жизнения стандарт.

По този въпрос ще се позова на изложение, поместено на сайта Population Europe, където е представено изследването на Nicole van der Gaag and Joop de Beer<sup>8</sup>, които анализират ефекта, който застаряването на населението оказва върху работната сила и последициите от формиращата се така демографска тежест. Според тях всички държави от Европейския съюз ще изпитат сериозен спад на дела на работоспособното население, като в някои от тях (предимно от ЦИЕ) това няма да се компенсира от средното годишно увеличение на общото население и би наложило увеличение процента на заетост. Вземайки предвид, че е необходимо увеличение на заетостта, както за

---

<sup>7</sup> Дамянов, Д. (2018), Демографски предизвикателства пред европейските икономики в зората на четвъртата индустриална революция, Университет за национално и световно стопанство (УНСС), София

<sup>8</sup> From Demographic Dividend to Demographic Burden: The Impact of Population Ageing on Economic Growth in Europe, 2014.

компенсиране застаряващото население, така и за демографската тежест, авторите задават въпроса дали целта на стратегията „Европа 2020“ да бъде увеличена заетостта на населението между 20 и 64 години на 75% до 2020 г, е достатъчна за постигане на необходимите увеличения в заетостта, като те допускат необходимостта от други мерки като увеличаване на отработените часове или производителността. Според двамата автори всички държави - членки на ЕС, ще изпитат проблеми от застаряването на населението, но те ще бъдат различни по вид и времево разгръщане в различните държави. Тяхното предложение е всяка държава да разработи конкретен план от мерки, които да прилага, за да компенсира отрицателните си ефекти върху икономическия растеж и стандарта на живот.<sup>9</sup>

Заслужава си да бъдат споменати и други аспекти на процеса на застаряване върху икономическия облик на Европа. Възможна последица от промяната в структурата на населението е промяната в структурата на потреблението, което би се отразило на търсенето и предлагането на определени стоки и услуги на пазара. Тъй като в този случай ще се наложи това да бъде взето предвид от фирмите производители, е възможно да настъпят промени в инвестициите и предлаганите продукти с цел ориентираност към преобладаващото възрастно население.<sup>10</sup> Макар сега това да изглежда по-скоро като теоретична прогноза отколкото като възможен процес, не може да се отрече, че демографската структура има и ще продължи да играе голяма роля в оформянето на структурата на пазара.

Логично е да се допусне, че тези промени все по-осезаемо ще рефлектират върху пенсионните системи на страните. С други думи, ще възникнат известни затруднения при пенсионното осигуряване като негативен резултат от застаряването. Тогава биха могли да се очакват увеличения на държавните разходи за пенсионно осигуряване, здравни помощи, общи и специфични медицински грижи за стари хора. Това вероятно би довело до промяна в пенсионната структура и евентуално намаляване на пенсиите, които при тази ситуация трудно биха запазили високо ниво, особено в някои икономически по-слаби държави. Същевременно ще стане необходимо увеличаването на размера на вноските в системата или увеличаване на пенсионната възраст.

Голямата разлика между страните от Западна и Източна Европа се състои в това, че на Запад тези процеси ще бъдат в някаква степен

---

<sup>9</sup> Garcia Pereiro, T., The Loss of Workforce Potential, Population Europe, <https://population-europe.eu/pop-digest/loss-workforce-potential>

<sup>10</sup> Дамянов, Д. (2018), Демографски предизвикателства пред европейските икономики в зората на четвъртата индустриална революция, Университет за национално и световно стопанство (УНСС), София.

облекчени от притока на мигранти, които да балансират възрастовата структура, докато в Източна Европа от години се наблюдава отрицателна миграция.<sup>11</sup>

Това обстоятелство изисква да се занимаем с миграцията от гледна точка на нейната значимост за демографската структура на Европа. В рамките на ЕС тя би могла да се раздели на два типа – миграционни потоци на европейски граждани към гържава членка, различна от тази, от която произхождат и миграционни потоци от гържави, които не са членки на ЕС.<sup>12</sup> Основните причини както за европейски, така и за неевропейски граждани да напускат родината си обикновено са по-добрите перспективи от гледна точка на заетост, заплащане и качество на образованието, достъпът до услуги и същественото различие в качеството на живот, поради което страните от Западна Европа се явяват особено привлекателни за тях.

За да се оформи по-ясна представа за миграционния процес в Европа през последните десетилетия, ще се позова по-подробно на изследването на Karoly Lorant „The demographic challenge in Europe“, което хвърля светлина върху историческото му минало. От втората половина на миналия век насам миграцията към западните страни постепенно се е увеличавала, бидейки силно чувствителна към икономически и политически сътресения. Първоначално това са предимно работници, придвижващи се главно от Средиземноморието към Франция и от Турция към Германия, запълващи ниско квалифицирани работни места, които не са предпочитани от местните жители. На миграционните потоци през десетилетията са повлияли събития като оттеглянето на Франция от Алжир, когато повече от милион френски граждани се преместват във Франция; миграцията намалява през 70-те години като последица от арабското ембарго върху петрола и влошаването на икономическата обстановка. Същевременно към Европа тръгват хората (4 млн. за периода 1989-1998 г.), търсещи убежище заради неблагоприятни и опасни условия в техните страни – предимно от Близкия Изток и Северна Африка. Общо за периода между 1960 и 2000 г. населението на Западна Европа се увеличава с 4.3%, или около 16 млн. души от нетна имиграция, като най-много от тях се установяват в Германия, Франция, Нидерландия, Обединеното кралство.<sup>13</sup>

Положението е доста по-различно в Източна Европа, където до 1989 - 1990 г. преселването е рядко явление, което много малко хора успяват да

---

<sup>11</sup> England, K., Azzopardi-Muscat, N. (2017), Demographic trends and public health in Europe.

<sup>12</sup> Margaras, V. (2019), Demographic trends in EU regions. Members' Research Service, EPRS - European Parliamentary Research Service.

<sup>13</sup> Lorant, K. (2005). The demographic challenge in Europe.

осъществяват поради редица забрани и ограничения. С пагането на „желязната завеса“ и отварянето на границите се освобождават и емигрантските потоци от този икономически и демократично изостанал регион към Западна Европа и отвъд океана. Смята се, че през последните 25 години близо 20 милиона души (5,5 % от ЦИЕ) са напуснали региона. До края на 2012 г. Югоизточна Европа е загубила около 16% от населението от началото на 90-те години.<sup>14</sup>

Както става ясно, въпросът за миграцията стои съвсем различно за Западна и Източна Европа, поради което възможностите и предизвикателствата, свързани с нея, са различни по характер. На Западна икономическите и демографските ползи, които притокът на работна сила би следвало да има, може да бъде негативно компенсирани от големи различия в нивото на образование, умения, култура, а и езикови бариери. Тези явления са фактор, особено когато става дума за неевропейски граждани, мигриращи на континента. Невладееенето на езика и липсата на необходими образование и компетентност за все по-развиващия се пазар на труда резултират във високи нива на безработица, пилеене на техния икономически потенциал, по-нисък жизнен стандарт и затруднение за успешното интегриране на тези хора в приемащата ги държава. Тези негативни последици подчертават значението на качествено провежданото управление на тяхната интеграция.

Изброените дотук предизвикателства пред демографския облик на Европа повдигат въпроса как може да се въздейства на негативните тенденции и чия е отговорността за преодоляването им. Европейският съюз вижда като свой дълг справянето с проблемите, касаещи неговото население. На базата на сътрудничеството и координацията между европейски институции, национални, регионални и местни форми на управление се разработват множество политики с цел да се подпомогат и насърчават добрите практики в държавите членки по демографския въпрос: мерки за справяне с последиците от демографското им състояние, програми за стабилност и устойчивост, като правомощията на Съюза варират в различните сфери.

В областта на миграцията основни правомощия запазват държавите членки със сравнително ограничена роля на Съюза, т.е. всяка държава запазва правото си да решава до колко мигранти ще приема и какви национални политики спрямо тях ще прилага. Все пак на ЕС принадлежи компетентността да определя условията за влизане и пребиваване на неевропейски граждани на територията му. Обвърз-

---

<sup>14</sup> Atoyan, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A., Zakharova, D., Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe, International Monetary Fund, 2016.



вайки този въпрос с противоедействието на негативните последици от застаряването и подпомагането на икономическия растеж, през 2009 година Европейският съюз приема директива за т.нар. „Синя карта“ („Blue Card“)<sup>15</sup>. Сред инструментите на миграционната политика на Съюза е и насърчаването на общо управление на границите чрез агенцията Frontex, както и финансова подкрепа чрез Фонда за убежище, миграция и интеграция – AMIF<sup>16</sup>.

Описаните по-горе характеристики на демографската структура, оказващи натиск върху пенсионните системи на държавите членки, налагат определени реформи, които Европейският съюз окуражава и подпомага. Неговата роля в пенсионните системи на отделните държави е ограничена, те са тези, които имат компетентността да ги определят и управляват. Тъй като няма компетентност за управлението на самите пенсионни структури, ЕС работи в областта на инициативата и окуражаването обмена на добри практики и постигането на общи цели. По въпроса за публичните пенсии ролята му се ограничава до това да подсигури, че не се нарушава правото за свободно движение на хора и не се прилагат дискриминационни практики. Съюзът приема и някои мерки относно професионалните и личните пенсии, които също се касаят до защитата на работниците и потребителите (Eatock, 2019).

Политиките на ЕС по въпроса за пенсионните системи се реализират под формата на препоръки и програми на Европейската комисия. Такива са Зелената книга (Green paper, 2010) и Бялата книга (White paper, 2012), насърчаващи реформи за стабилност и адекватност на системите, постигане на ефективна възраст за пенсиониране и окуражаване заетостта при по-възрастните работещи. През последното десетилетие този въпрос все по-често се появява на дневен ред на национално и европейско ниво, ставайки главна тема на редица реформи и програми. Съотнесени към демографското състояние на държавите членки, тези реформи са необходимата мярка за омокотяване евентуални икономически и социални сътресения. Успешното им въвеждане и разработване ще осигури на държавите по-устойчиви и подходящи пенсионни системи и по-плавно изменение на демографската структура.

---

<sup>15</sup> Синята карта на ЕС дава възможност за работа и пребиваване в Съюза на висококвалифицирани граждани, произхождащи от държави извън него. Тя се издава на получили университетско образование, сключили договор за работа на назначаемата позиция или обвързващо споразумение в държава от ЕС при висока годишна заплата за минимум една година и притежаващи необходимите документи за пътуване и здравна осигуровка. Синята карта не важи в Дания, Ирландия и Обединеното кралство (Източник: VisaGuide.World: EU Blue Card. <https://visaguide.world/europe/eu-blue-card/>)

<sup>16</sup> Karakas, C. (2015). *Economic challenges and prospects of the refugee influx*. Members' Research Service, EPRS.

В тази връзка през последното десетилетие се развива концепцията за т.нар. „сребърна икономика“ (silver economy), според която застаряването на европейското население предоставя икономически възможности за развитието на нови технологии, продукти и услуги, насочени предимно към възрастното население.<sup>17</sup> Това дава зелена светлина към пазара на иновации в сферата на медикаментите и помощта в грижата за здравето, както и на различни продукти, подпомагащи независимостта на възрастните хора у дома. Такива възможности се откриват и в сферата на туризма, културата и развлеченията, където нуждите и желанията на възрастните са различни от тези на младите хора.<sup>18</sup> Сребърната икономика ще гонесе и нови работни места, напр. в социалните и медицински грижи, както и в разработването на вече споменатите продукти и услуги, насочени към възрастното население. Както и да продължи в бъдеще развитието на сребърната икономика, това безспорно е сред основните аспекти, задаващи тона на утрешните растеж и заетост. Прегизвикателствата и възможностите, които идват от нея, са въпрос на регионална, национална и европейска политика.

Друг пример е „Европейско иновативно партньорство за активно и здравословно остаряване“ на Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“. Тази инициатива стимулира активното и здравословно остаряване с цел „подобряване на здравето и качеството на живот на европейците с акцент върху възрастните хора, подпомагане на дългосрочната устойчивост и ефективност на системите за здравеопазване и социални грижи и повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС чрез бизнеса и разширяването на нови пазари<sup>19</sup>. За постигането им е необходимо сътрудничество между Европейската комисия и страните от ЕС и техните региони и организацията, представляващи възрастни хора и пациенти, в областта на индустрията, здравеопазването и социалните грижи.

Общата селскостопанска политика (ОСП) също преследва демографските цели на ЕС с фокус върху развитието на селските райони. В програмния период 2014 - 2020 г. акцентът е върху насърчаването на „развитието на услуги и инфраструктура, водещи до социално включване и обръщане на тенденциите на социално-икономически упадък и обезлюдяване на селските райони“<sup>20</sup>. Друг повод за тревога е застаря-

---

<sup>17</sup> Gløersen, E., Dragulin, M., Hans, S., Kaucic, J., Schuh, B., Keringer, F., Celotti, P., The impact of demographic change on European regions. Committee of the Regions, p.87-93., 2016.

<sup>18</sup> Пак там.

<sup>19</sup> European Commission. What is the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing? [https://ec.europa.eu/eip/ageing/about-the-partnership\\_en](https://ec.europa.eu/eip/ageing/about-the-partnership_en)

<sup>20</sup> Regulation of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Official Journal of the European Union, L 347/487.

ването сред земеделското население. През 2012 г. две трети от фермерите в ЕС са на възраст над 55 години. Следователно задача на ОСП е да организира приемствеността със следващото поколение, напр. чрез финансиране на обучение и инвестиции<sup>21</sup>.

Изброените примери са малка част от широкообхватната и разнообразна дейност на ЕС по отношение демографския му облик и свързаните с него социални, икономически, културни и други измерения. Тези препоръки, мерки и програми са свидетелство за реално предизвикателство пред европейската демографска структура и подчертават необходимостта от навременни и успешни мерки за нейното координиране и управление. Различният ѝ характер в различните държави, и особено що се отнася до разделението Западна/Източна Европа, ще изисква и различни по вид мерки за преодоляване на проблемите и преобразуването им в нови възможности и благоприятни тенденции.

Изложеното дотук цели да докаже, че демографската ситуация в Европа е исторически, икономически и културно обоснован процес, чиито особености на разгръщане водят до настоящото състояние. Развитието на населението се определя от редица фактори и сложните връзки на взаимодействие между тях правят всякакви промени трудно осъществими. Не бива да се подценява значението на настоящата демографска картина на Европа, нито всички възможни последици, които задълбочаването на проблемите в нея би могло да донесе. Въпреки това са налице и много нови възможности от икономическо и социално естество, оптималният резултат от които зависи от успешно реализираните мерки и програми на всички нива. Това е от изключителна важност, защото етапът, в който се намира демографското развитие на Европа сега, крие още много предизвикателства и трудни за прогнозиране обстоятелства, които ще формират облика на континента през следващите десетилетия.

### Използвана литература

1. Atoyán, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A., Zakharova, D. (2016). *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*. International Monetary Fund.
2. Batog, C., Crivelli, E., Ilyina, A., Jakab, Z., Lee, J., Musayev, A., Petrova, I., Scott, A., Shabunina, A., Tudyka, A., Xu, X. C., Zhang, R. (2019). *Demographic headwinds in Central and Eastern Europe*. International Monetary Fund, Washington, U.S.A.

---

<sup>21</sup> Gløersen, E., Drăgulin, M., Hans, S., Kaucic, J., Schuh, B., Keringer, F., Celotti, P., (2016). The impact of demographic change on European regions. Committee of the Regions, p.50-51, 87-93

3. Eatock, D. (2019). *Demographic outlook for the European Union 2019*. Members' Research Service, EPRS | European Parliamentary Research Service.
4. England, K., Azzopardi-Muscat, N. (2017). *Demographic trends and public health in Europe*. Oxford University Press.
5. European Commission. *What is the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing?*
6. Garcia Pereiro, T. (2015). *The Loss of Workforce Potential*. Population Europe.
7. Glørsen, E., Drăgulin, M., Hans, S., Kaucic, J., Schuh, B., Keringer, F., Celotti, P., (2016). *The impact of demographic change on European regions*. Committee of the Regions, p.50-51, 87-93.
8. Karakas, C. (2015). *Economic challenges and prospects of the refugee influx*. Members' Research Service, EPRS - European Parliamentary Research Service.
9. Lorant, K. (2005). *The demographic challenge in Europe*. European Parliament, Brussels.
10. Margaras, V. (2019) *Demographic trends in EU regions*. Members' Research Service, EPRS - European Parliamentary Research Service.
11. mediapool.bg. (2019). *Евростат: България е последна в ЕС по прираст на населението*.
12. PopulationPyramid.net: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100.
13. Владимирова, К. (2007). *Демографско развитие. Стратегии, политики и програми*. Университетско издателство „Стопанство“, УНСС, София.
14. Дамянов, Д. (2018). *Демографски предизвикателства пред европейските икономики в зората на четвъртата индустриална революция*. Университет за национално и световно стопанство (УНСС), София.

# Европа на различните групи – способ за интензификация на интеграцията или фрагментация на ЕС?

---

Роберта Гувеска

*„De facto, you have a multi-speed Europe. You look at the Schengen, you look at the euro zone, all this kind of cooperations, you have a multi-speed Europe.“*

Emmanuel Macron

## 1. Увод

Европейският проект и развитието му винаги са се определяли от мотивацията на държавите членки и тяхната инициатива за задълбочаване на интеграцията или обратното – отказ от предоставяне на определени чувствителни за тях области за уредба на ниво Европейски съюз (ЕС). Петте сценария за Европа на Европейската комисия на Жан-Клод Юнкер през 2017 г. очертават възможните пътища, по които ЕС би могъл да поеме, така че след излизането на Обединеното кралство 27-те държави членки да продължат да съществуват като Съюз в полза на гражданите.

За целта на това изследване ще обърнем внимание на третия сценарий – „тези, които искат да правят повече, правят повече“, при който ЕС-27 продължава да функционира както днес, но някои държави членки, които искат да правят повече, създават „коалиции на желаещите“ и работят заедно в специфични области на политиката. Тези области могат да обхващат политики като отбраната, вътрешната

сигурност, данъчното облагане и социалните въпроси.<sup>1</sup> Така, тези, които искат да правят повече, правят повече. В тази връзка въпросите, на които ще се обърне внимание в настоящия доклад, са:

- До каква степен са успешни вече създадените форми на засилено сътрудничество и с какво допринасят за европейския проект?
- Какво е отношението на страните от Централна и Източна Европа в контекста на „Европа на няколко скорости“ – стимул за развитие или ясно разграничение между ядро и периферия?
- Би ли спомогнал този сценарий за диференцирана интеграция за развитието на ЕС, или по-скоро би прокарал още по-ясно разграничение между ДЧ, така че едни от тях ще бъдат авангард, а други по-скоро от второстепенно значение при формиране на политиките в Европа?

В настоящото изследване ще бъде направен обобщен анализ на опитите за задълбочаване на интеграцията между група държави членки, които отговарят на определени условия. Ще се обърне особено внимание на това дали един такъв сценарий за „Европа на различните групи“ би действал в полза на конкурентоспособността на целия Съюз и най-вече на неговите граждани.

## **2. Историческа картина и правна уредба на засиленото сътрудничество**

В хода на разширяването на Европейската общност, след това на ЕС, вземането на решения става все по-трудно поради големия брой на държавите членки. Формулата за диференциация и възможност за някои държави да напредват в интеграционните си процеси по-бързо от други е формализирана с Договора от Амстердам (ДА), но на практика се използва и далеч преди това. Пример за такава диференцирана интеграция извън общностната рамка са сътрудничеството в рамките на страните от Бенелюкс, както и споразумението между страните от Шенгенското пространство. Договорът от Маастрихт за пръв път въвежда такъв диференциран подход в провеждането на общностните политики, които обаче оставя неформулирани условията и принципите на едно такова засилено сътрудничество. Двете хипотези, уредени в Договора от Маастрихт, са:

- Изграждането на икономически и паричен съюз, който преминава през три етапа, като *участието в третия етап е обусловено от*

---

<sup>1</sup> Бяла книга за Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г. Жан-Клод Юнкер - [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala\\_kniga\\_zh\\_bdeshteto\\_na\\_evropa\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_zh_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf)

*изпълнението на определени критерии и може да се реализира в различно време от отделните държави членки;*

- Протоколът относно социалната политика, който позволява *прилагането на по-интегрирана социална политика от част от държавите членки.*

Измененията от Договора от Амстердам, обаче, съдържат някои елементи, които затрудняват практическото използване на засиленото сътрудничество. Такъв елемент например е предоставеното право на вето по прекалено общо формулирани причини, както и изискването за кворум, прекалено голям за Съюз с повече от 15 държави членки. Приложното поле на засиленото сътрудничество според Договора от Амстердам е запазено за I и III стълб, а Общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС) е изключена от него.<sup>2</sup> По-късно с Договора от Лисабон (ДЛ) се въвеждат изменения в процедурата, като основната правна уредба се съдържа в чл. 20 ДЕС и чл. 326-334 ДФЕС и въвежда следното:

- засиленото сътрудничество се отнася до областите, непопадащи в изключителната компетентност на ЕС;
- засиленото сътрудничество не може да засяга вътрешния пазар, нито икономическото, социалното или териториалното сближаване;
- засиленото сътрудничество е крайно средство;
- минималният брой държави членки, необходим за постановяването на засилено сътрудничество съгласно ДФЕС е 9, независимо от броя на страните в ЕС;
- засиленото сътрудничество е отворено за всички държави членки при зачитане обаче на определени условия и изпълнението на дадени критерии за участие;
- разходите, произтичащи от засиленото сътрудничество, се поемат от участващите държави членки;
- решенията за засилено сътрудничество (освен в областта на ОВППС) се вземат от Съвета с квалифицирано мнозинство по предложение на Европейската комисия (ЕК) и след одобрение на Европейския парламент (ЕП), по инициатива на желаещите държави членки;
- в сферата на ОВППС искането на желаещите държави до Съвета се предоставя освен на ЕК, също и на Върховния представител, който дава становище относно съответствието на предвиде-

---

<sup>2</sup> Попова Ж. (2011). Право на Европейския съюз.

ното сътрудничество с ОВППС, докато ЕК дава становище отнoсно съответствието с другите политики на ЕС. Искането се изпраща само за сведения на ЕП, като решението се взема от Съвета с единодушие.<sup>3</sup>

Пример за засилено сътрудничество след влизане в сила на Договора от Лисабон е Решението на Съвета през 2010 г. за установяване на засилено сътрудничество между 14 държави членки (вкл. България) в областта на приложимия закон за развод и физическа раздяла. В резултат на това през декември 2010 г. е приет първият в историята на ЕС Регламент ЕС №1259/2010, т.нар. Регламент Рим III, за опростяване на процедурите по развод на съпрузи с различна националност.

На 30 март 2011 г. Съветът отново дава разрешение за провеждане на засилено сътрудничество, този път между 25 ДЧ (всички без Испания и Италия), във връзка със създаване на еднообразна защита чрез общ патент на ЕС. Основното постижение на Договора от Лисабон в тази област е, че след него формално може да има засилено сътрудничество в областта на ОВППС – чл. 329 ДФЕС.

### **3. Постижения и проблемни аспекти на вече създадените форми на засилено сътрудничество и техният принос към развитието на Европейския проект**

На първо място, разделението между страните в ЕС се откроява не само чрез участието само на някои от тях в Еврозоната и Шенгенското пространство, а и чрез визията им за бъдещето на ЕС – по-скоро междуправителствено сътрудничество или организация от федеративен тип. Не трябва да се забравя и началното равнище, в което се намира всяка страна при присъединяването си към Съюза. Така например, шестте страни основателки са по-склонни към задълбочаване на интеграцията, все пак Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) е била замислена като основата на една организация от федеративен тип, при която „обединението на Европа няма да стане изведнъж или според някакъв специален план. То ще бъде изградено чрез конкретни постижения, които първо създават чувство на солидарност.“<sup>4</sup>. Така замислени, Европейските общности са постигнали голям напредък в тази посока, но от друга страна, са далеч до федерална държава, причините за което са обект на отделно изследване. Въпреки това с всяко разширяване на ЕО/ЕС процесът на вземане

<sup>3</sup> Попова Ж. (2011). Право на Европейския съюз.

<sup>4</sup> Декларацията на Шуман, 9 май 1950 г. - [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_bg](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg)



на решения става все по-сложен и често дори невъзможен. Най-широко познатият случай е относно членството на Великобритания в ЕС, която въпреки че при създаването на ЕОВС остава извън Общността, се включва през 1973 г. Няколко години по-късно министър-председателят Маргарет Тачър договаря отстъпката в бюджета, с която страната се ползва до края на своето членство. Как това особено водене на политика на островната гържава обаче се съвместява със солидарността – ценност, заложена при създаването на ЕОВС? Според мнозина основният проблем на Европа винаги е бил това какъде се движи. Това поражда разделение – от една страна са радетелите на федерализма, а от друга – привържениците на „по-хлабавия съюз“, представляващ по-скоро общ пазар. Тези два примера са достатъчно красноречиви за това колко е трудно да се използва терминът „солидарност“, въпреки че именно той е в основата на ЕС и на неговите общи политики.

Когато се говори за особено членство в ЕС, не бива да се пропускат страни като Дания и Великобритания, например, които остават извън еврозоната чрез договорената opt-out клауза и са пореден пример за това как „тези, които искат да правят повече, го правят“, а другите не им пречат. Тези гържави членки обаче дават пример на присъединилите се след това страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), че ЕС е всичко друго, но не съюз на солидарност, което води към стремеж за отгаване на все по-малко суверенитет и преследване на все по-високи икономически придобивки. Проблемът обаче е, че за разлика от Великобритания и Дания това ги оставя трайно в периферията, т.е. все по-далеч от процеса на вземане на решения. Именно липсата на солидарност е причината за наличието на резерви у някои страни членки относно европейската интеграция, протичаща на „различни скорости“.

Реалността обаче е съвсем различна – Европа на различните групи е факт далеч преди Бялата книга на Европейската комисия от 2017 г. ЕС в течение на десетилетия се развива с различни темпове, не защото това е добро за едни или лошо за други гържави членки, а защото при липсата на интерес и мотивация от страна на всички гържави членки именно това е методът, който движи интеграцията напред. Регионални страни от ЦИЕ, например, виждат еврозоната като „клуб на богатите“ гържави, тя обаче поначало е резултат от желанието на страните да сблизят националните си политики в тази област, от една страна, а от друга – няма как да съществува каквато и да е организация от федерален принцип, каквато при своето създаване е била идеята за Европа, която да не е обвързана с обща валута. Еврото е много повече от средство за разплащане, то е принадлежност и средство за сблизяване на европейските икономики, а не на последно място и за пораждане на фактическа солидарност.

За целта на тази научна разработка следва да се разгледат обстоятелствата на възникване на по-особените модели на засилено сътрудничество – Бенелюкс, Северния съвет (по-конкретно съвместяването на членството на Швеция, Финландия и Дания заедно с това в ЕС), Шенгенското споразумение и икономическия и паричен съюз (ИПС), тъй като те са създадени преди формализирането на „засиленото сътрудничество“ в първичното право на ЕС, а до днес продължават своето съществуване.

За да бъде по-добре изяснено значението на икономическия съюз Бенелюкс, трябва да бъде разгледан от самото му създаване, тъй като именно той е използван като модел за създаването на трите европейски общности с икономическа насоченост – ЕОВС, Европейската икономическа общност (ЕИО) и ЕВРАТОМ. Трите държави – Белгия, Нидерландия и Люксембург, са тясно свързани галеч преди създаването на това обединение – имат близки културни, географски и социални връзки от стотици години. Географското им местоположение, обаче, се оказва изключително неблагоприятно през Първата и Втората световни войни. Така договорът за икономически съюз между страните от Бенелюкс се сключва през 1958 г., като главните му цели са продължаване и разширяване на сътрудничеството между страните.<sup>5</sup> Освен това се предвижда засилване на сътрудничеството на трите страни с други европейски държави и регионални структури. Основните теми, върху които се фокусира съюзът, са икономически съюз и вътрешен пазар, правосъдие и вътрешни работи и устойчиво развитие. Интересното при този икономически съюз е, че въпреки него и трите страни са основателки на по-голямата европейска наднационална организация – ЕОВС. През 2008 г. договорът за съюз на страните от Бенелюкс е подновен. Поради горепосочените причини Бенелюкс е добър пример за една регионална организация, съставена от страни със сходни цели и мотивирани да си сътрудничат усилено в определени области. Поради това, както и времето на създаването му, той се счита за прегвестник на европейското обединение, очертаващ рамките на компетенциите и институционалното устройство на Европейските общности.

На следващо място, не бива да се подминава още една значима международна организация, пример за засилено сътрудничество – Северният съвет. Членове на основаната през 1952 г. със седалище в Хелзинки организация са Дания, Финландия, Исландия, Норвегия и Швеция. Северният съвет организира и задълбочава сътрудничеството на северните страни. Той има успех при създаването на паспортен и митнически

---

<sup>5</sup> Walsh Jeremy M. (2008), *Benelux Economic Union - A new Role for the Twenty-First Century* p. 23-28.

съюз, както и на единен скандинавски пазар на работна сила, обаче по-тесните форми на сътрудничество, например целта за един Северен икономически съюз, се провалят. Създаденият през 1958 г. паспортен съюз е предшественик на съвременното Шенгенско споразумение, което води до значително облекчение в отношенията и развитието на отделните държави и до улесненото придвижване на техните граждани, а и е пример за това как държави, които желаят да правят повече, го правят.<sup>6</sup>

Шенгенското споразумение за премахване на граничния контрол на вътрешните граници и за единна визова система, подписано през 1985 година от десет европейски страни, сред които пет членуващи в Европейските общности – Белгия, Нидерландия, Люксембург, Франция и Федерална Република Германия, представлява също биг засилено сътрудничество, датиращо далеч преди нормативното регламентиране на понятието в правото на ЕС. Към момента би могло да се твърди, че „Шенген“ е част от основната европейска идентичност. Целта на шенгенското сътрудничество е да осигури защита на хората и тяхната собственост чрез намаляване на възможностите за злоупотреба с това право. Това включва засилено и ефективно сътрудничество между полицейските, митническите, съдебните органи и органите за контрол на външните граници на всички държави, членуващи в него, налагащо се поради премахването на вътрешните граници. В Шенгенското споразумение, обаче, отказват да участват някои държави от Европейските общности, като например Република Ирландия, както и Обединеното кралство, които решават да не премахват граничния контрол с другите страни от ЕС в Шенген, но да участват в частта от шенгенското споразумение, свързана с полицейското сътрудничество, включително шенгенската информационна система. Въпреки че отново е установено преди формализирането на „засилено сътрудничество“ в Договорите, страните, които искат да се присъединят към Шенгенското пространство, трябва да отговарят на определени критерии и условия:

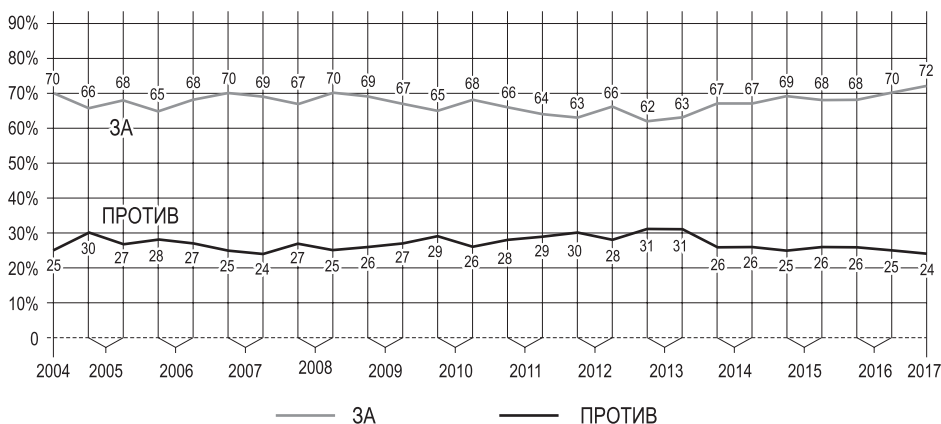
- страните трябва да поемат отговорност за контрола на външните граници на ЕС;
- те трябва да въведат общ набор от шенгенски правила като проверки на сухопътни, морски и въздушни граници, както и издаване на хармонизирани шенгенски визи;
- за да се гарантира висока степен на сигурност в Шенгенското пространство, страните трябва да сътрудничат с праворазда-

---

<sup>6</sup> The history of Nordic Council (<https://www.norden.org/en/information/history-nordic-council>) Jutila K., Tikkala T, (2009), The Nordic Council and the EU. Together or Apart? p.33-48.

вателните агенции в другите страни от Шенген и да ползват Шенгенската информационна система<sup>7</sup>.

Не на последно място трябва да споменем и вероятно най-осезаема форма на разделение на ЕС на групи – членуването само на някои държави членки в ИПС. Той е резултат от постепенната икономическа интеграция и е предназначен да подкрепя устойчивия икономически растеж и високата заетост чрез определянето и провеждането на подходяща икономическа и парична политика. Това включва три основни икономически дейности: а) изпълнение на парична политика с цел ценова стабилност; б) координиране на икономическите политики в държавите членки; в) гарантиране на безпроблемното функциониране на единния пазар.



**Обществената подкрепа за единната валута е постоянно висока в еврозоната**

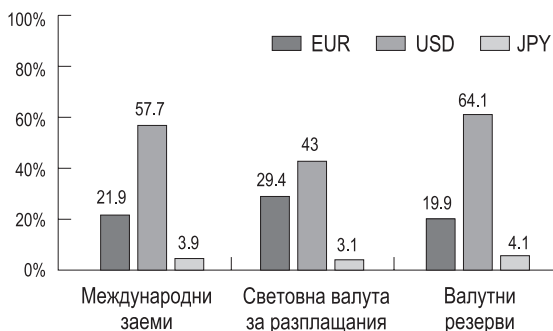
Източник: Европейска комисия и Евробарометър 2017 г.

Еврозоната е най-висшата форма на парична интеграция, която води и до по-тясна икономическа, фискална и финансова интеграция между държавите членки.<sup>8</sup> Първите два етапа на ИПС са завършени, а третият етап все още е в процес на изпълнение. Всички държави - членки на ЕС, трябва да се присъединят към този финален етап и следователно да приемат еврото (според член 119 от ДФЕС). Въпреки това някои държави членки все още не са изпълнили критериите за

<sup>7</sup> Бъдещето на Шенген и свободното движение в Европа (2018), <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/headlines/security/20180216STO98008/razshirivaneto-na-shenghen-i-svobodnoto-dvizhenie-v-evropa>

<sup>8</sup> Симеонов К. (2019), Еврозоната като висша степен на интеграция. Юбилеен сборник. 20 години катедра „Европеистика“.

конвергенция (т.нар. маастрихтски критерии) и се възползват от временна дерогация, докато бъдат в състояние да се присъединят към третия етап на ИПС. Освен това, Обединеното кралство (през периода на членството си в ЕС) и Дания, в рамките на т.нар. клауза за неучастие (opt-out) не са задължени да участват в третия етап на ИПС и следователно да приемат еврото. Независимо от това, към момента Дания си запазва възможността да прекрати това освобождаване от участие и да подаде заявление за присъединяване към третия етап на ИПС. Понастоящем 19 от 27-те държави членки вече са се присъединили към третия етап на ИПС и следователно тяхна еднина валута е еврото.



**Въпреки кризата в еврозоната, понастоящем еврото е считано за стабилна валута, заемаща втора по значимост позиция на световния пазар**

*Източник: Европейска централна банка, юни 2016 г.*

Това сътрудничество дава успешен пример как може да бъде задвижена и задълбочена европейската интеграция без участието на всички страни - членки на ЕС.

#### **4. Заключение и изводи - бъдещи възможности за засилено сътрудничество в рамките на ЕС - позитивни резултати и/или все по-голямо разделение на държавите членки?**

Разгледаните примери за успешно проведени форми на засилено сътрудничество, от една страна, са установени преди правното регламентиране на термина. От друга, включвайки определени страни, създават известно разделение между държавите членки, установявайки т.нар. „Европа на няколко скорости“, в която страните, които имат мотивация и капацитет да правят повече и да си сътрудничат в определени области, го правят, а останалите не възпрепятстват този

процес. Въпросът, обаче, е дали в бъдеще едно трайно установяване на формата на засилено сътрудничество би благоприятствало функционирането на ЕС, създавайки различни групи в Съюза, или по-скоро би създавало допълнителна фрагментация?

В заключение следва да се каже, че идеята за Европа на различните групи или различните скорости е доказано работещ метод за задвижване на европейския проект и за преодоляване на единодушието, необходимо при вземане на решения в определени области. Диференциацията в темповете на постигане на дадена цел на ЕС отстъпват по важност на това дали, въпреки скоростта на изпълнение, държавите членки все пак имат единна визия и посока за това как и доколко ще се задълбочава интеграцията. От друга страна, историята на Съюза показва, че различните скорости на развитие на интеграционните процеси водят началото си далеч преди уреждането им в Договорите. Въпреки че началната идея на Европейските общности е била всички държави членки да се подчиняват на едни и същи правила, да имат еднакви права и задължения и да участват едновременно в интеграционния процес, на практика са били допускани отклонения за ограничени периоди от време или за точно определени ситуации. Практиката досега показва, че е възможно дадена форма на сътрудничество (напр. Шенгенското споразумение) да бъде създадена извън рамките на ЕС и впоследствие, ако се окаже успешна, да бъде интегрирана, но без да включва всички държави.

В същото време „засиленото сътрудничество“ поражда опасности и създава условия за по-сложни взаимоотношения между участващите и неучастващите държави. Докато тази форма за задвижване напред на интеграционния процес е средство за постигане на целите на ЕС, а не самоцел, то това би имало по-скоро благоприятно отражение върху общностните политики. След Договора от Амстердам засиленото сътрудничество правно съществува като вариант и се използва, когато това се налага от обстоятелствата и когато съществува определен политически проект, като досега поводите са сравнително малко, а в бъдеще би могло да даде нов тласък за задълбочаване на европейската интеграция. Един пример за това е хипотезата за установяване на още по-близка връзка между държавите, членуващи в еврозоната, дори съюз от федеративен тип, обвързващ и сближаващ страните в нови области, което би спомогнало за по-доброто функциониране на ЕС и представянето му на световната сцена. Не трябва обаче да се забравя и едно важно следствие, което би могло да се породи от такова диференцирано напредване в интеграционните процеси, а именно фрагментацията, създаваща трайно разделение на т.нар. „ядро“ или „авангард“ в ЕС. Около ядрото се движат останалите държави членки, които обаче не само не са обвързани с останалите в определени области, но и не

могат да влияят пълноценно на интеграционните процеси. От това следва, че бъдещето на ЕС би могло да се определи от такава тясно свързана група страни, която обаче да е отворена за всички държави членки, покриващи определени условия, споделящи определени принципи и не на последно място – притежаващи мотивация и капацитет за по-задълбочено сътрудничество.

### **Използвана литература**

1. Бечев Д., Яйджиев И. (10/2016), *След Брекзит: България в Европа на няколко скорости*. Институт за Европейски политики.
2. *Доклад относно прилагането на разпоредбите на Договора относно засиленото сътрудничество* (2019), Европейски парламент. Комисия по конституционни въпроси.
3. Попова Ж. (2011), *Право на Европейския съюз*. ИК СИЕЛА.
4. *Шенген - ефекти за България. Анализ на вътрешнополитическите, регионалните и икономическите ефекти от предстоящото присъединяване на България към Шенгенското пространство* (2008), Институт „Отворено общество“.
5. Юнкер, Жан-Клод (2017), *Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, Европейска комисия.
6. Ayensa Tasio (10/2019), *The Future of the EU: A two-speed Europe?*, 89 Initiative.
7. Eurostat, *The EU in the world. General and regional statistics* (2018).
8. Gaynor, K.B., Karakitsos E. (1997), *Economic Convergence in a Multispeed Europe*. MACMILLAN PRESS LTD, p.24-38.
9. Kundera Jarosław Prof. dr hab., *The Future of EU: Towards a two Speed Europe*. (Volume XXII, Issue 3, 2019), European Research Studies Journal.
10. Panagiotarea Eleni Dr. (2017), *Careful What You Choose For: Is a Multi-Speed Europe Really the Answer to the EU's Problems?*

# Пътят на Румъния и България към еврозоната

---

Десислава Дюлгерова

*„Моята идея не е да искам от държавите членки извън еврозоната да се впуснат да се присъединяват към нея. Те трябва да изпълнят критериите, за да могат да се присъединят към еврозоната. Това няма да се промени. Обаче създаването на инструмент за присъединяване към еврозоната би подпомогнало тези, които желаят да се присъединят към нея.“*

Жан Клог Юнкер, председател на Европейската комисия, 14 септември 2017 г.

Еврото е най-голямото проявление на европейската интеграция. Единната валута обвързва по-тясно страните, приели я, като заздравява политическите и икономическите връзки помежду им и спомага за развитието на търговията, разширяването на пазарната конкуренция и развитието на икономиките. Днес то е официалната валутна единица в 19 от 27 страни в Европейския съюз. Сред останалите 7, все още търгуващи с националните си валути, са България и Румъния. Като страни - членки на Европейския съюз, те са задължени да приемат еврото след изпълнението на маастрихтските критерии.

Този доклад има за цел да проследи процесите на присъединяване към еврозоната и на двете страни, като анализира наличните факти и потърси отговор на въпроса какви са причините членството в еврозоната на двете балкански страни все още да не е осъществено.

За да влязат в еврозоната, държавите - членки на ЕС, трябва да покрият определени критерии, като целта на тази задача е да се избегнат рискове за икономиката както в самата страна, така и



във всички останали. При успешен резултат, определящ се чрез докладите на Европейската комисия и на Европейската централна банка, те изпълняват задължителната клауза от договора от Маастрихт, подписан през 1992 година, която гласи, че всички държави членки с изключение на Дания, трябва да приемат еврото. Критериите са разделени на два вида – икономически, които са четири на брой, и един правен, който представлява изискване за адаптация на националните закони към договорите.

Критериите за икономическа конвергенция са така обособени, че да може страната, кандидатстваща за членство в еврозоната, да добие необходимата стабилност, за да се справи с предизвикателствата на новия валутен режим. Те са ясно разписани в чл.140 от ДФЕС:

- В първия критерий се изискват стабилни и устойчиви публични финанси. „...това е видно от постигането на държавната бюджетна позиция, без прекомерен дефицит, по смисъла на чл.126, параграф 6.“<sup>1</sup>
- Във втория критерий е посочено изискването за стабилност на валутните курсове. Кандидатстващата страна трябва да участва най-малко 2 години във валутния механизъм ERM 2, като в този период няма съществена девалвация на националната валута спрямо еврото.
- Третият критерий гласи, че кандидатстващата държава в еврозоната трябва да има ниво на инфлация, ненадвишаващо с 1,5 процентни пункта – средното ниво на инфлация на трите държави в еврозоната с най-добри показатели.
- Четвъртият икономически критерий представлява изискването дългосрочният лихвен процент на съответната държава да не бъде по-висок от 2 процентни пункта над размера на държавите с най-добри показатели.

Изискването за адаптация на националните закони гласи, че държавите гарантират независимостта на своите централни банки, като това е внесено като изменение в техните национални законодателства, ако е необходимо. Също така уставите им трябва да са съвместими с уставите на Европейската централна банка и Европейската система на централните банки.

Процедурата по одобряване на страните-кандидатки за приемане в еврозоната е следната: Съветът на ЕС получава предложение от Комисията и препоръка от държавите - членки на еврозоната, които след разглеждане на докладите на ЕК и ЕЦБ оценяват постигнатия

---

<sup>1</sup> Договор за функциониране на Европейския съюз (2007), Лисабон - чл.140.

напредък от държавите кандидатки. След това Съветът се консултира с Европейския парламент, като в Европейския съвет, състоящ се от ръководителите на правителствата на държавите членки, се провеждат дискусии. Решението за приемане на държавите в еврозоната се взема с квалифицирано мнозинство, като при съгласие на повечето се отменя дерогацията по отношение на икономическия и паричен съюз.

С описването на условията и процедурите по пътя към еврозоната се цели с настоящото изследване да се очертаят пътят и трудностите, както и да се анализират сходните причини за отложено, засега, приемане на България и Румъния в ERM 2, а след това и в самата еврозона. Достатъчно основания, за да се прави такова сравнение между двете страни, дават следните факти:

- България и Румъния са две посткомунистически държави, намиращи се на Балканския полуостров. И двете принадлежат към източноевропейския културен свят, правещ ги в известна степен различни по начин на функциониране от западноевропейските страни.
- Общото между двете държави е единаквият път, по който вървят още от приемането им в ЕС през 2007 г. И за двете страни е взето решение да се прилага Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП), който да отбелязва и оценява постигнатия напредък в определени сфери. МСП представлява оценки и доклади на Комисията, изработвани на определен период от време, които оценяват напредъка на двете държави в области в сферата на правосъдието и вътрешните работи. Те се изготвят на база на непрекъснатите диалози между Комисията и властите на двете страни.

Очертаващите се препятствия пред България и Румъния по пътя към приемането им в еврозоната повдигат любопитни въпроси като:

1. Кои критерии не са изпълнени от България и Румъния досега?
2. На какъв етап се намират двете държави в преговорите за влизане в ERM 2 и в банковия съюз?
3. До каква степен гражданите на двете държави са информирани за и подкрепят влизането в еврозоната?

Ще направя скромни опит да отговоря на тези въпроси, като разгледам получените резултати за всяка от двете балкански страни поотделно досега.

Според Европейската комисия на база на изследванията за 2018 г. **Румъния** не изпълнява условията за влизане в еврозоната. От чети-

рите задължителни критерия единственият изпълнен дотогава е за устойчивостта на публичните финанси, който показва, че няма наличие на прекомерен дефицит. През 2015 г. номиналният дефицит от БВП е 0,8%. Впоследствие през 2016 г. нараства на 3% (което е максималната горна граница), а през 2017 г. става 2,9%. Причината за това значително нарастване е провежданата експанзивна и фискална политика на правителството, основана на намаление на косвените данъци и увеличение на заплатите в публичния сектор и на пенсиите. Въпреки това, поради факта, че през 2016 г. в Румъния е „констатирано значително отклонение от нейната средносрочна бюджетна цел“<sup>2</sup>, съответно е стартирана процедура за значително отклонение. След като правителството прилага неефективни мерки, през 2017 г. Комисията издава преработена препоръка за повторно стартиране на такава процедура от изискванията на Пакта за стабилност и растеж.

„Според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2018 г. номиналният дефицит ще се влоши до 3,4 % от БВП през 2018 г. и 3,8 % от БВП през 2019 г. при допускане, че няма да има промяна в провежданата политика.“<sup>3</sup>

Реалните резултати гласят, че „румънските органи запазват целта за номинален дефицит малко под 3% от БВП през 2018 г. По този начин не възнамеряват да предприемат действия по препоръката за стартиране на Процедура при значително отклонение.“<sup>4</sup> През 2019 година номиналният дефицит се увеличава до 4,4%. Това се случва след като на 10.10.2019 г. се осъществява вот на недоверие от 238 депутата към тогавашното правителство на социалдемократите. Новото правителство, дошло на власт на 4.11.2019 г., осъществява бюджетна ревизия, като планираният бюджетен дефицит от 2,76% от БВП се увеличава на вече посочения бюджет от 4,4%, като мотивите за това увеличение са отпускане на допълнителни средства на министерствата на труда, регионалното развитие, здравеопазването, финансите и бизнес средата.

Целта на новото правителство през 2020 г. е да намали номиналния дефицит до 3,6%, като постепенно се върне към изисквания от ЕК гържобен дефицит, не по-висок от 3%. Приоритет за румънското правителство в момента е вдигането на пенсиите с 40%, което е и причина за големите разлики в дефицита.

---

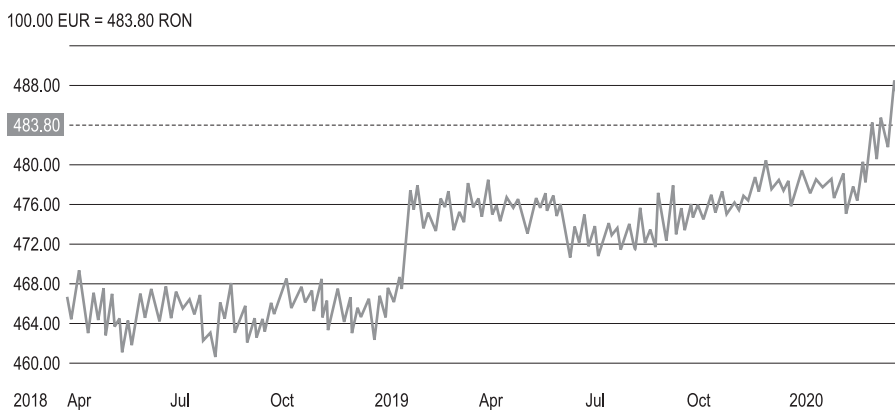
<sup>2</sup> Европейска комисия (2018). Доклад на Комисията за конвергенцията за 2018 г. до Европейския парламент и Съвета. Част за Румъния. Брюксел.

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Европейска комисия (2018), Доклад на Европейската комисия до Съвета по чл.11 параграф 2 от Регламент 1466/97.

Като извод може да се направи, че първият критерий за конвергенция е относително спазван до 2018 г. Миналата година, обаче, заради нововъведения Закон за увеличение на пенсиите и политическата криза в страната прогнозата на ЕК за увеличението на номиналния дефицит за 2018 г. излиза невярна, но за сметка на това за 2019 г. дефицитът е с 0,6% по-голям от предвидения от Комисията.

Румъния не изпълнява критерия за валутния курс според ЕК. Курсът на леята спрямо еврото до 2016 г. е стабилен, като след това, обаче, умерено започва да се обезценява. През двегодишния период преди оценката от 2018 г. леята се обезценява спрямо еврото с 4%. „Обменният курс достигна 4,63 RON/EUR в края на 2017 г. и продължи да се обезценява в началото на 2018 г. до 4,66 RON/EUR през март 2018 г.“<sup>5</sup>. Променящият се обменен курс на леята спрямо еврото до началото на 2020 г. е показан на фиг.1.



**Фиг. 1. Обменен курс лея/евро за периода до 01/2020 г.**

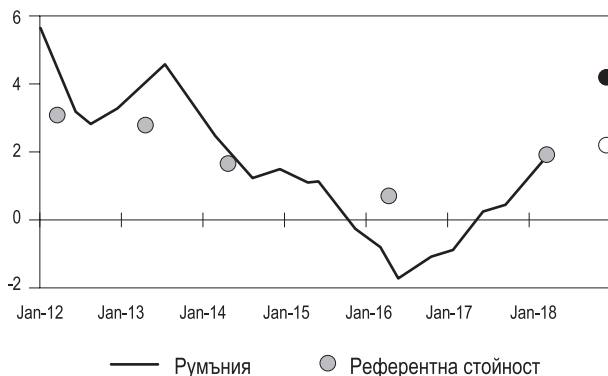
Източник: <https://www.mataf.net/bg/currency/converter-EUR-RON>

Румъния все още не е влязла в ERM 2, което я възпрепятства от приемането на еврото за минимум 2 години напред.

Относно критерият за инфлацията, Румъния отново не се справя. През май 2016 г. годишната инфлация в страната достига -3%, като за по-голямата част от годината инфлацията остава отрицателна (фиг.2). През първата половина на 2017 г. инфлацията прогресивно нараства, но поради намалението на акцизите върху горивата и поради допълнителното намаление на стандартната ставка на ДДС с един процентен пункт остава ниска. По-късно през годината поради растящите цени

<sup>5</sup> Европейска комисия (2018). Доклад на Комисията за конвергенцията за 2018 г. до Европейския парламент и Съвета. Част за Румъния. Брюксел.

на храните и отменянето на намалението на акцизите инфлацията нараства още повече, достигайки 2,6% през декември 2017 г.



**Фиг. 2. Изменение на инфлацията в Румъния за периода 2012 - 2018 г., в %.<sup>6</sup>**

Източник: Евростат, прогноза на службите на Комисията от пролетта на 2018 г.

Забележка: Точките за декември 2018 г. показват очакваната референтна стойност и средната инфлация в страната за 12 месеца.

„Според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2018 г. се предвижда годишната инфлация да нарасне до 4,2% през 2018 г., след което да намалее до 3,4% през 2019 г. при умерени равнища на инфлация на цените за енергията.“<sup>7</sup> Прогнозата на ЕК от доклада е изпълнена, като се има предвид, че през 2018 г. страните с най-ниска инфлация са, както следва: Кипър (-0,3%), Ирландия (-0,1%) и Португалия (0,3%). Така допустимата норма за инфлация на гържавите кандидат-членки за еврозоната става 1,46%. Данните за инфлацията в северната ни съседка показват за началото на 2018 г., че тя надвишава многократно нормата, като за януари 2018 г. инфлацията в страната е 3,4%, за февруари – 3,8%, и за март – 4%.<sup>8</sup> Годишното увеличение на цените достига 4,3%, като поставя Румъния на първо място по най-висока инфлация от страните в ЕС през 2018 г. За 2019 г. данните гласят, че инфлацията в Румъния е 4,0% при средна инфлация в ЕС 1,6% и в Еврозоната – 1,3%. За миналата година гържавите с най-ниска инфлация са Португалия (0,4%), Италия (0,5%) и Кипър (0,7%).

„Румъния не изпълнява критерия за конвергенция на дългосрочните лихвени проценти. Средният дългосрочен лихвен процент в Румъния през едногодишния период до март 2018 г. беше 4,1%, което е над референт-

<sup>6</sup> Европейска комисия (2018). Доклад на Комисията за конвергенцията за 2018 г. до Европейския парламент и Съвета. Част за Румъния. Брюксел.

<sup>7</sup> Европейска комисия (2018). Прогноза за годишната инфлация в Румъния. Manager News - <https://www.manager.bg/biznes/inflaciyata-v-rumniya-nadhvrl-i-5>

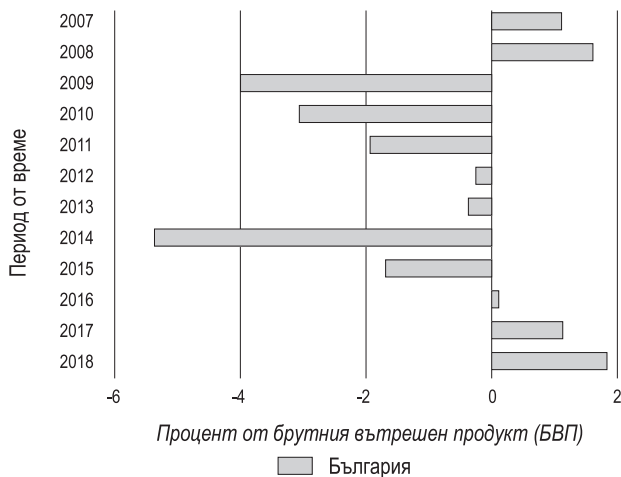
<sup>8</sup> Пак там.

ната стойност от 3,2%. Дългосрочните лихвени проценти постепенно намаляха до около 3% през октомври 2016 г., когато започнаха отново да нарастват. Те нарастват и към днешна дата, като в началото на 2018 г. достигнаха 4,5%.<sup>9</sup> Законодателството на Румъния не е напълно съвместимо със задължението да е гарантирано съответствие със законодателството на ЕС относно Закона за Румънската национална банка.

Според досегашния анализ Румъния показва, че има необходимост от по-задълбочена работа над критериите за конвергенция.

За **България** за разлика от Румъния често се говори, че е изпълнила всички критерии на конвергенцията. Тогава защо още не е влязла в ЕРМ 2? Анализът, който следва, цели да даде скромен, но ясен отговор на този въпрос.

България изпълнява непоколебимо критерия за конвергенция като нейният дефицит на бюджета от 2007 г. насам не е достигал горната граница от 3% от БВП, приета за сържавите от еврозоната. През последните години се наблюдава покачване на процентите на дефицита в бюджета, като за 2017 г. той е 1,1% от БВП, за 2018 г. респективно 1,8%, а за 2019 г. след спиране на проекти за модернизирани на българската армия, застрашаващи неговото значително покачване и излизане извън нормата, се запазва на малко над 2% (фиг.3).<sup>10</sup>



**Фиг. 3. Бюджетен дефицит в България, в % от БВП**

<sup>9</sup> Европейска комисия (2018). Доклад на Комисията за конвергенцията за 2018 г. до Европейския парламент и Съвета. Част за Румъния. Брюксел.

<sup>10</sup> Национален статистически институт (2018), Регионална статистика за показатели. Мониторинг. България и ЕС.

Относно критерия, свързан със стабилността на националната валута спрямо еврото, България го е изпълнила по презумпция. Левът е фиксиран спрямо еврото при курс 1,95583 лв. за евро от 23 години. През 1997 г. България въведе своя режим на паричен съвет, като в началото фиксира обменния курс на лева спрямо германската марка, а по-късно при появата на еврото спрямо него.

Когато през юни 2018 г. българското правителство взе решение да поеме по пътя към ERM 2, България изпълняваше всички критерии от Маастрихт. Това бе посочено в конвергентния доклад на ЕЦБ от май 2018 г. Но в него имаше специално предупреждение към страната ни, че в перспектива съществуват сериозни опасения за дългосрочната устойчивост на конвергенцията по отношение на инфлацията в България, като се вземе предвид и неотдавнашното увеличение на разходите за труд на единица продукция.

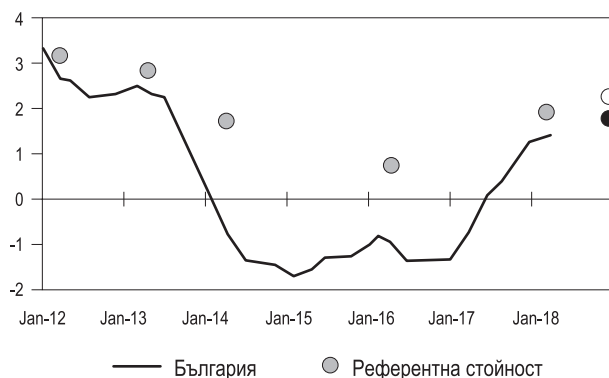
Какво означава за България това правило?

За да отговоря на този въпрос, ще анализирам публичните данни за годишната инфлация за 2018 г. на Евростат, след като разгледаме накратко ситуацията от предишни години.

В периода от средата на 2013 г. до началото на 2017 г. годишният темп на инфлация е отрицателен. Това се дължи на няколко фактора: намаление на административно регулираните цени, ниско вътрешно търсене, спад на цените на вносните стоки. Когато през май 2016 г. инфлацията достига до -0,5%, започва да нараства, като април 2017 г. достига 1,7%. В периода май – юни същата година леко спада, като през ноември достига 1,9%, което все още е в нормата.

Според Евростат годишната инфлация в България през 2018 година е 2,6%. В същото време трите държави - членки на еврозоната с най-ниска инфлация за 2018 г., са: Ирландия – с 0,7%, Гърция и Кипър – с 0,8%. Така средноаритметичната база за изчисление на маастрихтския критерий е 0,76%. Като прибавим към него определената нормативно надбавка от 1,5%, излиза, че за изпълнение на маастрихтския критерий максимално допустимата инфлация е 2,26%. А според Евростат в България тя е по-висока – 2,6%, или с други думи страната ни вече има проблем с изпълнението на критерий от Маастрихт (фиг.4).

Разбира се, при крайното си решение по кандидатурата на България Европейската централна банка ще вземе друг период за изчисление на годишната инфлация, при който крайният резултат да е по-благоприятен за нас, но този показател може да се окаже сериозен препъникамък.



**Фиг. 4. Изменение на инфлацията в България, в %**

*Източник: Евростат, прогноза на службите на Комисията от пролетта на 2018 г.*

*Забележка: Точките за декември 2018 г. показват очакваната референтна стойност и средната инфлация в страната за 12 месеца.*

Критерият за дългосрочния лихвен процент е изпълнен успешно от България. През януари 2016 г. дългосрочният лихвен процент е 2,4%, а през януари 2018 г. намалява до 0,9%. Средният дългосрочен лихвен процент в България през едногодишния период преди м. март 2018 г. е 1,4%, което е под референтната стойност от 3,2 %.

Допълнителните показатели, например изменението на резервите в чуждестранна валута и краткосрочните лихвени проценти са признак, че очакванията на инвеститорите по отношение на риска, свързан с България, остават благоприятни.

При проверката на ЕК, отразена в доклада за изпълнение на критериите за конвергенция през 2018 г. е направен изводът, че българското законодателство, по-конкретно законът за Българската народна банка, не е напълно съвместимо със задълженията, посочени в чл.131 от ДФЕС. Поради тази несъвместимост и други слабости като частичната зависимост на БНБ от държавата, забраната за парично финансиране и трудността на държавата да тръгне по пътя към осъществяване необходимите стъпки за интеграцията към Европейската система на централните банки, посочени в чл.127, параграф 2 от ДФЕС, към 2018 г. България не изпълнява критерия за пълната адаптация на националните закони към европейските изисквания.

На 25.01.2020 г. депутатите в Народното събрание внесоха промени в Закона за Българската народна банка, с които се обезпечават прилагането на европейските актове във връзка с процеса по приемането на



страната ни в ERM 2.<sup>11</sup> При това, България се съгласява да влезе в механизма при изричното условие, че се запази сегашният курс 1.95583 лв. за евро. Мнението на мнозинството икономисти е, че при подгържана както досегашната консервативна фискална политика от правителството, няма да има флукутации и страната ни ще успее да влезе ERM 2 с посочения досега валутен курс.

Като резултат излиза, че привидното изпълнение от България на критериите от Маастрихт всъщност не е съвсем така. Въпреки добрите си резултати до момента България показва нестабилност и несигурност в някои сфери. Проблемът се корени най-вече в невъзможността за изпълнение на третия критерий, а именно – влизането на страната в ERM 2, както и в банковия съюз. Отговор на въпроса защо това е така, ще се опитам да дам с анализ на процеса за присъединяване, започнат през 2018 г.

ERM 2 и банковият съюз представляват механизми, първият от които е механизъм на обменните курсове, а вторият – система за банков надзор и реструктуриране, която работи на базата на действащи в ЕС правила. Тази система се състои от 3 основни градивни елемента, а именно единен правилник, единен надзорен механизъм и единен механизъм за реструктуриране. За основна задача банковият съюз си е поставил гарантиране на сигурността на банките и предотвратяване на ситуации, при които се използват парите на данъкоплатците за спасяване на обявени в несъстоятелност банки. Тъй като държавите извън еврозоната не могат да участват в Управителния съвет на ЕЦБ, дори и да се присъединят към банковия съюз, е създаден специален Надзорен съвет, учреден в регламента за Единния надзорен механизъм, чиято цел е да даде възможност за участие на държавите извън еврозоната. Надзорният съвет само подготвя и представя проектите на Управителния съвет, който взема крайното решение.<sup>12</sup> Всяка държава в ЕС, с изключение на Дания, е задължена да приеме еврото чрез договора от Маастрихт, респективно и влизането в ERM 2. Членството в банковия съюз е задължително за държавите – членки на еврозоната, и по желание за все още неприелите еврото.<sup>13</sup> Следва да бъде представен кратък анализ на българското кандидатстване в ERM 2 и последиците от него.

На 29 юни 2018 г. българският финансов министър и директорът на БНБ подписват писмо, впоследствие изпратено до Брюксел на 3 юли 2018 г., в което българските власти изявяват своята готовност и желание за присъединяване към ERM 2 и банковия съюз едновременно.

---

<sup>11</sup> Пейчева Р., Investor.bg (2020), Поправка в чл.29 от Закона за БНБ.

<sup>12</sup> Симеонов, К. (2018), „Икономически и парични съюзи - теории и практика“.

<sup>13</sup> Европейски съвет, Съвет на Европейския съюз - официален сайт. Политики. Банков съюз - <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/banking-union/>

В писмото се посочват точки, изясняващи готовността за поемане на нови предварителни ангажименти в политическата сфера, които ще послужат за плавен преход към механизма за обменните курсове.<sup>14</sup> 10 дни по-късно Еврогрупата, представляваща неформален орган, съставен от министри от еврозоната, представя изявление<sup>15</sup>, в което приветства намеренията на българските власти и потвърждава очакване за заявление на българската държава за тясно сътрудничество с Европейската централна банка.

Заявлението е подадено на 18 юли 2018 г., а не след дълго – на 22 август същата година българското правителство представя план за действие<sup>16</sup>, включващ въвеждането на мерки, необходими за присъединяването на България към ERM 2 и банковия съюз. Той се състои от 7 точки, отразяващи поставените цели, като първоначалният срок за тяхното изпълнение е 1 година.

Първата цел представлява влизане в тясно сътрудничество с ЕЦБ и провеждане на изменения в законодателната рамка, включително и по отношение на правомощията на ЕЦБ по време на периода на тясно сътрудничество.

Следващата цел изисква въвеждането на макропродуцентален надзор. Органите, осъществяващи този надзор, следят финансовата система и откриват рискове и слабости. Възможно е въвеждането на политики, ограничаващи опасността от рискове, които могат да засегнат по-широко финансовата система.

Третата цел е укрепване на рамката за надзор в небанковия финансов център, последвана от целите за подобряване на рамката по несъстоятелността, засилване на рамката по борбата с „изпирането“ на пари, модернизирани на рамката за управление на държавните предприятия в съответствие с добрите международни практики и приемане на закон за ратификация на споразумението.

За едногодишния период България прави редица законодателни промени, а Европейската централна банка проверява шест български банки.<sup>17</sup> На 11 юли 2019 г. министърът на финансите заявява, че България е изпълнила почти всички поети ангажименти за влизане в ERM 2, като

---

<sup>14</sup> Министерство на финансите и БНБ. Официално писмо „Пътят на България към участието ѝ в ERM 2“, <https://www.consilium.europa.eu/media/36125/st11119-en18.pdf>

<sup>15</sup> Изявление на Еврогрупата относно писмото „Пътят на България към еврозоната“, <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/07/12/statement-on-bulgaria-s-path-towards-erm-ii-participation/>

<sup>16</sup> План за действие на българското правителство за влизане в ERM 2, [https://www.minfin.bg/upload/42895/ERM%20new%202.12\\_BG.pdf](https://www.minfin.bg/upload/42895/ERM%20new%202.12_BG.pdf)

<sup>17</sup> Европейска централна банка. Банков надзор. Резултати от стрес тестовете на 6 български банки, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190726~1b474e3467.bg.html>

остава само приемането на закона за публичните предприятия.<sup>18</sup> От страна на ЕЦБ, обаче, е установен капиталов недостиг на две банки при стрес тестовете.<sup>19</sup> Необходимо е засилване на капиталовите им буфери, отнемащо повече време, което прави срокът за готовност за влизане в двата механизма – юли месец 2019 г. – неизпълним. Според ръководителя на Европейския съвет по банково преструктуриране за България очакванията за присъединяване към банковия съюз са насочени към първото – второто тримесечие на 2020 г. Това присъединяване трябва да се случи най-късно с влизането на страната в ЕRM 2, за да може банковата система на България да бъде под строг мониторинг с цел избягване на рискове за икономиките на държавите от еврозоната. Членството в механизма за надзор също така е шанс за осигуряване на стабилността на българската банкова система.<sup>20</sup>

Ситуацията с Румъния е далеч по-различна от тази с България. Разликата между двете съседни страни е, че България има валутен борд, представляващ система, при която дадена парична единица е обменяема при фиксиран валутен курс спрямо друга парична единица (лев/евро). Румъния, от друга страна, е запазила своята монетарна независимост, което означава, че националната ѝ валута не е фиксирана спрямо еврото. Следователно колебливостта във валутния курс румънска лея/евро прави уязвима румънската икономика в сегашното ѝ състояние при влизането ѝ в ЕRM 2. За румънското икономическо ръководство е важно страната да има стабилна икономика и доходи, позволяващи ѝ да оцелее в един валутен съюз със страните от Западна Европа. За да се осъществи това не само формално при изпълнение на критериите от Маастрихт, а и на практика, е необходимо румънските граждани да достигнат и надхвърлят 70% от европейското ниво по показателя БВП на глава от населението по паритет на покупателната способност.<sup>21</sup> Въпреки че през 2018 г. Румъния достига 71% от европейското ниво по паритет на покупателната способност<sup>22</sup>, страната среща други трудности, пораждащи нестабилност, като високо и бързо променящите се нива на инфлация в страната, което поставя в риск стабилността на публичните финанси.

<sup>18</sup> Медийно изявление на българския финансов министър Вл. Горанов, [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2019/07/11/3937268\\_finansovoto\\_ministerstvo\\_otchita\\_kato\\_izpulneni\\_pochti/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2019/07/11/3937268_finansovoto_ministerstvo_otchita_kato_izpulneni_pochti/)

<sup>19</sup> Европейска централна банка. Банков надзор. Резултати от стрес тестовете на 6 български банки, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190726~1b474e3467.bg.html>

<sup>20</sup> Социологическо проучване за държавите - членки на ЕС извън еврозоната; Евробарометър (2019), [https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07_en)

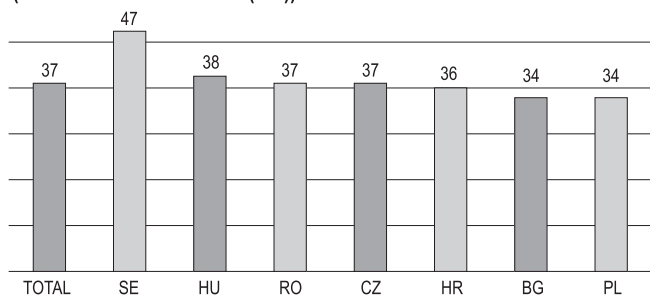
<sup>21</sup> Статия относно румънската монетарна независимост, <https://baricada.org/2018/10/26/south-east-europe-euro/>

<sup>22</sup> Информация за паритета на покупателната способност по БВП на глава от населението в Румъния, <https://www.dnes.bg/eu/2019/12/13/pak-sme-nai-bedni-v-es-pokupatelnata-ni-sposobnost-56.432898?fbclid=IwAR0Z9irjDVKD04A4uQl6kfec-qhWWqz33KmoH1Gb6Kgk9u002lmksy13sE0>

Съществен фактор, дефиниращ готовността на дадена държава да стане членка на еврозоната, е гражданската позиция в страната. Важно е да се отбележи доколко са информирани гражданите на Румъния и България за еврото, какво е тяхното мнение за влиянието му в държавите в еврозоната и как приемат идеята за смяна на националната валута с общоевропейската?

За проучването са използвани данни на достоверния европейски източник Евробарометър от месец април 2019 г.<sup>23</sup> При запитване на населението на държавите, все още търгуващи с националните си валути, колко всъщност са държавите - членки на еврозоната, и при дадени 4 възможни отговора, 37% от запитаните румънски граждани дават верен отговор. Това е рязък и положителен скок в резултатите в сравнение с изследването от 2018 г., когато само 25% от участващите в изследването са правилно информирани. Българските граждани застават на последно място в класацията, заедно с поляците, като за двете държави са отчетени 34% правилни отговори от запитаните.

**Q4a** According to you, how many EU countries have already introduced the euro? (% - CORRECT ANSWERS ('19'))

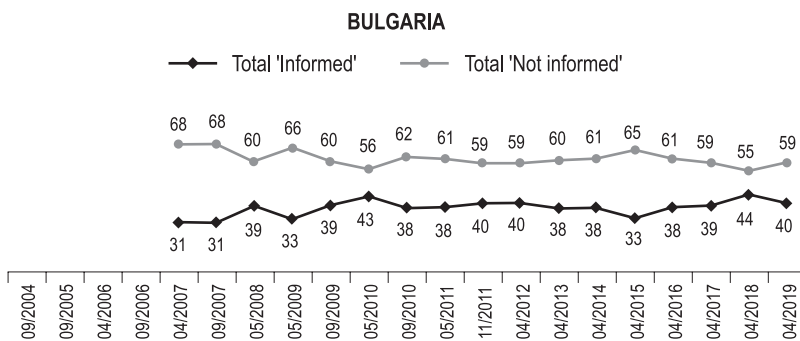


**Фиг.5. Резултати от социологическо изследване на Евробарометър от април 2019 г.**

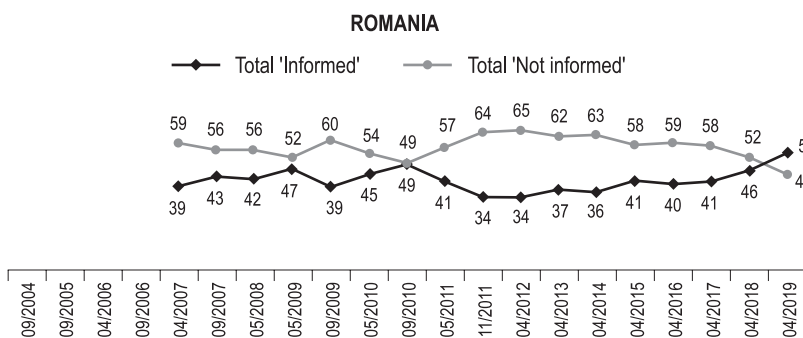
Проучването показва доколко гражданите на съответната държава – кандидат-членка за еврозоната, са информирани за еврото и промените, които ще настъпят с приемането му. По последни данни от април 2019 г. в българския случай е отчетено, че 59 на 100 от българите все още не се чувстват достатъчно информирани. Резултатът отразява по-голям спад на информираността от предходната 2018 г.

В румънския случай нещата са по-оптимистични – при последното изследване на Европейската комисия има рязък скок в информираността на румънските граждани, отчетен с 54 на 100 от населението, различаващ се грастично от резултатите от 2018 г.

<sup>23</sup> Социологическо проучване за държавите - членки на ЕС извън еврозоната; Евробарометър (2019), [https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07_en)

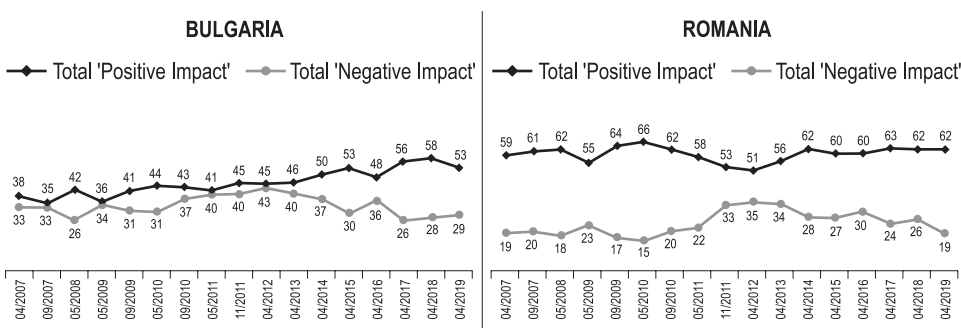


**Фиг.6. Резултати от социологическо проучване на Евробарометър за България - април 2019 г.**



**Фиг.7. Резултат от проучване на Евробарометър за Румъния - април 2019 г.**

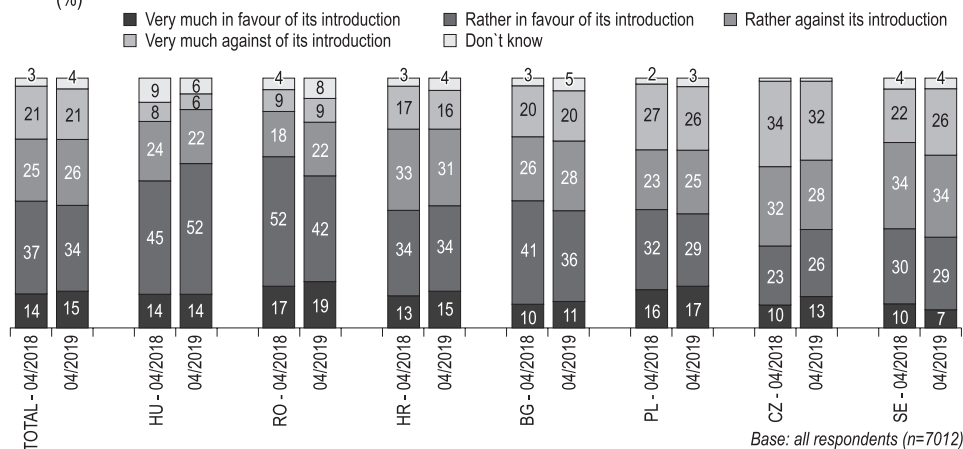
На въпроса „Мислите ли, че евроото има позитивно или негативно въздействие върху държавите, които вече са го приели?“ мнозинството от отговорилите граждани във всички държави дават положителен отговор. В България 53 на 100 подкрепят тази тенденция, а в Румъния резултатът е още по-оптимистичен с 62 на 100.



**Фиг.8. Резултати от социологическо проучване на Евробарометър - април 2019 г.**

На фиг.9 са представени данни към април 2019 г. за социологическото проучване на Европейската комисия, което поставя въпроса дали участващите в изследването са „за“ или „против“ въвеждането на еврото в техните страни. Посочени са пет възможни отговора – „много за“, „много против“, „по-скоро за“, „по-скоро против“ и „не знам“. В България мнозинството от 48% от запитаните са дали негативен отговор, което изменя статистиката от 2018 г., в която се наблюдава по-оптимистичен резултат. Румънските граждани, от груга страна, с леко отклонение от данните през 2018 г., запазват оптимистичната си нагласа спрямо приемането еврото с мнозинство от 61% „за“.

Q11 Generally speaking, are you personally more in favour or against the idea of introducing the euro in (OUR COUNTRY)? (%)



Фиг.9. Резултати от социологическо проучване на ЕК април 2019 г.

Причина за сравнението на двете страни се корени в общия път, по който са поели още с влизането си в ЕС през 2007 г., което ги поставя в еднаква стартова позиция за по-нататъшното им развитие. Сходното в българския и румънския случай е, че правителствата и на двете държави работят усилено в посока тяхното влизане в еврозоната. И двете страни имат напредък, който ги приближава към желаната цел. Общият проблем и за двете обаче е прибързаността, с която подхождат към приемането на еврото. Периодът за адаптация на всяка страна е различен, заради което няма и краен срок за влизането на страните в еврозоната, макар и то да е задължително. Хармонизацията на законодателствата с изискуемите от ЕС нови реформи е труден процес, който налага големи промени в начина на работа на администрацията. В процеса на изпълнение на маастрихтските критерии и Румъния, и България се сблъскват с нови препятствия, свързани със способността на техните правителства и икономики да се адаптират успешно към западния свят, поради липсата на стабилност. Докато България се сблъсква с недостиг на капитали при стрес

местове на банките, Румъния среща трудности с нивата на инфлация и стабилността на публичните финанси. Анализът доказва, че поради липсата на траен резултат при изпълнението на критериите и от двете страни и възникването на нови непредвидени ситуации по пътя към еврозоната, тяхното членство в ЕРМ 2 и банковия съюз все още не е факт. Въпреки това властите на двете страни продължават да работят усилено с европейските органи в името на един успешен и завършен преход в близко бъдеще.

### **Използвана литература:**

1. Договор за функциониране на Европейския съюз (2007). Лисабон, чл.140.
2. Европейска комисия (2018). Доклад на Комисията за конвергенцията за 2018 г. до Европейския парламент и Съвета. Част за Румъния. Брюксел.
3. Европейска комисия (2018), Доклад на Европейската комисия до Съвета по чл.11 параграф 2 от Регламент 1466/97.
4. Европейска комисия (2018). Прогноза за годишната инфлация в Румъния. Manager News - <https://www.manager.bg/biznes/inflaciyata-v-rumniya-nadhvrl-5>
5. Договор за функциониране на Европейския съюз (2007), Лисабон - чл.131.
6. Национален статистически институт (2018) Регионална статистика за показатели. Мониторинг. България и ЕС.
7. Пейчева Р., Investor.bg (2020), Поправка в чл.29 от Закона за БНБ.
8. Симеонов, К. (2018), „Икономически и парични съюзи - теории и практика“.
9. Европейски съвет, Съвет на Европейския съюз - официален сайт. Политики. Банков Съюз. - <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/banking-union/>
10. Министерство на финансите и БНБ. Официално писмо „Пътят на България към участието ѝ в ЕРМ 2“, <https://www.consilium.europa.eu/media/36125/st11119-en18.pdf>
11. Изявление на Еврогрупата относно писмото „Пътят на България към еврозоната“, <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/07/12/statement-on-bulgaria-s-path-towards-erm-ii-participation/>
12. План за действие на българското правителство за влизане в ЕРМ 2, [https://www.minfin.bg/upload/42895/ERM%20new%202.12\\_BG.pdf](https://www.minfin.bg/upload/42895/ERM%20new%202.12_BG.pdf)
13. Медийно изявление на българския финансов министър Вл. Горанов, [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2019/07/11/3937268\\_finansovoto\\_ministerstvo\\_otchita\\_kato\\_izpulneni\\_pochti/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2019/07/11/3937268_finansovoto_ministerstvo_otchita_kato_izpulneni_pochti/)
14. Европейска централна банка. Банков надзор. Резултати от стрес тестовете на 6 български банки, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190726~1b474e3467.bg.html>

15. Статия относно румънската монетарна независимост, <https://baricada.org/2018/10/26/south-east-europe-euro/>
16. Информация за паритета на покупателна способност по БВП на глава от населението в Румъния, <https://www.dnes.bg/eu/2019/12/13/pak-sme-nai-bedni-v-es-rokupatelnata-ni-sposobnost-56.432898?fbclid=IwAR0Z9irjDWKD04A4uQl6kfec-qhWVqz33KmoH1Gb6Kgk9u002lmksy13sE0>
17. Социологическо проучване за държавите - членки на ЕС извън еврозоната; Евробарометър (2019), [https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-479-2019-jun-07_en)



СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

---

**Дневният ред на  
европейските граждани -  
„#EUactive!“**

---

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

София, 2020 г.

ISBN: 978-954-8702-51-5

**MINERVA**

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА  
02 / 971 00 09

