



Софийски университет
"Св. Климент Охридски" и
Фондация "Ханс Зайдел"



Европейският съюз - **нов старт?**



София, 2015 г.

**Доклади от международната конференция на
катедра "Европеистика", СУ "Св. Климент Охридски"**

Доклади от втората международната конференция
на Катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ - НОВ СТАРТ?

май 2015 г.



Reports from the Second International Conference
of the European Studies Department, Faculty of Philosophy at Sofia
University „St. Kliment Ohridski“

THE EUROPEAN UNION - A NEW START?

May 2015

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

Sofia University „St. Kliment Ohridski“
and „Hanns Seidel“ Foundation

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова

доц. д-р Теодора Калейнска

доц. д-р Мария Стойчева

доц. д-р Калоян Симеонов

Съдържание:

Предговор	5
-----------------	---

Раздел първи.

Европейският съюз - нов старт или рестартиране на познати предизвикателства?

Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - два неочаквано различни подхода <i>Доц. д-р Калоян Симеонов</i>	9
Икономиката на Европейския съюз в контекста на изпълнението на стратегия „Европа 2020“ <i>Доц. д-р Емилия Георгиева</i>	25
Планът за инвестиции за Европа: предпоставка за стимулиране на инвестиционната активност в ЕС в следкризисния период (2015 - 2020 г.) <i>Доц. д-р Светла Бонева</i>	34
Opportunities to enhance the economic potential of Bulgaria under the European Structural Funds <i>Iskra Christova-Balkanska Prof. Dr</i>	47
Програмата за количествени улеснения и новият подход на Европейската централна банка към паричните стимули <i>Гл. ас. д-р Силвия Кирова</i>	61
Краткият живот на една директива: Директивата за запазване на трафични данни и защитата на личния живот в електронните комуникации <i>Проф. д-р Нели Огнянова</i>	70
Проблеми с прилагането на Регламент (ЕО) №1907/2006 (REACH): Смяна на изключителния представител <i>Инж. Венелин Маринов, доц. д-р Богдан Стоянов</i>	82
Новият социален диалог в контекста на стратегия „Европа 2020“ <i>Доц. д-р Теодора Калейнска</i>	88

Новият председател на Европейския съвет - приемственост или желание за промяна? <i>Д-р Гергана Радојикова</i>	96
---	----

Beyond EU's new transparency policy <i>Lecturer Dr. Miruna Andreea Balosin</i>	104
---	-----

Възможна ли е демой-крацията в Европейския съюз? Институционални траектории след Договора от Лисабон <i>Гл. ас. д-р Вихър Георгиев</i>	111
--	-----

Раздел втори.

Културни и идентичностни предизвикателства пред ЕС

Managing Diversity in the EU: From 9/11 to Charlie Hebdo <i>Ayhan Kaya, Jean Monnet Chair</i>	123
--	-----

Как се възприема ЕС през призмата на регионалната политика? <i>Доц. д-р Мария Стойчева, доц. д-р Стелиян Димитров</i>	133
--	-----

EU Media Policies in the Context of Cultural Identity <i>Prof. Jasna Bacovska Nedikj, Ph.D.</i> <i>Ljubinka Andonovska, Ph.D. Candidate</i>	144
---	-----

Let's talk about Europe! EU topics in continuous teacher education <i>Assist. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD</i>	154
--	-----

Раздел трети.

Разширяване, добросъседство, асоцииране - приоритетни ли са те днес за ЕС?

Public opinion and EU accession - basic in political rhetoric <i>Jovan Andonovski, PhD</i>	165
---	-----

The EU Enlargement Policy in the Polish political discourse after 2004 <i>Magdalena Góra and Natasza Styczyńska</i>	182
--	-----

Раздел четвърти.

Професионална реализация на студентите по евронеистика в СУ „Св. Климент Охридски“

Анализ на работодателските организации, осигуряващи възможности за провеждане на задължителни стажове за студентите от катедра „Евронеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“ <i>Кристина Фердинандова</i>	193
---	-----

Предговор

Настоящият сборник обединява докладите от международната конференция на катедра „Европеистика“ към Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, която бе организирана със съдействието и подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“ на 20-21 май 2015 г. в София. Това е втората международна конференция, която се организира съвместно от катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“. Първата бе организирана през май 2014 г. под заглавието „Европейският съюз на кръстопът“.

Конференцията „Европейският съюз - нов старт?“ се проведе дни след поредното честване в България на Деня на Европа на 9 май и предостави възможност за обсъждане на актуални и значими за Европейския съюз и България въпроси. Има ли нов старт в Европейския съюз, или наблюдаваме рестартиране на познати предизвикателства; какви са културните и идентичностни предизвикателства пред ЕС; приоритетни ли са днес за ЕС процесите на разширяване, добросъседство, асоцииране - това са само част от въпросите, на които докладите от втората международна конференция се опитват да отговорят. Важен аспект в обсъжданията по време на конференцията бе също така и професионалната реализация на студентите от специалност „Европеистика“ в СУ „Св. Климент Охридски“.

Участници в конференцията бяха автори от СУ „Св. Климент Охридски“, Университета за национално и световно стопанство, Българската академия на науките, университети от Велико Търново и Варна. Международното участие в конференцията бе от преподаватели в университети от Румъния, Турция, Полша и Република Македония. Активно участие в конференцията, в т.ч. и с цел обсъждане на професионалната реализация на студентите от специалност „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“, взеха представители на Дипломатическия институт към Министерство на външните работи, Представителството на Европейската комисия в България и Информационния център на Европейския съюз, Института за икономическа политика, Фондация „Европейски институт“ и други.

Конференцията е поредната проява в резултат на успешното сътрудничество с Фондация „Ханс Зайдел“ и беше проведена със съдействието на Представителството на Европейската комисия в България.

Приятно четене!

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

Европейският съюз -
нов старт или
рестартиране
на познати
предизвикателства?

БАНКОВИЯТ СЪЮЗ И СЪЮЗЪТ НА КАПИТАЛОВИТЕ ПАЗАРИ - ДВА НЕОЧАКВАНО РАЗЛИЧНИ ПОДХОДА

Доц. д-р Калоян Симеонов

*Категра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“*

1. Увод

След обявяването на целта за създаването на съюз на капиталовите пазари в ЕС, някои първоначални очаквания бяха насочени към пълно припокриване с модела на банковия съюз. На практика обаче, съюзът на капиталовите пазари стартира с много по-различна архитектура от тази на банковия съюз. Въпреки че има някои общи черти между тях, различията между двата съюза са неочаквано много и те засягат някои от техните основни характеристики.

Основната разлика между двата съюза е, че банковият съюз е конструиран основно за държавите - членки от еврозоната, с възможност за участие и на държави членки извън еврозоната, които са установили т.нар. тясно сътрудничество с Европейската централна банка (ЕЦБ), т.е. обхватът на банковия съюз е „еврозоната +“. Съюзът на капиталовите пазари от самото начало започва да се изгражда за целия вътрешен пазар на ЕС, който понастоящем е съставен от 28 държави членки (т.е. за ЕС-28). В банковия съюз се засилват централизираните функции на съществуващи европейски институции като ЕЦБ или се създават нови агенции като Единния съвет по реструктуриране. В съюза на капиталовите пазари поне на този етап не се наблюдава подобна степен на централизиране на надзора на ниво ЕС.

Първопричините и някои от основните задачи на двата съюза също се различават съществено. Докато банковият съюз имаше за цел да се реагира непосредствено на резултатите от световната икономическа и финансова криза върху банковия сектор и бе ориентиран към възстановяване на финансовата стабилност, то съюзът на капиталовите пазари има за цел да се приеме посткризисен дневен ред за небанковия финансов сектор. Той има за задача не само да запази, но и да награди съхраняването на

финансовата стабилност, като успоредно с това стимулира финансирането на икономиката и насърчи икономическия растеж и откриването на нови работни места.

Следва да се обърне внимание на някои съществени различия между финансовата система на ЕС и тази на САЩ. Докато финансовата система в ЕС е в значителна степен доминирана от банковия сектор, то в САЩ секторът на капиталовите пазари има много по-голяма роля. Около 70% от финансирането на икономиката на САЩ идва чрез финансовото посредничество на капиталовите пазари, а останалото от банковия сектор. В ЕС се наблюдава точно обратната тенденция, като финансовата система на Съюза е силно доминирана от банковия сектор.¹ Американската икономика успя по-бързо да излезе от глобалната икономическа и финансова криза, която започна през 2007-2008 г., именно благодарение на по-гъвкавите си и по-лесно приспособими капиталови пазари. В ЕС фокусът бе основно върху създаването на нови изисквания и буфери за банките, което допълнително намали възможността на банковите институции да финансират реалната икономика.

Според оценки на самата Европейска комисия, докато през 2013 г. капитализацията на пазара на ценни книжа в САЩ се е равнявала на 138% от БВП, то през същата година този показател за ЕС е бил едва 64,5% от БВП. Ситуацията в сегмента на рисковото финансиране и финансирането на стартиращи компании е още по-тревожна. Мащабът на този пазар в САЩ, изразен чрез размера на инвестираните суми в рискови дейности и стартиращ бизнес, е пет пъти по-голям от този в ЕС. Отново според оценки на Европейската комисия, ако пазарът на рисково инвестиране и финансиране на стартиращи компании в ЕС бе толкова голям и развит, колкото в САЩ, в периода 2008-2013 г. в ЕС щяха да бъдат налице допълнителни 90 млрд. евро, които да финансират дейността на компаниите в Съюза.²

Банковият и небанковият финансов сектор в ЕС се характеризират понастоящем с различни мащаби. Независимо че и двата сектора имат за основна задача да осъществяват финансово посредничество за реалната икономика и че те си сътрудничат за този приоритет, на практика тези сектори се конкурират в известна степен във вътрешния пазар на ЕС и имат някои съществени различия между тях. Това обуславя и сравнително различните подходи при изграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари.

Настоящият анализ има за задача да очертае основните различия между банковия съюз и съюза на капиталовите пазари в ЕС. Направен е кратък

¹ André Sapir and Guntram B. Wolff (2013), „The neglected side of banking union: reshaping Europe's financial system“, note for the informal ECOFIN 13/14 September 2013 in Vilnius, Bruegel paper.

² За повече информация виж: European Commission (2015), „Q & A on the Green Paper on building a Capital Markets Union“, Brussels, Belgium, 18 February 2015.

преглед на архитектурата на банковия съюз, очертани са основните цели и приоритети на съюза на капиталовите пазари, описани са основните различия и особености между двата съюза в ЕС. Накрая са представени някои от основните изводи от анализа.

2. Архитектура на банковия съюз

Идеята за създаване на банков съюз беше обявена официално на 30 май 2012 г. от Жозе Мануел Барозу - предходния председател на Европейската комисия.³ Само един ден по-късно възможността за създаване на банков съюз посочи и президентът на Европейската централна банка - Марио Драги.⁴ Концепцията за банковия съюз бе доразвита в първоначалния доклад от юни 2012 г. и окончателния доклад от декември 2012 г. на председателя на Европейския съвет относно изграждането на истински Икономически и паричен съюз, в който мерките по създаването на интегрираната финансова рамка бяха първият от основните приоритети на тези стратегически документи. Докладите на председателя на Европейския съвет бяха изготвени в сътрудничество с председателя на Европейската комисия, президента на Еврогрупата и президента на Европейската централна банка.⁵

Европейската комисия също не закъсня със своите стратегически документи относно структурата на банковия съюз. Първият от тях представлява своеобразна пътна карта за създаването на банковия съюз, която е публикувана в рамките на съобщение, което е представено успоредно с двете законодателни предложения за изграждането на Единния надзорен механизъм - първият елемент на банковия съюз.⁶ Вторият документ е по-всеобхватен и подобно на докладите на председателя на Европейския съвет се отнася не само за банковия съюз, а за цялостното доизграждане на истински Икономически и паричен съюз.⁷

От самото начало на изграждането на банковия съюз става ясно, че той ще се създава като проект, който е насочен предимно към държавите

³ European Commission (2012), „José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission. Opening remarks by President Barroso on the next steps for stability, growth and jobs“, Press conference Brussels, SPEECH/12/402, 30 May 2012.

⁴ Виж: European Parliament (2012), „Banks and governance top debate with Mario Draghi“, Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, REF.: 20120529IPR45930, 31.05.2012.

⁵ Виж: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012. и European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

⁶ Виж: Европейска комисия (2012), Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно пътната карта за създаване на банков съюз, COM(2012) 510 окончателен, 12.09.2012 г.

⁷ Виж: Европейска комисия (2012), „Подобен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейския равнище“, Съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.

членки на еврозоната. Въпреки че правната рамка на банковия съюз се договорят с участието на всички държави членки от ЕС-28 и че той остава отворен за присъединяване към него и на държави членки, чиято парична единица не е еврото, напълно ясно е, че ще има държави - членки на ЕС, които ще останат извън този проект поне в средносрочен план. Достатъчно е да споменем само два факта. Великобритания, в която се намира най-големият финансов център в ЕС извън еврозоната, вече на няколко пъти твърдо заяви своята позиция, че тя не възнамерява да се присъединява към банковия съюз, което се осъществява посредством механизма на тясно сътрудничество между съответния национален надзорен орган върху банките и ЕЦБ. На второ място, около половин година след началото на прилагането на Единния надзорен механизъм, което започна на 4 ноември 2014 г., нито една държава членка извън еврозоната не е подала официална молба за присъединяване към банковия съюз посредством тясно сътрудничество, въпреки заявения интерес от някои от тези държави, в т.ч. и България.

От самото лансиране на идеята за създаване на банков съюз, той има сравнително ясни и конкретно дефинирани елементи, които съставляват неговата архитектура. Структурата на банковия съюз се състои от четири основни елемента, които са представени и на графиката по-долу:

- Единен надзорен механизъм (ЕНМ);
- Единен механизъм за реструктуриране (ЕМП);
- Единен наръчник за регулиране на банковите услуги и
- Единни правила за националните схеми за гарантиране на влоговете в банките, с перспектива в бъдеще да се изгради евентуално и единна схема за гарантиране на влоговете в банките.

Изграждането на тези елементи към настоящия момент е финализирано в различна степен. Банковият съюз се допълва и от разработваните към настоящия момент правила по отношение на фискалните предпазни механизми. Правила, които някои анализатори определят дори като петия елемент на банковия съюз.

На настоящия етап първият елемент на банковия съюз - Единният надзорен механизъм, е завършен в най-голяма степен. Този механизъм действа на практика от 4 ноември 2014 г., като централна роля в него играе Европейската централна банка. Тя извършва прекия надзор над значимите банкови институции в участващите в банковия съюз държави членки и има съществено значение по отношение на най-важните надзорни решения и за по-малките банкови институции. Националните надзорни органи в участващите държави членки също запазват известни правомощия, но водещата роля в Единния надзорен механизъм остава на ЕЦБ.⁸ Въпреки значителната степен на завършеност на този елемент, той също е

⁸ За повече информация виж: Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29.10.2013.

донякъде динамичен, най-малкото поради обстоятелството, че освен държавите членки от еврозоната, които по право и по задължение участват в банковия съюз, все още не е напълно ясно кои държави членки извън еврозоната ще се присъединят към банковия съюз и единния надзорен механизъм посредством правилата на тясното сътрудничество.



Графика: Структура на банковия съюз

Вторият елемент на банковия съюз е Единният механизъм за реструктуриране. Той е много тясно свързан с Единния надзорен механизъм. Участващите държави членки в Единния механизъм за реструктуриране са същите, както и тези в Единния надзорен механизъм. Целта на този втори механизъм е, ако въпреки повишените надзорни стандарти някоя от банките в банковия съюз изпадне в затруднение или е вероятно да изпадне в затруднение, тя да може да бъде успешно реструктурирана, като по този начин се избегне опасността за стабилността на финансовата система, а също така и се предотврати по възможност използването на публични средства в процедурата по реструктуриране. Подобно на ЕЦБ в Единния надзорен механизъм, в Единния механизъм за реструктуриране водеща роля получава една централизирана наднационална агенция на ЕС, каквато е Единният съвет (борд) по реструктуриране. Националните органи по реструктуриране на участващите в банковия съюз държави членки ще запазят известни правомощия, но те ще са с по-ограничен обхват. Важна съставна част от този втори елемент на банковия съюз е и постепенното създаване на Единния фонд за реструктуриране. Основните разпоредби по неговото създаване са разписани в регламента за Единния механизъм за реструктуриране.⁹ Освен тях е договорено също така и междуправи-

⁹ Виж: Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010, ОВ L 225, 30.7.2014.

телствено споразумение относно прехвърлянето и взаимното използване на вноските в Единния фонд.¹⁰ Прехвърлянето на вноски и обединението на Единния фонд за реструктуриране следва да стане за един преходен период от около осем години след влизането в сила на посочения регламент за ЕМП, т.е. от началото на 2024 г.

Единният наръчник за регулиране на банковите услуги обхваща в широкия смисъл на понятието няколко поелемента, а именно:

- актуализирането на капиталовите и други пруденциални изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници;
- приемането на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитните институции и инвестиционните посредници;
- разработването на задължителни технически стандарти и приемането на насоки и препоръки от Европейския банков орган (ЕБО);
- други единни правила за банките във вътрешния пазар на ЕС.

В по-тесния смисъл на понятието под единен наръчник се възприема единствено разработването на задължителните технически стандарти от ЕБО, които впоследствие се одобряват от Европейската комисия, новата капиталова рамка за банките, както и приемането от ЕБО на насоки и препоръки. Единният наръчник за банковите услуги има една характерна особеност, която го отличава силно от първите два елемента на банковия съюз. Това е, че този наръчник се отнася до всички банки във вътрешния пазар на ЕС-28, обхващащ всички държави - членки на Съюза, докато първите два елемента се прилагат единствено до участващите в банковия съюз държави членки. Европейската комисия често използва наличието на този единен наръчник като аргумент, с който се стреми да докаже, че изграждането на банковия съюз само за една част от държавите - членки на ЕС, няма да наруши плавното функциониране на вътрешния пазар на банки услуги в ЕС-28.

Четвъртият елемент във връзка със създаването на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките е най-слабо завършената част на банковия съюз. На практика тя изобщо не е започната да се изгражда на този етап, като единственото по-сериозно, но важно изключение от тази констатация, е актуализирането на правилата относно националните схеми за гарантиране на влоговете в банките, които също се прилагат за ЕС-28.¹¹ Независимо от факта, че тази актуализация, която бе приета през 2014 г. и която влиза в сила от средата на 2015 г., извършва една много сериозна и цялостна промяна на изискванията за националните схеми за гарантиране на влоговете в банките, ЕС все още е много далеч от постигане на консенсус за изграждане на Единна схема за гарантиране

¹⁰ Виж: Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to a Single Resolution Fund, Brussels, May 2014.

¹¹ Виж: Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно схемите за гарантиране на депозити, ОВ L 173, 12.6.2014 г.

на влоговете в банковия съюз, която да замени напълно или частично националните схеми в него.

Една от основните цели на създаването на банковия съюз е прекъсването на връзката между състоянието на банките и на държавните (публичните) финанси. Държавната подкрепа за банките в периода веднага след началото на икономическата и финансова криза се отрази негативно на и без това нарасналите държавни дългове в редица страни от ЕС, като засили тяхната дългова криза. Идеята е чрез новите механизми и инструменти в банковия съюз бъдещите затруднения в банковия сектор да се решават преимуществено чрез фондове и правила, чрез които тежестта за справяне с проблемните ситуации да остане основно в самата банкова система.

Имайки предвид размера на някои банкови институции в ЕС, както и тяхната значимост за финансовата стабилност, в бъдеще не може да се изключи напълно оказването на фискална публична подкрепа. Затова бе необходимо преразглеждането на правилата и в тази насока. При използването на публични средства в рамките на фискални подпомагащи механизми следва да се прилага следната последователност. На първо място следва да се активират националните фискални подпомагащи механизми. Всяка държава членка следва да разполага с определени национални фискални подпомагащи механизми, които в допълнение на инструментите и фондовете за реструктуриране, да имат възможност да оказват капиталова подкрепа на банките в случай на необходимост. На второ място, ако националните фискални подпомагащи механизми не са достатъчни, тогава следва да се осигурят инструменти на ниво еврозона или ЕС-28. Идеите и разработването на подпомагащите фискални механизми, с които да се постига равнопоставеност между участващите в банковия съюз държави членки и тези, които са извън него, все още се разработват и доуточняват на ниво ЕС.¹² Фискалните подпомагащи механизми следва да действат в пълно съответствие с правилата на ЕС в областта на държавните помощи. Имайки предвид, че правилата на фискалните подпомагащи механизми действат в обратна насока на някои от основните принципи и цели на създаването на банковия съюз (най-вече по отношение на идеята за избягване в бъдеще на предоставянето на публична подкрепа за банките), това също е отразено в графиката по-горе посредством обратната посока на стрелката, илюстрираща тази характеристика на архитектурата на банковия съюз.¹³

¹² За повече информация по отношение на основните принципи за използването на фискални подпомагащи механизми виж: Council of the European Union (2013), „Council statement on EU banks' asset quality review and stress tests, including on backstop arrangements“, Economic and Financial Affairs Council meeting, Brussels, 15 November 2013. Виж също: Council of the European Union (2014), „Terms of reference. Applicable rules on addressing capital shortfalls and burden sharing in the context of the asset quality reviews and stress tests“, Press Release, Brussels, 8 July 2014.

¹³ За повече информация по отношение на банковия съюз в ЕС и неговото създаване виж: Калоян Симеонов (2015), „Създаване на банковия съюз в ЕС“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, библиотека „Европейски изследвания“, София, 2015 г.

3. Основни цели и приоритети на съюза на капиталовите пазари

Съюзът на капиталовите пазари няма толкова ясно изградена архитектура, както банковият съюз, но неговите основни цели и приоритети вече са конкретно очертани. Създаването на този съюз е сред най-важните задачи в рамките на новия мандат на Европейската комисия под председателството на Жан-Клод Юнкер. Последното се свидетелства от няколко конкретни факта.

Още в първата си програмна реч пред Европейския парламент, преди да бъде избран за председател на Комисията, Жан-Клод Юнкер очертава необходимостта новите правила по отношение на банките да бъдат допълнени с изграждането на съюз на капиталовите пазари. В нея се посочва, че за да се подобри финансирането на икономиката на ЕС, е нужно да се постигне по-нататъшно задълбочаване и интегриране на капиталовите пазари в Съюза.¹⁴

Друг интересен факт е, че новият комисар от Великобритания в рамките на Комисията на Юнкер ще отговаря за един изцяло нов ресор, който в предходния мандат на Барозу беше само една част от портфолиото на вътрешния пазар. Джонатан Хил има портфолио в новата Европейска комисия от есента на 2014 г., което е озаглавено „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“. Освен почти изцяло новото и отделно портфолио, което бе гласувано за финансовия сектор, това назначение за комисар е интересно и по няколко други причини. Една от тях е назначаването именно на представител от Великобритания - гържавата членка, която относително най-силно се противопоставя или разграничава от някои от новите реформи в сферата на финансовите услуги. От друга страна, освен финансовата стабилност и финансовите услуги, в заглавието на портфолиото фигурира и съюза на капиталовите пазари, което ясно показва, че неговото създаване ще е стратегическа цел за цялата нова Европейска комисия. В допълнение на новото портфолио в областта на финансовите услуги, самата Европейска комисия също бе реорганизирана, като бе създадена нова Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“.¹⁵

Европейската централна банка също подкрепя изграждането на съюз на капиталовите пазари. Една от първите официални позиции в това отношение изрази Ив Мерш, който е член на Изпълнителния съвет на ЕЦБ. Това бе направено в реч от средата на септември 2014 г., която бе публи-

¹⁴ Виж: Jean-Claude Junker (2014), „A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change“, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014.

¹⁵ Виж страницата на Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ на ЕК: http://ec.europa.eu/dgs/finance/index_en.htm.

кувана на страницата на ЕЦБ и в която ясно е поставен акцентът на необходимостта изграждането на банковия съюз да бъде последвано и от създаване на съюз на капиталовите пазари. Според члена на Изпълнителния съвет на ЕЦБ развитието на подобен съюз ще подпомогне и функционирането на паричния съюз.¹⁶

Нуждата от изграждане на съюз на капиталовите пазари бе обсъждана вече и от Съвета на ЕС по икономически и финансови въпроси. ЕКОФИН разгледа за първи път по-обстойно тази идея още на своето заседание на 13-14 септември 2013 г.

Първият стратегически документ на ЕС, с който се очертават някои от основните въпроси и приоритети по отношение на създаването на съюза на капиталовите пазари също вече е налице. Това е Зелената книга на Европейската комисия, която бе публикувана на 18 февруари 2015 г.¹⁷ Тя бе придружена от допълнителен документ на службите на Европейската комисия, с който се посочват някои от основните пречки пред развитието на задълбочени и интегрирани капиталови пазари в ЕС.¹⁸

Зелената книга на Европейската комисия е консултативен документ, като нейната цел е да се предизвика дебат, а всички заинтересовани страни да представят своите позиции по нея до средата на май 2015 г. На базата на получените коментари Европейската комисия планира през лятото на 2015 г. да подготви план за действие, който да очертае пътната карта и график за развитието на съюз на капиталовите пазари, който да са с хоризонт до 2019 г. Предвижда се някои от мерките, като предприемането на стъпки за постигане на висококачествена секлоритизация и преразглеждането на директивата за проспектите, за които стартираха и отделни консултации, да са с по-краткосрочен хоризонт. Други стъпки за реализиране на съюза на капиталовите пазари би следвало да имат по-средносрочна перспектива. Идеята на Европейската комисия е да се базира и да използва реформите и новите регулации в областта на капиталовите пазари, които вече бяха приети след началото на икономическата и финансова криза.

В настоящия момент финансирането на бизнеса продължава да бъде в известна степен затруднено, а също така и силно доминирано от банковия сектор, който невинаги успява да отпусне необходимите кредити

¹⁶ Виж: European Central Bank (2014), „For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentation“, Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, Zeit Konferenz „Banken & Wirtschaft“, Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014.

¹⁷ Виж: European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.

¹⁸ European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.

особено на малките и средни предприятия или на стартиращия бизнес. Основната задача на съюза на капиталовите пазари е да премахне пречките пред достъпа до финансиране и да направи възможностите за финансиране от капиталовите пазари много по-достъпни, ефективни и надеждни. Друг важен приоритет на бъдещите мерки в областта на капиталовите пазари ще бъде да се гарантира по-нататъшно премахване на бариерите и пречките пред трансграничните инвестиции в рамките на ЕС, а оттам и на по-пълно използване на възможностите, които предоставя режимът на свободно движение на капитали в рамките на ЕС.

Един от най-приоритетните акценти на съюза на капиталовите пазари е подпомагането на малките и средни предприятия да набират средства от финансовите пазари със същата лекота, както по-големите дружества и компании, в т.ч. чрез оптимизиране на информацията, намаляването на средствата за набиране на капитал и други. Надеждата е съюзът на капиталовите пазари да улесни чувствително достъпа на малките и средни предприятия до финансиране, тъй като за големите корпорации и сега не е трудно да се възползват от правата и свободите, които гарантира функционирането на вътрешния пазар на ЕС-28. Независимо че акцентът се поставя на малките и средни предприятия, създаването на съюза на капиталовите пазари има за задача да се подобри финансирането за всички предприятия в рамките на ЕС, а също така и за изграждането на инфраструктурните проекти в Съюза. Една от идеите е чрез диверсифицирането на начините за финансиране на икономиката да се намалят и разходите за набиране на капитал.

В Зелената книга на Европейската комисия от февруари 2015 г. се посочват следните основни принципи, които трябва да бъдат в основата на съюза на капиталовите пазари:

- да се увеличи във възможно най-голяма степен ползата от капиталовите пазари за икономиката, растежа и създаването на работни места;
- да се създаде единен капиталов пазар за всичките 28 държави членки чрез премахване на пречките пред трансграничните инвестиции в рамките на ЕС и изграждане на по-тесни връзки със световните капиталови пазари;
- съюзът да бъде изграден върху солидните основи на финансовата стабилност, с единна нормативна уредба за финансовите услуги, която да се прилага ефективно и последователно;
- да се гарантира ефективно ниво на защита на инвеститорите;
- да се допринесе за привличането на инвестиции от целия свят и да се повиши конкурентоспособността на ЕС.¹⁹

¹⁹ Виж също: Европейска комисия (2015), „Мобилизиране на средства за растежа на Европа - Европейската комисия организира консултация относно съюза на капиталовите пазари“, Съобщение за пресата, Брюксел, 18 февруари 2015 г.

Както посочва и Европейската комисия, банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари са два взаимно допълващи се проекта. Целта на съюза на капиталовите пазари е да се диверсифицират източниците на финансиране в ЕС, а не да се намали финансирането от страна на банките. Изграждането на съюз на капиталовите пазари няма да ограничи банковото финансиране и банковите услуги, а напротив. В ролята си на финансови посредници банките ще могат да се възползват от по-добре функциониращите капиталови пазари, а по-малкото бариери и пречки пред капиталовите потоци в ЕС ще допринесе и за увеличаване на банковите трансакции в рамките на вътрешния пазар. Банковият сектор ще може да се възползва и от реализирането на висококачествена секюритизация, както и от възвръщането на нивата на сделки за секюритизация от предкризисния период.²⁰

4. Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари - симетрия и различия

Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари имат сходни цели. Една от тях безспорно е поддържането на финансовата стабилност. В допълнение, както банковият, така и небанковият финансов сектор имат за задача да осъществяват финансово посредничество за реалната икономика, макар и посредством различни механизми и инструменти.

Двата съюза имат също така за цел да реагират на резултатите и ефектите от световната икономическа и финансова криза, която започна през 2007-2008 г. и която предизвика не само срив във финансовите пазари, но и сериозна икономическа рецесия, която засегна в една или друга степен всички държави - членки на ЕС.

Общото между двата стратегически проекта на ЕС е също това, че въпреки многобройните и съществени различия в детайлите, налице е сериозен консенсус между държавите - членки на ЕС, за необходимостта от реализиране на тези проекти. В дискусиите по отделните мерки се отбелязват някои много значими противоречия в становищата на отделните държави - членки на ЕС, което поне на този етап не възпрепятства реализирането на цялостната визия по отношение на тези стратегии на ниво ЕС.

На пръв поглед банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари би следвало да имат повече общи черти, отколкото съществени различия помежду си. Един по-внимателен поглед на архитектурата и структурата на двата съюза, обаче, очертава изненадващо много и също толкова изненадващо важни различия между двата съюза. Някои от тези различия са посочени и в таблицата, като в настоящия раздел ще направим кратък преглед на техните характеристики.

²⁰ Според данни на Европейската комисия, размерът на сделките за секюритизация в ЕС през 2014 г. възлизат на 216 млрд. евро (180 млрд. евро през 2013 г.), докато през 2007 г., преди разгара на икономическата и финансова криза, същият показател се е равнявал на 594 млрд. евро за ЕС.

**Таблица: Основни различия между банковия съюз
и съюза на капиталовите пазари²¹**

Характеристика	Банков съюз	Съюз на капиталовите пазари
Сектор	Банков сектор	Небанков финансов сектор
Роля по отношение на сектора	Запазване ролята на банковия сектор	Засилване ролята на небанковия финансов сектор
Основна цел	Постигане на финансова стабилност	Реализиране на икономически растеж
Отношение към световната финансова криза	План за преодоляване на последиците от кризата	Следкризисен дневен ред
Времеви график	Спешни мерки и начало на ЕНМ от 4 ноември 2014 г.	По-дългосрочна визия с хоризонт до 2019 г.
Законодателство на ЕС	Водещ инструмент	Допълващ инструмент
Наднационални институции	Силен надзор и контрол от наднационални институции	Акцент върху развитието на пазарите
Мандат на Европейската комисия	Проект на Комисията на Жозе Мануел Дурау Барозу	Проект на Комисията на Жан-Клод Юнкер
Обхват	Еврозоната +	ЕС-28

Една от разликите между двата съюза е основната роля, която си поставят те по отношение на развитието на съответния сектор. Докато целта на банковия съюз бе да запази ролята му като финансов посредник за реалния сектор и за финансовата стабилност в ЕС, то ролята на изграждането на съюз на капиталовите пазари е много по-различна. Идеята е да се засили значението на капиталовите пазари като финансов посредник в ЕС и да се увеличи тяхното прилагане при финансирането на реалната икономика. Както вече бе посочено в увода, капиталовите пазари в ЕС са много по-слабо развити, отколкото са тези в САЩ, като е налице съществен потенциал за тяхното по-нататъшно задълбочаване. Премахването на фрагментацията между отделните национални капиталови пазари и тяхното обединяване и консолидиране ще има също допълнителен ефект за вътрешния пазар на ЕС.

Банковият съюз има важна роля за постигане на финансова стабилност в рамките на ЕС и еврозоната в частност, както и за постепенно възстановяване на растежа на икономиката на ЕС. От тази гледна точка съюзът на капиталовите пазари има някои сходни характеристики с банковия съюз. Но и тук са налице някои съществени различия. Докато банковият съюз

²¹ Идеята за тази таблица е от следната презентация, като тя е допълнена и доразвита: Nicolas Veron and Guntram B. Wolff (2015), „Capital Markets Union“, Bruegel institute, January 2015.

има за задача да възстанови финансовата стабилност, то съюзът на капиталовите пазари има по-скоро за задача да наградя постигнатото и да я задълбочи, включително и като диверсифицира възможностите за бизнеса да намира средства и капитал за реализирането на своите бизнес проекти. Докато банковият съюз имаше за задача да се реагира на икономическата рецесия и да се възстанови растежът, съюзът на капиталовите пазари има за цел да се реализират мерки, които да доведат до по-дългосрочен растеж в икономиката, до осъществяването на нови бизнес възможности и до откриването на нови работни места.

Банковият съюз започна да се реализира почти веднага след пика на икономическата и финансова криза в ЕС, като на практика той представлява своеобразен антикризисен план за преодоляване на последиците от нея. Ролята на съюза на капиталовите пазари е по-различна. Той представлява по-скоро един посткризисен дневен ред, който следва да очертае мерките и стъпките за периода след преодоляването на основните последици от кризата. Всичко това предопределя и времевия график на двата съюза. Докато банковият съюз беше създаден по спешност и за един много кратък период от време, то идеята е съюзът на капиталовите пазари да бъде изграждан със значително по-умерено темпо, анализирайки по-детайлно оценката на въздействието на бъдещите мерки. При създаването на банковия съюз напълно показателно бе това, че законодателните предложения на Европейската комисия за изграждането на Единния надзорен механизъм не бяха придружени от оценка на въздействието - документи, които са задължителни при предлагането на нови реформи и мерки от страна на ЕК. Аргументът за това бе липсата на време и спешността на задачата за създаването на този механизъм. От гледна точка на времевия график следва да се отбележи също, че банковият съюз предхожда създаването на съюза на капиталовите пазари. Съвсем логично бе ЕС да насочи първо своите усилия в сектора на финансовите услуги, който има най-голям дял и значение за икономиката на Съюза и след това да помисли за развитието и на другите сектори на финансовите услуги. Единният надзорен механизъм на ЕС стартира на 4 ноември 2014 г., като основните разпоредби на Единния механизъм за реструктуриране ще влязат в сила от 1 януари 2016 г., когато ще започне да се изгражда постепенно и Единният фонд за реструктуриране. Изграждането на съюз на капиталовите пазари започна в началото на 2015 г., като независимо от редица по-краткосрочни мерки в него, той има един сравнително по-дълъг хоризонт, а именно до 2019 г.²²

²² Твърдението, че съюзът на капиталовите пазари започва да се реализира от началото на 2015 г. не е напълно коректно, тъй като след началото на икономическата и финансова криза ЕС реализира значителни изменения в регулацията на капиталовите пазари в периода 2009-2014 г., повече информация за които е представена в: Калоян Симеонов (2014), „Регулиране на финансовите пазари в Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, библиотека „Европейски изследвания“, София, 2014 г. Тези регулации обаче са сравнително разпокъсани и невинаги с много ясни връзки помежду си. Стратегическото изграждане на съюз на капиталовите пазари започна на практика с публикуването на Зелената книга на Европейската комисия през месец февруари 2015 г. и с подготовката на бъдещия план за действие, който се очаква да бъде издаден през лятото на 2015 г.

Други две съществени различия между двата съюза са по отношение на нормативния подход и на ролята на централизираните наднационални европейски институции и агенции. Докато при банковия съюз се разчита почти изцяло на създаването на нова законодателна рамка на ниво ЕС, то при изграждането на съюза на капиталовите пазари освен приеждането на правни актове на ЕС се разчита и на чисто пазарни мерки и подходи. В банковия съюз основна роля играят също така наднационални централизирани институции и агенции на ЕС, като ЕЦБ има водещата роля в Единния надзорен механизъм, а Единният съвет по реструктуриране се създава като специална агенция на ЕС, която да определя политиката и посоката на развие на Единния механизъм за реструктуриране. В рамките на съюза на капиталовите пазари не се предвиждат засега създаването на нови агенции на ЕС или съществено засилване на надзорните и контролни роли на съществуващите институции и агенции на ЕС.²³

Една от най-отличителните черти между двата съюза е по отношение на техния обхват. Изграждането на банковия съюз, който стартира при мандата на Жозе Барозу, има за задача да обхване задължително само държавите членки от еврозоната, а участието на държавите - членки на ЕС, чиято парична единица не е еврото, е само възможност. Следва да се добави също, че все още продължават дискусиите за това дали при участие в банковия съюз на държава членка извън еврозоната, то ще може да се осъществява при абсолютно равни условия с тези за държавите членки от еврозоната.

Съюзът на капиталовите пазари още от самото начало стартира като проект, който ще обхване задължително всички държави - членки на ЕС-28. Този проект започна да се реализира в началото на мандата на новата Европейска комисия под председателството на Жан-Клод Юнкер и има за задача да се отнася до целия вътрешен пазар на Европейския съюз.

5. Изводи

Банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари са два взаимно допълващи се проекта на Европейския съюз, които имат за задача да се преодолеят ефектите от последната икономическа и финансова криза, да се постигне по-голяма и устойчива финансова стабилност в ЕС, както и да се подобрят възможностите и условията за растеж на европейската икономика. Посредством тяхното реализиране ще се подобрят и диверсифицират условията за финансиране на предприятията и компаниите в ЕС, като ще се създадат предпоставки за откритването и на допълнителни работни места.

Независимо от първоначалните очаквания и от многото общи цели и приоритети, банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари ще имат поне първоначално много различна архитектура и характеристики. Съюзът на капиталовите пазари в много по-малка степен ще разчита на центра-

²³ Изключение в това отношение би могъл да бъде надзорът върху централните контрагенти като важен елемент от пазарната инфраструктура. За повече информация, виж: Nicolas Véron (2014), „Defining Europe's Capital Markets Union“, Bruegel Policy Contribution, Issue 2014/12, November 2014.

лизиран надзор и контрол от страна на институциите и агенциите на ЕС. Докато банковият съюз се базира на спешни антикризисни мерки и задължителни норми на правото на ЕС, то посткризисният дневен ред на съюза на капиталовите пазари ще разчита не само на задължителни норми от страна на ЕС, но и на решения, които ще произлизат от самите пазарни участници.

Не на последно място, съюзът на капиталовите пазари е насочен към целия вътрешен пазар на ЕС-28, а не приоритетно към държавите членки от еврозоната. По този начин се създават предпоставки за намаляване на разделението на финансовите пазари на ЕС и за тяхното по-пълно и задълбочено интегриране.

Използвана литература:

1. Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to a Single Resolution Fund, Brussels, May 2014.
2. André Sapir and Guntram B. Wolff (2013), „The neglected side of banking union: reshaping Europe's financial system“, note for the informal ECOFIN 13/14 September 2013 in Vilnius, Bruegel paper.
3. Council of the European Union (2013), „Council statement on EU banks' asset quality review and stress tests, including on backstop arrangements“, Economic and Financial Affairs Council meeting, Brussels, 15 November 2013.
4. Council of the European Union (2014), „Terms of reference. Applicable rules on addressing capital shortfalls and burden sharing in the context of the asset quality reviews and stress tests“, Press Release, Brussels, 8 July 2014.
5. European Central Bank (2014), „For a European capital markets union - Securing stability, overcoming fragmentation“, Closing keynote speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, Zeit Konferenz „Banken & Wirtschaft“, Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 10 September 2014.
6. European Commission (2015), „Green Paper: Building Capital Markets Union“, COM(2015) 63 final, Brussels, 18.02.2015.
7. European Commission (2015), „Commission Staff Working Document: Initial Reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets“, Accompanying the document: Green Paper on Building a Capital Markets Union, SWD(2015) 13 final, Brussels, 18.02.2015.
8. European Commission (2015), „Q & A on the Green Paper on building a Capital Markets Union“, Brussels, Belgium, 18 February 2015.
9. European Commission (2012), „José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission. Opening remarks by President Barroso on the next steps for stability, growth and jobs“, Press conference Brussels, SPEECH/12/402, 30 May 2012.
10. European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

11. European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012.
12. European Parliament (2012), „Banks and governance top debate with Mario Draghi“, Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, REF.: 20120529IPR45930, 31.05.2012.
13. Jean-Claude Juncker (2014), „A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change“, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014.
14. Nicolas Véron (2014), „Defining Europe’s Capital Markets Union“, Bruegel Policy Contribution, Issue 2014/12, November 2014.
15. Nicolas Véron and Guntram B. Wolff (2015), „Capital Markets Union“, Bruegel institute, January 2015.
16. Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно схемите за гарантиране на депозити, ОВ L 173, 12.6.2014 г.
17. Европейска комисия (2015), „Мобилизиране на средства за растежа на Европа - Европейската комисия организира консултация относно съюза на капиталовите пазари“, Съобщение за пресата, Брюксел, 18 февруари 2015 г.
18. Европейска комисия (2012), „Подобен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.
19. Европейска комисия (2012), Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно пътната карта за създаване на банков съюз, COM(2012) 510 окончателен, 12.09.2012 г.
20. Калоян Симеонов (2015), „Създаване на банковия съюз в ЕС“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, библиотека „Европейски изследвания“, София, 2015 г.
21. Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010, ОВ L 225, 30.7.2014.
22. Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29/10/2013.
23. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html> - страница на Европейската централна банка за банковия съюз.
24. <http://www.eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.
25. http://ec.europa.eu/dgs/finance/index_en.htm - страница на Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ на Европейската комисия.

ИКОНОМИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В КОНТЕКСТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020“

Доц. д-р Емилия Георгиева

Университет за национално и световно стопанство - София

Въведение

Стратегия „Европа 2020“ (известна още като „Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“)¹ представлява договорена от Европейския съюз и неговите държави членки програма, чрез която се цели да се „помогне на Европа да се възстанови от кризата и да излезе от нея още по-силна както на вътрешно, така и на международно равнище“.² Тя продължава, от една страна, програмата от реформи, намерили място в т.нар. Лисабонска стратегия (2000-2010 г.) и, от друга, на нея се разчита да запази възприетия социално-икономически модел и подобри конкурентоспособността на Съюза в условията на увеличаващ се брой предизвикателства в глобален мащаб. Приета е през 2010 г. и е програмирана за периода до края на десетилетието, т.е. до 2020 г.

За разлика от Лисабонската стратегия, известна с прекалено големия брой основни цели, подцели, индикатори от различно естество и отчетни доклади годишно, стратегия „Европа 2020“ съдържа само три взаимно подсилващи се приоритета и пет амбициозни измерими, но достижими, цели, подкрепени съответно и от конкретни предложения за тяхното изпълнение. В качеството на основни приоритети се явяват постигането на самите три вида растеж, посочени в наименованието на стратегията - интелигентен растеж (т.е. изграждане на основаваща се на знания и иновации икономика), устойчив растеж (насърчаване на икономиката по посока засилване на нейния екологичен аспект и конкурентоспособност с по-ефективно използване на ресурсите), приобщаващ растеж (стимулиране на икономиката към постигане по-високи равнища на заетост, а оттам - и до социално и териториално сближаване).

¹ Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж: http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm

² Заключение на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

С оглед спецификата на изброените приоритети и визията на Европейския съюз към 2020 г. Европейската комисия предлага и пет водещи взаимосвързани цели, които по дефиниция следва да се превърнат в цели за постигане и на ниво държави членки. По-конкретно това са: постигане на заетост за 75% от населението (при 70% за Лисабонската стратегия) във възрастовата група 20-64 години; осъществяване на инвестиции в научноизследователска и развойна дейност в размер на 3% от БВП на ЕС (при също толкова в Лисабонската стратегия); реализиране на т.нар. цели „20/20/20“ по отношение на климата/енергията; снижаване на дела на преждевременно напусналите училище под 10% и осигуряване на дял от най-малко 40% на завършилите висше образование млади хора; намаляване на броя на застрашените от бедност европейски граждани с 20 млн. души.

За осъществяване на заложените цели до 2020 г. Европейската комисия предлага седем водещи инициативи, разпределени по трите приоритетни теми както следва: „Съюз за иновации“, „Младеж в движение“ и „Програма в областта на цифровите технологии в Европа“ - в помощ на приоритета за интелигентен растеж; „Европа за ефективно използване на ресурсите“ и „Индустриална политика за ерата на глобализацията“ - в помощ на приоритета за устойчив растеж; „Програма за нови умения и работни места“ и „Европейска платформа срещу бедността“ - в помощ на приоритета за приобщаващ растеж.

Извън визираните седем инициативи, за реализацията на стратегия „Европа 2020“ се предвиждат и други действия, инструменти и механизми, съответно на национално, европейско и дори световно ниво.³ Сред най-значимите и перспективни от гл.т. на философия, потенциал и възможности за реализация са: концепцията за т.нар. „европейски семестър“ („европейско полугодие“), с който се постига обединяване на макроикономическата политика и предвидените в рамките на стратегията структурни реформи; „интегрираните насоки“, съдържащи т.нар. общи насоки на икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010-2014 г.) и насоките за политиките на държавите членки в областта на заетостта; пакетът за младежка заетост, предложен от Еврокомисията през декември 2012 г.; приетият през февруари 2013 г. от Европейската комисия пакет за социални инвестиции; приетият от Комисията през юли 2013 г. пакет за инвестиции в иновациите; започналата мащабна реформа в областта на политиката за сближаване по посока насочване на инвестициите от петте европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ) към ключови сектори на икономиката, свързани с целите на стратегия „Европа 2020“; механизмът за свързване на Европа, приет през ноември 2013 г.; въведеното през 2013 г. информационно табло на Европейския съюз в областта на правосъдието; приетите от Европейската комисия два акта за единния пазар (Акт за единния пазар I от

³ Виж: Общ доклад за дейността на Европейския съюз - 2013 г. Европейска комисия. Генерална дирекция „Комуникации“: http://europa.eu/general_report/bg, с. 48-113.

април 2011г. и Акт за единния пазар II от октомври 2012 г.); законодателният пакет по въпросите на климата и енергетиката от 2009 г.; общата търговска политика на Съюза като средство за запазване (а при необходимост) и преосмисляне на мястото на Европейския съюз в световното предлагане и др. Специално внимание заслужава да бъде отделено на приетия през ноември 2014 г. от новата Европейска комисия (под ръководството на Жан-Клод Юнкер) за периода 2015-2017 г. „План за инвестиции за Европа“, както и на дългосрочния бюджет на Съюза за следващия финансов период (2014-2020 г.), в който по перата, свързани с реализацията на по-висок икономически растеж и създаването на повече и по-качествени работни места, са предвидени общо 47% от всички средства, или 450,7 млн. евро.

Икономиката на Европейския съюз в края на първата половина от изпълнението на стратегия „Европа 2020“

Представянето на икономиката на Европейския съюз пет години след старта на стратегия „Европа 2020“ изисква най-малко няколко уточнения, сравнения и уговорки. Най-напред е необходимо да се отбележи, че не съществуват различия по отношение както на най-общата оценка за нея, така и за това как изглежда тя в края на XX и началото на XXI век. Наред с реализираните значителни постижения през десетилетието на 90-те години на XX век (изграждането в основни линии на вътрешния пазар на Съюза; преминаването в третия етап от създаването на икономическия и паричен съюз на Европейския съюз и въвеждането в предвидения срок - 01.01.1999 г., на единната европейска валута; постигнатата макроикономическа стабилност и икономическа конвергенция), в параметрите на редица от най-важните показатели се констатира неблагоприятни стойности и тенденции.⁴ Така например, Европейският съюз изостава от главните си конкуренти (най-вече от САЩ) по темпове на растеж и по дял на безработицата и отхвърлените от обществото хора. На границата между двете столетия (и хилядолетия) около 10% (15 млн. души) от гражданите на Евросъюза в трудоспособна възраст са без работа; застаряващото население създава сериозни проблеми пред системите за социални грижи и социално осигуряване; недостатъчно голям е броят на МСП, които израстват в световни лидери; ниска е резултатността на изследователската работа и т.н. С една дума, икономиката на Европейския съюз се нуждае от далеч по-висока динамичност и, което допълнително се привнася като нов елемент, светът е изправен пред коренна промяна на парадигмата в резултат на появата на нови двигатели на развитието - глобализацията и т.нар. „нова икономика“ („нова икономика на познанието“).

⁴ Виж: Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа. Документ, представен от Европейската комисия на вниманието на извънредния Европейски съвет от Лисабон, 23-24 март 2000 г.: http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf.

След като отчита фактите и новите предизвикателства на времето, Европейският съюз приема през месец март 2000 г. в Лисабон стратегия за икономическо и социално обновяване през десетилетието 2000-2010 г.⁵ Специално в избраните от нас като център на доклада области - икономически растеж и заетост, се поставят следните общи политически цели: „да бъде осигурен ускорен и устойчив икономически растеж“; „да бъде възстановена пълната заетост“; „безработицата да бъде сведена до равнищата, постигнати от най-напредналите страни“; „да бъдат модернизираны системите за социална защита“. В конкретни цифри това означава, че най-малко за първите две години (2000 и 2001 г.) „се прогнозира растеж от 3%, а нетното нарастване на новосъздадените работни места се очаква да възлезе на повече от 1%, или 1,5 млн. нови работни места всяка година“. Освен това, реализирането на целта за намаляването на безработицата може да бъде постигнато за сметка на повишаването на заетостта от постигнатите 61% през 2000 г. на повече от 65% до 2005 г. и колкото се може по-близо до 70% към 2010 г.; намаляването до 2010 г. на средното равнище на безработицата в Европейския съюз до постигнатите около 4% в най-напредналите държави; нарастването на относителния дял на заетите жени от 51% през 2000 г. на повече от 60% към 2010 г.⁶

Направените към средата на изпълнението на Лисабонската стратегия (2004 г.) от специално създадената комисия от експерти под ръководството на Вим Кок (бивш министър-председател на Нидерландия) констатации, че има опасност тази стратегия да се превърне в „синоним на пропуснатите цели и неизпълнените обещания“ не само че се потвърждават, но и постигнатият в продължение на много години икономически и социален напредък е заличен вследствие на въздействието на последната световна финансова и икономическа криза. Процесът на възстановяване на икономиката на Съюза налага не само да бъдат разкрити и анализирани внимателно нейните основни слабости и вътрешни дисбаланси, но и да се намерят възможно най-адекватните мерки за излизане от кризата.

Като взема предвид обстоятелството, че няма сериозни шансове скоро да се върне на своите равнища отпреди кризата, Евросъюзът предприема следващата стъпка по посока на своето превръщане в „интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика“. В рамките на стратегия „Европа 2020“ са предвидени три сценария за Европа до 2020 г., известни под наименованията „устойчиво възстановяване“, „бавно възстановяване“ и „загубено десетилетие“. Пет години след началото на реализацията на разглежданата стратегия напредъкът може да се определи като смесен, а резултатите по изведените от нас с предимство предизвикателства в областта на растежа и заетостта/безработицата могат да бъдат оценени от различни гледни точки.

⁵ Виж: Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа. Документ, представен от Европейската комисия на вниманието на извънредния Европейски съвет от Лисабон, 23-24 март 2000 г.: http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf.

⁶ Пак там.

Свързан като правило с увеличаването на производствените възможности / производствения потенциал на икономиката, икономическият растеж е не само обект на специално внимание в теоретичните изследвания, но и заема централно място при осъществяването и на равнище Европейски съюз конкретни измервания, наблюдения и анализи. И в рамките на Евросъюза, и по-конкретно на неговата статистическа служба (Евростат), той се разглежда като процес на реално увеличаване на обема на съвкупното производство, осъществявано в дадена икономика за определен период от време и операционализиращо се чрез динамиката във времето на реалния БВП (като процентно изменение спрямо предходната година). Дава възможност за сравняване на динамиката на икономическото развитие както във времето, така и между различни по размер икономики.

От публикуваните от Евростат данни за последните 10-12 години (виж табл. 1) се констатира, че в девет от тях (вкл. и през 2014 г.) ръстът на реалния БВП на ЕС-28 е положителен, през една (2013 г.) е нулев, а в останалите две (2009 и 2012 г.) е отрицателен. Параметрите му са в рамките на 3,4% (2006 г.) и -4,4 % (2009 г.), като най-високият положителен за разглеждания период (2003-2014 г.) е постигнат през предкризисната 2006 г., а най-високият отрицателен - през пиковата за годините на кризата 2009 г. Според пролетната прогноза на Европейската комисия⁷ очакванията са той да достигне ниво от 1,8% през 2015 г. и 2,1% през 2016 г., но да не може да достигне този на САЩ - съответно от 3,1% за 2015 г. и 3,0 за 2016 г., на Китай - от 7,0% за 2015 и 6,8% за 2016 г., както и на света - 3,5 за 2015 г. и 3,9% за 2016 г.

Таблица 1. Ръст на реалния БВП на ЕС-28, Еврозоната и САЩ

Формати или отделни държави	Години											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ЕС-28	1,5	2,5	2,0	3,4	3,1	0,5	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0	1,3
Еврозона-19	0,7	2,2	1,7	3,3	3,1	0,5	-4,5	2,0	1,6	-0,8	-0,4	0,9
САЩ	2,8	3,8	3,3	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,4

На базата на приведените като конкретен пример данни може да се направи най-общият извод, че икономиката на Европейския съюз бавно се възстановява, но причини от различно естество все още водят до значителна уязвимост на растежа. Зад посочените за Евросъюза и Еврозоната общи стойности се крият значителни различия между отделните държави членки, което показва, че възстановяването на равновесието има твърде несиметричен характер. Геополитическите напрежения също се отразяват неблагоприятно върху темпа на икономическия растеж и

⁷ Виж: European Economic Forecast. Spring 2015. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

кроят макроикономически рискове от различно естество. Продължава да се наблюдава значително намаляване на потенциала за растеж на Европейския съюз, като според най-новите оценки той е спаднал от малко над 2 % преди 10 години до под 1 % към края на 2014 г.⁸

Констатираният системно по-нисък ръст в икономиката на Европейския съюз в сравнение с този на неговите основни икономически партньори се дължи на различни причини, но като основна се посочва най-вече задълбочаващата се разлика в производителността на труда. Освен това в годините преди световната финансова и икономическа криза могат да се посочат и други немалко на брой области, в които постигнатият напредък не е достатъчно бърз (отново в сравнителен план), както и да се припомни, че само реализирането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж може да осигури икономика с наличие на добавена стойност, високо ниво на заетост и подходящо представителство при оформянето на бъдещия световен икономически рег.

Актуалното състояние на заетостта и социалната ситуация в Европейския съюз⁹ будят не по-малко безпокойство и загриженост, отколкото тези при растежа. За 15 години, 10 от които преминали под знака на посланията на Лисабонската стратегия и 5 под знака на стратегия „Европа 2020“, равнището на заетостта преминава през трансформации, които го отдалечават от заложената в стратегия „Европа 2020“ цел от 75% през 2020 г. Специално при възрастовата група 20-64 години, за която се отнасят тези визирани най-малко 75%, наблюдаваната между 2000 и 2008 г. устойчива възходяща тенденция, изразяваща се в увеличаващ се от 66,6% (за ЕС-27) дял на такъв от 70,3%, преминава в тенденция, за която е характерен постепенен спад в следните граници - 68,9% през 2009 г., 68,5% през 2010 г., 68,4% през 2012 г. А като се отчете времевият лаг между осъществяваните мерки в подкрепа на по-доброто функциониране на трудовите пазари и почувстваните реални подобрения, както и бавният темп на реформите в това отношение в някои държави членки, то несъмнено има основание да се предполага, че разликата от 6-7% до референтната стойност (цел) за 2020 г.

⁸ Виж: Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет. Доклад за механизма за предупреждение за 2015 г. COM(2014) 904 final, Брюксел, 28.11.2014 г., с. 6-7: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_bg.pdf.

⁹ Виж: по-подробно: Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Брюксел, 5.3.2014. COM(2014) 130 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_bg.pdf; Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет. Доклад за механизма за предупреждение за 2015 г., Брюксел, 28.11.2014, COM(2014) 904 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_bg.pdf; Проект на съвместен доклад за заетостта на Комисията и Съвета, придружаващ Съобщението на Комисията относно годишния обзор на растежа за 2015 г. Брюксел, 28.11.2014, COM(2014) 906 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015_bg.pdf.

няма да може да бъде наваксана. Според Еврокомисията очакваното слабо увеличение на равнището на заетостта през оставащата част от периода ще позволи да се достигне заетост едва от 71,8% през 2020 г., а към пазара на труда ще се наложи да се привлечат допълнително 16 млн. души.¹⁰

На фона на общите песимистични констатации за Съюза още по-тревно звучат тези за актуалното състояние и напредъка при заетостта на национално равнище.¹¹ Като се отчита фактът, че по този показател има държави (напр. Обединеното кралство), които нямат фиксирана цел; такива, които имат доста по-ниска от референтната (напр. Хърватия - 59%, Малта - 62,9%, Италия - 68%), около или доста над референтната (напр. Дания, Нидерландия и Швеция - 80 и над 80%), то несъмнено следва да се предположи, че ще е необходимо различно време, за да я осъществят. Към настоящия момент, извън Малта, която е постигнала своята доста ниска (по отношение на общата) цел, на най-близко отстояние до националните си цели (съответно от 80% и 77%) са Швеция и Германия. Обратно, в другия край на класацията има няколко държави, като например Гърция, Испания, Хърватия, Румъния и Ирландия, при които има не само най-голяма разлика с националните цели (в някои случаи дори с над 10%), но и равнище на заетост, значително по-ниско от това на останалите държави - членки на Евросъюза.

Извън посоченото, в рамките на Европейския съюз се наблюдават сериозни разлики в постиженията на държавите членки по оста север - юг, Северна и Централна, от една страна, и Източна Европа, от друга. Докато на север, в една Швеция например, през 2012 г. равнището на заетостта е установено на 79,4%, на юг - в Гърция, то е на ниво от едва 55,3%, или амплитудата възлиза на 24,1 п.п. Две години по-късно, през 2014 г., разликата между най-ниската и най-високата стойност в Европейския съюз отново е между Швеция и Гърция и възлиза вече на 26,7 п.п.

Успоредно с равнището на заетост Европейската комисия наблюдава и това на безработицата, в т.ч. и на младежката. По повод на наличните данни за периода след 2004 г. Комисията констатира (и в същото време прогнозира), че, макар да е все още на високи равнища, безработицата в ЕС-28 (и неговите основни конкуренти в лицето на САЩ и Япония) продължава бавно да намалява (виж табл. 2).¹² Това се забелязва особено след 2013 г.¹³

¹⁰ Виж: Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет. Доклад за механизма за предупреждение за 2015 г. COM (2014) 904 final, Брюксел, 28.11.2014 г., с. 4: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_bg.pdf

¹¹ Пак там, с. 6 и сл.

¹² Виж: European Economic Forecast. Spring 2015. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

¹³ Между 2004 и 2008 г. коефициентът на безработица намалява с над 2 п.п. Между 2008 и 2013 г. сезонно коригираният коефициент на безработица в ЕС-28 се увеличава от 7,0% на над 10%. Виж: Евростат: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Таблица 2. Безработицата в ЕС, Еврозоната, САЩ и Япония за периода 2013 - 2016 г.

Формати или отделни държави	Години			
	2013	2014	2015	2016
ЕС-28	10,9	10,2	9,6	9,2
Еврозона-19	12,0	11,6	11,0	10,5
САЩ	7,4	6,2	5,4	5,0
Япония	4,0	3,6	3,6	3,5

Визираните по-горе данни се конкретизират и допълват в документи на Комисията със следните факти - коефициентите на безработица сред младите хора и нискоквалифицираните лица са структурно по-високи; коефициентите на безработица при по-възрастните работници са по-ниски; коефициентите на безработица сред мъжете и жените са почти идентични за периода след 2009 г. и т.н.¹⁴ По държави за разглеждания период (2013-2014 г.) отново Гърция оглавява класацията на най-зле представилите се с 27,3% за 2013 г. и 26,4% за 2014 г., следвана от Испания съответно с 25,6% за 2013 г. и 24,1% за 2014 г., Хърватия с 16,6% за 2013 г. и 16,5% за 2014 г. и други държави, сред които Кипър, Словакия, останалите (извън Гърция и Испания) държави от PIIGS (Португалия, Ирландия и Италия), държавите от групата БЕЛЛ (България, Естония, Латвия и Литва) и т.н. За разлика от амплитудата при заетостта, тази при безработицата е малко по-ниска - 22,2 п.п. между Гърция и Австрия за 2013 г. и 21,4 п.п. между Гърция и Германия за 2014 г.

Що се отнася до България, то тя попада в групата държави - членки на ЕС, в които са установени дисбаланси, вкл. и такива, свързани с пазара на труда. Заетостта във възрастовата група 20-64 г. е на равнище, все още твърде отдалечено от крайната цел на страната за 2020 г. (76,0%). Макар да бележи спад през 2014 г., в сравнение с предходните две години (2012 и 2013 г.), безработицата при групата 20-64 г. остава на все още високо равнище (11,3% през 2014 г.), а тази при лицата между 15-74 г. е дори с 0,1% по-висока отново за 2014 г. Освен това дълготрайната безработица остава все още висока, а констатираният спад от около 5 п.п. при младежката (15-24 г.) през 2014 г. в сравнение с 2013 г. се нуждае от по-нататъшна стабилизация. Прогнозите на Европейската комисия за 2015 и 2016 г. като цяло са оптимистични (10,4% за 2015 г. и 9,8% за 2016 г.), но без мониторинг и политически действия едва ли ще бъде възможно да се подобрят трудовите и социалните показатели в страната до референтните нива по стратегия „Европа 2020“.

¹⁴ Виж: Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет. Доклад за механизма за предупреждение за 2015 г. COM(2014) 904 final, Брюксел, 28.11.2014 г., с. 4.

Използвана литература:

1. Годишен обзор на растежа. Приложение 1: Доклад за напредъка по стратегия „Европа 2020“. Брюксел. 12.01.2011, COM(2011) 11 окончателен: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290011_/com_com%282011%290011_bg.pdf
2. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет. Доклад за механизма за предупреждение за 2015 г. COM(2014) 904 final, Брюксел, 28.11.2014 г., с. 6-7. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_bg.pdf
3. Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж: http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm
4. Евростат: <http://ec.europa.eu/eurostat>
5. Закljučения на Европейския съвет от 17 юни 2010 г. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/BG/ec/115367.pdf
6. Общ доклад за дейността на Европейския съюз 2013 г. Европейска комисия: http://europa.eu/publications/reports-booklets/general-report/index_bg.htm
7. Пакт за растеж и работни места, създаден с решение на Европейския съвет от 28-29.06.2012г.: http://ec.europa.eu/news/eu_explained/121022_bg.htm
8. Проект на съвместен доклад за заетостта на Комисията и Съвета, придружаващ Съобщението на Комисията относно годишния обзор на растежа за 2015 г. Брюксел, 28.11.2014. COM(2014) 906 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015_bg.pdf
9. Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа. Документ, представен от Европейската комисия на вниманието на извънредния Европейски съвет от Лисабон, 23-24 март 2000 г.: http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf
10. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Брюксел, 5.3.2014. COM(2014) 130 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_bg.pdf и Приложения към Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Брюксел, 5.3.2014. COM(2014) 130 final, Annexes 1 to 3: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_annex_bg.pdf
11. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Годишен обзор на растежа за 2015 г. Брюксел, 28.11.2014. COM(2014) 902 окончателен. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_bg.pdf
12. European Economic Forecast. Spring 2015. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

ПЛАНЪТ ЗА ИНВЕСТИЦИИ ЗА ЕВРОПА: ПРЕДПОСТАВКА ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННАТА АКТИВНОСТ В ЕС В СЛЕДКРИЗИСНИЯ ПЕРИОД (2015 - 2020 г.)

Доц. д-р Светла Бонева

Университет за национално и световно стопанство - София

Резюме: Разработката представя необходимостта от приемането на Плана за инвестиции за Европа, неговата цел, структура, етапите, през които преминава неговото осъществяване и основните източници на финансови ресурси, необходими за реализирането на плана, които възлизат на 315 млрд. евро за периода 2015 - 2020 г. Очертана е ролята на залегналия в основата на Плана за инвестиции за Европа нов Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), източниците, от които ще се събират ресурсите на ЕФСИ, както и основните направления, в които ще бъдат насочени неговите инвестиции - дългосрочни инвестиционни проекти и проекти на малки и средни предприятия и дружества със средна пазарна капитализация.

1. Предпоставки за приемането на Плана за инвестиции за Европа на фона на световните тенденции в инвестициите

Необходимостта Европейският съюз (ЕС) да предприеме широкомащабен **План за инвестиции за Европа** е продиктувана от тежките последици от световната икономическа и финансова криза. Равнището на съвкупните инвестиции в ЕС (публични и частни) в периода 2008 - 2015 г. спада средно¹ с 15 % в сравнение със стойностите от предкризисния период (2007 г.).

Инвестиционната активност на ЕС не трябва да бъде разглеждана изолирано от световните тенденции, защото ЕС заема важна роля и дял в световното стопанство. Според публикувания през 2013 г.² от UNCTAD Световен

¹ По данни на Евростат в някои държави членки този спад е още по-голям. Такъв е случаят с Италия (-25 %), Португалия (-36 %), Испания (-38 %), Ирландия (-39 %) и Гърция (-64 %).

² World Investment Report, UNCTAD, 2013.

доклад за инвестициите³, през 2012 г. световният поток на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) е намалял под равнището отпреди кризата, което се дължи основно на макроикономическата нестабилност и политическа несигурност за инвеститорите. През 2012 г. *за първи път развиващите се икономики привличат повече ПЧИ от развитите страни*. Освен това те генерират почти една трета от глобалните изходящи ПЧИ.

Възстановяването на ПЧИ, започнало през 2010 г. и 2011 г., ще отнеме повече време от очакваното, прогнозира докладът на UNCTAD от 2013 г. Очаква се възстановяването на ПЧИ да се забави поради структурните слабости в световната финансова система, слабия растеж в страните от ЕС, както и значителната политическа несигурност във важни за доверието на инвеститорите области. Докато световната икономика се възстановява колебливо и неравномерно, UNCTAD очаква потоците от ПЧИ да нарастват постепенно през идните няколко години.

На регионално ниво Световният доклад за инвестициите за 2013 г. отчита сериозен *спад на входящите ПЧИ в ЕС и САЩ*, а единственият регион, който бележи слаб растеж от 5% е Африка. В ЕС се наблюдава сериозен спад в сделките по сливания и придобивания, който отразява кризата в еврозоната. Турция продължава да бъде лидер в югоизточния регион на европейския континент, въпреки спада с 23% на привлечените в Турция ПЧИ. В същото време, ръстът на изходящите ПЧИ от Турция към други страни е 73%. Спадът на ПЧИ в САЩ е 26%, а докладът прогнозира през 2013-2015 г. САЩ да отстъпят лидерското си място по привлечени ПЧИ на Китай. В Южна Азия също се наблюдава спад на ПЧИ с 24%. Китай и Хонг Конг са посочени като втори и трети по привлечени ПЧИ в света.

Струва си да се отбележи един интересен факт - въпреки че ПЧИ в световен мащаб през 2012 г. спадат в сравнение с предходната година, ПЧИ в България през 2012 г. отбелязват ръст спрямо 2011 г., възлизайки на 1,478 млрд. евро. Това означава, че България се възстановява бързо след кризата, а икономиката ѝ е достатъчно конкурентоспособна в сравнение с другите развити държави, за да привлече ПЧИ тогава, когато другите държави не успяват. Най-голям ръст в привлечените ПЧИ в България отбелязва секторът на услугите - 125%. Спад на ПЧИ се наблюдава в добивната и преработвателната промишленост - съответно с 30% и 38%. България успява да задържи сравнително високо равнище на привлечени ПЧИ на глава от населението, а основни инвеститори за 2012 г. в България са: Люксембург - 382 млн. евро (26%); Русия - 225 млн. евро (15%); Швейцария - 212 млн. евро (14%); Германия - 177 млн. евро (12%) и Нидерландия - 168 млн. евро (11%).

³ Световният доклад за инвестициите се публикува ежегодно от 1991 г. насам от Конференцията на ООН за търговия и развитие (UNCTAD). Докладът се фокусира върху преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) на глобално, регионално и национално ниво, както и върху нови методи за подобряване на глобалното икономическо развитие. Например, през 2013 г. докладът носи подзаглавието „Глобални вериги на стойността - инвестиции и търговия за развитие“.

Според Световния доклад за инвестициите от 2014 г., през 2013 г. ПЧИ са се повишили с 9% спрямо 2012 г., достигайки 1,4 трлн.щ.д. Според прогнозите на UNCTAD темпът на растеж на ПЧИ ще продължи да се покачва⁴ постепенно през следващите три години, главно благодарение на засиления икономически растеж в развитите страни. Световният доклад за инвестициите за 2014 г. предвижда притока на ПЧИ да нарасне до 1,6 трлн.щ.д. през 2014 г., до 1,7 трлн.щ.д. за 2015 г. и до 1,8 трлн.щ.д. през 2016 г.

На фона на тази глобална картина, общата несигурност по отношение на икономическото развитие на ЕС, високите равнища на публичния и частния дълг в някои страни от ЕС и тяхното въздействие върху кредитния риск са фактори, които ограничават предприемането на мащабни инвестиционни проекти. В същото време в ЕС са налични значителни спестявания и (за разлика от преди световната икономическа и финансова криза) *голяма финансова ликвидност*, които могат да бъдат мобилизирани в подкрепа на мащабни инвестиционни планове. А ЕС се нуждае от инвестиции в много области. Тези фактори очертават необходимостта от широкообхватна европейска инвестиционна стратегия, чрез която да се инвестират ефективно наличните спестявания и да се използва съществуващата финансова ликвидност в подкрепа на създаването на устойчиви работни места и растеж в ЕС. За да се случи това, са необходими едновременно действия както по отношение на предлагането, така и по отношение на търсенето в икономиката.⁵ За насърчване на частните инвестиции е необходимо да бъдат увеличени доверието в цялостната икономическа среда, предвидимостта и яснотата при изготвянето на политиките и нормативна уредба, ефикасното използване на оскъдните публични ресурси, доверието в икономическия потенциал на инвестиционните проекти, които са в процес на разработване, както и достатъчен капацитет за поемане на риск. Необходимо е по тези въпроси да работят публичните органи на всички равнища.

За да има реален ръст на инвестициите в ЕС, е необходима сериозна работа на европейско, национално и регионално равнище. За да се увеличат инвестициите в подкрепа на растежа и работните места, държавите членки и регионалните органи трябва да продължат да провеждат структурни реформи, да имат фискална отговорност и да осигуряват регулаторна сигурност.

Държавите членки, които имат по-големи възможности да реализират бюджетни разходи, трябва да инвестират повече в публични инвести-

⁴ Растежът на ПЧИ е индикатор за потенциал, който ще помогне да се достигнат целите на ООН за преодоляване на крайната бедност и глад, като част от Целите на хилядолетието. Според УНКТАД борбата с бедността изисква глобални инвестиции от 5-7 трлн. щатски долара годишно, най-големият дял от които е необходимо да бъдат вложени в развиващите се страни, за да се подпомогне развитието на инфраструктурата (най-вече в областта на строителството на пътища, водоснабдяването и канализацията), селското стопанство и развитието на селските райони, изменението на климата и адаптацията към него, здравеопазването и образованието., УНКТАД, 2014 г.

⁵ Тази идея е изложена от председателя на ЕЦБ Марио Драги в неговата реч в Джаксън Хоул на 22 август 2014 г., <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>.

ционни проекти. Държавите членки с по-ограничени бюджетни възможности би трябвало да приоритизират своите бюджетни разходи в инвестиционни проекти, които ще доведат до икономически растеж; да създадат по-благоприятна среда за частните инвеститори и да използват по-ефективно средствата от фондовете на ЕС. А Европейската комисия и държавите членки би трябвало да наблюдават тези процеси чрез механизма на европейския семестър за координация на икономическите политики и да го направляват периодично.

2. Същност и структура на Плана за инвестиции за Европа

На 26.11.2014 г. Европейската комисия (ЕК) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) обявиха Плана за инвестиции за Европа⁶ (ПИЕ). Планът се появи като естествен резултат от препоръките, получени от дейността на европейския семестър и има **три взаимосвързани цели**:

- промяна на негативните тенденции за намаляване на инвестициите, създаване на нови работни места и икономически растеж, *без да се създава тежест за националните публични финанси и нови дългове*;
- повишаване на конкурентоспособността на европейските икономики в дългосрочен план;
- засилване на европейското измерение на човешкия капитал, производствения капацитет и физическата инфраструктура със специално внимание към взаимосвързаността, която е от жизненоважно значение за единния вътрешен пазар на ЕС.

Планът е изграден от **три** взаимно допълващи се **направления** (фиг. 1.):

- 1) мобилизиране през периода 2015 - 2017 г. на най-малко *315 млрд. евро допълнителни инвестиции*, с които да се повиши въздействието на публичните средства и да се отклочат частните инвестиции;
- 2) целенасочени инициативи, чрез които тези допълнителни инвестиции ще окажат ефект върху реалната икономика;
- 3) осигуряване на по-добра регулаторна предвидимост и премахване на пречките пред инвестициите, така че ЕС да стане по-привлекателен за инвеститорите и по този начин да се увеличи въздействието на плана.

ЕК и ЕИБ са стратегически партньори⁷ по първите две направления на плана и са си поставили целта да привлекат заинтересовани страни на всички равнища. Работата по третото направление изисква изпълнение на препоръките на европейския семестър от държавите членки, както и съвместна работа между ЕК, останалите институции и държавите членки.

⁶ План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.

⁷ ЕК и ЕИБ започват реално да работят по плана в началото на 2015 г. Европейският съвет одобрява общия подход на плана на свое заседание на 18 и 19 декември 2014 г.

По първото направление планът задава единствено действия на равнище ЕС. ЕК предлага дейностите по това направление да бъдат финансирани от многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 - 2020 г. За тази цел някои части от бюджета на ЕС ще се използват по различен начин на равнище ЕС и на национално равнище. Именно тази разлика е основната идея на плана: да се осигури по-голям капацитет за поемане на риск при инвестирането на публични средства, да се поощрят инициаторите на проекти и да се привлече частно финансиране за жизнеспособни инвестиционни проекти, които иначе не биха се осъществили. По този начин публичните средства от ЕС ще бъдат оползотворени по-добре. В същото време ЕК приканва държавите членки да се присъединят към инициативата и да я допълнят. Планът допълва съществуващите мерки за стимулиране на европейската икономика. Очаква се въздействието му да се мултиплицира с включването на още участници като държави членки, национални насърчителни банки, регионални органи и частни инвеститори.

Непосредствено след неговото оповестяване планът е подкрепен с редица положителни изявления на европейско и световно равнище⁸.



Фиг. 1 Структура на Плана за инвестиции за Европа

Източник: План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.

⁸ Заключение на Европейския съвет от 23 и 24 октомври 2014 г., стр. 8: „Европейският съвет подкрепя намерението на встъпващата Комисия да лансира инициатива за мобилизиране на 300 млрд. евро за допълнителни публични и частни инвестиции през периода 2015-2017 г.“; План за действие от срещата на Г-20 в Бризбейн, 16 ноември 2014 г.: „В допълнение през октомври ЕС обяви своята мащабна инициатива за мобилизиране на допълнителни публични и частни инвестиции през периода 2015 - 2017 г. Призоваваме за бързо изпълнение на [този] пакет от мерки“.

Декември 2014 г./Януари 2015 г.

- Европейският съвет и Парламентът следва да одобрят Плана за инвестиции в Европа, включително решението да се създаде Европейски фонд за стратегически инвестиции и да се съгласят да ускорят приемането на съответния регламент.
- Комисията прави предложения за регламента през януари 2015 г.
- Парламентът и Съветът обсъждат регламента, така че той да влезе в сила до юни 2015 г.
- Европейската инвестиционна банка започва дейностите, използвайки собствените си ресурси.
- Държавите членки следва да финализират програмирането за европейските структурни и инвестиционни фондове за максимално увеличаване на тяхното въздействие.
- Идентифицирането на проекти се ускорява на равнище ЕС въз основа на доклада на Работната група на Комисията и ЕИБ.
- ЕИБ и ключовите заинтересовани страни предприемат първите стъпки за създаването на консултантски център по въпросите на инвестициите.

До средата на 2015 г.

- Новият Европейски фонд за стратегически инвестиции е започнал работа.
- Европейските структурни и инвестиционни фондове оказват въздействие в синергия с програмите на ЕС.
- На равнище ЕС е налице прозрачен набор от проекти, който подлежи на развитие във времето.
- Новият консултантски център по въпросите на инвестициите вече функционира
- На европейско, национално и регионално равнище са започнали последващи действия в сътрудничество със заинтересованите страни.
- Специален уебсайт позволява да се следи напредъкът на Плана за инвестиции в реално време.

До средата на 2016 г.

- Напредъкът ще бъде разгледан, включително на равнище държавни и правителствени ръководители.
- Преди средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка могат да бъдат обмислени допълнителни варианти.

Фиг. 2. Етапи⁹ и видове дейности по приемането на Плана за инвестиции за Европа

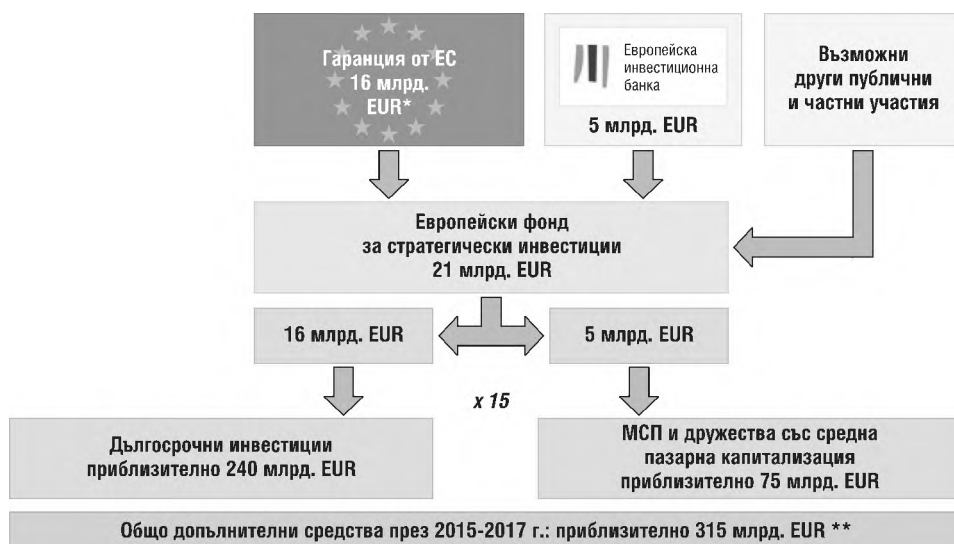
Източник: План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.

⁹ Само половин година след 26.11.2014 г., когато ЕК и ЕИБ обявиха ПИЕ, Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) е факт. На 13.01. 2015 г. ЕК прие законодателното предложение за ЕФСИ. Държавите членки го подкрепиха единодушно на 10 март 2015 г. На 20 април ЕП го гласува на равнище парламентарна комисия. Финансовите министри приветстваха споразумението за регламента в рамките на Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) на 19 юни, а ЕП го гласува окончателно по време на пленарното си заседание на 24 юни 2015 г. ЕФСИ започна своята работа през втората половина на 2015 г.

3. Европейски фонд за стратегически инвестиции

Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) се създава, за да се осигури по-голям капацитет за поемане на риск при инвестирането на публични средства на равнище ЕС. Той осигурява по-голям достъп до рисково финансиране за дългосрочните инвестиции на малките и средните предприятия (МСП) и дружествата със средна пазарна капитализация¹⁰.

Новият ЕФСИ¹¹ е създаден чрез партньорство между ЕК и ЕИБ (фиг. 2) в рамките на групата на ЕИБ.¹² ЕФСИ има различен рисков профил от структурите, съществуващи до момента. Той осигурява допълнителен капацитет за поемане на риск и е насочен към проекти с голяма обществена и икономическа стойност, допълвайки проектите, финансирани от ЕИБ и програмите на ЕС до момента. Гамата от възможни продукти е отворена, така че да може да се адаптира към променящите се потребности на пазара.



* 50% гаранция = 8 млрд. EUR от Механизма за свързване на Европа (3,3), програма "Хоризонт 2020" (2,7) и бюджетен марж (2)

** Нетен размер на първоначалното участие на ЕС като гаранция: 307 млрд. EUR

Фиг. 3. Структура на новосъздадения Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) - средства от ЕС

Източник: План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.

¹⁰ В контекста на плана дружества със средна пазарна капитализация са тези, чиито работници са между 250 и 3000 души.

¹¹ Правният инструмент на ЕФСИ е регламент на основание чл. 172; 182; 175, параграф 3 и чл. 173 от ДФЕС.

¹² Комисията и ЕИБ се договарят фондът да бъде създаден в рамките на ЕИБ като специален доверителен фонд. Това осигурява бързото му създаване, а фондът се ползва от финансирането и експертния опит в отпускането на заеми и управлението на риска на съществуващите структури на ЕИБ.

За създаването на ЕФСИ е предоставена **гаранция от бюджета на ЕС в размер на 16 млрд. евро**. ЕИБ внася във фонда **5 млрд. евро** (фиг. 3). Гаранцията от бюджета на ЕС е осигурена от съществуващи бюджетни ресурси - маржа за гъвкавост на бюджета на ЕС, Механизма за свързване на Европа и програмата „Хоризонт 2020“. Очаква се чрез новия ЕФСИ въздействието на посочените европейски фондове върху реалната икономика да се увеличи многократно в сравнение с това, което те биха постигнали поотделно, без съществуването на ЕФСИ, а финансирането на ЕФСИ да се увеличава във времето. Държавите членки, пряко или чрез своите национални насърчителни банки (ННБ), имат възможност да участват в неговото финансиране под формата на капитал. Важно е да се отбележи, че при оценяването на публичните финанси в контекста на Пакта за стабилност и растеж, позицията на ЕК е в полза на капиталово участие във фонда. Във фонда могат да участват и частни инвеститори.

Всички инвестиции, реализирани с помощта на ЕФСИ, се отпускат съгласно установените процедури за одобряване на държавна помощ. За да се гарантира, че инвестициите, осъществявани чрез ЕФСИ, са в съответствие с правилата за държавна помощ, *проектите трябва да удовлетворяват съществуващи потребности* (напр. да не дублират вече съществуващи инфраструктури), *да привличат в максимална степен частно финансиране и да не изтласкват частно финансирани проекти*. Финансираните проекти трябва да бъдат отворени за всички потребители, включително за конкуриращи се оператори, при справедливи, разумни и подходящи условия, така че да се избегне създаването на бариери за навлизане на пазара. За да се осигури максималното въздействие на тези инвестиции, ЕК формулира критерии (за целите на оценяването на държавните помощи), на които даден проект трябва да отговаря, за да бъде одобрен за финансиране от ЕФСИ. Ако даден проект отговори на тези критерии и получи помощ от ЕФСИ, всяка допълнителна национална помощ се оценява съгласно опростена и ускорена процедура за оценка на държавната помощ, при която единственият допълнителен аспект, който ЕК проверява, е пропорционалността на публичната помощ (липса на свръхкомпенсация).

Основната роля на ЕФСИ е да се осигури по-голям капацитет за поемане на риск и да се мобилизират допълнителни инвестиции, най-вече **от частни източници**, но и от публични източници, в определени сектори и области.

През октомври 2014 г. по искане на министрите на икономиката и финансите на ЕС¹³ е създадена *работна група за инвестиции в ЕС* със задача да изготви пълен списък на инвестиционните проекти, които биха могли да бъдат финансирани от ЕФСИ и да селектира от тях най-важните за Европа проекти, които да бъдат финансирани в краткосрочен и средносрочен план. Работната група се ръководи съвместно от ЕК и

¹³ Council of the European Union, Council conclusions on measures in support of investment in Europe, Economic and Financial Affairs Council meeting, Luxembourg, 14 October 2014
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/145102.pdf.

ЕИБ и включва представители на всички държави - членки¹⁴ на ЕС. Междувременно за държавите членки е определен срок, в който да изпратят към работната група своите предложения за инвестиционни проекти. В резултат от своята първоначална дейност, на 9.12.2014 г. работната група публикува списък от 2 000 проекта, получени от 28-те държави членки. Исканото финансиране за тях е 1,3 трилиона евро. От доклада на работната група става ясно, че в ЕС съществува необходимост, но и значителен потенциал за осъществяването на редица важни инвестиционни проекти, които не са реализирани до момента поради различни финансови, регулаторни или други пречки. Списъкът от 2 000 проекта не е окончателен, всяка държава членка може да предлага за включване в него още инвестиционни проекти, които счита за важни. Важно е да се отбележи, че ЕК и ЕИБ не поемат ангажимент за автоматично финансиране на проектите, посочени в пълния списък на работната група. Също така, *присъствието на проектите в списъка не означава, че те ще получат преференциален достъп до национални или европейски ресурси.*

България е предложила от ЕФСИ да бъдат финансирани 18 проекта на обща стойност 3,5 млрд. евро. В националния списък, координиран от Министерството на финансите (МФ), има *17 публични проекта* (най-вече в отраслите транспорт и енергетика) и *един проект за публично-частно партньорство* (в сектора на знанието и дигиталната икономика). Сред посочените предложения са проектите за изграждане на магистралата София - Калотина, високоскоростните пътища Вигин - Ботевград и Русе - Велико Търново, жп линиите Карнобат - Синдел и Русе - Варна, проекти за подобряване на водоснабдяването в 40 общини, иновативни технологии за преработка на отпадъци в 3 региона, закриване и рекултивация на сметища в 9 общини и младежко предприемачество. В списъка е и националната програма за енергийна ефективност на жилищните сгради. Сред българските проекти има и седем проекта на Електроенергийния системен оператор за обновяване на мрежата и изграждане на междусистемни връзки. България е една от активните страни членки по отношение на броя на предложените инвестиционни проекти, които да бъдат включени в списъка.

България участва със 100 млн. евро в ЕФСИ. Вноската ще бъде направена чрез съфинансиране на проекти, одобрени от Българската банка за развитие. България е 8-ата държава членка след Германия, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Полша и Словакия, която обявява финансово участие в ЕФСИ (табл. 1). Така нашата страна е сред първите страни, които се включват във финансирането на ПИЕ. Ефектът от това действие ще стане ясен в средносрочен и дългосрочен период, когато ще

¹⁴ Българските представители в тази работна група са двама: г-жа Младенка Кръстева, втори секретар с ресор „Регионална политика, държавни помощи, финансов аспект на климатичните промени и реформа на икономическото управление“ в Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз и г-н Атанас Славчев Кацарчев - председател на надзорния съвет на Българска банка за развитие (ББР)

проличи дали се е материализирал очакваният мултипликативен ефект от тези 100 млн. евро и дали са се увеличили частните инвестиции в нашата икономика, което е предпоставка за реализирането на по-високи темпове на икономически растеж, повече и по-добре платени работни места и по-висок стандарт на живот за българите.

**Таблица 1. Първите 8 държави членки,
които са обявили стойностите на своите вноски в ЕФСИ**

Държава	Вноска в ЕФСИ
Германия	8 млрд. евро
Франция	8 млрд. евро
Италия	8 млрд. евро
Испания	1,5 млрд. евро
Люксембург	80 млн. евро
Полша	8 млрд. евро
Словакия	400 млн. евро
България	100 млн. евро

Източник: Country contributions, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment-plan/index_en.htm

На 24 юни 2014 г. ЕП прие резолюция¹⁵, с която одобри текстовете на регламента за ЕФСИ, в който подробно са дефинирани всички детайли по работата на фонда, включително допустимите партньори, проекти, инструменти и критерии за подбор¹⁶ на проектите. Първите одобрени за финасиране проекти ще стартират преди края на 2015 г.

Междувременно ЕИБ одобри финансирането на първите проекти по ПИЕ. Те са на обща стойност 300 млн. евро и ще бъдат реализирани в секторите изследвания и развитие, здравеопазване, индустриални иновации и транспорт. Държавите, от които са дошли предложенията за проекти, са Испания, Италия, Ирландия и Хърватия. По-конкретно, проектите включват инвестиция в проучвания в здравеопазването в Испания, разширяване на ключово летище в Хърватия, създаване на 14 нови здравни центъра в Ирландия и подкрепа за индустриална иновация в Италия. Тези проекти са примери за типовете инвестиции, които ще бъдат финансирани от ЕФСИ. Докато ЕФСИ все още не е напълно оперативен, ЕИБ ще предоставя предварителното финансиране за одобрените проекти.

¹⁵ ЕП одобри правилата на ЕФСИ с 464 гласа „за“, 131 „против“ и 19 „въздържал се“. С гласуването приключва една изключително бързо протекла законодателна процедура (процедурата по съвместно вземане на решение).

¹⁶ Европейски парламент, Приложение II към Законодателна резолюция на Европейския парламент от 24 юни 2015 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламента (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 (COM(2015)0010 - C8-0007/2015 - 2015/0009(COD)).

Сред първата партия одобрени за финансиране от ЕФСИ проекти (юли 2015 г.) **няма български проект**. Причината е, че проектите, които страната ни е изпратила за потенциално финансиране от ЕФСИ **не** отговарят на едно основно условие - **да не са публични**. ЕФСИ финансира проекти на частни предприемачи и на публично-частни партньорства. Изцяло публични проекти не се финансират. Така, причината, поради която няма одобрен български проект е съвсем ясна - в процеса на формулирането на националния списък с проекти, изпратен до Работната група на ЕК, е имало очевидна липса на разбиране за това какви проекти се финансират от ЕФСИ. Грешката може и трябва да бъде поправена и първоначално изпратеният индикативен списък да бъде допълнен с подходящи за финансиране частни проекти от стратегическо значение за ЕС и България.

ЕФСИ ще споделя риска *заедно с частните инвеститори*. С оказаната помощ проектите ще бъдат и по-привлекателни за кредитиране от страна на банките, защото ЕФСИ ще ги подкрепя. Но фондът няма да изземва риска на предприятията.

ЕФСИ подкрепя високорискови рентабилни проекти, в които основният дял за реализация се поема от частния сектор. Това става чрез предоставяне на заеми или рисково капиталово финансиране¹⁷, а не чрез предоставяне на безвъзмездна помощ под формата на грантове. Фондът, а не ЕК или националните правителства, оценява проектите и взема решение дали дадено проектопредложение да получи финансиране. Проектите се оценяват от специални комисии към ЕФСИ по отношение на нивата на риск, това дали проектът е дългосрочен или свързан с предоставяне на иновативна технология. Няма квоти и лимити за броя и сумата на проектите, които една държава членка може да получи по ЕФСИ.

Проектите се конкурират на европейско ниво. На местно ниво се работи чрез банките за развитие или чрез фондове за рисков капитал, като за всяка държава се търси най-доброто решение.

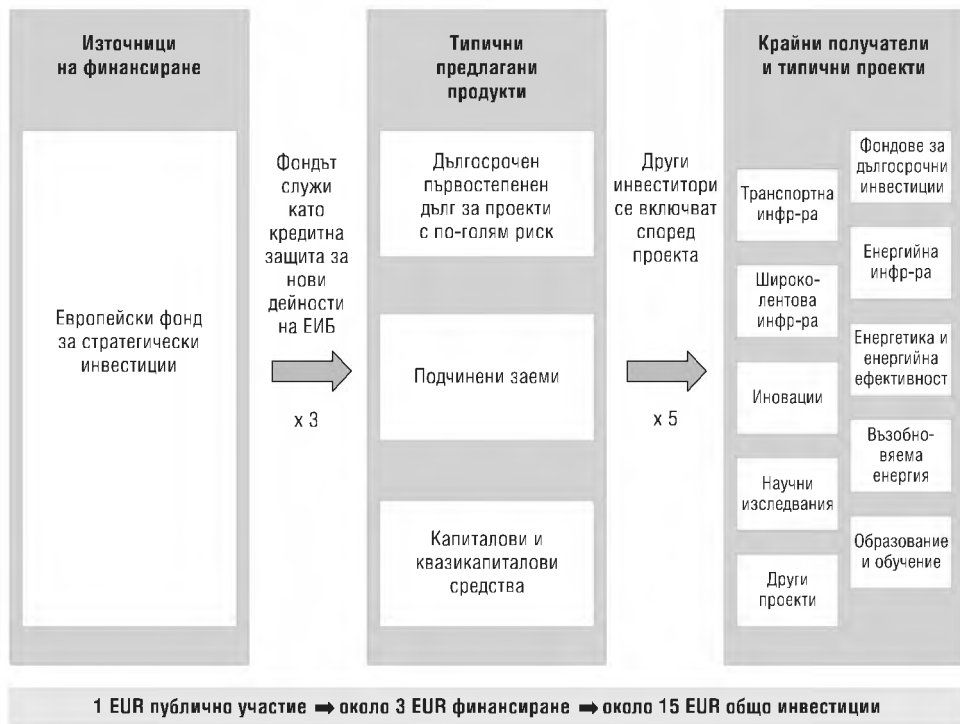
В периода след световната финансова криза преобладаващата част от частните инвестиции в ЕС *не са насочени към инвестиции в реалната икономика* поради различни причини: ниско търсене, ниска експортна конкурентоспособност на държави членки и бизнес сектори в ЕС и проблеми във финансовите сектори на отделни европейски държави.

Идеята на плана „Юнкер“ е безспорно добра - да се предотврати ситуацията, в която националните правителства ще трябва да използват парите на данъкоплатците, за да стимулират инвестициите и да се стимулира това частният сектор да концентрира инвестициите си в реалната икономика, за да се избегне повишаването на държавния дълг¹⁸ на държавите членки.

¹⁷ В последните години ЕС изостава от САЩ по отношение на възможностите за предоставяне на рискови инвестиции (venture capital и private equity).

¹⁸ Известно е, че за няколко години публичният дълг на ЕС е скочил от 60% от БВП на 90% от БВП.

Така ЕФСИ, който има начален капитал от едва 21 млрд. евро, се превръща в основното оръжие на ЕК в следващите три години, през които трябва да се стимулират инвестициите на Стария континент. Чрез него основно ЕИБ ще понесе риска от инвестициите. По своята същност ЕФСИ предвижда ЕИБ да подкрепя проекти чрез ЕФСИ, в които *основният дял за реализация на проектите се поема от частния сектор*. Тези проекти трябва да донесат „добавена стойност“ на европейската икономика. Очакванията на ЕК са, че тази добавена стойност ще скочи 15 пъти спрямо обема на ЕФСИ, т.нар. „уравнение 21х15“ (фиг. 4).



Фиг. 4. Очаквано въздействие от изпълнението на Плана за инвестиции за Европа

Източник: План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.

Дали Планът за инвестиции за Европа ще постигне очаквания мултипликационен ефект, ще покаже бъдещето. Към момента има и доста скептично настроени анализатори в това отношение. Планът разчита на значително участие на частния сектор, който трябва да вложи свои ресурси в следкризисния период. Самият план е изграден върху два основни

стълба. Първият е създаването на ЕФСИ. Вторият е създаването на рамка за стимулиране на инвестициите от страна на частния сектор. ЕИБ като банка с рейтинг „ААА“ е най-добрата гаранция за тази рамка. Не би могло да се предвиди точно с колко ще се повиши растежът на всяка страна членка от тази инициатива поради неяснотата кои проекти ще бъдат финансирани, но е важно, че някакъв растеж ще има за всички страни членки.

Използвана литература

1. Council of the European Union, *Council conclusions on measures in support of investment in Europe*, Economic and Financial Affairs Council meeting, Luxembourg, 14 October 2014 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/145102.pdf
2. World Investment Report, UNCTAD, 2013
3. Договор за функционирането на ЕС, чл. 172; 182; 175, параграф 3 и чл. 173
4. Драги, М., Реч в Джаксън Хоул, 22 август 2014 г., <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>
5. Европейска комисия, План за инвестиции за Европа; COM (2014) 903, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, Брюксел, 26.11.2014 г.
6. Европейски парламент, Приложение II към Законодателна резолюция на Европейския парламент от 24 юни 2015 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 (COM(2015)0010 - C8-0007/2015 - 2015/0009(COD))
7. Европейски съвет, Закljučения на Европейския съвет от 23 и 24 октомври 2014 г.

OPPORTUNITIES TO ENHANCE THE ECONOMIC POTENTIAL OF BULGARIA UNDER THE EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS

Iskra Christova-Balkanska Prof. Dr

Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences

Abstract

Bulgarian economic integration to EU structures continued to deepen over the past decade. However, the country is facing new challenges in relation to adapt towards the requirements of the highly competitive European Single Market. In the first part of the study, we analyse the limits of Bulgarian economic development and the difficulties that arose after the economic crisis in the process of catch up. The long lasting period of low economic growth hindered the efforts to update the macroeconomic indicators and to approach the standard of economic development and sustainability of the EU Central European countries. In the second part the analysis deals with EU structural funds effects on Bulgarian economic development and growth in comparison with other EU Central European countries. We try to underline the effects of EU Structural funds to promote the economic integration of Bulgaria and to enhance the potential for economic development and catch up. Data have been collected from articles, books, National statistical institute of Bulgaria, Eurostat, Bulgarian National Bank and others.

JEL;F15, E24, F21,

Key words: European integration, Macroeconomic development of Bulgaria, FDI, EU Structural funds

Economic development of Bulgaria: challenges for the future

Bulgarian economy has gone through impressive changes during the economic reforms from a centrally planned to market economy. The transition to market economy has been very difficult and the country went through different stages of political, economic and social instability. Bulgarian monetary and fiscal policies guided the country's economic activity to the private sector development, which thus became the central point of economic shocks. The applied monetary policies created uncertainty in the Bulgarian economy and finance, and the country

experienced a severe banking crisis in 1995-1996, which had an extremely negative impact on the economic development of the country. The adoption of the Currency board (July 1st 1997) created a stable framework for the strengthening of the economy and the financial sector.

In line with Currency board arrangements, Bulgaria held strict financial discipline. The budget surplus has amounted to 3% of the GDP. Financial discipline allowed tax cuts, aimed at attraction of investments into the economy from local and foreign investors, as well as for the easing of tax burden on the population. The lack of monetary policy under the Currency board was compensated by the accumulation of foreign reserves in the Bulgarian National Bank (BNB), which were a buffer against the occurrence of liquidity crisis and other external shocks.

Banks' credits provided to enterprises, contributed for the increase of production and job creation in the economy. Credits channeled towards households led to the expansion of domestic consumption. The increase in domestic demand most likely had an impact on the rise in inflation, and this led to the real currency appreciation of the Bulgarian lev (BGN) against the Euro (EUR).

In 2005-2008, the economic boom was accompanied by an increase in foreign trade volumes, as imports exceeded that of exports. As a result, the trade balance deficit deepened. GDP growth, the increased consumption, the investments activities and the lower taxes worsened the current account balance and export competitiveness deteriorated. The external deficit of the Bulgarian current account balance increased to double digit number as a percentage of GDP before the economic crisis. The current account balance deficit was higher than the „needed“ level that could explain the catching up process to the other EU countries. The cohesion of Bulgarian economy to the EU economic level remained the most important goal in the process of Bulgaria's integration to the EU.

The high current account balance deficit was covered by the inflows of foreign direct investments (FDIs). Consequently, up until the end of the 90s, the interest of the foreign investors towards investments in Bulgaria remained low. Since 2002, FDIs entries in Bulgaria started to be important like volumes and augmented in line with the domestic consumption, which increased by 6.4% and contributed to the GDP growth.

The limitation of the budget deficit and the domestic debt was a priority for Bulgarian economic policies, compared to expansionary fiscal policies applied by some other countries of Central and Eastern Europe. „In several EU CEE countries expansionary fiscal policies boosted ahead GDP growth and led to significant structural budget deficits in 2007“ (ECB Monthly Bulletin, July 2010, p.86).

Similarly, before the crisis, the economies of Baltic EU states has grown rapidly, often at unsustainable rates, which led to the widening of the production gap with other EU developed countries. The EU new member states (EUNMS) experienced different cross countries economic and social variations. It was due to the divergence in economic cycles of the EUNMS and the accumulated macroeconomic imbalances during the years, which varied from country to country. This fostered the deepening of internal and external imbalances among the EU countries.

During the pre crisis period, Bulgaria experienced a period of a very rapid accumulation of imbalances. The main concerns about Bulgarian macroeconomic stability came from the augmenting of the current account balance deficit and the increase of domestic credit. FDI entries contributed to the overheating of the economy and to the sustained increases of fixed asset prices, as well as to the growth of bank credits toward enterprises and individuals.

The impact of the economic crisis on Bulgaria was severe, as it was across the EU countries. The process of deleveraging of the EU banks (after the bankruptcy of Lehman Brothers) led to the sharp contraction in the cross borders foreign capital inflows. As a result, the financial conditions of the credit policies of Bulgarian banks tightened and the cost of financing for enterprises and citizens increased.

During the crisis (2008-2009), the economic situation in Bulgaria significantly deteriorated, as the credit growth was nearly nil, coupled with the sharp contraction in FDIs. Respectively, number of enterprises lost their access to easy fresh financial resources and as a result the inter industries indebtedness rose. The Bulgarian industrial production decreased sharply. As a consequence of the shrinking of the domestic demand, and given the high import content of some export oriented industries, at the end of 2009, Bulgarian import also decreased. In Bulgaria, in Romania and in the EU Baltic states the fall in imports by far exceeded the decline in exports, which gave some positive contribution to the net export to economic growth.

The considerable decline of Bulgarian GDP growth in 2009 was driven by the sizeable fall in the aggregate demand. The inflation rate declined rapidly and thus the overheating pressures of the economy before the crisis slowed. The implementation of monetary policies, both in the beginning and in response of the crisis, contributed to the widening of economic differences between the EU Central European countries. Especially, „Bulgaria had a very limited scope to respond to crisis shocks because an independent monetary policy was impossible to be implemented due to the Currency board.“ (Economic Monthly Bulletin, July 2010, p.94)

Because of the high degree of openness of the Bulgarian economy, the impact of the export was important for the explanation of economic crisis impact on the economic growth and development. Bulgaria saw its export declined, however the Currency board regime was a barrier against the sharp depreciation of the nominal exchange rate, and as a result the parity between the Bulgarian lev (BGN) against the euro distorted.

The differences in the exchange rates regimes across EU Central European countries could explain the impact of foreign trade on nominal exchange rates. In fact, EU Central European countries, which are applying flexible exchange rate regimes, saw their nominal exchange rate fell not so sharply. As a consequence, between the 3rd quarter of 2008 and the 3rd quarter of 2009, Hungary, Poland and Romania saw their export to contract not so abruptly. By contrast, in Bulgaria and in the Baltic countries the exports declined sharply. Thus, „the rather sharp real depreciation may have helped countries with flexible exchange rate regimes to contain the decline in their exports“ (ECB Monthly Bulletin July 2010, p.90)

Fiscal measures like cutting expenditure and raising the collection of taxes were applied in Bulgaria (and in the Baltic States - Estonia and Lithuania) in 2009 with the purpose to contain the budget deficits' rise.

Table 1. Bulgarian main macroeconomic indicators

Indicators*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Real sector							
Real GDP growth (%)	6.2	-5.5	0.4	1.7	0.7	0.9	1.7
Inflation (HICP) average %	12.3	2.5	2.9	4.2	3.0	0.9	-1.4
Unemployment rate (%)	5.6	6.8	9.2	10.4	11.4	11.8	10.7
Foreign sector							
Current account deficit (% of GDP)	-23.1	-8.9	-1.4	0.1	-1.1	2.1	0.0
Trade Balance % of GDP	-20.6	- 8.2	-7.5	-5.4	-8.5	-5.9	-6.9

*Annual percent change

Source: NSI, BNB, *World economic outlook: Recovery strengthens, remain uneven*, April 2014, IMF.p.54

The economic crisis influenced negatively the potential for an economic recovery in Bulgaria, much more than in the other EU Central European countries. The construction building and the industrial output remained depressed. The slowdown in real GDP growth was due to the contraction of the retail trade and the weak external and internal demand of Bulgarian production. In the period after the crisis the real GDP growth was lower, reaching only twice, levels above 1%, otherwise it was hovering around 0.4-0.7%. Banks' credits supply remained at their minimum level. Because of the decline in the international non oil commodity prices and the continuation of the remaining low prospective for strong European economic recovery, the annual inflation rate in Bulgaria started to decline. The average annual rate of inflation declined from 1.0% in May 2013 to - 2.1% in February 2014, and in the first trimester of 2014, it started to recover a little standing at -1.3% (April 2014). (Convergence Report June 2014, p. 96) The deflation rate was reflecting a still negative output gap, depressed demand, weak bank credit and negative external price developments among other factors determining the economic slowdown in Bulgaria.

In the post crisis period, the current account deficit as a percentage of the GDP fluctuated above and below 0 % in contrast to the pre-crisis period when the current account deficit reached double digits. This was mainly due to weaker exports, with the exception of 2013. Also some important infrastructure projects continued to be implemented.

Unemployment increased sharply, and remained 2 fold higher than the pre crisis level. The unemployment was even higher than the contraction of the industrial production. The most affected by labour places disappearance have been low-skilled and young workers in 2013.

Despite the significant structural imbalances and the weak economic recovery, Bulgaria succeeded to increase the export ahead, which fact had a positive impact

on the economic growth of the country. Some expectations remained that the boost of exports will give an impetus to economic growth in Bulgaria, given that the economic situation in EU countries started to ameliorate.

Convergence or divergence of Bulgarian economy and competitiveness

One of the main goals of Bulgaria in its way to integrate the EU structures is continuing to be the acceleration of the economic convergence with the other EU countries as well the enhancing of the competitiveness.

In the short-term, factors like movements in nominal exchange rate, changes in food prices and prices of strategic energy resources may temporarily divert inflation trends that support the convergence of prices. Some of the structural factors, like trade liberalisation, competition in product markets may have also similar effects. However, not all inflationary differences might be consistent with the changes in competitiveness and external stability in the medium term. This process was fueled by the inappropriate expectations and actions of economic agents or by inadequate economic policies. Looking the price convergence, consumer price inflation in Bulgaria had been volatile, ranging from 0.4% to 12.0% on an annual basis over the past ten years. The increase in inflation in 2004-08 reflected the adjustment in administered prices. The increase in inflation was reflected by the appreciation of the nominal exchange rate. The harmonisation of excise duties with EU levels exacerbated the occurrence of external supply shocks and increased demand pressures. The sharp fall in inflation after 2009 was a result of the lowering of commodity prices and the contraction in economic activity. However, the easing of commodity price pressures combined with weak internal and external demand resulted in the gradual decline in inflation in 2013 and the fall in deflation.

In the medium term, for most of the EU NMS, the real convergence inside and outside the euro area will continue to be a determining factor for the economic strategy and policies applied. The rate of convergence of incomes, increased domestic demand than GDP and the exchange rate regime are significant determinants of the price level of the dynamics of convergence of prices.

Some of the Central and Eastern European countries were successful in their economic development, as Estonia, which established itself as a leader in the region, and as Poland, which attracted FDIs of quality and restructured its industrial base. Despite that Bulgaria integrated the EU structures since years, the country continued to lag substantially behind the other EU NMS in the process of catching up. According the report on „European Catch up Index 2014“¹, Bulgaria was on the bottom of the overall ranking amongst the EU member states, as well as in four categories of the index. „In some indicators of quality of life, the country is lagging even behind neighboring candidate countries. Bulgaria

¹ The Catch-Up Index measures the performance of 35 countries, comprising the EU Member States, and the candidate and potential candidate countries, across four categories: Economy, Quality of Life, Democracy and Governance.

occupied 29th position among 35 countries in the ranking by overall score, sliding one notch down in comparison to the 2011 index.“

Economy was the category where the country performed well in relative terms and occupied the 28th position. According to the indicator „the level of government debt“, Bulgaria was second ranking after Estonia. The worst ranking was for energy efficiency, with a score of 35. Regarding the processes in Europe, the index registered the economic crisis effects and outlined the possible groups of countries in a Europe of „different economic speeds“. The most lagging behind Member States were Bulgaria and Romania.

This confirmed the tendency for the accelerating economic divergence between the West, the Central European and the Southeastern European EU countries expressed in economic standard, accumulation of wealth, innovations, etc. Despite some positive signals, for Bulgaria it will be really difficult to overcome all the accumulated unbalances and to approach the GDP per capita level of Portugal, as it was the case already for Estonia, Slovakia and Poland. However, the level of income of the mentioned group of countries was only half of the Portuguese level.

The catch-up process in Bulgaria was accelerated after the EU integration; however the incomes are continuing to be far from those even in CEE countries. The Catch up Index showed clearly the divergence between the economic and the social development of EU countries. GDP per capita of Bulgaria was the lowest compared with that of other EU Central European countries. Romania's GDP per capita increased after 2007. (Fig.1)

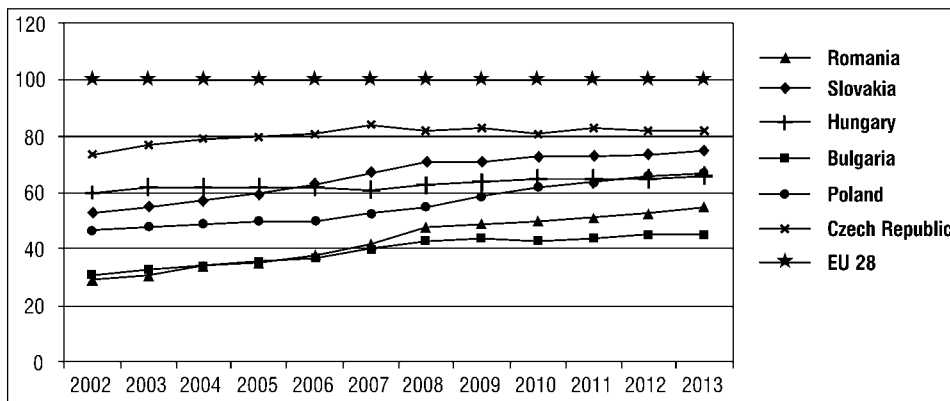


Fig. 1. GDP per capita in PPS, EU 28 = 100

Source: Eurostat Statistics

From another side, the catch-up and the convergence process could not be considered as an automatic result of the integration of Bulgaria in the EU. Despite the efforts of Bulgaria to struggle against the low level of economic development and catch up, the transformation of Bulgarian economy towards a competitive economy will need time and this process will depend of a number of economic and political factors. Bulgaria is continuing to be in the need to enhance the

standard of living, to modernise the level of production, to ameliorate the training of workforce and their professional realisation, to insure the financing of the economy and to invest in R&D innovation industries.

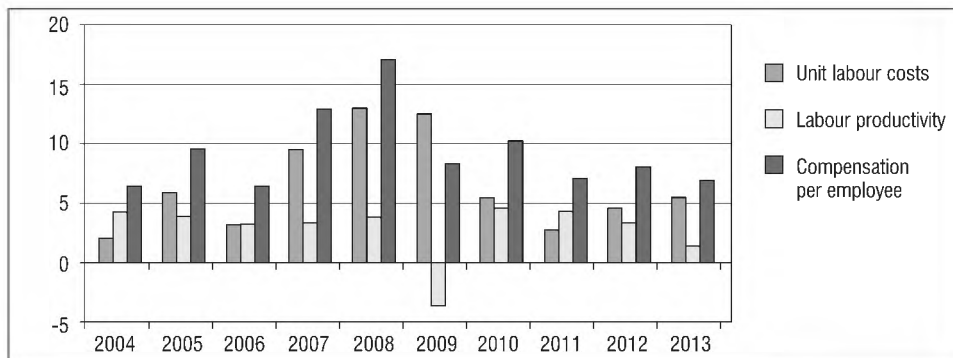


Fig. 2. Unit Labour Costs (ULC), Labour productivity, whole economy, Compensation per employee, whole economy of Bulgaria, annual percentage change

Source: ECB. Convergence Report June 2014, p. 110. National Statistical Institute

Unit labour costs (ULC) are one of the indicators describing country competitiveness. On a permanent basis, it is known that labour costs should not increase faster than labour productivity. After 2007, ULC increased significantly in Bulgaria, and then started to decrease. In 2010, the ULC growth was moderate. Labour costs and ULC growth had slowed down in 2012-2013. Their decrease was especially in the segment of tradable goods of Bulgarian economy. Nevertheless, wage growth remained somewhat higher than productivity, most notably in the service sector. „The higher growth could be harmful for cost competitiveness going forward, particularly as wage pressure in the nontradable sector can be transmitted to the tradable sector and increase overall price levels or squeeze profit margins.“ (Macroeconomic Imbalances - Bulgaria 2014 p.17)

Compared with other EU Central European countries, the increase of wages in Bulgaria appeared high, even when they were adjusted towards the productivity growth. While the wage rates appeared to growth, the starting position of salaries was very low. „The average hourly labour costs in EU 28 (excluding agriculture and public administration) were estimated to be €23.7 and €28.4 in the euro area (EA17). These average masked significant differences between EU Member States, with the lowest hourly labour costs was recorded in Bulgaria (€3.7), and in Romania (€4.6). In purchasing power standards, wages in Bulgaria amount to 37% of the EU average, at par with Romania.“ (Eurostat data)

The lower hourly labour costs in Bulgaria seemed to reflect a competitive position compared to other higher-wages EU countries. Despite that the labour productivity increased during the recent years, it remained the lowest amongst other EU countries, with nominal GDP per capita amounted to 20% of the EU

average, or 45%, when it was adjusted for purchasing power standards (PPS). Also, Bulgarian external competitiveness might be helped by having the still-lowest wage level in the EU in 2013.

The ULC increase did not seem to strongly affect the competitiveness, because of the impact of other counter balancing factors. The wage growth was not due to the achievement of labor market equilibrium, but it was a consequence of the dismissal of workers over 2009-2011. The disequilibrium of the economy was manifested by the high unemployment. Some signs appeared that probably in the future, wage levels would most likely to converge towards the EU average, if productivity levels also started to ameliorate and to converge.

Other indicators, having an impact on the external competitiveness appeared more favourable like the increase of global market shares of Bulgarian export. And these events suggested that perhaps the rise in ULC was compensated by non-cost factors, like the favourable export prices trends on the world markets. „Non-cost factors reconciled the gains in market shares and the losses in cost competitiveness. The ULC-deflated real effective exchange rate (REER) of Bulgaria appreciated. The export was likely not affected by the competitiveness factors, because Bulgaria maintained its market shares in the years after the economic crisis.

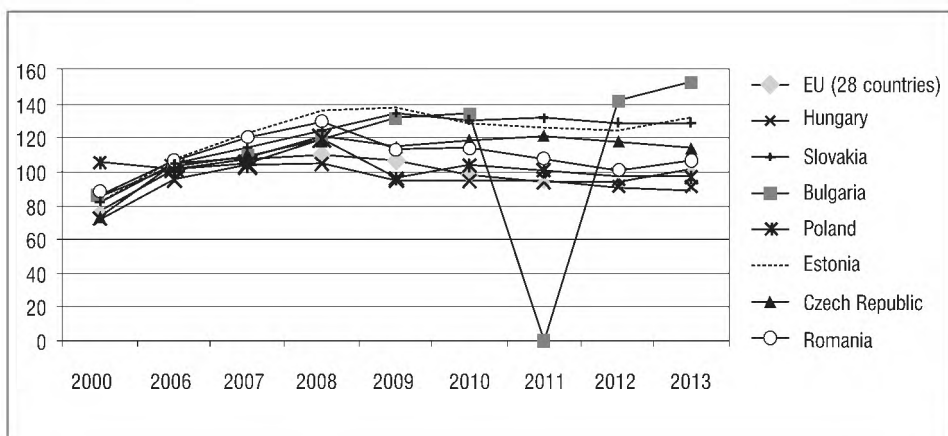


Fig. 3. Real effective exchange rate - 37 trading partners of Bulgaria, Romania, Estonia and CEEC. (2005=100)

Source: Eurostat

The equilibrium real exchange rate (ERER) appreciation (price level convergence) was a natural consequence of the economic catch-up. The changes in the real exchange rate (RER) depended on monetary policy and on the exchange rate levels. The real effective exchange rates (REER) (according OECD measures) measure the international prices and cost competitiveness. It is an indicator capturing broad macroeconomic imbalances in the exchange rate and prices or costs and over the medium term provides a comprehensive

assessment of the international pressures on domestic firms in respect of costs (prices). Since the beginning of 2009, the REER improvement, deflated by HICP, continued. The rate of the REER in 2010 indicated 0% compared to EU27 and 3.3% real depreciation to the CEE countries (BG Competitiveness Review, 2011, p. 9)

EU Funds in Bulgaria

The macroeconomic development and the process of catching up with other EU countries are directly linked with the amelioration of the conditions for the ever further expanding opportunities for the absorption of the financing under the European Structural and Investment Funds (EUSIF). They are an important instrument for the financing of economic development at macroeconomic and at regional level. EUSIF financial assistance is similar to the Marshall plan for Western European countries, after World War II.

The principles of cohesion and solidarity were written into the EU Treaties and constituted two of the most important pillars for the integration of EU countries. The EU structural policies aimed to reduce the disparities between regions and to create conditions for better employment, for cohesion, economic development, social inclusion and equal opportunities for people. The EU Cohesion policy should support the implementation of the investment programs for economic recovery and the creation of jobs for high qualified people. The European Cohesion policy was build on the basis of partnership principle, which implied the full involvement of social partners in the EU structural funds' management.

Five main Funds are functioning in order to promote the economic development across EU28, for the accomplishment of the main goals of Europe 2020.² The European Regional Development Fund is used by the beneficiaries for investments, oriented towards the reduction of economic and social unbalances between the different regions. The investments are for buildup of funds for the implementation of infrastructure projects, and for the providing of basic services, as part of the development of European industries, transport, energy, education and others.

The aim of EU Social Fund is to promote employment, labour mobility, combating poverty and indebtedness. The Cohesion fund is used to support European transport networks, the economic development of regions and countries with a GINI coefficient less than 90% of EU average. The mentioned Funds form the European Structural and Investment Funds (ESI Funds), which are commonly regulated under the Common Provisions Regulation Rule. The figure shows the breakdown of ESI Funds, with the special focus on the Cohesion Policy. Together with Romania and the EU new member states (NMS), Bulgaria is eligible under this Fund.

² The European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund. The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) is part of the Common Agricultural Policy (CAP).

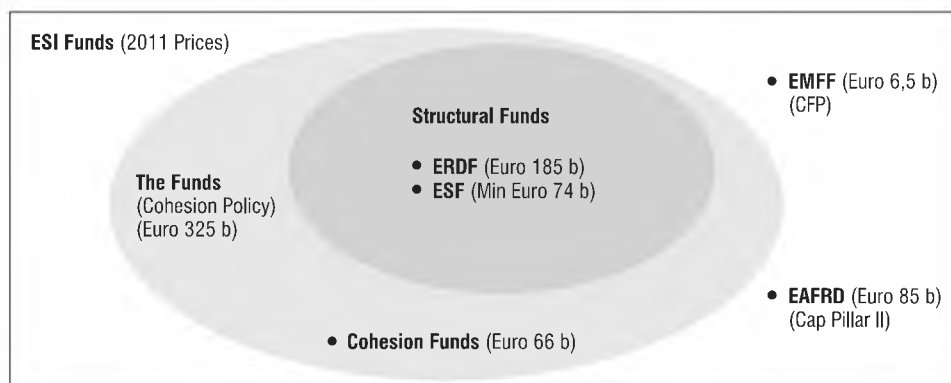


Fig.4. ESI Funds 2014-2020

Source: European Regional Development Fund

For the period 2014-2020 financing under the European Structural and Investment Funds amount to EUR 416,5 billion. The funding only under the Cohesion Policy (ERDF and ESF) is EUR 325 billion. (Fig.4)

The total budget for the cohesion policy in 2014-2020 under EUSIF is 1.3 % higher, compared to 2007-2013. However, if this financing is adjusted by price level movements and changes in the long term, the allocated sums for the recent period (2014-2020) reveal to be with 8.5 % lower. (Jedlicka J., Rzentarzewska K., March 2014)

For the implementation of EU goals, determined by the use of the EU SFI, EU defined 274 regions, according to their population. Three categories of regions were identified: a) less developed regions (GDP per capita less than 75% of the EU 28 average); b) transition regions (GDP per capita between 75% and 90% of EU 28 average); c) more developed regions (GDP per capita greater that the EU28 average). The funding for each region depends upon its classification, with more financing being made available for the less favored and developed regions. The Bulgarian regions are classified in the first group, because even the GDP per capita of the most developed South west region was less than the EU average.

Taking into account the fact that in absolute figures the largest amount of funding has been allocated to convergence regions (less developed regions), SFs can be regarded as a major financial input to narrow the economic and social gap between advanced and less developed regions.

As an important part of EU's cohesion policy, EU Structural Funds (SFs) counterbalance regional disparities by investments in regions and countries lagging behind in their economic development and performance. In order to respond to the requirements of EU Cohesion policy, two types of regional financing facilities

Pillar II - Rural Development Policy. The European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) is part of Common Fisheries Policy.

have been introduced. The financing under the SF Convergence Objective (CON) is covering regions with GDP per capita below 75% of the EU average with the purpose to accelerate the economic development in these regions. The financing under the Regional Competitiveness and Employment Objective (RCE) comprises all other EU regions, which GDP per capita is above this threshold and the aim is to reinforce the competitiveness, the employment and the attractiveness of the mentioned group of regions.“ (http://ec.europa.eu/regional_policy/)

While the SF is part of the EU budget, the spending of this funding is based on the system of shared responsibility between regions, national governments and the European Commission.

The funds are channelled through the Operational Programmes (OPs) that cover the policy priorities selected by respective countries and/or regions.

Depending on the country's specific administrative structure and the degree of centralisation at regional policy-making, the OPs can be formulated at the level of NUTS 1 or NUTS 2 regions, or also at country level. For the period 2014-2020 EC simplified the process and enhanced the supervision over the distribution of funds in a way to complement effectively the EU aims and goals. The Common Strategic Framework was introduced in order to achieve the policies' goals towards Europe 2020 for a smart, sustainable and inclusive economic growth.

Operational programs consist of priority axes which correspond to their thematic goals that have been written in the Agreements between the partners. Each priority axis corresponds to one or more investment priority. „In 2000-2006 investment in research and innovation under the EUSIF reached EUR17.9 billion or 10% of the total SF budget. The committed SF funding under RTDI priorities in EU27 for 2007-2013 amounted to EUR42.6 billion, constituting 16.3% of all available funds. It is important to notice that convergence regions increased their share of research and innovation in SF budgets on average by 12% (compared to about 8% for RCE regions between both periods. (Regional Innovation Scoreboard 2014, Enterprise and Industry, EC, p. 24)

The launch of the Operational programs was difficult in Bulgaria, because of the lack of experience and of the need to qualify well formed and adequate administrative and legal capacities. Projects began to be implemented in Bulgaria in early 2009.

Bulgaria has absorbed only 19% of the allocated funds in 2007-2013. In 2011 and 2012 the use of funds had increased in Bulgaria, because it was necessary to demonstrate a more convincing behavior during the negotiation of the new EU funds allocations for 2014-2020. The absorption of EU structural and cohesion funds in Romania increased in 2013 and reached 33.7% utilization of funds by the end of December 2013.

Up to 31.12.2014 the implementation of the OP was finalised with relatively good results. The contracted payments under OP Transport were EUR 2.017 billion and the received payments from EU were 72.98% from the contracted. The OP Environment receives around 40% of the contracted sums of EUR 2.853 billion. OP Regional Development opted for 104% of the contracted sums and received

from EU 59.04%. A good implementation and a covering of the spent money can be seen in OP Competitiveness with 81% of received sums from EU. The same high financing from EU was received under the OP Human resources. (Table 2)

**Table 2. Bulgaria Operational Programs' implementation
as of 31.12.2014. in Euro**

Operational Program from	Program budget			Contracted		Payments		Received payments EC (EU part)	
	Total	EU Funding	National co funding	Total	%*	Total	%*	From EC	%*
OP Transport (billion EUR)	2.003	1.624	0.380	2.017	100.66	1.418	70.76	1.186	72.98
OP Environment (billion EUR)	1.801	1.466	0.334	2.853	158.44	1.366	75.84	0.578	39.40
OP Regional Development (billion EUR)	1.601	1.361	0.240	1.659	103.62	1.234	77.06	0.804	59.04
OP Competitiveness (billion EUR)	1.162	0.988	0.174	1.199	103.15	0.910	78.24	0.799	80.92
OP Technical Assistance (billion EUR)	0.057	0.048	0.008	0.061	107.26	0.044	78.73	0.032	66.09
OP Human Resources (billion EUR)	1.214	1.032	0.182	1.275	105.04	1.018	83.83	0.857	83.10
OP Administrative capacity (billion EUR)	0.181	0.154	0.027	0.205	113.13	0.144	79.57	0.112	72.94
Total SCF (billion EUR)	8.019	6.674	1.346	9.268	115.58	6.133	76.48	4.368	65.45
Rural development (billion EUR)	3.168	2.552	0.616	3.305	104.34	2.386	75.31	1.859	72.83
OP Fisheries (billion EUR)	0.096	0.072	0.024	0.104	107.42	0.053	54.88	0.040	55.88
Total Agricultural funds (billion EUR)	3.264	2.625	0.640	3.409	104.43	2.439	74.71	1.899	72.37
Total (billion EUR)	11.284	9.298	1.985	12.677	112.35	8.572	75.97	6.267	67.40

* % of implementation

Source: EU Structural funds. <http://www.eufunds.bg/en/page/31>

The initial experience of the implementation of the Structural and Cohesion Funds in Bulgaria revealed a number of difficulties, related with the need of the improvement of the coordination and the administrative capacities. The Government was late with the preparation of the strategic documents, which were supposed to regulate the presentation of good projects. Thus the application for funding has been postponed. The lack of well trained specialists, who was acquainted with the EU funds regulations, was also a default. The irregularities in the tendering and certain bad practices were due to the lack of control from the management authorities. Some of the projects have been unapproved by the European Commission.

For 2014 - 2020, the funding under EU SIF allocated to EU Central European countries ⁶³, amounted to EUR 167 billion. Over the half of the total EU funds was supposed to be invested in CEE-6. During the recent period, the funding of CEE-6 will be with 11% higher in comparison with 2007-2013.

Since 2012, the Czech Republic and Slovakia (CEE-6) succeeded to reach the economic performance of some old member states (namely Greece and Portugal). If the potential of EU funds is fully utilised, Poland and Hungary will have the potential to surpass the struggling economies of the southern periphery of the Eurozone by 2020. Romania, Bulgaria have a longest path ahead on their economic convergence. If they overcome all the obstacles from the 2007-2013 period in the utilization of EUSIFs money, by 2020 they might achieve the same level of economic performance as the current leaders among the CEE-6.

Poland will receive from the EU funds EUR 77.6 billion between 2014 and 2020, which is the largest amount among all the EU member states. Romania and Bulgaria, as least EU developed members, will receive lower total amounts of EU funds than they should have been. However, both countries will also receive financial assistance under other European programs, such as the Common Agriculture Policy.

An expectation for the deepening of collaboration and strengthening of economic relations of Bulgaria and Romania is the EU cross-border co-operation programme, launched in 2007. The main idea of the cross border programs is that borders are limiting the implementation of joint projects for the management of territories and are affecting economic, social and cultural exchanges between countries. The eligible areas in Bulgaria and Romania are characterised by marginality and isolation from the economic and decision-making centres in EU. The programme is expected to have a significant impact on economic development, the environment and mobility in the cross-border regions in both countries.

In the best case, the effective absorption of the allocated amounts of money will raise the economic and social potential of Bulgaria on a completely upper level, with the expectation that the differences with the most developed EU CEE countries will slowly diminish.

A satisfying absorption level of EU funds in Bulgaria should contribute for a faster convergence and improvement of the economic stagnation. However, the increase in economic growth may be successful only if European funds are used

³ CEE6 - Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania, Croatia, Poland.

effectively for investments in export oriented economic sectors. According to the estimations during 2014-2020 budgeting period EU funds should contribute to economic growth from 0.3% to around 0.8% on average, depending on the amount of funds allocated and the current stage of country's development. The EU funds should have bigger impact on less developed countries (such as Bulgaria and Romania) and smaller influence on more developed countries (such as Czech Republic). If the countries are successful in the utilization of EU funds, the differences of economic development between the countries should steadily diminish.

References:

1. Benkovskis, K., Wortz, J., (2012) Non-Price Competitiveness Gains of Central, Eastern and South-eastern European Countries in the EU Market, Focus on European Economic Integration, Austrian Central Bank.
2. Borsi M.T et al. (2013) The evolution of economic convergence in the EU, Discussion Paper, Deutsche Bundesbank, 28.
3. BG Competitiveness Review, 2011, p. 9
4. Convergence Report June 2014, p. 96
5. Christova-Balkanska Iskra, 2014, Economic Development of Bulgaria and Romania in the Post Crisis Period, Journal of Financial and Monetary Economies, Annual Review, 1, p. 2-10. <http://jfme.icfm.ro/Revista-JFMR-2014.pdf>
6. De Grauwe, P., Schnabl G. (December 2004), Nominal versus Real Convergence with Respect to EMU Accession EMU Entry Scenarios for the New Member States.
7. Drastichova M., (2012), The relations of real and nominal convergence in the EU with impacts on the euro area participation, Economicka review, CEREL, Vol.15, p. 107-122.
8. European Structural & Investment Funds, 2014-2020, <http://www.eufunds.bg/en/page/31>
9. European Trade Union, EC. www.etuc.org.
10. ECB Monthly Bulletin, July 2010, p.86, 90, 94.
11. European Economic Forecast, Winter, Spring 2014.
12. European Economy 3, 2014,
13. European Economy 2, 2014.p. 50-51
14. Jedlicka J., Rzentarzewska K., March 2014, Cohesion Policy and other EU assistance programmes in 2014-2020, EU Office, ERSTE Corporate Banking. (1-22)
15. (http://ec.europa.eu/regional_policy/)
16. KPMG, Investment in Bulgaria, 2013
17. Macroeconomic Imbalances, Bulgaria, 2014.
18. Regional Innovation Scoreboard 2014, Enterprise and Industry, EC, p. 24.
19. Sutour, S., Billot M., and others, July 2012, Bulgarian economy continues to operate below its potential, Commission des affaires europeennes, France, Senat.
20. Tatomir, Cr., (2011), Structural convergence of the Central and Eastern European Countries: Achievements in the Last decade, MPRA, pp.1-6.
21. World economic outlook: Recovery strengthens, remain uneven, April 2014, IMF.p.54

ПРОГРАМАТА ЗА КОЛИЧЕСТВЕНИ УЛЕСНЕНИЯ И НОВИЯТ ПОДХОД НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА КЪМ ПАРИЧНИТЕ СТИМУЛИ

Гл. ас. д-р Силвия Кирова

Университет за национално и световно стопанство - гр. София

1. Увод

На 22 януари 2015 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) оповести началото на Разширена програма за изкупуване на активи. Според условията на програмата, общият обем на окончателните покупки на публични и частни ценни книжа следва да възлиза на 60 млрд. евро месечно и е предвидено да продължи до края септември 2016 г., но във всички случаи, докато не е налице устойчиво приспособяване на инфлационния темп към равнища, съвместими с целта на ЕЦБ за ценова стабилност. На практика тази програма допълва действащите към онзи момент програми за изкупуване на облигации, обезпечени с активи и покрити облигации и добавя нов елемент, а именно окончателни покупки на вторичния пазар на деноминирани в евро облигации с инвестиционен клас, емитирани от правителства и агенции на държавите от еврозоната и от европейски институции. С реализирането ѝ се очаква балансът на евра-системата да се разшири с около 1,1 трлн. евро и да достигне равнище от над 3 трлн. евро, което дава основание тя да бъде определена като програма за количествени улеснения.

С този ход ЕЦБ става последната от централните банки на развитите държави¹, която стартира подобна програма. В по-ново време централната банка на Япония е паричната институция, която за първи път прилага такава програма в началото на ХХІ век. Дори през 2009 г., когато тя стартира нови програми, покупките по старите продължават. И към момента японската централна банка продължава да осигурява допълнителни парични стимули. Централната банка на Англия също прилага програма за количествени улеснения, стартирана от 2009 г. Тя действа и към момента, като от 2012 г. нейният таван не е променян и възлиза на 375 млрд. лири. Федералният резерв на Съединените американски щати провежда три кръга на операции

¹ За сравнение в настоящия доклад са използвани политиките на централните банки на Англия, Япония и Съединените американски щати.

по количествени улеснения, като стартира първия още през 2008 г. и през октомври 2014 г. излиза от програмата. Интересен е въпросът защо ЕЦБ започва такава програма близо осем години след началото на глобалната финансова и икономическа криза, когато другите централни банки отдавна са стартирали или дори излезли от техните парични стимули. Отговорът на този въпрос се крие в наличието на различни подходи към паричните стимули, продиктувани от различните условия и структури на икономиките.

Целта на настоящия доклад е да изясни различията в подходите на отделните централни банки и да представи програмата на ЕЦБ за количествени улеснения през призмата на тези подходи. Разгледани са също така реализираните до момента ефекти от програмата.

2. Неконвенционални мерки на паричната политика на ЕЦБ

Началото на кризата постави централните банки на развитите държави пред предизвикателството да допълнят конвенционалния инструментариум на паричната политика с неконвенционални инструменти. Това се наложи най-вече поради факта, че сравнително скоро след започването на кризата основните лихвени проценти в повечето развити икономики бяха сведени до равнище, близко до нула, което изчерпа потенциала на стандартните мерки.

Европейската централна банка, подобно на останалите централни банки предприе редица мерки - както такива, които попадат в обхвата на стандартната ѝ оперативна рамка, така и такива, излизащи от нея. Като цяло могат да бъдат разграничени два периода, маркиращи два различни подхода на ЕЦБ към паричните стимули - от началото на кризата до средата на 2014 г. и след юни 2014 г.

В първия период решенията на ЕЦБ за паричната политика са насочени към разрешаване на основните проблеми, а именно: да се осигури необходимата ликвидност за банковия сектор в условията на неработещ междубанков пазар и да се подобри функционирането на други пазарни сегменти, които пречат на правилната парична трансмисия. В тази връзка първите мерки, които ЕЦБ предприема, са да адаптира стандартната си оперативна рамка, като промени условията по операциите по рефинансиране. Мерките се изразяват в облекчаване на изискванията относно обезпеченията и допустимите съконтрагенти, разпределяне на цялата необходима ликвидност по фиксиран лихвен процент и удължаване на падежите по дългосрочните операции по рефинансиране (LTRO) от няколко месеца до няколко години. Това по същество не са неконвенционални мерки, а използване на конвенционалния инструментариум по неконвенционален начин.

В допълнение към това, в периода до 2013 г. ЕЦБ стартира няколко програми за окончателни покупки на активи, с които тя цели да повлияе на конкретни пазарни сегменти, които изпитват сериозни смущения. Такива са Програмата за пазарите на ценни книжа (SMP) от 2010 г. и

Програмата за окончателни парични транзакции (ОПТ) от септември 2012 г. И двете, макар и различни по дизайн, имат за цел да облекчат пазарните условия по време на кризата на държавните дългове. Към тези две програми следва да бъдат прибавени и тези за покупки на покрити облигации² (СВРР), насочени към съживяване на пазара на тези инструменти. Всички тези програми носят характера на неконвенционални мерки, но въпреки положителните резултати, които генерират, техният обхват и количествени измерения са сравнително скромни.

Третият елемент, използван от ЕЦБ са предварителните насоки³. Смята се, че за първи път ЕЦБ прилага този инструмент на 4 юли 2013 г. чрез формулировката на въвеждащото изявление по време на пресконференцията, последвала заседанието на Управителния съвет на ЕЦБ⁴. С използването на предварителни насоки ЕЦБ се стреми посредством въздействие върху пазарните очаквания да повлияе върху дългосрочните лихвени проценти, а оттам и върху търсенето на кредит.

Вторият период бележи своето начало от средата на 2014 г. Въпреки мерките, които ЕЦБ предприема по-рано, данните за инфлацията и за възстановяването на икономиката през 2014 г. налагат предприемане на нови действия, но и преосмисляне на подхода към паричните стимули. Проблемите с ликвидността на банковия сектор вече са на заден план и като основен проблем се очертава продължителното намаляване на темпа на инфлация, който е далеч под целта от 2%. В такива условия на 5 юни 2014 г. е оповестен пакет от мерки, включващи серия от нови целеви дългосрочни операции по рефинансиране (TLTRO), отрицателна лихва по депозитното улеснение и намерения за стартиране на програми за изкупуване на покрити облигации и облигации, обезпечени с активи. Тази дата може да бъде определена като своеобразен повратен момент в паричната политика на ЕЦБ. С приемането на пакета от мерки от юни 2014 г. ЕЦБ признава необходимостта от допълнителни парични стимули за икономиката и заявява намерение за разширяване на баланса на евра системата до нивата от юни 2012 г., които са най-високите за периода на кризата. По думите на президента на ЕЦБ⁵, тези програми бележат началото на преход в паричната политика, от такава, основана на пасивно осигуряване на кредити за банките, към парична политика с активно и контролирано управление на баланса. Въпреки че на фона на предходните мерки тези изглеждат по-агресивни, налице са съмнения в потенциала им да доведат до увеличаване на темпа на

² Покритите облигации са обезпечени дългосрочни дългови ценни книжа, емитирани от банки с цел да рефинансират отпуснати от тях заеми (обикновено ипотечни) за публичния и частния сектор.

³ Комуникационен инструмент, използван от централните банки, за да информират обществеността за бъдещата ориентацията на паричната им политика в условията на лихви, близки до нула.

⁴ В изявлението се казва: „Управителният съвет очаква основните лихвени проценти на ЕЦБ да останат на настоящите или по-ниски нива за продължителен период от време. Това очакване се основава на изгледите за ниска инфлация в средносрочен план, в условията на подчертана слабост на реалната икономика и слаба парична динамика“.

⁵ Встъпителна реч на Марио Драги пред Комисията по икономически и парични въпроси на Европейския парламент от 22 септември 2014 г.: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140922.en.html>.

инфлация и стимулиране на икономическия растеж. От една страна, има сериозни съмнения доколко целевите дългосрочни операции по рефинансиране могат да доведат до увеличаване на кредитите за реалната икономика, защото проблемът вече не е в липсата на ликвидност в банковия сектор, а в липсата на значително търсене на кредит от реалния сектор. От друга страна, под въпрос е и възможността да се стигне до значително парично стимулиране чрез окончателни покупки на активи, предвид малките обеми на пазарите на покрити облигации и облигации, покрити с активи. Именно поради тези съображения ЕЦБ търпи критики, че мерките от юни 2014 г. са твърде закъснели, твърде лимитирани и твърде „конвенционални“, за да решат проблемите на еврозоната⁶. Слабият интерес на банките към първите две операции по целево дългосрочно рефинансиране през септември и декември 2014 г. донякъде обосновава тези критики.

В тези условия и при продължаваща тенденция за нисък темп на инфлация и ниски очаквания за инфлацията, в началото на 2015 г. ЕЦБ взема решението за разширяване на вече действащите програми за окончателни покупки с такава за покупки на публични ценни книжа, и то в мащаби, които я поставят в категорията на количествените улеснения. Решението за стартиране на широкомащабна програма за окончателни покупки на публични ценни книжа е взето в условия на основен лихвен процент, близък до нула (през септември 2014 г. ЕЦБ намалява основната лихва до 0,05%) и при изчерпан потенциал на останалите нестандартни мерки да генерират необходимия паричен стимул за икономиката. Тази мярка напълно се вписва в оповестения през месец юни 2014 г. нов подход за активно управление на баланса на евра системата и по същество е първата, която привежда в действие заявеното по-рано намерение.

3. Подходи към неконвенционалните инструменти на паричната политика на ЕЦБ и останалите централни банки

Необходимостта от използване на неконвенционални мерки по време на кризата постави централните банки пред сложен избор от голямо разнообразие от инструменти. В икономическата литература класифицирането на неконвенционалните мерки не е еднозначно и безпроблемно. Според дефиницията на Бини Смаги (2009) неконвенционалните политики са „тези мерки, които пряко се отразяват на цената и наличността на финансов ресурс за банки, домакинства и нефинансови компании“⁷. Той разграничава три групи неконвенционални мерки: 1) предварителни насоки, при които се въздейства върху пазарните очаквания; 2) преки количествени или кредитни улеснения, при които чрез окончателни покупки се въздейства пряко върху

⁶ Виж: Claeys, G. (2014). „The (not so) Unconventional Monetary Policy of the European Central Bank since 2008“. European Parliament Directorate General for Internal Policies IP/A/Econ/2014-02.

⁷ Лекция на Лоренцо Бини Смаги на тема „Конвенционална и неконвенционална парична политика“ пред Международния център за парични и банкови изследвания, Женева, 28 април 2009. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090428.en.html>.

пазара на активи с различен падеж и 3) непреки улеснения, при които отново се въздейства върху пазарите на активи, но чрез дългосрочни операции по рефинансиране. Фоули и Нийли (2013) от своя страна определят количествените улеснения като „всяка политика, която по необикновен начин увеличава паричната база“⁸, като според тази дефиниция тук спадат и широкомащабните, окончателни покупки на активи и дългосрочните програми за рефинансиране, стига те да водят до значимо увеличение на паричната база. Изборът каква мярка да се използва е изключително сложен и се базира на редица фактори. В основата на този избор обаче стои и различното схващане за естеството на неконвенционалните политики.

В това отношение следва да се отбележи, че могат да се разграничат два различни концептуални подхода към неконвенционалните инструменти на паричната политика (Трише, 2013). Според единия подход неконвенционалните мерки са продължение на стандартната парична политика с други средства. Тоест, когато основният лихвен процент е на равнище, близко до нулата, което прави невъзможно неговото по-нататъшно намаляване, централната банка трябва да прибегне до други инструменти. Съгласно логиката на този възглед първо се прилагат стандартните инструменти на паричната политика и след като възможността за тяхното използване се изчерпа, се преминава към неконвенционалните инструменти. Другият подход разглежда неконвенционалните мерки на паричната политика като такива, които могат да бъдат прилагани паралелно, независимо от и в подкрепа на конвенционалните инструменти. Според това виждане, когато пазарите се намират в условия на криза, трансмисионният механизъм не функционира правилно, поради което позицията по паричната политика на централната банка не може да бъде адекватно пренесена в икономиката, независимо на какво равнище е основният лихвен процент. В такава ситуация намаляването на основния лихвен процент не би довело до съществени резултати и тогава следва да се използват неконвенционалните инструменти с цел да се възстанови нормалното функциониране на пазарите и правилната трансмисия на паричната политика.

Именно този втори възглед за неконвенционалните инструменти стои в основата на решенията за паричната политика на ЕЦБ до средата на 2014 г. и това я отличава от централните банки на Англия, Съединените американски щати и Япония. Използването на неконвенционални мерки от ЕЦБ не е насочено към осигуряването на директни парични стимули за икономиката, а по-скоро към повишаване ефективността на трансмисията на стандартните ѝ мерки. Използването на конвенционалния инструмент, а именно промяната на основните лихвени проценти, е подчинено само и единствено на целта за ценова стабилност. В тази връзка Cour-Thimann and Winkler (2013) идентифицират трите принципа, на които се подчинява подхода на ЕЦБ към паричните стимули: 1) неконвенционалните мерки са подчинени на стратегията за паричната политика, основана на ценова

⁸ Фоули и Нийли (2013) Четири епизода на количествени улеснения. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January/February 2013, pp. 52. <http://research.stlouisfed.org/publications/review/13/01/Fawley.pdf>.

стабилност; 2) нестандартните мерки имат характер на допълващи към стандартния инструментариум, а не на негов заместител и 3) акцентът е върху подобряване на трансмисията на паричната политика.

Тези принципи и различия виждаме отразени в решенията на централните банки за времето на въвеждане на нестандартните мерки. При ЕЦБ, за която неконвенционалните мерки са допълващи към стандартните, такива са въведени от октомври 2008 г., когато основният лихвен процент е все още далече от нула. Едва след юни 2014 г., когато вече са изчерпани възможностите на стандартните мерки, ЕЦБ обявява смяна на подхода и необходимост от използване на нестандартни мерки за осигуряване на допълнителен паричен стимул. За разлика от това, в Англия, САЩ и Япония основният лихвен процент е сведен на равнище, близко до нула още в началото на 2009 г. и това отваря пътя на нестандартните мерки.

Различия намираме и в количествения отговор на централните банки, изразяващ се в степента на увеличаване на балансите им. Ако в края на 2014 г. (спрямо 2007 г.) балансът на Федералния резерв на САЩ се е увеличил пет пъти, на японската централна банка - три пъти, то при ЕЦБ това увеличение е едва два пъти.

Освен различия в принципните подходи и мащаба, налице са разлики и в конкретните мерки, използвани от отделните централни банки. Изборът и предпочитанието на едни мерки пред други се определя от редица съображения. Като такива могат да бъдат изтъкнати институционалните характеристики и мандата на съответната централна банка, финансовата структура на икономиката, ситуацията на банковия пазар, потенциалните вторични ефекти, влиянието им върху баланса на централната банка, възможностите за изход от тях и други. Затова не е странно, че различните централни банки се ориентират към използването на различни инструменти и комбинации от тях.

Като основни фактори, които определят избора от страна на ЕЦБ на стратегията за паричната политика и конкретните мерки по време на кризата, могат да бъдат идентифицирани финансовата структура на икономиката и институционалните особености на Икономическия и паричен съюз.

За разлика от централната банка на Англия и Федералния резерв, които залагат на широкомащабни програми за окончателни покупки на активи, ЕЦБ (и японската централна банка) акцентира върху осигуряване на заеми за банковата система срещу обезпечение, посредством дългосрочни операции по рефинансиране в големи обеми. Тази разлика се дължи основно на структурата на финансовите пазари. Докато в САЩ и Англия основна роля за финансиране на икономиката имат пазарите на ценни книжа, в Европа и Япония централна роля играят банките, които осигуряват близо 75% от кредитите за фирмите и домакинствата (при около 25% в САЩ). Ако в края на 2007 г. банковите заеми за частния сектор в Европа възлизат на 145 % от БВП, в САЩ те са 63% от БВП. За разлика от това, пазарът на дългови облигации в Европа възлиза на 81% от БВП, а в САЩ е 168% от БВП.

Що се отнася до ЕЦБ и възможностите ѝ за използване на окончателни покупки на правителствен дълг, се появяват няколко допълнителни съображения, произтичащи от уникалната ѝ институционална структура и средата, в която оперира. На първо място следва да се изтъкнат ограниченията в текстовете в договорите за ЕС, които забраняват пряко парично финансиране и даването на привилегирован достъп на определени пазарни участници. Това прави възможно провеждането на операциите само на вторичния пазар. На второ място, ЕЦБ е централна банка на паричен съюз, съставен от много държави, които имат независима фискална политика и следователно няма единна фискална власт. При тези условия ЕЦБ трябва да решава как да разпредели покупките на държавни ценни книжа измежду отделните държави в еврозоната, без да нарушава изискванията за равнопоставен достъп и да допуска разпределителни смущения.

Фоули и Нийли (2013) дават в своето изследване интересна сравнителна статистика относно окончателните покупки на ценни книжа. В периода януари 2009 - декември 2012 г. изкупените от ЕЦБ ценни книжа възлизат на 320 млрд. евро, което е около 3,5% от БВП на еврозоната. По-голямата част от тези покупки са стерилизирани, като по този начин не оказват съществено влияние на паричната база. За сравнение, към края на 2012 г. Федералният резерв на САЩ е изкупил дългови ценни книжа на стойност 3,152 трлн. долара (22,1% от БВП), английската централна банка е закупила активи на стойност 596 млрд. долара (26,3% от БВП), а японската централна банка е направила покупки за 2,193 трлн. долара (37,3% от БВП).

Въпреки различията в подходите и инструментите следва да се отбележи наличието на обща тенденция. И при четирите разгледани централни банки размерът на използваните нестандартни инструменти по време на кризата е голям. Въпреки че в абсолютно изражение има съществени различия, балансите на централните банки в периода 2008 - 2013 г., съотнесени към БВП, се увеличават значително при всички: с 10% в еврозоната, с 12% в САЩ и Япония и с 15% в Англия⁹.

4. Ефекти от програмата на ЕЦБ за количествени улеснения

Програмата на ЕЦБ за количествени улеснения е обявена на 22 януари 2015 г., а първите покупки на публични ценни книжа започват от 9 март 2015 г. Някои от очакваните ефекти от програмата бяха в процес на реализация още преди нейното оповестяване. Други се проявиха след това. Изминалото време от нейното начало обаче не е достатъчно, за да се правят големи изводи или да се даде оценка за потенциалните дългосрочни ефекти.

Ето какви са понастоящем непосредствените ефекти от програмата, реализирани чрез каналите за пренасяне на ефектите - канал на лихвените проценти, канал на портфейлното ребалансиране, канал на цените на активите, сигнализиращ канал, канал на банковото кредитиране и др.

⁹ Виж Трише (2013).

В своето въвеждащо изявление по време на пресконференцията след заседанието на Управителния съвет на ЕЦБ от 15 април 2015 г. Марио Драги изтъква, че са налице „ясни доказателства за това, че мерките на паричната политика, които сме предприели, са ефективни“, посочвайки, че условията на финансовите пазари са се подобрили, включително условията за кредитиране на фирми и домакинства. В подкрепа на тези твърдения идват резултатите от статистически и други изследвания. Предварителните данни на Евростат за април 2015 г. показват, че тенденцията на намаляване на потребителските цени, наблюдавана в четири поредни месеца (от декември 2014 г.), е прекратена и през април 2015 г. в еврозоната е отчетена 0% инфлация на годишна база. Резултатите от изследването на ЕЦБ за банковото кредитиране от април 2015 г. също показват облекчаване на кредитните стандарти и увеличаване на търсенето на кредити от страна на фирмите, като банките, участвали в изследването, посочват положителната роля на програмата за количествени улеснения.

Един от преките ефекти от програмата е намаляването на доходността по гържавните ценни книжа на гържавите от еврозоната, като при по-краткосрочните матуритети доходността вече е отрицателна. Намаляването на доходността засяга както ценните книжа на гържави от ядрото на еврозоната, така и тези на гържави като Испания, Ирландия и Португалия, получили официални спасителни пакети. Постигането на по-ниска доходност, от една страна, е един от очакваните ефекти от програмата, но от друга страна, бързината и мащабите, в които се проявява, поставят известни проблеми. Притесненията се основават на това, че отрицателните лихви могат да доведат до ребалансиране на пазарите и да създадат проблеми на финансовите институции, като например институционалните инвеститори, които инвестират в гържавни ценни книжа. Другият проблем е за самата ЕЦБ поради това, че скоро книжата, които отговарят на условията за изкупуване, могат да се изчерпат и тя да бъде поставена в ситуация да променя правилата на програмата. Не на последно място е и опасението, че посредством този ефект гържавите отново могат да се финансират при ниски лихви, което намалява стимулите им за реформи.

Другият ефект, който се реализира посредством канала на портфейлно ребалансиране и канала на цените на активи е повишаването на апетита към риск и респективно повишаване на цените на акциите и на другите активи. От това идват и опасенията, че програмата на ЕЦБ може да стимулира прекомерното поемане на риск и формирането на ценови балони.

Един от най-съществените косвени ефекти от програмата е обезценяването на еврото спрямо другите основни валути. Тенденцията към намаляване на стойността на общата валута започва още от средата на 2014 г., когато ясно се очертава разминаването в курса на паричните политики на ЕЦБ и на Федералния резерв. Ако към края на май 2014 г. едно евро се търгува за 1,38 долара, в края на април 2015 г. еврото се търгува при 1,08 долара. Макар и курсът на еврото да не е цел на паричната поли-

тика на ЕЦБ, този косвен ефект може да окаже значителна подкрепа за реализиране на целта на централната банка да стимулира цените.

5. Заключение

Глобалната криза постави централните банки на развитите държави пред предизвикателството да разширят инструментите на паричната политика, които използват с широк набор от неконвенционални мерки. Едни от най-дискутираните мерки, които всички разглеждани централни банки предприеха, са програмите за количествени улеснения чрез окончателни покупки на ценни книжа. Подобна програма стартира и ЕЦБ. На този етап може да се каже, че тя дава очакваните резултати и са налице първите сигнали за съживяване на икономиката на еврозоната. Все още е рано обаче да се даде оценка за дългосрочните резултати и да се преценят негативните вторични ефекти.

Подходът на Европейската централна банка към неконвенционалните мерки по време на кризата контрастираше на този на останалите централни банки. Въпреки това цялостният подход, конкретните мерки и изборът на времето за тяхното стартиране са напълно ориентирани и подчинени на основната цел на банката за ценова стабилност, което допринася за утвърждаването на доверието в нея.

Използвана литература:

1. Bini Smaghi, L. (2009), Conventional and Unconventional Monetary Policy, Keynote Lecture at the International Centre for Monetary and Banking Studies, Geneva, 28 April 2009.
2. Claeys, G. (2014), The (not so) Unconventional Monetary Policy of the European Central Bank Since 2008, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/ECON/2014-2.
3. Constancio, V. (2014), A New Phase of the ECB's Monetary Policy, Speech of the Vice-President of the ECB at the „ECB's workshop on non-standard monetary policy measures“, Frankfurt am Main, 6 October 2014.
4. Cour-Thimmann, Ph. and Winkler, B. (2013), The ECB's Non-standard Monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure, ECB Working Paper Series №1528/April 2013.
5. Fawley, B. and Neely, Ch. (2013), Four Stories of Quantitative Easing, Federal Reserve Bank of Saint Louis Review, Jan/Feb 2013, pp. 51-88.
6. Fic., T. (2013), The Spillover Effects of Unconventional Monetary Policies in Major Developed Countries, UN Department of Economic and Social Affairs DESA Working Paper № 131, October 2013.
7. Trichet, J. (2013), Unconventional Monetary Policy Measures: Principles, Conditions, Raison d'être. International Journal of Central Banking, pp. 229-250, January 2013.
8. www.ecb.europa.eu
9. www.investor.bg
10. www.ft.com

КРАТКИЯТ ЖИВОТ НА ЕДНА ДИРЕКТИВА: ДИРЕКТИВАТА ЗА ЗАПАЗВАНЕ НА ТРАФИЧНИ ДАННИ И ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИЯ ЖИВОТ В ЕЛЕКТРОННИТЕ КОМУНИКАЦИИ

Проф. глн Нели Огнянова

Категора „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“

1. Проблемът: високата цена на непропорционалните мерки

Правото на зачитане на личния живот и защитата на личните данни е основно право на гражданите в Европейския съюз. За България това е основно комуникационно право, регламентирано в конституцията. Така е и в преобладаващия брой държави от ЕС. Правото на личен живот може да бъде ограничавано и съпровождано с условия и изисквания по силата на други защитени от закона права и интереси, между тях най-често са правото на информация и защитата на националната сигурност и общественения ред. Същевременно ограниченията трябва да не съставляват неоправдана и непропорционална намеса в личния живот на гражданите. Така като основен въпрос пред законодателя и на наднационално, и на национално ниво се очертава *пропорционалността*.

В цифровото време технологиите позволяват съществена намеса в личния живот. Персоналната комуникация е технологично опосредена и доставчиците на услуги, особено доставчиците на интернет достъп или доставчиците на мобилна телефония имат огромни възможности за намеса в личния живот, което поначало е недопустимо. Въпреки това в отделни случаи, при цели от общ интерес - например във връзка с разкриване и наказване на сериозни престъпления, правото може да допусне намеса.

Директивата за запазване на трафични данни е пример за *сериозните различия*, които съществуват между гражданите, организациите, институциите и държавите по въпроса за пропорционалността, когато става дума за баланса между защита на личния живот и сигурността. Сравнителният анализ показва изключително високите стандарти по отношение на комуникационните права например в скандинавските страни, с

което се обяснява и особено чувствителност към мерките, представляващи намеса в личния живот. Швеция приема да заплати финансова санкция, но не въвежда директивата дори след две последователни решения на Съда на ЕС.

Краткият живот на директивата е пример и за *ролята, която могат да играят гражданите и гражданските организации*. Както ще стане ясно, активните граждани и организации в областта на цифровите права защитават позицията си срещу непропорционална намеса в личния живот от преди приемането на директивата - и чрез инструментите на прелюдициалното питане - до нейната отмяна като противоречаща на Хартата на основните права на ЕС.

Неправилната преценка за пропорционалност впоследствие изисква много институционално и гражданско време в период от близо десет години, както и разходи за организиране на информационни кампании, анализи, водене на дела в Съда на ЕС и в държавите, необосновани разходи по прилагането. Заедно с това от влизането в сила на националните мерки (в България от 2010 г.) е осъществявана и неоправдана намеса в личния живот. Ето защо урокът за високата цена на непропорционалните мерки трябва да бъде добре научен.

2. Правна рамка на личните данни и защитата на личния живот в Европейския съюз

Принципите на защитата на личните данни в ЕС се уреждат в Директива 1995/46/ЕО за личните данни. Правната уредба на личните данни и личната неприкосновеност в електронните комуникации се урежда в Директива 2002/58/ЕО, изменена впоследствие с *Директива 2009/136/ЕО*.

Директива 2006/24/ЕО е още един правен акт в разглежданата област, който заедно с Директива 2002/58/ЕО регламентира защитата на личния живот в електронните комуникации. Главното развитие на нормативната уредба, въведено с тази директива, е т.нар. запазване на трафични данни.

Трафичните данни са данни за комуникациите в електронна среда: за лицата, които комуникират, за тяхното местоположение (location data) и свързаните с тях данни, необходими за идентифициране на абонат или регистриран потребител (източник, направление, дата, час, продължителност и тип на връзката, използвано крайно устройство и др.). Проследяването не се отнася до съдържанието на самите съобщения. Но от трафичните данни, разгледани в съвкупност, е възможно да се изведат „много точни заключения за личния живот на лицата, чиито данни са били запазени, например навигацията им в ежедневието, мястото на постоянно или временно пребиваване, ежедневието им или други пътувания, упражняваните дейности, социалните връзки на тези лица и социалните кръгове, в които се движат.“¹

¹ Т.27 Решение на Съда на ЕС по съединени дела C293/12 и C594/12 от 8 април 2014, по-нататък „Решение на Съда на ЕС от 8 април 2014 г.“

В обхвата на директивата попадат всички електронни комуникации, както и всички потребители, а не само лица, свързани с незаконна дейност. „Директивата налага запазването на всички данни, свързани с трафика в рамките на фиксираната телефония, мобилната телефония, интернет достъпа, електронната поща по интернет и интернет телефонията. Поради това тя обхваща всички електронни съобщителни средства, чието използване е широко разпространено и е с нарастващо значение в ежедневието на всеки. Наред с това директивата обхваща всички абонати и регистрирани ползватели. Следователно от нея възниква намеса в основните права на почти цялото европейско население.“²

3. Приемане на Директива 2006/24/ЕО

През 2004 г. Франция, Германия, Швеция и Великобритания предложиха рамково решение за запазване на данните за нуждите на правозащитните органи. Рамковите решения по т.нар. трети стълб се приемаха с единодушие в Съвета на ЕС по инициатива на Комисията или държава от ЕС.

В предварителните обсъждания стана ясно, че според някои държави предлаганият проект предвижда съществена намеса в личната сфера. Единодушие в Съвета на ЕС не беше постигнато. Тогава по време на Председателството на Обединеното Кралство е направено предложение за директива (септември 2005 г.) в същия обхват. През март 2006 г. директивата е приета, без да се налага да се постига единодушие на държавите - на основание на чл. 95 от ДЕО.

Директивата преобръща правен принцип: изисква се запазване на трафични данни *преди извършване на престъпление* с оглед евентуално извършване на престъпление. Заедно с това тя има действие по отношение на всички граждани (*erga omnes*), а не само по отношение на извършителите на престъпления или заподозрени в извършване на престъпления.

4. Правно основание.

Делото Ирландия /ЕП и Съвета на ЕС

Ирландия, една от несъгласните с предложението за директива държави, скоро след приемането ѝ подава до Съда на ЕС жалба за отмяна. Образувано е Дело С-301/06.

Ирландия изтъква, че изборът на член 95 от Договора за Европейската общност (ДЕО) като правно основание на Директива 2006/24/ЕО е грешка. В решението Съдът обобщава позицията на Ирландия по следния начин³: Нито този член, нито която и да е от другите разпоредби на ДЕО могат да представляват подходящо правно основание за тази директива. Според Ирландия единствената цел или поне главната или най-важна цел

² Т. 56 Решение на Съда на ЕС 8 април 2014 г.

³ Т. 28-29 Решение на Съда на ЕС по Дело С-301/06

на посочената директива е да улесни установяването, разкриването и преследването на престъпления, включително в областта на тероризма. Държавата сочи, че директивите имат за „център на тежестта“ сближаването на националните законодателства за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, а Директива 2006/24 се отнася до налагането на наказания за престъпления, а не е предназначена да поправи евентуални недостатъци във функционирането на вътрешния пазар.

Защитавайки избора на правно основание (директива) Съветът изтъква, че в годините след приемането на Директива 2002/58 националните органи за наказателно преследване са все по-загрижени от използването на технологиите за извършването на престъпни деяния. Затова те приемат мерки с цел да предотвратят заличаването на данни, свързани с тези услуги, и да гарантират, че посочените мерки ще са на разположение на органите за наказателно преследване. Тези проблеми възпрепятстват доброто функциониране на вътрешния пазар.

Разбира се, по тази логика цялото законодателство, свързано с предотвратяването и борбата с престъпността, може в последна сметка да се разглежда като предпоставка за по-ефективното функциониране на вътрешния пазар. Независимо от това Съдът на ЕС приема, че Директива 2006/24 се отнася най-вече до функционирането на вътрешния пазар, но все пак в решението се съдържа изрична уговорка, че Съдът се произнася само „по избора на правното основание“, а не по съдържанието и баланса на права в директивата.

Дело С301/06 с предмет жалба за отмяна на Директивата за задържане на трафични данни е *първото от серията съдебни дела*, свързани с недоволството на граждани, организации и институции от приетата директива. Както виждаме, противниците на директивата не успяват да предотвратят приемането на такъв акт на наднационално ниво.

5. Реакции след приемането на директивата

Несъгласието на граждани, организации и институции продължава да бъде изразявано и по време на срока за транспонирането на директивата в националните законодателства. По това време има вълни от граждански протести срещу въвеждането на директивата. Бизнесът също изразява недоволство, тъй като запазването на трафични данни е свързано с разходи и промяна в организацията на работа на телекомуникационните компании.

В някои държави (Германия, Румъния, Чехия) е сезиран съответният конституционен съд. Според съобщението на ЕК във всеки един от тези случаи националният закон е бил обявен за противоконституционен, но никъде няма заключение за противоречие с Хартата на основните права в ЕС.⁴

⁴ Frequently Asked Questions: The Data Retention Directive, Brussels, 8 April 2014

В Чехия и Румъния след решенията на конституционните съдилища се приемат нови закони, а в Германия след решението от 2010 г. не се предприемат по-нататъшни стъпки за въвеждане на директивата.

Първата отрицателна оценка на равнище ЕС идва от Европейския надзорник по личните данни. Макар да се е присъединил към отговорника Съвет на ЕС по делото Ирландия/ЕП и Съвета, скоро след това изразява тревога поради напълно небалансираната система от мерки и липсващите гаранции за личната неприкосновеност в директивата.⁵

През 2011 г. ЕК изготвя доклад за оценка на директивата *ex post*.⁶ Докладът потвърждава, че директивата е с лошо качество. В тези 22 държави, които са я въвели към момента, са налице значителни различия в националните мерки по отношение на целите, достъпа до данните, периодите на запазване, защитата на данните, сигурността на данните и статистиката и в частност:

- отсъства баланс на мерките с правото на личен живот и лична неприкосновеност;
- директивата не е хармонизирала подхода спрямо запазването на данни и не е създавала равни условия за операторите;
- продължава да няма правна сигурност за индустрията;
- задължението да се запазват и извличат данни води до значителни разходи за операторите, особено за по-малките оператори, като разходите се възстановяват в различна степен;
- различни са видовете престъпления, за които може да се получи достъп до запазените данни.

6. Санкционни процедури. Решения на Съда на ЕС. Делото Комисия/ Швеция

През 2011 г. Европейската комисия установява, че Чехия, Германия, Австрия, Румъния и Швеция не са транспонирали директивата.

След приключване на административната фаза на санкционната процедура три от държавите са дадени от Комисията на Съда - Гърция (Дело C211/09), Австрия (Дело C-189/09) и Швеция (Дело C185/09) - и са осъдени за липса на транспониране.

Впоследствие Австрия и Гърция въвеждат директивата. Швеция отказва да въведе директивата и след решението на Съда на ЕС от 4 февруари 2010 г. по дело Комисия/Швеция (C185/09). Поради това година по-късно Комисията завежда второ дело Комисия/Швеция (C270/11) с предмет иск за неизпълнение по член 260, параграф 2 ДФЕС.

С Решение от 30 май 2013 г. - две години след силно критичния доклад, в който се констатира лошото качество на директивата и година преди

⁵ EDPS/11/6, Brussels, Tuesday 31 May 2011

⁶ COM (2011) 0225 European Commission Evaluation Report on the Data Retention Directive

отменителното си решение - Съдът на ЕС осъжда Кралство Швеция да заплати на Европейската комисия по сметка „Собствени ресурси на Европейския съюз“ еднократна сума от 3 милиона евро.

В решението се казва: *Що се отнася до възприетото от Кралство Швеция поведение по отношение на задълженията му по Директива 2006/24/ЕО, не могат да бъдат приети приведените от тази държава доводи, че забавеното изпълнение на посоченото съдебно решение се дължи на извънредни трудности от вътрешен характер, свързани с особеностите на законодателната процедура, както и на широкия политически дебат относно транспонирането на Директива 2006/24 и на проблемите поради трудните решения, изискващи претегляне на защитата на личния живот и необходимостта от ефикасна борба срещу престъпността.* Както Съдът многократно е подчертавал, държавите членки не могат да се позовават на разпоредби, практики или положения от вътрешния си правен ред, за да оправдаят неспазването на задължения, които произтичат от правото на Съюза.⁷

Сега се вижда цялата несъстоятелност на настояването на Комисията и Съда на ЕС. В същото време статистиката показва, че запазването на трафични данни в държавите от ЕС набира скорост и достига недостижими по-рано равнища.

7. Прелоциуални питання за съответствие на директивата с Хартата на основните права на ЕС. Обявяване на директивата за недействителна.

Ирландия, след загубата в Съда на ЕС по въпроса за правното основание, въвежда директивата. Но инициативата да продължат битката срещу проследяването и запазването на данни поемат правозащитните организации. *Digital Rights Ireland* още през 2006 г. подава жалба до ирландски съд, в която поддържа, че е собственик на мобилен телефон, оспорва законосъобразността на националните мерки относно запазването на данни и иска от съда като запитваща юрисдикция да установи недействителността на Директива 2006/24/ЕО и на част 7 от Закона за наказателно правораздаване (терористични престъпления) от 2005 г. Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005, в които за доставчиците на телефонни комуникационни услуги се предвижда задължение да запазват свързани с услугите данни за трафика и местонахождението за определен в Закона срок за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и преследването на престъпления и гарантирането на сигурността на държавата. Съдът, след като приема, че не може да се произнесе по свързаните с националното право въпроси, с които е сезиран, без да се изследва валидността на Директива 2006/24/ЕО, решава да спре производството и да отправи до Съда прелоциуални въпроси: Съвместими ли е Директива 2006/24/ЕО с правото на зачитане на личния живот,

⁷ Т. 54 Решение по Дело C270/11 Комисия/Швеция

установено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „хартата“) и в чл. 8 от ЕКПЧ? Съвместима ли е Директива 2006/24/ЕО с правото на защита на личните данни, установено в член 8 от хартата? В отговор на запитването е образувано дело C293/12.

Австрия също въвежда директивата след решението на Съда на ЕС по делото Комисия/Австрия за липса на транспониране. Но група граждани подават конституционни жалби до *Verfassungsgerichtshof* във връзка със съвместимостта на закона, с който се транспонира Директива 2006/24/ЕО във вътрешното австрийско право, с федералния конституционен закон (*BundesVerfassungsgesetz*). Въпросите са сходни с въпросите от Ирландия. *Verfassungsgerichtshof* по-специално си поставя въпроса дали Директива 2006/24 е съвместима с хартата, след като тя позволява съхраняване на масиви с типови данни относно неограничен брой лица за продължителен период от време. Запазването на данни засяга почти изключително лица, чието поведение изобщо не оправдава запазването на данни за тях. Тези лица са изложени на увеличен риск властите да извършват търсене в данните им, да се запознават със съдържанието им, да се информират за личния им живот и да използват тези данни за различни цели, като се има предвид по специално неопределимият брой лица, които имат достъп до данните през период най-малко от шест месеца. Според запитващата юрисдикция съществува съмнение, от една страна, доколко тази директива може да постигне целите, които преследва, и от друга страна, доколко е пропорционална разглежданата намеса в упражняването на съответните основни права.⁸ В отговор на прелюдициалното запитване е образувано дело C594/12.

Съдът на ЕС обявява директивата за недействителна в Решение от 8 април 2014 година по съединени дела C293/12 и C594/12.

В решението си Съдът преди всичко приема, че запазването на данни с оглед на възможността за евентуален достъп до тях на компетентните национални органи, изисквано съгласно Директива 2006/24, действително обслужва цел от общ интерес.⁹ При тези условия Съдът решава да провери пропорционалността на констатираната намеса.

Съдът констатира по-нататък известното: че Директива 2006/24/ЕО се прилага общо за всички лица, за всички електронни съобщителни средства, както и за всички данни за трафик, без да въвежда никакво разграничаване, ограничаване или изключение с оглед на целта за борба с тежките престъпления.¹⁰ Директива 2006/24 засяга абсолютно всички лица, които използват електронни съобщителни услуги, въпреки че лицата, чиито данни са запазват, не се намират, макар и непряко, в положение, което би могло да даде повод за наказателно преследване. Следователно тя се

⁸ Т. 20 Решение на Съда на ЕС от 8 април 2014 г.

⁹ Т. 44

¹⁰ Т. 57

прилага дори за лица, за които не съществува никаква улика, даваща основание да се счита, че действията им биха могли да имат някаква, била тя пряка и далечна, връзка с извършени тежки престъпления. Освен това тя не предвижда никакво изключение, поради което се прилага и за лица, чиито съобщения според националното право представляват професионална тайна.¹¹ Макар да има за цел да допринесе в борбата с тежката престъпност, директивата не изисква никаква връзка между данните, които се предвижда да бъдат запазени, и наличието на заплаха за обществената сигурност, като по-специално предвиденото в нея съхранение не е насочено само към данни, отнасящи се за определен период от време и/или за определена географска зона, и/или за кръг от лица, които е възможно по един или друг начин да са участвали в тежко престъпление, нито само към лица, които поради други съображения биха могли да допринесат чрез запазване на данните им за предотвратяването, разкриването или преследването на тежки престъпления.¹²

Към тази всеобща липса на ограничения се добавя фактът, че Директива 2006/24/ЕО не предвижда никакъв обективен критерий, позволяващ да се ограничи достъпът на компетентните национални органи до данните и тяхното последващо използване за целите на предотвратяването, разкриването или преследването на престъпления, които - с оглед на широтата и тежестта на намесата в основните права по членове 7 и 8 от хартата - да могат да се считат за достатъчно тежки, че да обосновават подобна намеса.¹³ Като добавя и съображения, свързани и с периода на запазване, с липсата на гаранции срещу незаконен достъп и липсата на задължение за унищожаване на данните, Съдът стига до обосновавания извод, че като е приел Директива 2006/24, законодателят на Съюза е надхвърлил границите, които налага зачитането на принципа на пропорционалност с оглед на членове 7 и 8 и на член 52, параграф 1 от хартата¹⁴ и обявява Директива 2006/24 за недействителна.

Правните последици от обявяването на директивата за недействителна се основават на ДФЕС, според който, ако искът е обоснован, Съдът на Европейския съюз обявява атакувания акт за недействителен и ако счете за необходимо, обявява онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни. В конкретния случай Съдът не е счел за необходимо да се произнесе подробно по правните последици на обявяването на недействителност на директивата.

8. Директива 2006/24/ЕО и България

Въвеждането на Директива 2006/24/ЕО в България премина през няколко фази:

¹¹ Т. 58 Решение на Съда на ЕС от 8 април 2014 г.

¹² Т. 59

¹³ Т. 60

¹⁴ Т. 69

8.1. Отначало директивата беше транспонирана в Закона за електронните съобщения, а част от изискванията бяха въведени в отделна Наредба № 40/2008, издадена съвместно от министъра на вътрешните работи и председателя на Държавната агенция за ИТ и съобщения. Както е известно, ограничения на правата на човека не може да се въвеждат в подзаконов акт по силата на българската конституция, поради което наредбата беше атакувана по съдебен ред.

8.2. Върховният административен съд - тричленен състав¹⁵ отхвърли жалбата за отмяна на съответните текстове в посочената Наредба № 40/2008.

8.3. Върховният административен съд - петчленен състав¹⁶ отмени чл.5 от Наредба № 40/2008 за категориите данни и реда, по който се съхраняват и предоставят за нуждите на сигурността и разкриването на престъпления. Според съда в отменената разпоредба „липсва яснота по отношение гарантиране правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на гражданите, което обуславя противоречието на нормата с чл.8 от ЕКПЧ, с текстове от Директива 2006/24/ЕО, с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България. Така формулираният текст не поставя условия, препятстващи злоупотреба с възможността да се нарушават конституционно гарантирани права на гражданите. Не е предвидено препращане към специалните закони: Наказателно-процесуален кодекс, Закон за специалните разузнавателни средства, Закон за защита на личните данни, в които са конкретизирани предпоставките за допускане достъп до определени данни, свързани с личния живот и личните данни на отделната личност.“

8.4. След като ВАС отмени частично Наредба № 40/2008, *Народното събрание не се съобрази* с аргументите на ВАС и изцяло възпроизведе отменените изисквания, но вече в закон. Депутатът Камен Костадинов (ДПС) заяви в зала: „Решението на ВАС не ни обвързва, ние сме парламент.“

Така директивата беше въведена изцяло в Закона за електронните съобщения (ЗЕС). Основните възражения срещу въвеждането бяха следните:

- **Обхват:** беше предвидено запазване на данни по отношение на повече престъпления, отколкото директивата изисква (всички, за които се изисква наказание лишаване от свобода за повече от пет години). По този начин парламентът насърчи и практиката да се предвиждат нови и нови престъпления, наказуеми с лишаване от свобода за повече от пет години (критерий, възприет за престъпленията, по отношение на които се допуска запазване на данни), за да може при разследването да се използват запазени трафични данни.
- **Срок:** минималният срок за запазване на данни, предвиден в директивата, е 6 месеца, а в България се предвиди по-дълъг срок (12 месеца).

¹⁵ Решение на ВАС № 8786 /2008 г.

¹⁶ Решение на ВАС № 13627/ 2008 г.

- Гаранции: въпреки че отпадна идеята за директния достъп до трафични данни (*пасивния терминал*), гаранциите за следените лица останаха крайно недостатъчни.

Недоволството на гражданите намери израз в продължаващи протести, като протестът от 14 януари 2010 г. пред Народното събрание доведе до създаване на правозащитна организация „14 януари“ от противници на въвеждането на директивата. Независимо от това през февруари 2010 г. промените в ЗЕС бяха приети на второ четене и директивата беше въведена окончателно.

По съображения за пълнота трябва да се каже, че в българското общество има и обратна гледна точка: за още по-широк обхват на престъпленията, по отношение на които да се прилагат мерки за запазване на данни. Така например в писмо до председателя на парламентарната организация за колективно управление на авторски права поддържат следното: „По изключително безотговорен начин на българското общество се внушава, че така законът и наредбата ще отразяват по-точно разпоредбите на директивата, защото в нейния текст става дума за „сериозни“ престъпления. Същевременно, удобно за определени заинтересовани, се спестява информацията, че в европейското право „сериозни“ престъпления са престъпни деяния, наказуеми с лишаване от свобода и с мярка на неотклонение повече от *една година*. Изключването на престъпленията срещу интелектуалната собственост от приложното поле на ЗЕС за нас би било сигнал за безотговорно и изкривено транспониране на Директива 2006/24/ЕО, застрашаващо интелектуалната собственост и нейното законово предлагане в дигитална среда.“¹⁷

Следващите години се характеризират с масирано запазване на трафични данни, за което свидетелства например Годишният доклад за 2011 година на постоянно действащата към 41-то НС подкомисия за осъществяване на парламентарния контрол, предвиден в Закона за специалните разузнавателни средства и в ЗЕС.¹⁸

Според този доклад „прави впечатление, че процентът на отказаните искания е 0,8 от общия брой на исканията за достъп до трафични данни, което е индикация за липса на контрол и формализъм от страна на съда при предоставяне на разрешение за достъп и използване на трафични данни. Липсата на контрол и формалният подход на съда може да доведе до сериозно нарушаване на основните права и свободи на гражданите“.

Обратно на изводите в доклада броят на трафичните данни - обект на запазване - расте през целия период 2011 - 2014 г., като правозащитните организации установяват, че няма точна статистика за броя на исканията.

¹⁷ Писмо на БАМП, Профон, Филмаутор, БулАкт, Арсис Консултинг и др. до Председателя на НС www.capital.bg/getatt.php?filename=o_677647.doc (достъп 1 май 2015)

¹⁸ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/336/reports/ID/3613> (достъп 1 май 2015)

8.5. Едва след обявяване на директивата за недействителна, Омбудсманът се обърна към Конституционния съд с искане да се обявят за противоконституционни редица текстове от ЗЕС, които регламентират събирането на трафични данни на интернет потребителите.

Аргументите за непропорционалност на намесата са основателни и според становище на Върховния касационен съд „конституционно нетърпими“:

- обхват на случаите (престъпленията, при които се допуска);
- обхват на лицата - неограничен кръг лица;
- срок - необосновано дълъг, като при съдебно разрешение за предоставяне на трафични данни доставчиците са длъжни да удължат срока за съхранението им с още 6 месеца;
- не са предвидени достатъчно гаранции за ефикасна защита на данните срещу рискове от злоупотреба, незаконен достъп и незаконно използване на данните;
- нивото на съдебен контрол е понижено от председател на окръжен съд до председател на районен съд;
- магистратите реално са възпрепятствани да проверят за какво точно се искат трафичните данни, защото исканията са бланкетни;
- липсва граждански контрол.

Конституционният съд прие аргументацията и констатира, че „макар и въведена като средство за постигането на една легитимна цел от общ интерес както за ЕС, така и за всяка национална държава, за да бъде оценена като необходима, подходяща и съразмерна в условията на едно демократично общество, обсъжданата мярка по събиране и запазване на данните от целия телекомуникационен трафик (общо и без повод), безспорно представляваща сериозна намеса в личния живот на гражданите, следва да бъде уредена по начин, съобразен с най-високите възможни стандарти на сигурност, каквито действащата правна регламентация като цяло не осигурява“. В резултат Конституционният съд прие, че не отделните разпоредби, а цялата оспорена уредба следва да бъде обявена за противоконституционна.¹⁹

По подобен начин националните мерки, с които е транспонирана Директива 2006/24/ЕО, са обявени за противоконституционни в Германия, Румъния, Чехия, Словакия, Австрия, Полша, като аргументите са идентични или сходни с аргументите на българския Конституционен съд.

Заклучение

С поглед напред, държавите вече обмислят как би изглеждало едно пропорционално решение относно задържането на трафични данни. В това отношение българският Конституционен съд е улеснил законодателя, като е

¹⁹ Решение на КС № 2/2015 г. по конституционно дело № 8/2014 г.

извел принципи, на които трябва да отговаря уредбата в бъдеще: „1) конкретно и изчерпателно уредени в закона случаи, в които е възможно искане за достъп до трафични данни; 2) прецизно уредени основания, органи и процедура за получаване на съдебна санкция за достъп до данните, тяхното използване и унищожаване; 3) законови гаранции за сигурността на самите предоставени данни, обхвата на тяхната употреба, прозрачността и правната защита, включително осигуряване на специализиран контрол срещу нерегламентирания достъп до данните и възможността за предоставянето им на трети лица, извън оторизираните субекти; 4) забрана за използването им за цели, различни от конституционно оправданите, и то във всички възможни етапи - генериране, запазване, съхранение, предаване, използване, унищожаване от лицата, които ги съхраняват; 5) оптимизиране на срока на запазване на данните съобразно установените европейски стандарти, националната и европейската практика; 6) осигуряване на баланс между целта, сериозността на ограничението и предвидените правни средства за защита от неоторизиран достъп до запазените данни от телекомуникация, вкл. и наказателноправни, ако такива бъдат създадени. Само при пълното и точно изпълнение на всички обсъдени критерии би могло да се счита, че законодателната уредба на мярка от вида на въведената би издържала проверката за съответствие с конституцията.“²⁰

²⁰ Решение на КС № 2/2015 г. по конституционно дело № 8/2014 г.

ПРОБЛЕМИ С ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) №1907/2006 (REACH): СМЯНА НА ИЗКЛЮЧИТЕЛНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛ

Инж. Венелин Маринов
ЛУКОЙЛ Нефтохим Бургас

Доц. д-р Богдан Стоянов
Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас

Резюме

В страните от Европейския съюз се прилага Регламент (ЕО) 1907/2006 на Европейския парламент и Съвета [1], известен като REACH (Регистрация, Оценка, Разрешаване и Ограничаване на Химикали), приет в края на 2006 г. Въпреки че регламентът е обемист документ, някои от разделите му не са достатъчно подробно разработени, което създава правен вакуум при тълкуването му. Това затруднява както фирмите от ЕС, така и тези които се намират извън ЕС, но продават продукцията си на европейския пазар, възползвайки се от услугите на т.нар. изключителен представител (ИП). Настоящата статия разглежда проблемите, свързани с дейността на изключителния представител по смисъла на Регламента REACH и трудностите, които могат да възникнат, когато се налага смяната му.

Abstract

The Regulation (EC) 1907/2006 of the European parliament and the Council [1] known as REACH (Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals), adopted at the end of 2006 is in force in the European union member states. Despite the huge size of the Regulation, some of its chapters are not developed in enough detail which creates legal vacuum in the interpretation. This is creating difficulties for the companies based in the EU and outside the EU, but selling their products on the market of the EU using the services of an Only Representative (OR). The present paper studies the problems related to the activities of the OR appointed as per the REACH Regulation and the difficulties that may arise when an OR change is necessary.

Ключови думи: REACH, химически вещества, смяна на изключителен представител

Key words: REACH, chemical substances, Only Representative change

1. Увод

Регламент (ЕО) 1907/2006 на Европейския парламент и Съвета [1], известен като REACH (Регистрация, Оценка, Разрешаване и Ограничаване на Химикали) беше приет в края на 2006 г. и влезе в сила през 2007 г. Прилагането му е трудна задача, тъй като той третира сложна материя, която преди това беше регламентирана в над 40 законодателни акта. Регламентът създава и нови функции на правните субекти, каквито преди това не съществуваша в законодателството, а именно т.нар. изключителен представител (ИП). Ролята на ИП е регламентирана в чл. 8, параграф 1: *„Физическо или юридическо лице, установено извън Общността, което произвежда вещество в самостоятелен вид, в препарати или в изделия, формулира препарат или произвежда изделие, което е внесено в Общността, може по взаимно съгласие да посочи физическо или юридическо лице, установено в Общността, да изпълнява, в качеството си на негов изключителен представител задълженията на вносителите съгласно настоящия дял.“* [2].

Задълженията и необходимите компетентности на ИП са регламентирани в параграф 2 на чл. 8. Те се припокриват със задълженията на вносителите съгласно регламента, а по отношение на компетентностите е записано *„достатъчен опит в практическото използване на веществата и информацията за тях“* [2]. Това е една много обща формулировка, а липсата на механизъм за оценката на този опит прави прилагането ѝ много трудно. Текстът на параграф 1 на чл. 8 определя отношенията между ИП и физическото или юридическо лице, установено извън Общността, което по-нататък ще наричаме принципал като частни търговски взаимоотношения, които са извън обхвата на Регламента REACH. Поради тази причина въпросът за смяната на ИП, когато това се налага, но липсва съгласие от негова страна, е много сложен, дори и в случаите, в които в договора между принципала и ИП има клауза, предвиждаща тази смяна.

Липсата на критерии и механизъм за оценка на компетентността на ИП е сериозен проблем, защото натоварва фирмите извън Общността с отговорността да изберат ИП на основата на собствени критерии. Задачата се усложнява допълнително поради липсата на достатъчно независими източници на информация за фирмите и физическите лица, предлагащи услуги, свързани с прилагането на Регламента REACH, включително услугата ИП. Липсва и пазарна цена за услугите на ИП. Информацията за цените е дълбоко пазена търговска тайна, поради което те варират в много широки граници. Всичко това поставя фирмите извън Общността в изключително неблагоприятно положение при избора на ИП. Когато тези фирми са малки и средни предприятия (МСП), това може да се окаже решаващо за прекратяване на бизнеса им в ЕС. Предстоящият краен срок за регистрация на веществата от най-ниската тонажна група през 2018 г. прави този въпрос изключително актуален, ако ЕС желае да

запази разнообразието от съществуващи доставчици на химични вещества, произведени извън ЕС.

2. Проблеми при избора и смяната на ИП

Трудностите, с които се сблъскват фирмите, базирани извън ЕС, при избора на ИП понякога водят до лош избор с негативни последици за бизнеса им в ЕС и рискове от неизпълнение изискванията на Регламентта REACH. Осъзнаването на такъв лош избор и съответните рискове отнема време, а прекратяването на сключен договор също не е лесна задача. Дори когато договорът между ИП и принципала е изтекъл, смяната на ИП не е възможна без неговото съгласие и съдействие.

2.1. Липса на критерии за оценка и обществено достъпна информация от независими източници за фирмите и лицата, предлагащи услуги на ИП

Единственото изискване, съдържащо се в параграф 2 на чл. 8 на Регламентта REACH, е изискването за достатъчен опит в практическото използване на веществата и информацията за тях [3]. Това изискване, обаче, не е свързано с критерии за оценка на този опит нито в регламента, нито в ръководствата за прилагането му. Изданията като например Chemical Watch [4] публикуват каталози на доставчици на услуги по прилагане на Регламентта REACH, но не проверяват компетентността им. Поради тази причина задачата за избор на ИП и доставчици на услуги е много трудна, особено за МСП, базирани извън ЕС.

2.2. Липса на регламентация съгласно Регламентта REACH на отношенията между ИП и принципала

Отношенията между ИП и принципала се считат за частни отношения, които се регламентират от други закони, например от Закона за задълженията и договорите или от Търговския закон. Поради тази причина Европейската агенция за химикали (ЕЧА) отказва да се намесва в тези взаимоотношения. На практика е възможно договорът между ИП и принципала да бъде сключен съгласно законодателството на страна извън ЕС, което наистина прави намесата на ЕЧА практически невъзможна. Целта на регламента чрез въвеждането на субекта на ИП е да осигури равнопоставеност в отговорностите на фирмите, които произвеждат или внасят химически вещества в ЕС и фирмите, произвеждащи химически вещества извън ЕС и внасящи ги в ЕС чрез вносител, които не са направили своя регистрация на тези вещества съгласно изискванията на Регламентта REACH, или са направили такава регистрация, но не желаят да я използват. В тези случаи отговорността за вноса на веществата се носи от ИП, а вносителите придобиват статут на потребители по веригата на доставки. Изискването ИП да бъде физическо или юридическо лице, установено

в Общността, има за цел да гарантира, че това лице ще бъде задължено да изпълнява изискванията на законодателството на ЕС и по-конкретно Регламентa REACH. Фирмите, базирани извън ЕС, обаче не могат да бъдат задължени да изпълняват изискванията на европейското законодателство, освен в случаите, когато продават продукцията си в страните от ЕС. Дори и в тези случаи отговорността за внесените химически вещества се носи от ИП. В случаи на нарушения, обаче, принципалът може да понесе огромни загуби поради задържане на внесени количества, неизпълнение на договори и др.

2.3. Смяната на ИП не е възможна без неговото съгласие и съдействие

Прехвърлянето на ролята на ИП се извършва в портала на Европейската агенция за химикали REACH-IT и може да бъде иницирано само от стария ИП. Условие за това е наличието на съгласие между стария ИП, принципала и новия ИП. Такова съгласие, обаче, не винаги е възможно. При наличието на спор между стария ИП и принципала е необходимо завеждането на дело в съда. Ако делото бъде спечелено от принципала и той отправя искане към ЕСНА, е възможно агенцията да иницира по служебен път прехвърлянето на ролята на ИП от стария на новия ИП.

Едно съдебно дело би могло да се проточи дълго, а това е свързано с големи рискове за фирмата, базирана извън ЕС:

- **Неизпълнение изискванията на Регламентa REACH.** Обикновено причина за смяната на ИП се явява незадоволителното изпълнение на задълженията му поради некомпетентност или други причини. Това създава рискове за принципала, тъй като неизпълнението изискванията на Регламентa REACH може да предизвика налагането на сериозни санкции, които да навредят на бизнеса на принципала и да доведат до огромни загуби. Принципалът е напълно зависим от коректното изпълнение на задълженията на своя ИП.
- **Отсъствие на комуникация с клиентите по веригата на доставки.** Изтичането на договора между ИП и принципала може да бъде повод ИП да престане да поддържа комуникацията с клиентите на принципала по веригата на доставки. Това означава липса на потвърждения на внасяните количества, както и сътресения при разпространението на информационни листи за безопасност (ИЛБ). Считаме, че ИП продължава да носи отговорност за количествата, внасяни от принципала, и за разпространението на ИЛБ, докато не предаде ролята на ИП на нов ИП. Тази отговорност е по европейското законодателство и не зависи от частните взаимоотношения между ИП и принципала. Това означава, че ИП, чийто договор с принципала е изтекъл, има интерес да прехвърли ролята на нов ИП. На практика това не винаги се получава, тъй като ИП не винаги осъзнава всички свои отговорности, описани в параграф 2 на чл. 8.

- **Отсъствие на комуникация с ЕСНА, REACH консорциумите и форумите за обмен на информация за вещества (SIEF).** Липсата на такава комуникация или например нередовното проверяване на пощенската кутия в REACH-IT, може да създаде рискове за принципала, защото ИП може да пропусне важни съобщения от ЕСНА или останалите организации, които да го поставят в несъответствие с изискванията на регламента - например, ако пропусне работно решение или искане за информация от ЕСНА, или промяна в класификацията на веществото, която изисква и актуализация на ИЛБ, сценарии на въздействие, мерки за управление на риска, работни условия и др.

3. Механизъм за смяна на ИП в REACH-IT

В ранните версии на REACH-IT смяната на ИП не беше възможна. Това бе неприемливо за бизнеса и породя реакция от страна на Организацията на изключителните представители [5] и други организации. В резултат на това, ЕСНА разшири функционалността на портала REACH-IT и в началото на 2010 г. предостави възможност за смяна на ИП [6]. За целта се използва функцията на смяна на юридическо лице. Процедурата е описана в две от ръководствата на ЕСНА [7], [8]. Изисква се доказателство, че трите страни: старият ИП, принципалът и новият ИП са постигнали съгласие за промяната. Процедурата трябва да бъде униципирана от стария ИП, което е сериозен проблем при отсъствието на съгласие за смяната между страните.

Ролята на новия ИП в процеса на смяната също е много важна, тъй като той поема голяма отговорност и трябва да разполага с информация за състоянието на регистрационните досиета и качеството на изпълнение изискванията на Регламента REACH от стария ИП. Критичен етап в процеса на прехвърляне ролята на ИП е достъпът до регистрационните досиета и прехвърлянето на правата за използване на информацията в общите части на регистрационните досиета в случаите на съвместно подаване. Това обикновено става чрез подписването на съглашение между стария ИП и новия ИП или прехвърлянето на правата на принципала, ако това не е било направено още при закупуването на писма за достъп до информацията.

В случаите, в които старият ИП не предоставя регистрационните досиета, генерирани от базата данни IUCLID, има възможност този достъп да бъде получен чрез REACH-IT. Това, обаче, е възможно едва след приключване на процедурата по смяна на ИП.

Изводи

1. Въпросите, свързани с изпълнението на ролята на ИП по смисъла на Регламента REACH, не са разработени задължително в регламента и ръководствата за прилагането му.

2. Липсата на подробно описание на правата и задълженията на ИП и фирмата, която той представлява, създава трудности при разрешаването на конфликти между тези две юридически лица и особено, когато се налага смяната на ИП.

3. Решаването на проблема за смяната на ИП изисква висок професионализъм и търпение от страна на новия ИП, както и активното участие на фирмата, базирана извън ЕС, която се явява принципал и желае да смени своя ИП.

Използвана литература:

1. Официален вестник L 396, 30.12.2006 г., стр. 1.
2. Официален вестник L 396, 30.12.2006 г., стр. 23.
3. Маринов Г., С. Бонева и др. (2014), Европейска икономическа интеграция, изд. „Онгъл“, Варна, 495 стр.
4. Инт. изд. Chemical Watch, <https://chemicalwatch.com/guide/viewer>
5. Only Representative Organization position paper, (2009) <http://www.onlyrepresentative.org/news/11-actual/27-oro-position-paper-2009>
6. ECHA news alert (2010), http://echa.europa.eu/view-article/-/journal_content/title/legal-entity-change-now-functional-policy-on-asset-sales-clarified
7. Практическо ръководство 8: Как да съобщаваме за промени в юридическото лице, (2010), Европейска агенция по химикали, стр. 15.
8. Ръководството на потребителя от индустрията за REACH- IT, част 17 - Промяна на юридическо лице, (2010), Европейска агенция по химикали, стр. 14.

НОВИЯТ СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020“

Доц. д-р Теодора Калейнска

Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“

Общите демократични ценности, основани на свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона, уважаване и зачитане на човешкото достойнство и спазването на правата на човека са в основата на европейското единство. Ценности, които понякога политиците, затворени между платформите, цифровите показатели, измерване на успеха и поставяне на крайни цели, лесно могат да се абстрахират от това какво се случва с хората, с гражданите, тоест с тези, които трябва да създават цифрите и процентите, за да има какво да мерят политиците. Затова и настоящето представяне е насочено към гражданското измерение на стратегията „Европа 2020“, но в контекста на това как тя може да се осъществи и какво трябва да се направи, за да се изпълни.

Стратегията „Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ следва „да осигури високи нива на заетост, производителност и социално включване“¹. Европейският съвет поставя като основни приоритети постигане на интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика. Основните цели и действия за постигането на такава икономика са в областта на заетостта, иновациите, образованието, социалното приобщаване и климата/енергията. Особено внимание в контекста на настоящото представяне заслужава разглеждането на възможността за постигане на интелигентен и приобщаващ растеж, който трябва да очертаят човешкото лице на политическия документ. От интелигентния растеж се очаква подобряване на сферите на образованието чрез окуражаване на европейците да учат и да усъвършенстват уменията си; на изследванията/иновациите чрез програмиране на нови продукти/услуги, водещи до растеж и работни места и решаващи социални проблеми и цифрово общество с широко използване на информационните и комуникационните технологии. Предивременното напускане на училище и намаляване на напускащите младежи хора под 10%, рязко повишаване до поне 40% на младите хора, които

¹ European Commission: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication, COM (2010), 2020, Brussels.

завършват висше образование, по-добрата интеграция на пазара на труда чрез учене и стажуване са само част от целите на стратегията. Приобщаващият растеж предполага повишаване на равнищата на заетост в Европа чрез постигането на повече и по-добри работни места, особено за жени, младежи и възрастни хора; подпомагане на хората от всички възрасти и приспособяването им към промените чрез инвестиции в уменията и обучението; модернизиране на пазарите на труда и социалните системи и достигане на растежа до всички части на Европейския съюз (ЕС).

От друга страна, световната финансова криза постави всички актьори пред нови сериозни предизвикателства, показвайки необходимостта от добра координация на икономическите политики в световен и в европейски мащаб, както и от засилване на мотивацията за активно участие на гражданите в процеса на създаването на различните политики. Постигането на целите на стратегия „Европа 2020“ би било възможно само при пълноценно участие на всички институции и публични и частни актьори в процеса на прилагане на политики за интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж; създаване на нови механизми на финансов инженеринг, стриктно и ефективно координиране на бюджетните, макроикономическите и структурните политики на държавите членки. В същото време то се основава и на необходимостта от засилване на активната гражданска позиция на отделния гражданин, на институциите, с оглед постигане на единодействие и синхрон. Активният търсещ европейски гражданин е основен фактор за успеха на заявените политически инициативи.

Процесът на намаляване на доверието на европейските граждани към институциите и политиките както на европейско, така и на национално и местно ниво безспорно е пряко свързан с функционирането и зрелостта на демократичното развитие и упражняването на демокрация. Мобилизирането на широк граждански ресурс, на организираното и неорганизирано гражданско общество е от ключово значение за успеха и бъдещето на Европа. Гражданите не са част от промяната, необходимо е гражданите да бъдат промяната. В този план човешкото, гражданското измерение на търсената промяна и постигане на целите на стратегията минават през разширяване влиянието и участието в Европейската гражданска инициатива и в промяна на активността, на участието и на споделянето в европейския социален диалог. Развитото гражданско общество функционира добре тогава, когато гражданите са убедени, че решенията, които ги засягат пряко, са взети на компетентно управленско ниво при зачитане на гражданското мнение и виждане. Логиката на социалния диалог позволява социалните партньори да предлагат общи решения, които да бъдат основани на широкото гражданско участие. Максималната демократичност на процеса води до укрепване на социалния диалог, до разширяване на демократичните устои.

Европейската комисия обяви желание и намерение за прилагане на нови елементи на европейския социален диалог, които са предмет на настоя-

ция доклад, с оглед да се изследва възможността за активиране на европейското гражданско общество и европейските граждани за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“.

Европейският социален диалог има относително млада история и е пряко свързан с идеята за изграждане на устойчив социален модел в страните членки. Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел, получил пълно признание в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), като чрез него институционализираните социални партньори (представителите на управлението и работниците и служителите) могат активно да участват в провеждането на европейската социална политика, като участват пълноценно в процеса на вземането и изпълнението на решения. За негово начало се счита инициативата от 1985 г. на председателя на Европейската комисия (ЕК) Жак Делор - т.нар. процес на двустранен социален диалог „Вал Дюшес“, който ангажира в съвместни заседания социалните партньори - Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР). Чрез този диалог се постигат сериозни промени в заетост, образование, обучение. След 1992 г. е създаден Комитет за социален диалог, който съществува и до днес, като осигурява воденето на консултации по правенето на политики на общностно равнище. След 1998 г. сериозно развитие бележи и секторният социален диалог със създаването на комисии в основните икономически сектори (43 секторни комисии към март 2015 г., които включват 75% от всички работодатели в Европа), с постигането на редица споразумения по организация на работното време, аспекти на условията на труд и др.

Важен момент в развитието и прилагането на идеята за социална Европа е 2003 г., когато се провежда първата тристранна социална среща на високо равнище за растеж и заетост (Решение на Съвета 2003/174/ЕО), която от тогава се провежда най-малко веднъж годишно (най-често обикновено два пъти) и цели да подпомогне текущите консултации по икономически въпроси и въпроси по заетостта между Съвета, Комисията и социалните партньори. Тя е форум за открит диалог между институции, председателства се съвместно от председателя на Европейския съвет, председателя на Европейската комисия и държавния или правителствен ръководител на държавата, изпълняваща ротационното председателство.

С влизането в сила на Договора от Лисабон се засилва значението на социалното партньорство и диалог, като в договора е посочено, че „Европейският съюз признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи“. ² Специален нов член (чл.136а) отчита ролята на социалното партньорство, като насърчава разширяването и развитието на социал-

² Treaty of Lisbon, 13Dec 2007, Art. 136a - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

ния диалог и на национално ниво. Европейският парламент също играе по-съществена роля в провеждането на социалния диалог, като получава достъп до информация по всички водени диалози и постигнати споразумения между самите социални партньори и опосредства по всички възможни начини постигането на консенсус и разширяването на сътрудничеството на европейско ниво. Страните членки трябва да разширят обмена на информация и добрия опит помежду си по отношение на постигане на социално сближаване и изравняване на условията на труд, на социалните системи, като задължително запазват своята автономност и чрез богатството на различни подходи на националните системи обогатяват европейското социално пространство.

Комисията Юнкер постави социалния диалог и необходимостта от негов рестарт и търсене на ново начало като особено важен елемент в своите приоритети.³ Значението и тежестта на социалния диалог е потърсен и в институционализирането на ресорите в Комисията Юнкер, като Валдис Домбровскис е вицепрезидент на ЕК за еврото и социалния диалог. През март 2015 г. бе свикана и се проведе конференция на високо равнище „Ново начало за социалния диалог“⁴ с участието на ЕК, ЕП, широк кръг социални партньори от национални и европейски организации на работодатели и работници. Социалният диалог на всички нива е необходимо условие за функционирането на социална пазарна икономика в Европа и е от определяща важност за окуражаване и стимулиране на растежа, конкурентоспособността и справедливостта. Това е конференцията с най-широк институционален обхват досега - представени са освен 43 секторни комисии, 68 организации на работодатели на европейско ниво, 18 организации на профсъюзи на европейско ниво. Широкото и пълно представителство демонстрира на практика желанието на комисията да се разшири базата на социалния диалог и той да обхване максимален кръг междуетраслови и секторни организации и социални партньори от ЕС с оглед засилване на социалния диалог. Тема на пролетната социална среща на върха (19 март 2015 г.) бе инвестиране в растежа и създаване на работни места: засилване на приноса на социалните партньори.⁵ В шест основни области бяха представени възможностите за разширяване на социалния диалог - разширяване включването на социалните партньори в европейския семестър; засилване на секторните връзки и изграждането на капацитет на национално равнище; макроикономическата стратегия на ЕС и необходимостта от инвестиране в растеж и качествени работни места; социалния диалог и по-доброто

³ A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission at http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=6.

⁴ High Level Conference Social dialogue in Europe: together for a new start at http://ec.europa.eu/news/2015/03/20150305_2_en.htm.

⁵ Тристранна социална среща на върха „Инвестиране в растежа и създаване на работни места“, 19.03.2015 at <http://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/european-council/2015/03/tripartite-social-summit/>.

законотворчество; единния цифров пазар и нуждите от умения, образование и обучение в условията на променяща се работна среда.

Решенията на *тристранната социална среща* на върха от 19 март 2015 г. са свързани с разширяване на възможността за активно включване на социалните партньори в европейското икономическо управление, в насърчаване на частните и публичните инвестиции, в стратегически проекти чрез новия план за инвестиции за Европа и чрез новия Европейски фонд за стратегически инвестиции. Акцент е поставен върху намиране на решения по проблеми на енергетиката и климата, енергийните мрежи, транспорта, ширококоловите мрежи, образованието, научните изследвания и иновациите. Специално внимание в работата на срещата заемат проблемите на младежта, на младежката безработица и механизмите за нейното преодоляване.

Важно място в решенията има и проблемът с откриването на нови работни места и предприемане на мерки за преодоляване високите нива на младежката безработица. През юни 2013 г. Европейската комисия в специално обръщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския съвет, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите представи своя пакет за младежка заетост „Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа“⁶ с конкретни стъпки - гаранцията за младежта и инициативата за младежка заетост. Основни акценти на инициативите са да се улесни преходът от образование към заетост, да се разширят възможностите за професионална подготовка, за стажуване и чиракуване, както и да се приоритизира достъпът до първа работа за младите хора. Гаранцията за младежта е значима структурна реформа за повишаване на прехода от учене към работа, както и средство за подкрепа на младите хора в намирането на първа работа. Комисията посочва, че в няколко основни посоки трябва да се интензифицират усилията, за да се постигне промяна на тревожната ситуация в младежките среди във всички страни членки. От водещо значение за справяне и ограничаване на младежката безработица е прилагането на гаранцията за младежта⁷ в реалност и постигане на достъп до работа чрез професионална практика или стаж още в първите четири месеца след завършване на образование. Инструмент за постигането на желаната цел ЕК вижда както в националните възможности на страните членки, така и в повишаване на ефективността на Европейския социален фонд и засилване чрез него на подкрепата към младите хора. Инициативата за младежка заетост има съществено значение за регионите, в които младежката безработица надхвърля 25%.

Специални механизми, които ще бъдат използвани за справяне с младежката безработица са Европейският алианс за професионална подготовка и рамката за качество на стажовете. За да се постигне промяна в нагласите

⁶ COM (2013) 447 Съобщение на Комисията до ЕП, Съвета, ЕС, ЕИСК и КР „Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа“, Брюксел, 19.06.2013 г.

⁷ Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426%2801%29>.

за работа, както и качествено образование за преход от училище към работна среда, важно значение има разширяването на уменията, квалификацията и участието на младите хора; подобряване на системата за професионални практики и стажове, създаване на възможност за учене чрез правене. Процесът е тристранен и налага повишаването на организацията на професионалната подготовка, сериозно реструктуриране на динамиката на трудовите пазари, подобряване на практическите занятия в училищната образователна система, нагласи за продължаващо образование.

Образованието, и в частност образованието по предприемачество, е ключов елемент за постигането на реални успехи и преодоляване на младежката безработица. Поради това то е не просто част от стратегическите задачи на стратегия „Европа 2020“, то е съществен елемент от националните и европейските мерки и програми, насочени към бъдещето на Съюза. Ключови инициативи, свързани с неформалното и самостоятелното учене, с разширяване на участието и достъпа до права, активното гражданство са приоритети за периода до 2020 г. Специален акцент е поставен върху младежкото предприемачество като механизъм за социално приобщаване.⁸ Младежкото предприемачество в неговия комплексен вид, разбрано като учене и практикуване, е пряко свързано с целите на стратегия „Европа 2020“ за постигане и прилагане на нови иновативни и творчески идеи, носители на екологични ценности. Чрез разширяване на знанията и уменията за упражняване на предприемаческо мислене от най-ранна възраст, европейските институции очакват лесно и по-бързо интегриране на пазара на труда чрез богато личностно развитие на младите хора. Необходимо е да се разшири утвърждаването на нагласите към предприемачество чрез поетапна стъпкова образователна стратегия от най-ранна детска възраст.

Важен елемент на новия социален диалог е акцентирането върху процеса на консултации със социалните партньори и активност в процеса на създаването на политики в Съюза. Макар сферата на консултирането със социалните партньори да е формално правно регулирана, то ЕК прие, че е необходимо да продължи да се допитва до социалните партньори по всички въпроси и инициативи с пряко или непряко въздействие върху откриването на нови работни места и икономическата сфера. Специално внимание заслужават новите инициативи, в които социалният диалог и консултиране ще бъдат незаменими, такива като единния дигитален пазар, енергийния съюз, индустриалната политика, миграцията и трудовата миграция, справедливостта и правата на човека. Постигането на по-добра правна регулация чрез механизмите на правото на ЕС ще бъде сред спецификата на новия социален диалог.

Европейската комисия въвежда принципа на консултации, като „консултации са тези процеси, чрез които Комисията желае да получи приноси от

⁸ Съвет на Европейския съюз, 3316 заседание „Образование, младеж, култура и спорт“, Брюксел, 20-21.05.2014 г., 10023/14.

външни заинтересовани страни с оглед изясняване на приоритетите на Комисията“. С течение на времето Комисията е оформила различни консултативни механизми при включването на експерти, предприемачи и на граждани в почти всички сектори. Както е декларирано в COM (2002)277⁹ и COM (2002) 704¹⁰, е необходимо консултациите да бъдат системни, да се подобри прозрачността в отношенията ЕС - гражданско общество, както и да се разширят максимално тематичните сфери на консултиране. Включването на организираното гражданско общество в европейската политика пряко отговаря на нуждата от преодоляването на демократичния дефицит в ЕС (Армстронг 2002; Смесман 2003 и 2006, Бозини 2009).

За да се разшири демократичната основа на социалния диалог, ЕК провежда и периодични публични консултации, за да следи за мнението на европейските граждани и работодатели. ЕК въвежда обособяване на разграничени помежду си отворена и фокусирана консултативна процедура. Фокусираните консултации са „формални консултации, официално инициирани от Комисията с поканени представители на съответния секторен интерес или на обществеността“. Подобни фокусирани семинари, работни групи могат да бъдат предимно формално включени в процеса на конституиране. Отворените консултации са предимно он-лайн изследвания и писмен консултативен процес, които са насочени към всички заинтересовани страни и към обществеността. Обикновено отворените консултации предлагат стандартна анкетна карта с традиционно затворени въпроси. При писмения консултативен процес Комисията и съответната генерална дирекция публикуват документ за консултиране и представят списък с отворени въпроси, по които очакват отговор. Попълващите подобен вид въпросник имат свободата и възможността да изразяват своите виждания, мнения, да представят доказателства, да развиват нови предложения.

В последните години има проведени над дузина публични консултации по въпроси като услуги към трайно безработните, работното време, безопасността на труда, работните стажове, свободата на движение на работниците и редица други.

Всичко, посочено по-горе, е насочено към нов рестарт на социалния диалог, и то в толкова значима степен, че той да допринесе за изпълнението на целите на стратегия „Европа 2020“. Социалният диалог е в основата на социалния модел на функциониране в Европа. Без неговото разширяване и задълбочаване на демократичните му основи социалният диалог е обречен. Поради това логична е необходимостта от подновяването му, от опитите

⁹ COM(2002) 277 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission at <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/EU%20Commission%20consultation.pdf>.

¹⁰ COM (2002) 704 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>.

за неговото съживяване и бързо включване в протичащите процеси. Чрез него може да се достигне до създаване на територия на демократична сигурност в Европа. Основни инструменти за успеха на този рестарт са повишаване на усилията за образование, специално внимание към младите хора и тяхното равностойно включване на трудовия пазар, разширяване на системата на стажове и практики, предприемаческо мислене и образование.

Използвана литература:

1. Шикова, И. (20). Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София
2. Armstrong, K. A. (2002). Rediscovering Civil Society: The European Union and the White paper on Governance, in European Law Journal, Vol. 8 (No1)
3. Bozzini, E. (2009). Participation of Civil Society Organizations in EU Consultations: Empirical Evidence and Open Questions; in Hristova-Valtcheva, K. (ed.) (2009) New Actors in a New Environment: Accession to the European Union, Civil Society and Multi-Level Governance, BECSA
4. Finke, B. (2007). Civil Society Participation in EU Governance. Living Reviews in European Governance 2(2)
5. J.Loughlin, J. (2001) - Subnational democracy in the European Union, Oxford University Press
6. Smismans, S. (2003). European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests, European Law Journal, Vol. 9 (No4)
7. Smisman, S. (2006). Civil Society and Legitimate European Governance, Cheltenham, Edward Elgar

Интернет ресурси:

1. Договор за функционирането на Европейския съюз, (ДФЕС) http://mail.nacid.bg/newdesign/bg_eu/att_files/uchr_doc-konsolid_versii_BG.pdf
2. European Commission: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication, COM (2010), 2020, Brussels
3. Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426%2801%29>
4. Treaty of Lisbon, 13Dec 2007, Art. 136a - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
5. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission at http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=6

НОВИЯТ ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ - ПРИЕМСТВЕНОСТ ИЛИ ЖЕЛАНИЕ ЗА ПРОМЯНА?

Д-р Гергана Рагойкова

*Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
Философски факултет, катедра „Европеистика“*

С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският съвет се превръща в част от институционалната рамка на Европейския съюз. Неговата основна задача е да определя общата политическа насока и приоритетите на европейското обединение. След всяко свое заседание Европейският съвет приема заключения, в които се набелязват конкретни ключови въпроси и се очертават определени действия, които да бъдат предприети, или цели, които да бъдат постигнати. В някои от случаите може да се определи и конкретен срок за постигането на споразумение по даден въпрос или за изготвянето на законодателно предложение. По този начин Европейският съвет въздейства върху програмата на ЕС за политиките и я насочва.

Трансформирането на Европейския съвет в институция е логичният завършек на един дълъг процес на развитие на европейската интеграция, а основните последици от това нововъведение са две. На първо място, приеманите от Европейския съвет актове вече са подчинени на контрола на Съда на ЕС. Втората много важна промяна е въвеждането на поста постоянен председател. Именно тя е и предмет на настоящия анализ.

Идеята за постоянно ръководство на Европейския съвет се основава най-вече на нуждата от гарантиране на последователност и приемственост в изпълнението на решенията на институцията; на по-добрата организация на дейността, както и на ограничаване на възможността от евентуалното използване на ротационното председателство за прокарването на тесни национални интереси от страна на големите държави членки. Въвеждането на поста „постоянен председател“ на институцията има за основна цел да осигури по-силно ръководство и ефективност на работата на Европейския съвет и по-стабилно присъствие на ЕС на международната сцена.

Необходимостта от политическо лидерство на европейско ниво възниква като следствие от три по-цялостни проблема на общността - кризата

на представителството, кризата на договарянето и липсата на общо съгласие при формирането на дневния ред на Европейския съюз. Постоянното председателство на Европейския съвет следва да се разглежда като функционален и целесъобразен отговор и възможен вариант за преодоляването на възникващите проблеми в различните етапи от процеса на вземане на решения и във формирането на политическия дневен ред.

Реформата в системата на ротационното председателство, въведена след влизането в сила на Договора от Лисабон, е продиктувана до голяма степен от промените в цялостната среда на функциониране на Европейския съюз, която модифицира и възприятията на голяма част от държавите членки относно ефективността и целесъобразността на председателството и в крайна сметка предизвиква все по-нарастващо търсене и нужда от формално, юридически закрепено лидерство.

Правомощията на постоянния председател са регламентирани в член 15, параграф 6 на Договора от Лисабон и се състоят в следното:

- председателства и ръководи работата на Европейския съвет;
- съвместно с председателя на Комисията и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси осигурява подготовката и последователността на работата на Европейския съвет;
- работи за сближаването и консенсуса в Европейския съвет;
- представя пред Европейския парламент доклад след всяко заседание на Европейския съвет.¹

Анализиран от функционална гледна точка, потенциалът на постоянния председател да се развива и утвърждава като автономен политически актьор до голяма степен зависи от неговите личностни качества, от умението му успешно да осъществява своите председателски функции, както и от склонността му да „заобикаля“ контролните механизми на държавите членки.² Успешността на неговия мандат обаче е най-тясно обвързана с предоставените му правомощия и с възможността за по-широко тълкуване на правомощията, без разбира се, да ги превишава.

Заемайки ключовата роля на посредник между държавите членки, председателят играе важна роля за съгласуването на различните позиции на държавните и правителствените ръководители в Европейския съвет, както и за предлагане на варианти за решения по спорните въпроси. Изключително важна е способността му ефективно да взаимодейства с председателя на Европейската комисия и с представителите на държавите членки. Тази негова роля се предопределя от характера на процеса на вземане на решения в институцията, основна характеристика на който е формирането на „пакети“ при преговорите. Единствено държавните и правителствени ръководители могат взаимно да балансират изискванията и отстъпките на своите страни и само на това високо равнище е

¹ ДЕС, чл. 15

² Crum, 2009

възможно да се състои конструктивен политически дебат и да се вземат трудни или непопулярни политически решения.³

Както отбелязва първият постоянен председател на Европейския съвет, това са „*малки промени, които обаче заедно и с течение на времето имат потенциала да означават много.*“⁴

Постоянният председател притежава сериозен капацитет да гарантира по-голяма ефективност и прозрачност на Европейския съвет, както и да подобри диалога и съвместната работа с Европейския парламент. Това дава основание да се направи заключението, че персонафикацията и „президентизацията“ на Европейския съвет би следвало да доведат до оптимизиране на работата на институцията. Общоевропейският наднационален профил на постоянния председател, както и дистанцирането му от процесите на ниво държави членки създава много добри предпоставки за изграждането му като своеобразен медиатор и посредник в установяването на градивен диалог и сътрудничество между държавите членки.

Правомощията отварят врати за по-голямо политическо влияние на председателя най-малкото по две причини. На първо място, Договорът от Лисабон въвежда фигура, която би могла да се превърне във фактор за „движението напред“ на работата на Европейския съвет. Второ, докладът на председателя пред Европейския парламент, който той представя след всяко заседание на Европейския съвет, би могъл да се превърне в „мини версия“ на обръщението към нацията на американския президент, прокарвайки нови виждания не само за това какво е направено, но и за това какво трябва да се направи.⁵ Не бива да се подминава и фактът, че държавните и правителствени ръководители на държавите членки вече избират кой да заеме тази длъжност, вместо това да се случва по произволна ротационна система.

Тези промени внасят прагматични подобрения на предишната институционална структура и дават на Европейския съвет по-добра възможност да изпълни задачите си съгласно договорите, да определя общите политически насоки и приоритети на европейското обединение.

Въпреки противоречивите мнения и множеството критики, първият постоянен председател на Европейския съвет - Херман ван Ромпой, успя да демонстрира умения и качества, които превърнаха ръководената от него институция в ключова, най-вече във връзка с преодоляването на последиците от икономическата и финансовата криза. Именно тя се превръща в основния катализатор за засилването на ролята на Европейския съвет. Дневният ред, наложен от кризата, води до превъплъщението на Европейския съвет в нещо като европейско икономическо правителство.⁶ Тази ро-

³ Попова, 2011

⁴ Изказване на Херман ван Ромпой пред ЕП в рамките на пленарно заседание от 24 февруари 2010 г.

⁵ Нix, 2011

⁶ Шикова, 2012, стр. 22

ля е сериозно застъпена от самия председател. Показателен е фактът, че само два месеца след встъпването си в длъжност, през февруари 2010 г., Херман ван Ромпой свиква извънредно заседание на Европейския съвет.

Желанието си да работи за по-единен ЕС, както и стремежа си към консенсус в Европейския съвет, Ромпой декларира още в рамките на първото си изказване на пленарна сесия на Европейския парламент след встъпването си в длъжност, когато заявява следното:

„Ролята на постоянния председател е да засили общото чувство за посока: нито повече, нито по-малко. Накъде отиваме? Какви да бъдат нашите отношения със съседите? Кои са нашите главни стратегически партньори по света? Къде искаме да бъдем след 10 или 20 години? Това са жизненоважни въпроси.“⁷

В рамките на същото пленарно заседание Ромпой добавя:

„Ролята ми не бива да се бърка с тази на председателя на Комисията. Г-н Барозу председателства изпълнителен орган, който е избран от и се отчита пред Парламента. (...) Моята задача е по-скоро да осигури държавните и правителствени ръководители да могат да постигнат колективно съгласие по някаква обща стратегия за Европейския съюз и по отношение на вътрешното развитие, и по външните отношения... За общественото мнение и трети страни може да е трудно да схванат разликата между председателя на Комисията и председателя на Европейския съвет; аз съм напълно уверен, че сме на прав път.“⁸

Макар противоречивите оценки да се превърнаха в неизменна част от двата поредни мандата на Херман ван Ромпой, след влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският съвет все повече се утвърждава като водещ междуправителствен форум за вземане на решения по проблеми и обсъждане на въпроси, които не са намерили решение в рамките на Съвета. Ромпой многократно демонстрира, че в критични за ЕС моменти именно Европейският съвет е мястото, където бива формирана политическа воля, за да се стигне до конкретни решения.

От 1 декември 2014 г. Европейският съвет има нов председател - бившият премиер на Полша Доналд Туск. В продължение на седем години той е доминираща фигура в политическия пейзаж на страна с население от 38 милиона души. Той е и първият лидер от Източна Европа и от бившия съветски блок, който заема един от най-високите постове в йерархията на Европейския съюз.

Преобладава мнението, че Херман ван Ромпой и Доналд Туск са коренно различни както като личностни характеристики, така и като подход и стил на работа. Това до голяма степен се дължи и на различните предизви-

⁷ Европейски парламент, разисквания, „ЕС 2020 - последващи действия във връзка с неформалния Европейски съвет“ от 11 февруари 2010 г.

⁸ Пак там.

кателства - политически, икономически и геостратегически, пред които са били изправени като министър-председатели на своите държави. Ван Ромпой, по думите на Марк Ленард, е умел балансър и „виртуоз в изграждането на коалиции, който идва от страна, в която е почти невъзможно да свършиш каквото и да било, ако нямаш търпението часове наред да търсиш невероятни компромиси и да сближаваш непримирими позиции.“⁹ Неговите два мандата са белязани от усилията за справяне с последиците от икономическата и финансовата криза. Ромпой рядко допуска отклоняване от предварително подготвените изявления и с малкото изключения в тази насока. Времето, в което той заема поста, е различно и изискваше по-скоро да се следват събитията, а не да се изпреварват.

Доналд Туск започва своя мандат с думите: *„Пристигам в Брюксел от държава, която дълбоко вярва в значимостта на Обединена Европа“,* допълвайки: *„Идвам тук с ясното съзнание за предизвикателствата. В тези трудни времена Европа се нуждае от успех.“*¹⁰ В началото на своя мандат той демонстрира желание за приемственост, но и по-голяма категоричност и твърдост, която рязко контрастира с консенсусния стил на неговия предшественик. Показателни са изведените от Туск два основни приоритета за Европейския съвет: справяне с икономическата и финансовата криза и овладяване на геополитическите предизвикателства на изток. Показателно е, че на първо място той постави защитата на основополагащите европейски ценности: свобода, солидарност, единство срещу заплахите за Европейския съюз, както вътрешни, така и външни.

Основният въпрос е дали новият председател на Европейския съвет, за първите месеци от своя мандат демонстрира приемственост със своя предшественик, или по-скоро показва желание за промяна. Самият Ромпой, с характерния си дипломатичен стил декларира одобрението си към своя наследник с думите: *„Вярвам, че ЕС преминава в добри ръце - под ръководството на мъдър и истински европейец, с открито сърце и отворено съзнание.“*¹¹

Доналд Туск декларира своята готовност и решимост да работи за изпълнението на приетата от Европейския съвет на 27 юни 2014 г. Стратегическа програма на Съюза в период на промени. В нея са заложили 5 приоритетни области: по-силни икономики с повече работни места; общества, които предоставят на хората възможности за действие и ги защитават; сигурно бъдеще по отношение на енергетиката и климата; надеждно пространство на основни свободи; ефективни съвместни действия в световен мащаб.¹²

⁹ McDonald-Gibson, C. „Former Polish Prime Minister Donald Tusk faces challenge at the European Council“, The Independent, 28 November 2014.

¹⁰ Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy, Speech, EUCO 258/14, Brussels, 1 December 2014

¹¹ Ibid.

¹² Заключение на Европейския съвет от 26-27 юни, Брюксел, EUCO 79/14

Към началото на 2015 г. под председателството на Доналд Туск са се провели две редовни и две извънредни заседания на Европейския съвет. Поради тази причина все още е твърде рано да се правят генерални изводи относно работата и подхода на председателя, но определено правят впечатление две неща. От една страна, Доналд Туск е силен поддръжник на идеята за обединена Европа, също както своя предшественик. Като такъв, той многократно заявява, че ще положи всички усилия в тази насока и ще защитава общоевропейския интерес. От друга страна, той дава заявка за по-прагматичен подход при провеждане на заседанията на Европейския съвет и като цяло политическите му послания се отличават с твърдост и категоричност.

В първото си голямо интервю, само няколко дни преди встъпването си в длъжност, новият председател на Европейския съвет използва тон, твърде нетипичен за своя предшественик. Една от запомнящите се негови тези е, че *„Русия не е стратегически партньор, а стратегически проблем.“*¹³ Тази позиция, застъпена в самото начало на мандата му, рязко контрастира с цялостния балансиран стил и изказ на Херман ван Ромпой.

Първото заседание на Европейския съвет под председателството на Доналд Туск се провежда на 18 декември 2014 г. и протича във формата на „еднодневна среща на върха“. Прави впечатление по-лаконичният изказ на председателя, като самият той определя дискусията като „конкретна и пряма“. Акцентът на разискванията пада върху ситуацията в Украйна и необходимостта от единна позиция на ЕС по този въпрос. По думите на председателя: *„Напълно ясно е, че няма да намерим дългосрочно решение за Украйна без адекватна, последователна и обща европейска стратегия към Русия. Най-същественният елемент на тази стратегия е една съвременна, безопасна и независима Украйна.“*¹⁴

От неформалното заседание на Европейския съвет два месеца по-късно от 12 февруари 2015 г. пак прави впечатление изказването на Туск, че *„Целият геополитически ред в Европа след 1989 г. е заложен на карта.“*¹⁵ Освен твърдата му позиция по отношение на Украйна, втората важна теза на новия председател на Европейския съвет е, че са нужни *„безмилостни усилия за прекратяване на икономическата и финансовата криза и за завършване на истинския ИПС.“* Като следващ приоритет той откроява превръщането на ЕС в значима глобална сила. И не на последно място, Туск акцентира върху важността на отношенията между Европейския съюз и САЩ, окъчествявайки ги като *„гръбнака на нашия съюз от демокрации“*.

Категоричният тон се запазва и преди срещата на Доналд Туск с американския президент Барак Обама на 10 март 2015 г. В специално изявление преди срещата председателят на Европейския съвет заявява:

¹³ Foy, H. „Lunch with the Financial Times: Donald Tusk“, Financial Times, 29 November, 2014

¹⁴ Remarks of the President of the European Council, EUCO 269/14, Brussels, 18 December, 2014

¹⁵ Изявление за печата на председателя Доналд Туск след неформалното заседание на държавните и правителствените ръководители, 12 февруари 2015 г.

„Независимо от някои прогнози бруталната политика се завърна при нас с пълна сила. И това все по-често е политика, която поставя пред свършен факт. Ето защо е толкова важно Европа и САЩ не само да говорят на един и същ език, но и да действат в унисон. Защото бъдещето ни зависи от това, което правим днес.“¹⁶

След заседанието на Европейския съвет от март 2015 г., в рамките на което се дискутират важни теми като изграждането на енергиен съюз на ЕС, политиките за гарантиране на икономически растеж и създаване на нови работни места, кризата в Украйна и кризата в Либия, изказването на Доналд Туск е изключително балансирано и стегнато. Председателят определя заседанието като *„среща с дълъг и тежък дневен ред, която изискваше цялото ни внимание.“¹⁷*

Преди извънредната среща на Европейския съвет от 23 април 2015 г. във връзка с миграционния натиск в Средиземно море Доналд Туск заявява: *„Не можем да приемем, че стотици хора умират, като се опитват да прекосят морето към Европа. ...Положението в Средиземно море засяга не само държавите от южното съседство, засяга всички нас, цяла Европа.“¹⁸*

През първите 6 месеца от своя мандат Доналд Туск демонстрира твърдост и по-категоричен стил на действие, които веднага го отличават от Харман ван Ромпой. Правомощията на председателя на Европейския съвет по силата на Договора от Лисабон не са променени, но Доналд Туск е в различна и много сложна геостратегическа ситуация. По всичко личи, че вторият поред постоянен председател е силна политическа фигура, която има волята и решимостта да отстоява ясни позиции. Като символ на политическата трансформация на Полша той разполага с възможността да „пренесе“ своите лидерски качества на наднационално ниво, доколкото, разбира се, това е възможно. Предизвикателствата през следващите две години са много и от различен характер, очакванията към Туск са високи, динамиката на развитието на Европейския съюз, както и възможностите му да реагира адекватно на икономическите и геополитическите предизвикателства поставят пред работата на председателя на Европейския съвет нови възможности, но и твърде много неизвестни.

Използвана литература:

Попова, Ж. (2011). Право на ЕС, Издателство „Сиела“, София, 2011

Семов, А. Христов Х. (2013) Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2013.

¹⁶ Изявление на председателя Доналд Туск преди срещата му с президента на САЩ Барак Обама във Вашингтон, 9 март 2015 г.

¹⁷ Доклад на председателя Доналд Туск до Европейския парламент за заседанието на Европейския съвет през март 2015 г.

¹⁸ Извънредно заседание на Европейския съвет, 23 април 2015 г. - изявление на председателя.

Шикова, И. (2012). Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт, МВНР, 2012.

Crum, B. (2009) Accountability and Personalization of the European Council Presidency, Journal of European Integration 11/2009; 31(6): p.685-701

Foy, H. „Lunch with the Financial Times: Donald Tusk“, Financial Times, 29 November, 2014

Hix, S. Hoyland, B. (2011). The Political System of the European Union, the European Union Series, Palgrave Macmillan, 2011.

Mcdonald-Gibson, C. „Former Polish Prime Minister Donald Tusk faces challenge at the European Council“, The Independent, 28 November 2014.

Официални документи

Договор за Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013

Договор за функционирането на Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013

Европейски съвет

Европейски съвет (2014). Заключение на Европейския съвет от 26-27 юни, Брюксел, EUCO 79/14

European Council (2014). Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy, Speech, EUCO 258/14, Brussels, 1 December 2014

European Council (2014). Remarks of the President of the European Council, EUCO 269/14, Brussels, 18 December, 2014

Европейски съвет (2015). Изявление за печата на председателя Доналд Туск след неформалното заседание на държавните и правителствените ръководители, 12 февруари 2015 г.

Европейски съвет (2015). Изявление на председателя Доналд Туск преди срещата му с президента на САЩ Барак Обама във Вашингтон, 9 март 2015 г.

Европейски съвет (2015). Доклад на председателя Доналд Туск до Европейския парламент за заседанието на Европейския съвет 19-20 март 2015 г.

Европейски съвет (2015). Извънредно заседание на Европейския съвет, 23 април 2015 г. - изявление на председателя

Европейски съвет (2015). Изявление на председателя Доналд Туск след специалното заседание на Европейския съвет относно миграционния натиск през Средиземно море, 23 април 2015 г.

Европейски парламент

Европейски парламент (2010), разисквания, „ЕС 2020“ - Последващи действия във връзка с неформалния Европейски съвет от 11 февруари 2010 г.

Европейски парламент (2010). Изказване на Херман ван Ромпой пред ЕП в рамките на пленарно заседание от 24 февруари 2010 г.

BEYOND EU'S NEW TRANSPARENCY POLICY

Lecturer Dr. Miruna Andreea Balosin

Faculty of European Studies, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca

The term „transparency“ has firmly thrived in today's language. Everyone knows it and many use it; yet, few have a very precise conception of its meaning. As a direct consequence of this ambiguity, politicians and institutions can easily enhance their reputation by associating themselves with the concept without much political cost. From a scholarly perspective however, the lack of precision in the uses of transparency is problematic, as it complicates significant discussion of the phenomenon and our expectations of it.

According to A. Schnackenberg¹, within institutional systems, transparency is envisaged to exist naturally when actors share goals. When actors do not share goals, transparency is envisaged to exist only when actors are able to boundary span beyond personal objectives. Transparency strategy is identified as the link between the systemic character of information senders and the level of transparency in their representations. Finally, the author argues that information receivers gauge the systemic character of information senders through the level of transparency in their representations over time.

European Union can be described as a system with a unique type of transparency. A common definition of transparency that can apply to the EU system is difficult to find. „The principle of transparency requires clarity with regard to decision-making, actions, and policies at both the national and international level, in public, mixed, and private institutional settings as to: their position(ing) in the overall context of institutional decision-making; the organizational context in which they are set; the allocation of powers within that structure; the actual process of their establishment, including the parameters according to which it takes place, and their content, including their status.“²

According to the official presentation of the European Commission Transparency portal, „the European Union's activities today affect millions of European

¹ Andrew Schnackenberg, (2009), 'Measuring Transparency: Towards a Greater Understanding of Systemic Transparency and Accountability', Working Paper of Weatherhead School of Management (WP-09-02), <https://weatherhead.case.edu/departments/organizational-behavior/workingpapers/wp-09-02.pdf>, (last accessed on 2 June 2015), p. 48.

² Sophie van Bijsterveld, (2002), *The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition*, Utrecht, Lemma, p. 62.

citizens' lives. The decisions affecting them must be taken as openly as possible. As a European citizen, you have a right to know how the European institutions are preparing these decisions; who participates in preparing them; who receives funding from the EU budget, and what documents are held or produced to prepare and adopt the legal acts. You also have a right to access those documents, and make your views known, either directly, or indirectly, through intermediaries that represent you³. The European Commission Transparency portal „is designed to be your window on this world, giving you direct access to information that will help you to be better informed and better prepared to follow and participate in the EU decision-making process, to enjoy your rights and to play your role as a European citizen to the full“⁴.

In short, at EU level, transparency is indispensable for increasing citizens' understanding of EU decision-making and for enhancing their confidence in EU institutions. Public access to EU institutions' documents strengthens their democratic credentials and helps to close the gap between them and the citizens.

The general level of transparency across the EU system benefits from a strong legal foundation in the EU treaties. Public access to EU institutions' documents strengthens their democratic credentials and helps to close the gap between them and the citizens. The central instrument in the EU to that purpose is Regulation 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, setting out the modalities for a right of access to EU documents and regulating transparency of disclosure procedures⁵. However, public scrutiny of EU law-making is vulnerable by blind spots in the process. These include so-called „trilogue“ discussions where EU laws are negotiated behind closed doors between the Council, Parliament and Commission. Sophie in't Veld, a member of the Dutch social liberal party Democrats 66 and of the ALDE group in the European Parliament, promotes in an online article for Euractiv, some simple and cheap measures aiming for more transparency. For example, every European institution and agency should designate an official as transparency officer, responsible for compliance, for improving the handling of access-to-documents requests and classification practices. The transparency officer in each institution has to bring about a true culture of transparency. Transparency must become a key objective, instead of something to be avoided. A transparency officer can be appointed from within the administration, so it does not have to entail any additional cost⁶.

In his opening statement at the European Parliament Plenary Session in July 2014, European Commission President Jean-Claude Juncker pledges in his

³ http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm, (last accessed on 2 June 2015).

⁴ Idem

⁵ Maja Augustyn, Cosimo Monda, (2011), „Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001.“ EIPAScope 01/2011. EIPAScope, 2011 (1). p. 17 http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927_EipascopeSpecialIssue_Art2.pdf (last accessed on 2 June 2015).

⁶ <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/roadmap-transparency-and-away-sir-humphrey-308698>, (last accessed on 4 June 2015).

Political Guidelines⁷, the importance of an enhanced transparency available for all EU's institutions. His proposal demonstrates public institutions leading by example, which could be a crucial step in creating a culture of transparency and restoring trust in public institutions. However, an illusion of transparency cannot lead to real transparency and its only purpose is to alleviate public fears.

According to his 5-year plan, Juncker stresses that „our citizens have the right to know with whom Commissioners and Commission staff, Members of the European Parliament or representatives of the Council meet in the context of the legislative process“⁸ and also „we could do the best possible work but it will be worth nothing if we do not earn the support and trust of the citizens we are working for. So let us be more transparent, because in fact we have nothing to hide. Let us show that this time it really is different and that together we are able to really change and renew Europe.“⁹

The Commission agreed on a common set of rules that will apply to Commissioners, their Cabinets, and the Directors-General of the Commission services. From 1 December, the Commission will, within two weeks of each meeting, publish on its website the dates, locations, names of the organisations and self-employed individuals met and the topics of discussion of its bilateral meetings. Juncker's team is even more ambitious in its initiative to shed light on EU policy making with lobbyists and interest group representatives, and in 2015 will invite the European Parliament and the Council into talks for an inter-institutional agreement, leading to a joint mandatory register for lobbies. European Commission First Vice-President Frans Timmermans said: „For people to regain trust in Europe, we have to open the windows wide and be more transparent about the way we work. It is just as important to enable citizens to know who we meet and why, as it is for the Commission to maintain an open and regular dialogue with stakeholders. The Commission intends to lead by example on transparency matters“¹⁰.

In making this commitment to transparency, Mr Juncker has positioned himself quite clearly on two key issues:

- Transparency is not optional, it's a right. Mr Juncker has indicated that all institutions must respect the commitment to transparency and he is ready to address Council opacity by demanding that it subscribes to the scope of a mandatory Transparency Register.
- Transparency is not just a list of names. As the new Commission President also rightly underlines, knowing who was met with in the context of the

⁷ J. C. Juncker, (2014), A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf, (last accessed on 2 June 2015).

⁸ Idem, p. 13.

⁹ Idem, p. 22.

¹⁰ European Commission Press Release, (25 November 2014), Opening the windows: Commission commits to enhanced transparency, Strasbourg, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2131_en.htm, (last accessed on 1 June 2015).

legislative process is a baseline for meaningful transparency. As it stands, the Transparency Register delivers limited insight to the public on exactly what meetings were linked to specific policy changes. The general public have access to a list of organisations and their general lobbying interests but have no way of seeing how many times lobbyists contacted institutions, on which specific piece of legislation they were in contact and whether their interaction was considered as impacting on the process or not. A more dynamic version of the current system is needed to give real effect to the current transparency tools of the EU and Mr Juncker has signalled he is perhaps willing to respond¹¹.

Moving from the current voluntary system of the Transparency Register to a mandatory one is the only way to tackle the flaws in the current register, namely that many lobby organisations continue to boycott it, that the register is full of inaccurate or misleading information, and that there are no effective sanctions for false reporting¹².

Since 27 January 2015, the European Parliament and European Commission have updated and improved their Transparency Register. The latest updates include an extended Code of Conduct and mandatory registration for anyone wanting to meet with Commissioners, Cabinet Members or Director-Generals, or speak at hearings organised by the European Parliament. The Transparency Register is, as yet, not mandatory for all lobbyists.

Commission Vice-President Frans Timmermans renewed the Commission's commitment to a mandatory lobby register but postponed submitting a proposal to the autumn 2015 and rejected the possibility of trying to do so via legislation, instead choosing to implement a sanctions-based system for the unregistered and those who submit false information.

The Vice-President explained that he would look to reform the current register via an Inter-Institutional Agreement (IIA) which he hopes will cover the Commission, the Parliament and the Council. According to a number of NGO's, members of campaigns supporting a mandatory lobby register, these type of agreements can only create binding rules on the European institutions and its officials, not external actors such as lobbyists. This means that lobbies would still not be compelled to sign-up. Its mandatory character would therefore be „de facto“, based on a set of measures designed to incentivize registration (or penalize non-registration), for instance, forbidding officials from meeting unregistered lobbyists and banning unregistered lobbyists from expert groups¹³. Timmermans mentioned in a series of interviews that that the sanction for false reporting

¹¹ <http://www.transparencyinternational.eu/2014/07/junckers-plans-for-eu-transparency-time-to-get-meaningful/>, (last accessed on 1 June 2015).

¹² Vicky Cann, (11 December 2014), „EU lobbying standards: Devil in the details“, The Parliament Magazine, <https://www.theparliamentmagazine.eu/blog/eu-lobbying-standards-devil-details>, (last accessed on 1 June 2015).

¹³ <http://www.access-info.org/frontpage/15940>, (last accessed on 1 June 2015).

ought to be the same as not registering at all – no access to policy makers, and no meetings with Commissioner or their underlings. However, he did not outline who would be monitoring the register or how they would determine whether the information supplied was true or false.

The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) has urged Frans Timmermans to take strong and urgent action to create a high-quality and legally-binding EU lobby transparency register in a letter sent to him on May 11, 2015, signed by 113 non-governmental organisations and trade unions from across Europe, and supported by the European Parliament Intergroup on Integrity.

The letter calls on the Commission to adopt measures to reduce opportunities for unethical lobbying and to ensure a better balance between corporate and public interest groups in the access to, and influence they have on, EU decision-making processes. It brings into attention the major weaknesses of the EU Lobby Register. Firstly, it is still not obligatory. Lobbyists determined to avoid transparency will continue to get away with it unhindered. Secondly, disclosure requirements are too limited to give a comprehensive picture of who the EU's lobbyists are; who they are working for; what their financial means of influence are; how much they spend influencing; and what specific dossiers they lobby on. Moreover, too much information disclosed within the register is vague and can even be misleading. And thirdly, the lack of adequate capacity to monitor entries properly and to apply sanctions means that lobbyists who fail to follow the rules can do so without fear of sanction¹⁴.

The signatory organisations to the letter, have specifically called on the Commission to: immediately extend its ban on meeting unregistered lobbyists so that it applies to all staff, to further boost registrations; make detailed proposals on the disclosure of additional and more precise information, including further details about the dossiers lobbied on; commit to an open and transparent process with other EU institutions to improve the lobby register, which would include substantial opportunities for input by citizens and civil society; commit to increasing the resources devoted to this area so that monitoring and enforcement of the rules can become far more effective; commit to including the objective of a lobby register that is legally-binding on lobbyists and thus truly mandatory (requiring legislation) in its proposed Inter-Institutional Agreement as a medium-term option to ensure that all EU lobbyists sign up; civil society groups have previously welcomed the steps the Juncker Commission has taken to increase lobby transparency at the European level, including the ban on senior Commission representatives holding meetings with unregistered lobbyists. However, since the ban on meetings with lobbyists only covers around 300 people out of a Commission staff of 33,000, the current measures still do not go far enough to ensure that the register is „mandatory“ in practice.

¹⁴ The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), (11 May 2015), Over 100 NGOs urge EU Commission to make the lobby register legally binding, <http://alter-eu.org/press-releases/2015/05/11/113-ngos-demand-legally-binding-lobby-register>, (last accessed on 1 June 2015).

On 28 April the deadline expired for all organisations on the EU Transparency Register to perform an update of their registration. Organisations that did not update were suspended and no longer appear in the public database of the Transparency Register. Transparency International has gone through the list of 1552 organisations that disappeared, at least for a period from the register, like Gazprom.

The Transparency Unit of the European Commission that supervises the Register announced the press that organisations that failed to update are suspended for another two weeks before final deletion from the database. Organisations that are deleted lose their access badges to the European Parliament and should no longer be able to meet with high level officials in the European Commission.

The conclusions are easy to draw. On 4 June 2015, there are 7734 registrants in the EU Transparency Register¹⁵ out of 30.000 lobbyists. The Commission would push to have a common mandatory register between all three institutions, making a proposal by the end of 2015. Until then, the Register portal is happy to announce that it managed to bring ten improvements:

- Modern design and easier navigation from the homepage
- More straightforward registration process
- Comprehensive guidelines and updated frequently asked questions (FAQs)
- Extended search options
- More efficient Helpdesk services
- Improved European Parliament accreditation procedure
- Live updates of most recent registrations
- Useful links to information sources and related background
- All registrants to declare financial information on an equal basis
- Increased disclosure of relevant activities.

„A mandatory lobby register would help balance the influence that wealthy elites have over rule-making compared to public interest groups. The EU must put people first and powerful interests of a few, second“¹⁶.

References:

Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), (11 May 2015), Over 100 NGOs urge EU Commission to make the lobby register legally binding, <http://alter-eu.org/press-releases/2015/05/11/113-ngos-demand-legally-binding-lobby-register>

Augustyn, Maja and Monda, Cosimo (2011), „Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001“. EIPAScope 01/2011. EIPAScope, 2011 (1). pp. 17-20, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927_EipascopeSpecialIssue_Art2.pdf

Bijsterveld, S. van, (2002), *The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition*, Utrecht, Lemma.

Bijsterveld, S. van, (2004), *Transparency in the European Union: A Crucial Link in Shaping the New Social Contract between the Citizen and the EU*, (Transparency in Europe II, proceedings of

conference hosted by the Netherlands during its Chairmanship of the EU Council, 25 and 26 November 2004), https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Agenda__Bijsterveld-Paper.pdf

Cann, V., (11 December 2014), 'EU lobbying standards: Devil in the details', The Parliament Magazine, <https://www.theparliamentmagazine.eu/blog/eu-lobbying-standards-devil-details>

EU Common Transparency Register, (2014), <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>

European Commission Press Release, 25 November 2014, Opening the windows: Commission commits to enhanced transparency, Strasbourg, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2131_en.htm

Juncker, J. C., (1 November 2014), Mission Letter to Frans Timmermans in charge of Better Regulation, Interinstitutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights, Brussels, http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/timmermans_en.pdf.

Juncker, J. C., (2014), A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf.

Schnackenberg, A., (2009), „Measuring Transparency: Towards a Greater Understanding of Systemic Transparency and Accountability“, Working Paper of Weatherhead School of Management (WP-09-02), <https://weatherhead.case.edu/departments/organizational-behavior/workingpapers/wp-09-02.pdf>.

<http://www.access-info.org/frontpage/15940>

<http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/roadmap-transparency-and-away-sir-humphrey-308698>

<http://www.transparencyinternational.eu/2014/07/junckers-plans-for-eu-transparency-time-to-get-meaningful/>

* *This work was possible due to the financial support of the Sectorial Operational Program for Human Resources Development 2007-2013, co-financed by the European Social Fund, under the project number POSDRU/159/1.5/S/132400 with the title „Young successful researchers - professional development in an international and interdisciplinary environment“.*

ВЪЗМОЖНА ЛИ Е ДЕМОЙ-КРАЦИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ? ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ТРАЕКТОРИИ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

Гл. ас. д-р Вихър Георгиев

*Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
катедра „Европеистика“*

Резюме

В академичната литература през последните няколко години оживено се дискутира модела на „демой-крация“ като възможност за устойчиво развитие на интеграционния процес. В настоящата статия се проследяват траекториите на институциите на Европейския съюз след Договора от Лисабон от гледна точка на модела на демой-крация и се правят някои изводи за потенциалната приложимост на този модел в ЕС.

1. Въведение

През последните 50 години процесът на европейска интеграция е предмет на значителен брой изследвания, целящи създаването на обща, концептуална рамка, която обяснява интеграционния процес в рамките на Европейската икономическа общност, а по-късно - и Европейския съюз (за обзор виж Glencross 2014 и Genschel & Jachtenfuchs 2015).

В рамките на настоящата статия първо се представя накратко концептуалната рамка на относително новия модел на демой-крация и се обсъжда неговата аналитична и нормативна добавена стойност за изследванията на интеграционния процес. Във втората част, използвайки представения модел, накратко се проследяват институционалните траектории на основните институции на Европейския съюз (без Съда) след Договора от Лисабон. В заключението са посочени изводи относно потенциалната приложимост на модела и необходимостта от нови изследвания на институционалния механизъм на Съюза, прилагащи модела на демой-крация.

2. Моделът на демой-крация: академичният дебат

Два основни въпроса продължават да вълнуват академичния дебат относно бъдещето на Европейския съюз. На първо място - причините, и закономерно - последиците на европейския интеграционен процес. Тези два основни въпроса се разполагат обикновено в рамките на един предимно нормативен дебат за възможното и желаното бъдеще на Европейския съюз. В дебата се включват философски, социологически, юридически, политологични и дори културологични перспективи.

Малко са темите, по които има относително съгласие между участниците в този нормативен дебат. Крайтъгълен камък остава оценката (констатацията, хипотезата - в зависимост от съответната перспектива) за наличието на т.нар. демократичен дефицит в рамките на Европейския съюз.

Стандартното разбиране за демократичния дефицит на Съюза е свързано с трансфера на все повече правомощия от държавите членки към интеграционната общност. Осъществяването на тези правомощия от институциите и органите на Съюза не позволява прякото упражняване на контрол от страна на националните парламенти. В същото време Европейският парламент няма достатъчни правомощия да замести този контрол на националните парламенти поради особеностите на институционалния механизъм на ЕС и мястото на Съвета в него.¹

Това стандартно разбиране акцентира върху липсата на ефективен мажоритарен орган, участващ в процеса на вземане на решения. Така към наднационалното ниво се пренасят критериите за традиционния европейски парламентарен модел, което среща редица критики относно неприменимостта на този модел към процеса на европейска интеграция.²

Не всички са съгласни с това разбиране за наличието на структурен демократичен дефицит. Според Menendez 2009 от конституционноправна гледна точка съществуват цели шест източника на демократична легитимност в ЕС: (1) националните конституционни разпоредби, въз основа на които държавите стават членки на ЕС; (2) подчиняването на националните конституции на колективната „дълбока“ конституция на ЕС; (3) институционалните актьори и особеностите на законодателния процес; (4) процедурите по комитология; (5) увеличаването на обхвата на правото на равнопоставеност чрез контрола за конституционност на наднационално ниво по отношение на националното законодателство във връзка с основните права и икономически свободи, гарантирани от общността; и (6) субективните процесуални права, чрез които европейските граждани влияят на процеса на прилагане на общностните разпоредби.³

¹ Weiler, Haltern & Meyer 1995, pp. 6 - 10.

² Coultrap 1999.

³ Menendez 2009, pp. 286 - 296.

Този ценностен аспект на интеграционния процес е предмет на изследване чрез модела на демой-кратизация на Европейския съюз.

За пръв път Nicolaidis 2006 обобщава елементите на нов, трети път за изследване и прогнозиране на процеса на интеграция. Демой-крацията се разбира не като реплика, а като алтернатива на националния организиращ принцип на политическата общност. Във философски смисъл демой-крацията се основава на разбирането за и отчитането на ограниченията, наложени от Другия (другите демоси) в интеграционния процес. В същото време демой-крацията би следвало да изгражда възможности именно поради наличието на и свързването с Другите отвъд границите на националните държави. Качествено новият елемент в модела на демой-крацията е институционализирането на етноса на разбиране и приемане на другия чрез наднационалния правов ред. По думите на Nicolaidis 2006 става дума за политически ред, при който решенията се взимат в Брѳксел, но не от Брѳксел.

В този смисъл демой-крацията не може да разчита на модела на легитимност „на входа“ и „на изхода“, утвърден в рамките на националните държави чрез елементите на представителната демокрация и класическото разделение на властите. Демой-крацията дава възможност да се въвеждат и практикуват нови, дискурсни форми на демократичен дебат и вземане на решения, включително такива, използващи постиженията на информационното общество.

Демой-крацията не отрича теориите за европейската интеграция, обясняващи процеса с консенсус на елитите (виж например изследването на Szczerbiak 2001). Демой-крацията е по-мощен модел, който отчита различните компоненти, нива и структури на демосите на държавите членки.

Големият въпрос е какво би следвало да свързва тогава държавите членки в рамките на модела на демой-крация. Качеството на връзката между европейските демоси зависи от материала, който я изгражда. На първо място, тази връзка е доброволна. От гледна точка на демой-крацията не би следвало да има неотменим трансфер на суверенитет към наднационалното ниво. Следователно, демосите би трябвало да имат право да се оттеглят от интеграционната общност. Тази ценностна конструкция за доброволността на интеграционния процес беше потвърдена с Договора от Лисабон и въвеждането на възможност за излизане от Съюза (прекратяване на членството, виж чл. 50 ДЕС).

Bellamy & Castiglione 2015 горазвиват разбирането за елементите на модела на демой-крация. Според тях два критерия следва да стоят в основата на модела на демой-крация.

На първо място, демой-крацията изисква съставните политически общности (демоси) да бъдат организирани в съответствие с принципите на представителната демокрация и разбиране за наличието на обществен интерес. Това изискване е важно, доколкото един от принципите на

представителната демокрация - за върховенството на правото, е обект на имитация и/или контекстация в някои нови държави - членки на ЕС, включително и в България.

Второ, демой-крацията предполага еднакъв достъп на съставните демоси до наднационалния политически процес. Това изискване категорично изключва опитите за политическа доминация от един демос върху останалите чрез интеграционната общност. Едно важно измерение на този критерий е недопускането на подривно влияние от страна на интеграционната общност върху националните политически системи на отделните държави членки.

Cheneval et al. 2015 обобщават резултатите от изследователски проект, приключил през 2014 г., който изгражда едно по-систематично и задълбочено изследване на модела на демой-крация. Нещо повече, авторите развиват модела в поне две важни измерения - по хоризонтала и по вертикала. Посочените измерения на демой-крацията са обобщени по-долу. Те дават възможност моделът да се динамизира, тъй като чрез тези измерения става възможно детайлното изследване на процеса на демой-кратизация (тоест, на трансформация, превръщане на интеграционната общност в демой-крация).

Характеристиките на двата модела са обобщени по-долу и се използват в следващите части на текста като концептуална рамка за изследване на институционалната динамика на интеграционния процес в Европейския съюз след Договора от Лисабон. Елементите на модела са обобщени в табл. 1.

Таблица 1. Вертикално и хоризонтално измерение на модела на демой-крация⁴

	Вертикално измерение	Хоризонтално измерение
Инструменти	Наднационално законодателство	Координация на национални политики
Принципи	Равен достъп до участие Общност на политическите ценности	Баланс на интересите Недискриминация
Трансфер на правомощия	От демосите към наднационалното ниво	Хоризонтално (ако е необходимо)
Взаимодействие	Междунационалното и наднационалното ниво	Между държавите членки
Основни играчи	Законодателните, изпълнителните и съдебните органи на наднационално и национално ниво	Законодателните, изпълнителните и съдебните органи на съдебно ниво
Цели	Ориентирани към резултатите на наднационалните политики	Ориентирани към процеса на координация на националните политики

⁴ Адаптирано от Cheneval et al 2015.

Вертикално измерение

Вертикалното ниво на процеса на демой-кратизация изследва процеса на вземане на решения относно приемането на наднационално законодателство, неговото изпълнение, решаването на правни спорове и получаването на обратна връзка от държавите членки относно адекватността и устойчивостта на наднационалните политики. Основните участници в този процес са законодателните, изпълнителните и съдебните органи на наднационално и национално ниво.

Водещ принцип на вертикалното измерение е гарантираният равен достъп до участие в процеса на вземане на решения на наднационално ниво на демосите и техните граждани. Тук водещо значение има общността на политическите ценности на демосите и тяхното вътрешно съответствие с модела на представителната демокрация. Важно изискване на вертикалното измерение е наличието на дискурсивен процес на вземане на решения, насочен към разбиране и зачитане на Другия.

Вертикалното измерение на модела допуска наличието на преразпределителни икономически политики, както и упражняването на принуда от наднационалните институции, доколкото тези действия са приети от представителите на всички демоси. Това уточнение е важно, тъй като поради своя характер подобни действия биха могли а priori да нарушат изискването за дискурсивния характер на процеса на вземане на решения. Последиците на това изискване се дискутират по-долу в частите относно Европейския съвет, Съвета на ЕС и Европейската централна банка.

Според Cheneval et al. 2015 обикновената законодателна процедура след Договора от Лисабон с участието на Съвета на ЕС (включващ представителите на държавите членки) и на Европейския парламент (представляващ европейските граждани) като цяло отговаря на принципите на вертикалното измерение на модела на демой-кратизация. Това твърдение, както отбелязват авторите, е оборимо. Едно от изискванията на вертикалното измерение на демой-кратизацията е запазването на баланса на представителството на конституционните традиции на държавите членки, включително относно ролята на върховните им съдилища (и/или съответните конституционни юрисдикции). По-детайлно съответствието на процедурите за вземане на решения с вертикалното измерение на модела на демой-кратизацията се разглежда по-долу поотделно за отделните институции на Съюза.

Хоризонтално измерение

Хоризонталното измерение на модела на демой-кратизация отчита баланса между транснационалните икономически, социални и политически права на гражданите и автономията на държавите при разработването и изпълнението на политики. Фокусът тук е върху общите интереси на демосите, разбирани като самоорганизиращи се общности, които не следва да бъдат деконструирани в интеграционния процес.

При хоризонталното измерение водещо е постоянното обновяване на консенсуса относно общността на интересите, което може да бъде постигнато чрез иновативни модели за споделено разработване и изпълнение на политики и за което не е задължително приемането на наднационално законодателство. В допълнение, хоризонталното измерение отчита телеологичните ограничения на модела на демой-крацията - той не би следвало да води до асиметрични ефекти и въздействия за гражданите на отделните демоси. Тук е необходимо да се изследва и приложението на принципа на недискриминация при националната регулация на транснационални правоотношения. Хоризонталното измерение на модела също допуска наличието на преразпределение на икономически доход и упражняването на принуда, но само доколкото е обосновано от реална (а не твърдяна) общност на интересите на гражданите на съставните демоси.

3. Демой-крацията и институциите на Европейския съюз

По-долу са обобщени на високо ниво ключовите тенденции в институционалните траектории на институциите на Европейския съюз след Договора от Лисабон. Поради ограниченията, свързани с обема на текста, не е възможно да се представят детайлни резултати от изследването на всяка институция. Съдът на ЕС не е представен в анализа поради специфичния хоризонтален характер на неговите юрисдикционни правомощия. Обобщение на изводите е представено в табл. 2.

Таблица 2. Институционални траектории на някои институции на ЕС спрямо измеренията на модела на демой-крация.

Институция	Вертикално измерение	Хоризонтално измерение
Европейски съвет Съвет на ЕС	↓↑ Роля на председателя на Европейския съвет ↓ Ролята на Германия	↓ Доминантна позиция на „големите 3“ и „Севера“ в координацията на икономическите и социалните политики
Европейски парламент	↓ Опити за създаване на европейска публична сфера; ЕП като представител на „европейския“ суверен ↑ ЕП като коректив на „големите 3“?	↑ Борба с дискриминацията и социалното изключване ↓ Роля на популистските партии в ЕП
Европейска комисия	↓ Концентрация на правомощия; замразяване на разширяването; неуспех на европейската гражданска инициатива	↓ Подход „one size fits all“ при координацията на икономическите политики ↑ Предложения за гъвкава координация на енергийните и имиграционните политики
Европейска централна банка	↓ Ролята на Германия в процеса на вземане на решения от ЕЦБ	↓ Фокус върху ценовата стабилност

Легенда: ↑ Положителна тенденция от гледна точка на модела на демой-крация
 ↓ Отрицателна тенденция от гледна точка на модела на демой-крация

Европейски съвет и Съвет на ЕС

Институционалните траектории на Европейския съвет и Съвета на ЕС могат да се разглеждат паралелно, доколкото и двете институции би следвало да осигуряват, от една страна, равнопоставеното участие на държавите членки в процеса на вземане на решения, а от друга - дискурсивна среда за обновяване на консенсуса относно общността на интересите на европейските демоси.

С Договора от Лисабон беше въведена фигурата на постоянен председател на Европейския съвет. На пръв поглед тази институционална иновация би следвало да насърчи осигуряването на дискурсивна среда и първият председател на Европейския съвет Херман ван Ромпой положи значителни усилия да изгради ефикасен процес на вземане на решения (Puetter 2014:115). В същото време именно методите на работа на първия председател на Европейския съвет демонтират някои от постиженията на координационния механизъм, изграден „отдолу-нагоре“, в рамките на работните формати на Съвета на ЕС (Puetter 2014:123).

Кризата в еврозоната в периода след 2008 г. ясно показва, че и Европейският съвет, и Съветът на ЕС не успяват да осигурят подходяща среда за развитие на демой-кратизацията в Европейския съюз. На първо място, ограничените възможности за вземане на адекватни решения в рамките на правото на ЕС наложиха използването на извъндоговорни способности за преодоляване на кризата. На практика чрез Договора за фискална стабилност се демонстрира невъзможността да се постигне съгласие между държавите членки относно общността на икономическите интереси на европейските демоси (Weiler 2012:831). Второ, доминиращата роля на Германия, Франция, Великобритания и държавите от Севера в процеса на изработване на „решение“ на кризата доведе до трансформацията на равнопоставения дискурс между демосите в институционализиран диалог на кредиторите спрямо дължниците (Bellamy 2013:513).

Европейски парламент

Реформата с Договора от Лисабон безспорно разшири значително обхвата на правомощията на Европейския парламент в процеса на вземане на решения. В допълнение, след изборите през 2014 г. Европейският парламент успя реално да разшири обхвата на своите правомощия в област, която държавите членки доскоро намираха за изключително чувствителна - определянето на председателя и състава на Европейската комисия. Това дава основание да се говори за процес на частична парламентаризация на Европейския съюз (Георгиев 2015).

В същото време парламентаризацията, схващана като легитимационна стратегия, създава значителни рискове за институционалния баланс на Съюза, тъй като твърдяната роля на Европейския парламент се раз-

личава от реалната тежест на институцията. Ако парламентаризацията действа като легитимационна стратегия „на входа“, то би следвало на първо място да се повиши гражданското участие в процеса на вземане на решения на европейско ниво. Първите резултати са обезкуражаващи - въпреки всички усилия изборите за Европейски парламент не мобилизираха европейските гласоподаватели.

В по-дългосрочен план съществува рискът парламентаризацията да се използва като част от една по-широкообхватна стратегия за представяне на Европейския съюз като симулакрум на федерална държава (Георгиев 2015).

Би могло да се твърди, че Европейският парламент има положително влияние в процеса на демой-кратизация в две посоки. Първо, парламентът може да действа като своеобразен коректив на влиянието на „големите 3“ държави членки - Германия, Франция и Великобритания, в процеса на вземане на решения. На второ място, Европейският парламент има значителна роля за утвърждаване на хоризонталното измерение на демой-кратизацията чрез своята активна работа по политиките за недискриминация и борба със социалното изключване, както и младежката безработица (Barnard 2014).

Европейска комисия

По отношение на Европейската комисия, в допълнение на посочените проблематични измерения на опитите за парламентаризация на Съюза, следва да се отчете концентрацията на правомощия в настоящия председател на Комисията - Жан-Клод Юнкер. Юнкер въвежда редица новостите в състава и функционирането на Комисията - първи заместник-председател, водеща координационна роля на заместник-председателите в определени групи ресори, както и предварително уточнени стратегически приоритети за всеки комисар.

От една страна, посочените нововъведения са насочени към осигуряване на ефикасното функциониране на колективен орган за управление, съставен от 28 члена (Лаппоо 2014). От друга страна обаче, йерархизираната структура на Комисията може de facto да ограничи дискурсивния характер на законодателните предложения, особено като се вземат предвид критиките относно организацията на процеса на консултиране със заинтересованите страни (Marxsen 2015).

Положителното влияние на Комисията в процеса на демой-кратизация може да се търси най-вече в предложенията за гъвкава координация на някои ключови политики на държавите членки. По отношение на енергийната и имиграционната политика Комисията полага съществени усилия за установяването на общи принципи на тези политики на високо ниво като отправна точка за постигането на същински консенсус между държавите членки.

По отношение на координацията на икономическите политики Европейската комисия в голяма степен възприема нормативен модел, който не отчита спецификите на отделните държави членки (англ. „*one size fits all*“). Моделът се базира на убеждението, че чрез структурни реформи и отваряне на икономиките на държавите членки от Юга могат да се постигнат нивата на икономическо развитие, които имат държавите от Севера. На практика този модел обрича на неуспех не просто координацията на икономическите политики, но и застрашава бъдещето на единната европейска валута (Fitoussi & Saraceno 2013).

Европейска централна банка

Институционалната траектория на Европейската централна банка се оказва изключително негативна от гледна точка на модела на демой-крация. По отношение на вертикалното измерение ЕЦБ е ограничена от текущия си мандат спрямо управлението на еврозоната (запазване на ценовата стабилност) и абсолютния отказ на Германия за преговаряне на този мандат (Bellamy & Castiglione 2013:217).

На практика повечето мерки за противодействие на финансовата криза в еврозоната, предприети от ЕЦБ до началото на 2015 г., обслужват интересите на Германия и държавите от Севера. Несигурността относно паричната политика на ЕЦБ доведе до увеличаване на цената на публичния дълг на някои държави членки до неустойчиви нива, като едновременно с това допринесе за социалната, политическа и икономическа нестабилност в тези държави (Panico & Purificato 2013).

4. Заключение

От гледна точка на бъдещето на интеграционния процес моделът на демой-крация предлага разумна и устойчива алтернатива между двете възможни крайни състояния - разпад на Съюза или симулакрум на федерална държава. Въпреки това траекториите на институционално развитие на Съюза след Договора от Лисабон по-скоро отдалечават интеграционния процес от модела на демой-крация. Ключов проблем се оказва неспособността на институциите на ЕС да овладеят последиците на икономическата и финансовата криза по начин, позволяващ запазването на общността на интересите на европейските демоси. Доминантната позиция на Германия и Севера в процеса на координация на икономическите политики на държавите членки е неустойчива от гледна точка на процеса на демой-кратизация.

Необходими са нови, задълбочени изследвания относно проявлението на измеренията на демой-крацията в отделните политики на Европейския съюз, както и допълнителен анализ на вътрешните институционални динамики на отделните институции. Моделът дава възможност за истински нов тласък в политическите и правни изследвания на Европейския съюз.

Използвана литература:

Георгиев, В. (2015). *Tertium non datur: парламентаризация на интеграционната общност или нова задънена улица? Годишен сборник на катедра „Европеистика“*, 2015 г. (под печат).

Barnard, C. (2014) *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*. *Current Legal Problems* (2014) 67 (1): 199-237.

Bellamy, R. (2013) 'An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, *Journal of European Integration*, 35:5, 499-516.

Bellamy, R. & Castiglione, D. (2013) Three models of democracy, political community and representation in the EU, *Journal of European Public Policy*, 20:2, 206-223.

Buess, M. (2015) European Union agencies and their management boards: an assessment of accountability and democratic legitimacy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, Iss. 1, 2015.

Cheneval, F., Lavenex, S. & Schimmelfennig F. (2015) Democracy in the European Union: principles, institutions, policies. *Journal of European Public Policy*, Volume 22, Issue 1, 2015.

Coultrap, J. (1999). From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit. *Journal of Theoretical Politics* 11: pp. 107-35.

Fitoussi, J. & Saraceno, F. (2013) European economic governance: the Berlin-Washington Consensus, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, no. 3, 479-96

Glencross, A. (2014) *Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Wiley Blackwell, Chichester.

Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (2015) Research Agenda: The European integration of core state powers. Paper for EUSA 2015, Boston, 46, March 2015

Lannoo, K. (2014) The Juncker Commission: A bold bid to restore the College. CEPS Commentaries, 11 September 2011.

Lindseth, P. L. (2014) Equilibrium, Democracy, and Delegation in the Crisis of European Integration. *German Law Journal*, 15:529

Marxsen, C. (2015) Open Stakeholder Consultations at the European Level - Voice of the Citizens?. *European Law Journal*, 21: 257-280.

Menendez, A. J. (2009). The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational *Volonté Générale*. *European Law Journal*, Vol. 15, No. 3, May 2009, pp. 277-308.

Panico, C. & Purificato, F. 2013. Policy coordination, conflicting national interests and the European debt crisis, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, no. 3, 585-608.

Puetter, U. (2014) *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press, 2014

Szczerbiak, A. (2001), Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership. *Journal of Common Market Studies*, 39: 105-122.

Weiler, J. (2012) In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European Integration* 34, no. 7: 825-41.

Weiler, J. H. H., Haltern, U. & Mayer, F. R. (1995). *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*. European University Institute, 1995.

Р А З Д Е Л В Т О Р И

Културни и идентичностни предизвикателства пред ЕС

MANAGING DIVERSITY IN THE EU: FROM 9/11 TO CHARLIE HEBDO

Ayhan Kaya
Istanbul Bilgi University

Jean Monnet Chair
European Institute

This paper will discuss the transformation of the ways in which the European States have responded to the challenges posed by September 11, Breivik massacre in 2011 and Charlie Hebdo Massacre in 2015. The main premise of the paper is that Charlie Hebdo massacre has recently displayed that major European states such as France and Germany have changed the ways in which they used to frame migration, diversity and Islam. In the aftermath of the September 11, while the EU states preferred to externalize the causes of the structural problems of unemployment, poverty, racism and exclusion by securitizing, stigmatizing, politicizing, culturalizing, religionizing migration and integration issues, they have recently preferred to frame such issues as their own internal problems due to the high cost of the former way of framing the reality and to the detrimental effects of the financial crisis hitting the European space. I assume that such a discursive shift performed by the leading states of the EU is very promising in the sense that the culturalization of what is social, economic and political is likely to come to an end in the EU.

The process of securitization in the aftermath of the Cold War

During the Cold War period, the notion of „security“ used to be defined in political and military terms as the protection of a state's boundaries, its integrity and its values against the dangers of a hostile international arena.¹ Nowadays, however, security concerns are not only reduced to protecting states against ideological and military threats: they are also related to issues such as migration, ethnic revival, religious revival (Islam), environmental problems, identity claims and sometimes, supranational entities such as the EU. Lately, migration has been presented in the Western public space as a *security threat* that must be dealt with. One could argue that modern states tend to extend the fear of „migrants“ and „others“ by categorizing, stigmatizing, statisticalizing and coupling migration together with major problems such as

¹ Roxanne L. Doty, „Immigration and the Politics of Security“, *Security Studies*, Vol. 8, No. 2-3 (2000), p.73. For a detailed analysis of the process of securitization in the post-Cold War era, see Ayhan Kaya, *Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization* (London: Palgrave, 2012).

unemployment, violence, crime, insecurity, drug trafficking and human smuggling.² This tendency is reinforced by the use of racist and xenophobic terminology that dehumanizes migrants. One can see this racist and dehumanizing tone in various terms popularly used in everyday life such as „influx of migrants“, „invasion of migrants“, „the country is flooded with migrants“ and „intrusion of migrants“, which are often used to mean large numbers of migrants. And recently increasing number of tragedies in the Mediterranean resulting with the death of several boat people is likely to reinforce the idea that migration is a great danger threatening societal, political, cultural and economic security of the European Union.

Issues such as migration, poverty and isolation have recently become security issues through a process of social construction, namely „securitization“. As the main rationale of the security discourse seems to have shifted from *protecting the state* to *protecting society*, protection of society against any kind of „evil“ has become the pillar of the security discourse in a way that has popularized the term security. The securitization of migration, or in other words stigmatization of migrants, became a vital issue especially after the September 11 attacks in the United States and elsewhere, notably after the Madrid (11 March 2004) and London (7 July 2005) bombings. Recently, there is a similar kind of process resulting from the threat of the Islamic State (ISIS) leading to the Charlie Hebdo Massacre and also to the PEGIDA movement in Germany.

Much of the response to these attacks has focused on immigration issues, although the perpetrators of the bombings were mostly products of the „society“ they attacked.³ The so-called „home-born terrorists“ or „home-grown terrorists“ were even coined to underline the fact that they were mostly the products of the societies they attacked. The Kouachy Brothers were not also an exception.⁴ I argue that the categorization of those responsible as migrants through the security discourse seems to be a systematic attempt to externalize the structural failures produced by the neo-liberal social-political structure. The security discourse conceals the fact that ethno-religious claims of migrants and their reluctance to integrate actually result from existing structural problems of poverty, unemployment, discrimination, xenophobia, nationalism and racism. To put it differently, the public perception of migration as the principal source of present disorder masks the actual causes of the globalized social-political discontent. It is likely that modern states tend to employ the discourse of securitization as a political technique that can integrate a society politically by staging a convincing existential threat in the form of an internal, or even an external, enemy, an enemy that is created by security agencies by categorizing and stigmatizing migration together with drug trafficking, human trafficking, criminality and terrorism.⁵

² Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity* (London: Routledge, 2006).

³ Michael Collyer, „Migrants, Migration and the Security Paradigm: Constraints and Opportunities“, *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2 (July 2006), p. 267.

⁴ For the profiles of the Kouachy Brothers, see „Profiles: key suspects in Paris attacks,“ *The Guardian*, 9 January 2015, available at <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/-sp-profiles-key-suspects-paris-attacks-france-charlie-hebdo>, accessed on 19 May 2015.

⁵ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity* (London: Routledge, 2006).

Recent research on the securitization of migration rightfully draws our attention to the fact that, at the official level, modern state institutions address only an insignificant correlation between undocumented migration and the problems of global poverty, debt, health, environment and unemployment fostered by the neo-liberal economic model.⁶ The issue of „illegal migrants“ has lately been picked up by populist and right-wing extremist political elite and state administrations in the west as the very source of some endemic problems such as unemployment, violence, terror and some other social and cultural problems.

Anti-illegal immigration activity operates as a technology of anti-citizenship portraying those to be excluded from citizenry, and implies crucial issues of belonging, identity, inclusion and exclusion. It has become a popular sport for the neo-liberal states to address the following groups as anti-citizens to be excluded from political, social, economic and even cultural resources: petty criminals, muggers, prostitutes, pimps, the homeless, gang members, drug offenders, murderers, illegal migrants, refugees, and the like.⁷ The archetype of this anti-citizen is the North African in France, the Turkish in Germany, Belgium or the Netherlands, and African-American or Latino in the United States. In this regard, one could argue that both securitization of migration and anti-illegal immigration activities, techniques and programs serve as a form of governmentality in the interest of the political authority. For instance, Didier Bigo, a French scholar, clearly explains the ways in which the act of governmentality operates in relation to foreigners. Proliferation of border controls, the repression of foreigners and so on, has less to do with protection than with a political attempt to reassure certain segments of the electorate longing for evidence of concrete measures taken to ensure safety.⁸

Governmentality is the art of governing a population rather than a territory.⁹ Sometimes, the immigrant, the stranger, the excluded, the one who does not belong to the prescribed national unity is ideologically portrayed by the conventional and culturalist elite as the „enemy within“. ¹⁰ This line of thinking which excludes those who do not culturally, ethnically and religiously belong, presumes the immigrant against whom the nation, the population, should be redefined. From late 1970s,

⁶ Some of these works are as follows: Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998); Saskia Sassen, „A Universal Harm: Making Criminals of Migrants“, *OpenDemocracy* <http://www.opendemocracy.net/debates/article-10-96-1444.jsp#>, 20 August 2003; Frank Dövel, „Crossing the Fringes of Europe: Transit Migration in the EU's Neighbourhood“, *Centre on Migration, Policy and Society Working Paper 33* (2006); Doty, „Immigration and the Politics of Security“; and Huysmans, *The Politics of Insecurity*.

⁷ Jonathan X. Inda, *Targetting Immigrants: Government, Technology and Ethics* (Oxford: Blackwell Publishing, 2006), p. 53.

⁸ Didier Bigo, „To Reassure and Protect after September 11th“, *Social Science Research Council Essays: 2* (2002), <http://www.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm>, accessed on 10 May 2015.

⁹ Michel Foucault describes the concept of governmentality as a collection of methods used by political power to maintain its power, or as an art of acquiring power. See Michel Foucault, „Governmentality“, *Ideology and Consciousness*, Vol. 6 (1979): pp. 5-21.

¹⁰ Roxanne L. Doty, „Racism, Desire, and the Politics of Immigration“, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 28 No. 3 (1999), p. 597.

the discourse on immigration focused on the immigrant as antithetical to the interests of the nation-state, and since the early 1980s it has become commonplace to hear that migration is a threat to national identity.

Fortress Europe: Ultra-Politics of Symbols

Given the importance of regional cooperation on migration control it is also worth briefly considering how the linkage between migration and terrorism was treated in political rhetoric at the EU level. The Council of Ministers in the area of Justice and Home Affairs held extraordinary meetings following the terrorist attacks of 9/11, as well as 11 March and 7 July 2005 in London. In their 20 September 2001 Declaration, the Council did state the need to „strengthen controls at external borders“; but the only explicit linkage to migration was the „risk of large-scale population movements as a result of heightened tensions following the attacks on the U.S.“.¹¹ In the meeting held on 19 March 2004 in the aftermath of the Madrid bombing there was again a reference to „strengthening border controls“, and the initiative to create „an integrated borders management agency“ was mentioned as relevant to counter-terrorism activities. But migration control was not otherwise mentioned, except in the context of the problem of support for religious extremism amongst members of EU countries,¹² a theme that received greater attention in the statement following the London bombings. EU discussions on migration policy, meanwhile, continued to follow the timetable and goals set out in the European Council conclusions that pre-dated 9/11. Migration control remained high on the list of priorities, but the explicit rationale for this focus was the need to combat trafficking, and to better protect Europe’s external borders from unwanted immigration. Previously, the Schengen Treaty (1985) was signed by the European Union countries to abolish the internal borders within the Union, to reinforce the external borders against illegal migration, human smuggling, drug trafficking and organized crime, to create a buffer zone with the neighboring countries, to pursue a common visa policy, and to form an Information System amongst the contracting parties. Starting with five member states, Germany, France, Belgium, the Netherlands and Luxembourg, „the Schengenland“ has now reached twenty-four countries including the two non-EU countries, Norway and Iceland. Similarly, the most significant European Council document emerging from the period after 2001, The Hague Program, again failed to draw a link between terrorism and migration control. It stressed the need for better-managed migration in order to prevent „humanitarian disasters“ - but again, migration control was not defined as a means of excluding potential terrorists.¹³

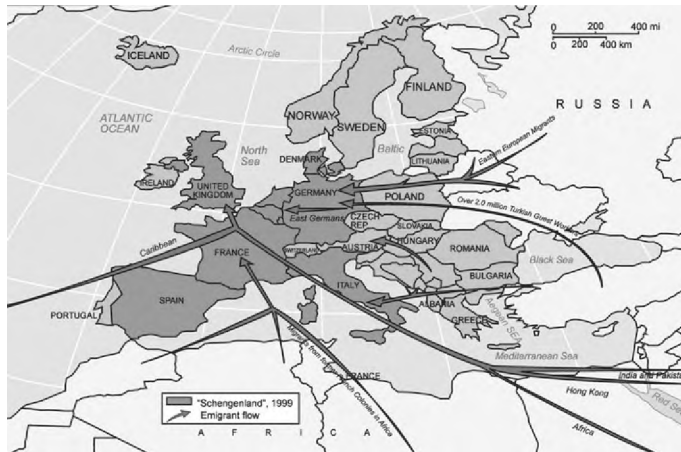
The problem lies in the very nature of the EU, which is gradually becoming more like a territorial state over the last 20 years. In this regard, maps, media images and statistics become influential ideological tools contributing to the

¹¹ Extraordinary Council Meeting - Justice, Home Affairs and Civil Protection, Brussels, 20 September 2001 (12019/01, Presse 327).

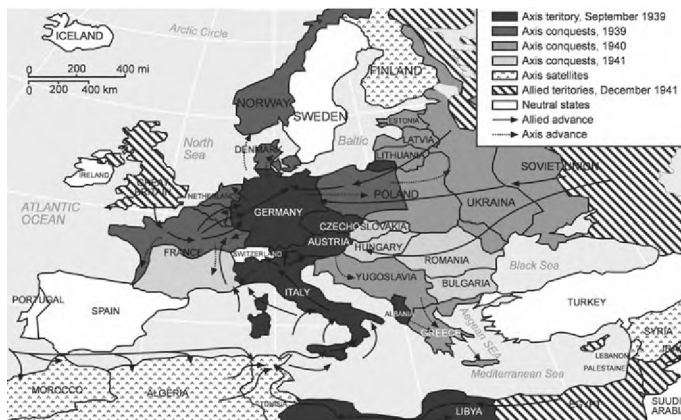
¹² Extraordinary Council Meeting - Justice and Home Affairs, Brussels, 19 March 2004 (7555/04, Presse 94).

¹³ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Annex 1, Presidency Conclusions - Brussels, 5 November 2004 (1492/04).

production of a sterile European space free of the others who are ethno-culturally and religiously different. For instance, maps displaying the routes undertaken by „illegal migrants“ to get into the EU, have been employed as ideological tools in order to territorialize the European space in a way that permits the European subject to internalize territorial Europe easily. Maps can also frame others as enemies. This is the most cunning and radical version of „ultra-politics“. As Slavoj Žižek defines it, this is „an attempt to de-politicize conflict by way of bringing it to an extreme, via the direct militarization of politics: the „foreclosed“ political returns in the real, in the guise of the attempt to resolve the deadlock of the political conflict, by its false radicalization, i.e. by way of reformulating it as a war between „us“ and „them“, our enemy, where there is no common ground for symbolic conflict.“¹⁴



Map 1. Recent Migration Routes



Map 2. Armed Forces Routes in World War II

¹⁴ Slavoj Žižek, „For a leftist appropriation of the European legacy“, *Journal of Political Ideologies*, Vol. 3, No. 1 (February 1998), pp.63-78.

What is the difference between the two maps? The former displays the east-west and south-north migration routes while the latter shows the movement of armed forces during World War II. Both maps present the direction of threats coming from somewhere and heading for another destination. Migrants and armed forces are perceived as identical challenges in the imagery of individuals. In other words, maps make objects visible. The map-makers are engaged in a process of manipulation rather than of objective and faithful representation.¹⁵

Then, maps certainly offer powerful evidence of an ideologically motivated reorganization of geographical space. Maps are certainly ideological installations. On the one hand, they portray accumulated modern understandings of how the world should be represented (i.e., the Arctic is on top and Antarctica on the bottom), but they also portray more specific ideological or cultural narratives. For instance, for European students, the maps they have on their walls of their classrooms, with the Europe front and center, are „correct“ maps. These maps lead Europeans to construct an ethnocentric perspective, locating Europe in the very center of the world. On the contrary, the maps that Japanese students draw, have Japan front and center, and Europe on the far-left of the map.¹⁶ There are other tools operating in the same way: surveys, reports, newspaper columns, statistics, pictures, numbers, charts and graphs. All these routine tools render things into visible, calculable and programmable forms. These are all mundane tools operating to demonstrate the phenomenon of migration as a threat to national, societal and cultural security of a given territory.

Similarly, the dominant regimes of representation are performed in a way that migrant groups, or their descendants, are stereotypically perceived and represented by the majority media. To illustrate these dominant regimes of representation, a brief examination of some of the media and „scientific“ works produced in Germany is quite revealing. *Der Spiegel* (14 April 1997), a prominent liberal weekly magazine, denounced the „foreigners“ in the country as „dangerously alien“ and as the cause of the failure of the „multicultural society“. In the magazine, Turkish youths in Germany were presented as „criminals“, „fundamentalists“, „nationalist“ and „traumatic“. A similar trend to the media coverage of the Turks in Germany was also exhibited in academia.

Wilhelm Heitmeyer, whose article was referred to in *Der Spiegel*, has become a polemical name after the publication of his book on the German-Turkish youth, *Verlockender Fundamentalismus* [Enticing Fundamentalism], in which he concluded that it is the Turks who are not tempted to integrate and incorporate themselves into the system.¹⁷ His main criterion in declaring the self-isolationist

¹⁵ Susan Bassnett, „At the Edges of the World: Drawing New Maps“, *Comparative Criticism*. No. 15 (1993), p. 43.

¹⁶ For further explanation on the ideological nature of maps see Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983): 163-186.

¹⁷ Wilhelm Heitmeyer, Joachim Müller and Helmut Schruder, *Verlockender Fundamentalismus* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1997).

tendency of the Turkish-origin youths was their contentment to live with Islam and Turkishness.¹⁸

The process of „othering“ of migrants in public imagery is also apparent in the „statisticalizing“ of illegal migrants through the use of a variety of numerical technologies such as statistics, population, counts, demographic trends, economic forecasts, and the like. Statistical data on illegal migrants usually draws security forces' attention to refugees and asylum seekers originating from Third World countries, who often travel in those „boats“ and „trucks“ that have become indispensable scenes in our daily news media. However, there have recently been some studies that have examined and decoded some of this data, and they reveal that most of the so-called illegal migrants are not actually those „boat people“, or „truck people“ suffering inhuman conditions. Instead, the figures actually hide „overstayers“, who go on staying in countries even after their visas expire.¹⁹ Interestingly enough, most of the illegal migrants in Australia are British overstayers, whilst it is the Americans in the UK, not the Africans, Asians, Eritreans or Syrians. Frank Düvell cites studies that suggest that for all the media frenzy generated by images of boats emptying desperate travelers on Italy's islands and shores, only 10 percent of the irregular migrant population arrived in Italy on boats.²⁰

Another striking example about the ideological nature of statistics interpellating the reality. One can recall how conservative political circles raised the „Polish plumber“ issue in France on the eve of the European Constitutional referendum on 29 May 2005.²¹ The French Society of Plumbers revealed that the total number of plumbers of

¹⁸ Bashing multiculturalism has also become a popular sport in the EU, which is being repeated from time to time. One should not underestimate the destructive effects of such nationalist anti-multiculturalist rhetoric on Western societies such as Norway and the UK. For instance, the myths that Muslim immigrants are taking over Europe and that multiculturalism is harmful contributed to the murder of seventy-nine individuals by right-wing extremist Anders Behring Breivik in Norway on 22 July 2011 (see BBC website, 23 July 2011, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14259356>> accessed 15 August 2013). In a similar vein, British PM David Cameron had also criticized the multiculturalist rhetoric in February 2011, a few months before the London riots in August 2011. In boroughs where more than half the youth centres have closed, youth unemployment is rising, and negative experience with police is repeated through the generations, many children and young adults feel that neither the state nor the community has anything to offer them. For further detail on the notorious speech of David Cameron on multiculturalism, see <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12415597>> (accessed 16 August 2013); and for more detail on the London riots, see <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-14436499>> (accessed 16 May 2015). For a detailed account of the critics of multiculturalism as well as of republicanism see Ayhan Kaya, „Backlash of Multiculturalism and Republicanism in Europe“, *Philosophy and Social Criticism Journal*, 38 (2012): 399-411.

¹⁹ William Walters, „Security, Territory, Metagovernance: Critical Notes on Anti-illegal Immigration Programmes in the European Union“ Paper presented at Istanbul Bilgi University on 7 December 2006.

²⁰ Frank Düvell, „Crossing the Fringes of Europe: Transit Migration in the EU's Neighbourhood“, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper 33 (2006): p. 17.

²¹ The phrase „Polish plumber“ (*Plombier polonais* in French) was first used by Philippe de Villiers, a member of the European Parliament, and opponents of the European Constitution as a symbol of cheap labour coming in from Central Europe as a result of the Directive on services in the internal market during the EU Constitution referendum in France in 2005. For a further detail on the debates regarding the rejection of the European Constitution in the French and Dutch referenda respectively held in 29 May and 1 June 2005 see, Anders Samuelsen (ed.), *One Union Many Voices: The EU meets the people* (Brussels: Anders Samuelsen, 2005).

Polish origin in France was only 140 at that time, which was an insufficient number to challenge the domestic labor market at all.²² And one should also recognize that modern times make it possible that British or German plumbers prefer to operate in the Spanish or Turkish Riviera. Problematising these issues do not really make sense as the Spanish IT specialists are recently migrating to Germany to work for lower salaries and their German counterparts go to either Switzerland, or Austria, to work for higher salaries. Mobility is certainly the most absolute reality of our times. Stereotypically casting migration and emphasizing its disruptive consequences, the media also plays a role in the securitization process of migration. Migration is often presented as an imagined alien enemy that undermines a society's culture, saps its scarce resources, steals its jobs and introduces alien customs and religions.

Statisticalizing of migration has apparently given „illegal“ immigration visibility as a phenomenon of „great“ magnitude. Words such as „flood“, „invasion“ and „out of control“ have often been used to characterize the flow of „illegal“ migrants all around the world. Politicians, journalists and sometimes scholars have picked up and reported on the enumeration of „illegal“ migrants as a challenge to be tackled.²³ A comparative study of parliamentary discourse in various Western European countries (France, the Netherlands, Austria, Italy, Spain, and UK) it was revealed that:

Refugees are (...) primarily seen as a financial burden, and virtually never as an opportunity for the country. They tend to be associated with illegality, if not with crime, and in many other respects are represented in negative ways. Politicians, in their parliamentary speeches, will thus on the one hand present themselves as tolerant and understanding, but more often than not their speeches will more subtly or blatantly convey the idea that refugees are not welcome in Europe. The same is true for debates about residing minority groups within the country. Except from a few notable antiracist voices, the discourse of the political elites thus confirms and reformulates the broader anteforeigner sentiments in the European Union.²⁴

Immigrant-bashing has become a popular sport by ministers, politicians, media specialists and even Prime Ministers in the European Union as well as in the other parts of the world. Today, hostile language, offensive language, racist statements, and anti-immigrant policy propositions or real measures take place everyday in the

²² Cited in Krzysztof Rybicki, „Global Labour Market and its Limitations: Reasons and effects of the emergence of homo sapiens globalus“, Address of the Deputy President of the National Bank of Poland in the „Debate: Workers 2020 - a vision of the labour market and the labour environment in the forthcoming decades“, Gdańsk 10 June 2006, http://www.nbp.pl/en/publikacje/lectures/Rybicki_gdansk.pdf, accessed 14 May 2015.

²³ For the scholarly works see Richard D. Lamm and Gary Imhoff, *The Immigration Time Bomb: The Fragmenting of America* (New York: Truman Talley Books, 1985); Palmer Stacy and Lutton Wayne, *The Immigration Time Bomb*. Monterey (Virginia: American Immigration Control Foundation, 1985); and Pim Fortuyn, *De islamisering van onze cultuur* (Uitharn: Karakter Uitgevers, 2001).

²⁴ Ruth Wodak and van Dijk, Teun A. (Eds.), *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States* (Austria, Klagenfurt/Celovec: Drava, 2000), pp. 10-11.

news. Conversely, aggressive language and threats directed against politicians who are perceived to be at fault, for whatever reason, have spread as well. The language of hatred replaces the language of dialogue.

In lieu of conclusion: end of the clash of civilizations paradigm

To reiterate, migration has recently been framed as a source of fear and instability for the nation-states in the West. Yet, not so long ago it was rather a source of contentment and happiness. Several different reasons like deindustrialization, changing technology, unemployment, poverty and neo-liberal political economy can be mentioned to explicate the reasons of such a discontent. Furthermore, the enormous demographic change caused by the dissolution of the Eastern Block should not be underestimated. The period starting in 1989 signifies the beginning of a new historical epoch leading to massive migration of ethnic Germans, ethnic Hungarians, ethnic Russians and Russian Jews from one place to another. The mobilization of millions of people stimulated nation-states to change their migration policies in a way that encouraged the arrival of immigrants from similar ethnic backgrounds.

This period of demographic change in Western Europe went in tandem with the rise of discourses like the „clash of civilizations“, „culture wars“ and Islamophobia that presented societal heterogeneity in an unfavorable light. The intensification of Islamophobia was made easier by al-Qaeda type violence and the radicalization of some segments of Muslim origin immigrant communities in several countries reinforced the societal unrest resulting from immigration. The result was the introduction of restrictive migration policies and increased territorial border security *vis-à-vis* the nationals of third countries who originated from outside the European continent. However, keeping in mind that demographic deficit and emigration in the European countries are now becoming the realities of everyday life, one could conclude that such a migrant-phobia is not sustainable.

Breivik incidence leading to the death of 79 Norwegian citizens on 22 July 2011 was the last drop signaling the unsustainability of Islamophobic and migrant-phobic discourse, or what I call the ideology of Islamophobia, by the neo-liberal conservative states.²⁵ Until very recently, Islamophobia was not really on the agenda of the EU countries, which have been somehow hit by the current financial crisis, austerity measures, unemployment and social upheavals. The rise of ISID in the Middle East triggered again the societal fear against Islam in the EU countries. PEGIDA was one of the first signs of these growing Islamophobic sentiments. But the question is that if these Islamophobic sentiments were going to be exploited by the ruling political elite in order to reformulate an ideology of Islamophobia. I believe that many European states having experienced the

²⁵ For a detailed discussion on the ideology of Islamophobia see Ayhan Kaya, „Islamophobia as an Ideology in the West: Scapegoating Muslim-Origin Migrants,“ in Anna Amelina, Kenneth Horvath and Dr. Bruno Meeus (eds.), *International Handbook of Migration and Social Transformation in Europe* (London: Routledge, 2015).

detrimental effects of September 11 have chosen not to exploit the rising tide of Islamophobic and migrant-phobic societal sentiments.

There are already some positive signs coming from France, Germany, and Spain, which indicate that EU is at the verge of transcending the binary oppositions brought about by the political and societal climate of the September 11, and the paradigm of the Clash of Civilizations, or Alliance of Civilizations dating back to the Bosnian War in the 1990s. France, because Francois Hollande and the French officials were very careful in the aftermath of Charlie Hebdo Massacre in using a cohesive political discourse in order not to bash Islam in a way that was very different from the former Sarkozy presidency. Hollande's statement about the Charlie Hebdo Massacre having nothing to do with Islam, and the French Officials' defining the terrorists as „three French terrorists“ without using any religious markers were very well thought ways of framing the reality. Unlike the former political elite, the Socialists were simply making a political statement that Charlie Hebdo massacre was an internal problem. Similarly, Angela Merkel and the German state officials were also very careful this time in picking up their side with the anti-PEGIDA movements denouncing the rise of populist racist discourse against Islam, migrants and the Turks. Finally, a very interesting move came from the Spanish state, which officially decided to withdraw from the initiative of Alliance of Civilizations coordinated together with Turkey under the UN umbrella since 2005. Let me conclude saying that I am nowadays more inclined to believe that culturalist, religious and civilizational rhetoric, which has been very popular since the 1990s, especially since the birth of the Huntingtonian paradigm of Clash of Civilizations, is now coming to an end, and a social-economic and political discourse is likely to be gaining ground in the western world. These could be the signs of a New Start...

КАК СЕ ВЪЗПРИЕМА ЕС ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА?

Доц. д-р Мария Стойчева, доц. д-р Стелиян Димитров

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Статията ще разгледа някои налагащи се промени в целите и инструментите на реализацията на регионалната политика през призмата на възприятието на Европейския съюз сред гражданите и местните общности като фактор както за новите подходи в нейната реализация, така и като инструмент за приобщаването им към европейските идеи и ценности. Развитието на европейския проект все повече се поставя в зависимост от процеса на стесняване на дистанцията (често определяна и като пропаст) между европейските институции и гражданите. Тази цел се поставя сред приоритетите за осъществяването на промяната в настоящия политически и социален контекст и за всички политики на ЕС, които имат въздействие върху възприемането на Европейския съюз - такъв, какъвто е сега, и такъв, какъвто иска да бъде в бъдеще. Регионалната политика на ЕС заема мястото на най-мащабната и в този смисъл с най-голямо въздействие политика през настоящия програмен период и затова въпросът, поставен в заглавието на статията, за нас е неотделим от преосмислянето на промените в нея. За нас въпросът „Как се възприема ЕС през призмата на регионалната политика?“ е важна отправна точка за анализ на обхвата на промяната, както и за утвърждаване на разбирането и усещането на европейския проект като „собственост“ на европейските граждани.

Чрез разглеждането на тази тематика се прави опит да се подложат на дискусия някои основни въпроси, свързани с това как чрез втората по обем на генерираните разходи политика¹ в рамките на ЕС, се формират определени модели на възприемане на Общността и как същите тези модели се отразяват върху ефективността на прилагането на различните, но унифицирани регионални политически инструменти в различните категории региони и териториални единици, явяващи се обект на тази политика. Чрез повдигането на тези въпроси целим да адресираме съществуващия „изследователски вакуум“ по отношение ролята и значението на тези представи в интерпретирането и прилагането на интегрирания инструментариум на регионалната политика на ЕС в субевропейските пространства.

¹ http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_en.htm

Регионалната политика като успешна, налагаща се политика на ЕС

Регионалната политика на Общността възниква в средата на 70-те години и е свързана с процеса на разширяване: с Дания, Ирландия и Обединеното кралство от началото на 70-те години и по-късно с Гърция, Испания и Португалия. Като важно основание за създаването ѝ е коригиране на регионалните и структурни дисбаланси, които тогава са налице в Общността². Според Manzella и Mendez създаването на европейската регионална политика представлява за Европейската комисия повече от компенсаторен механизъм. В Доклада на Европейските общности върху регионалните проблеми (1973) категорично се заявява, че Общността не би имала значение за хората, ако те имат много различни стандарти на живот и ако имат основание да се съмняват във волята за подобряване на условията на живот на гражданите³. През последните три десетилетия европейската регионална политика се превръща в една от основните области на действие на ЕС. Често регионалната политика се представя като един от случаите на успешни политики на ЕС с акцент върху значителния положителен ефект върху растежа на европейските региони. Посочват се многобройните проекти (десетки хиляди), които са финансирани в рамките на регионалната политика през годините във всяка държава - членка на ЕС, ползите за гражданите и бизнеса. Това са проекти в многостранни области, които създават милиони нови работни места, водят до построяването на хиляди километри стратегически транспортни съоръжения, енергийни и широколентови връзки, инвестиции в изследователска дейност и иновации, малки и средни предприятия и предприемачество, проекти за нови решения в областта на възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност, съхраняване на културното наследство и природни дадености, подкрепа на растежа в обезлюдени територии и още много области.

Особена роля се отдава на регионалната политика и в справянето с финансовата криза от 2008 г. Отчита се, че в периода 2007-2012 г. Европейският регионален фонд за развитие създава близо 600 000 работни места, като пряко въздействие на регионалната политика без други допълнителни фактори, осъществява инвестиции в 200 000 проекта за малки и средни предприятия и в 80 000 проекта за новостартиращи предприятия, освен това финансира 22 000 проекта в сътрудничеството между наука и бизнес и предоставя широколентова връзка за над 5 милиона граждани⁴. В този период се утвърждава виждането за регионалната политика като инвестиционен механизъм, особено в контекста на срива в публичните инвестиции.⁵ Инвес-

² Commission of the European Communities (1973) Report on the Regional Problems of the Enlarged Community, COM (73) 550 def, Brussels

³ Пак там, 12-13.

⁴ The European Union Explained: Regional policy, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014, http://europa.eu/pol/index_en.htm; <http://europa.eu/!bY34KD>

⁵ По думите на комисаря по европейска политика за съседство и преговори по разширяване от 2014 г. Йоханес Хан, който посочва данни за намаляване на публичните инвестиции в ЕС като цяло с 20% в периода 2008-2013 г., като в някои страни като Гърция, Испания и Ирландия - със 60%.

тициите на ЕС в рамките на европейската регионална политика днес представляват голямата част от публичните инвестиции в някои държави членки, като например в Словакия те съставляват над 90%⁶. Така благодарение на регионалната политика се предотвратява тоталният срив в публичните инвестиции в най-тежкия период от кризата, като европейските инвестиции в рамките на регионалната политика представляват за някои от държавите членки най-значимата част от публичните инвестиции.

Независимо от тези успехи, в дебата относно бъдещето на регионалната политика се изтъкват и противоречиви данни, които сочат, че намаляването на регионалните диспаритети остава трайно ограничено⁷. Тенденция е намаляването, дори спирането, на процеса на регионална конвергенция (Fagerberg and Verspagen, 1996; Carpien *et al.*, 1999). Резултатите също сочат, че икономическото въздействие от европейската регионална „подкрепа“ е много по-значително в по-развита в икономическо отношение среда, като с това се акцентира върху значението на съпътстващите политики, които водят до подобряване на рецептивната способност на средата в най-широк възможен смисъл. В този смисъл една от основните цели на регионалната политика, а именно икономическата и социална кохезия, не се постига.

Какво е въздействието на регионалната политика върху развитието на интеграцията и Европейския съюз?

Нарастването на ролята на регионалната политика сред политиките на ЕС отразява оценката на въздействието ѝ с оглед постигането на основните цели в различни периоди от развитието на европейския интеграционен процес. Това става особено осезаемо и значимо в контекста на разширяването на ЕС в последните 20 години и отразява контекст, в който въпросите на икономическата и социална кохезия стават въпроси с високо политическо значение във визията за развитието на Съюза. В този смисъл регионалната политика се приема като водещ инструмент, тъй като тя обхваща всички региони на ЕС, включително и градовете, с цел насърчаване на икономическия растеж и подобряване качеството на живот на хората. Според Thielemann (2002) ефектът на регионалната политика се изразява в концепцията за европеизация на националните регионални политики и с това превръщането на европеизацията на националните политики, процеса на правене на политики и на националните институции на управлението в устойчив и траен процес (Thielemann 2002). Не на последно място, регионалната политика често се представя като реален и ефективен израз на солидарност в рамките на ЕС с фокуса си върху по-слабо развитите региони.

Освен като инструмент за въздействие регионалната политика отразява също и определени влияния, които се проектират върху нейното оформяне и дизайн като набор от инструменти, както и в процеса на из-

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-412_en.htm

⁷ European Commission (2001), Second Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: OOEPC.

пълненството ѝ в национален и регионален контекст. Държавите членки не са единствено обекти на европеизацията, но също действат като субекти, които активно въздействат на развитието на концепцията за регионалната политика на европейско равнище. Това въздействие на националните политики и на държавите членки върху формирането на регионалната политика може да се разглежда като двустепенен процес. То намира израз както в рецепцията на европейските политики и програми в национален или регионален контекст, така и в проекцията на националните предпочитания на европейско равнище. Значителното нарастване на тежестта на регионалната политика в бюджета на ЕС от 70-те години до днес⁸ е резултат от този двустранен процес на балансиране на интереси, на възможности за въздействие и на възприемане на взаимността на ползите от реализирането ѝ.

Какви са факторите, които ограничават ефективността на регионалната политика?

Критичните виждания относно възможността за въздействие на регионалната политика съпътстват развитието и процесите на формирането ѝ от средата на 70-те години. Когато Европейският регионален фонд за развитие е създаден в средата на 70-те години, той функционира преди всичко като инструмент в ръцете на националните правителства. Известно е изказването на тогавашния германски канцлер Хелмут Шмит за това, че в регионалната политика няма много от интересите на Общността и че тя „стои твърдо в ръцете на националните правителства“ (Manzella & Mandez 2009: 3).

Обосновката на необходимостта от такава политика е, от една страна, свързана с разширяването от началото на 70-те години на Европейските общности, но и с наличието на значителни регионални диспаритети. Според Thielemann (2002:43) обаче, регионалната политика не се създава първоначално като политика за намаляване на диспаритета между различните европейски региони, а по-скоро като механизъм, който да компенсира дисбаланса в приноса на държавите членки към бюджета на ЕС. Така още от самото начало се залагат две логики във формулирането и осъществяването на регионалната политика - от една страна, това е логиката на политиката като инструмент за развитие на регионите и от друга, като компенсаторен механизъм за поемане на тежестта от процеса на европейска интеграция между държавите членки.

В последните години сериозни критични мнения се изказват в академичния и политически дискурс относно недостатъчния фокус на регионалната политика върху растежа и превръщането ѝ в политика „за всичко“ без ясна мисия и цели. Според Manzella и Mendez това е сред ключовите критики в дебата за реформата на регионалната политика от 2003-2004 г. Към това

⁸ Европейската регионална политика е най-големият самостоятелен дял от бюджета на ЕС за 2014-2020 (€351.8 милиарда от общо €1082 милиарда). (The European Union Explained: Regional policy, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014).

се добавят критики относно изключително сложния и бюрократичен начин на администрирането ѝ и неадекватността на политическите инструменти, прилагани в рамките на регионалната политика.

Дебатите относно реформата в регионалната политика и градските политики преди оформянето на рамката ѝ за настоящия програмен период се определят от промени в концепцията за перспективите на растежа на ЕС и стратегическото виждане за „Европа 2020“ и от анализа на географското въздействие на глобалната финансова криза от 2008 г. върху ЕС. Все повече в политическия дискурс се налага рамка, в която регионалната политика се приема като един от най-конкретните начини за подобряването на живота на обикновените граждани и за осъществяване на стратегическите цели на ЕС като създаването на нови работни места, растеж и инвестиране в бъдещето. В тази нова рамка на политиките на ЕС регионалната политика се разбира като инвестиционен инструмент, а не като инструмент за субсидиране за преодоляване на регионалните диспаритети. Според McCann това е промяна, която се обосновава от огромните промени в европейските региони, но и от промени в мисленето, анализа и разбирането за въздействието ѝ (McCann 2015). Особено значение в този процес на реконцептуализация обаче имат две други гледни точки и съвременни акценти. Става дума, от една страна, за някои съществени стъпки в разбирането на пространствената икономика, икономическата география и политиката на развитие и от друга страна - за многообразието и хетерогенността на европейския контекст.

Териториална специфика на ЕС

Факт е, че понастоящем ЕС представлява нехомогенно териториално образование, включващо в своите предели различни като история, култура, природен и социално-икономически потенциал страни и региони, чиито различни скорости на развитие се явяват основен **задържащ** фактор, лимитиращ растежа, оказващ негативно влияние върху протичащите социални и икономически процеси, в резултат от което се наблюдават почти повсеместни **вътрешнорегионални и междурегионални диспаритети**. Последните допълнително **фрагментират европейското икономическо и политическо пространство**, което ги прави ключов обект на общоевропейските стратегически политики, съществена част от които се отнасят именно до териториалните аспекти на социално-икономическото сближаване и редуцирането на тези значителни диспропорции в развитието.

Как следва да разбираме регионалната политика на ЕС?

Регионалната политика като цяло представлява комплексен политически процес, който служи като основа на вземането на решения, определящи развитието на дадена териториална единица, независимо от нейния таксономичен ранг и място.

Спецификата на регионалната политика се определя преди всичко от обстоятелството, че независимо от инструментариума, който същата

включва и дефинира, обектът на нейното прилагане представлява винаги уникална природно-социална система, формирана в определена част от пространството. С други думи, за разлика от стандартните политически процеси, насочени към коригиране, инициране или управление на дадени обществени процеси, при регионалната политика обектът на въздействие е лимитиран и силно зависи от териториалните съчетания на наличните природни условия и ресурси и създадените на тяхна основа общественоекономически отношения.

Характерното при регионалната политика на ЕС, е че същата включва в значителна степен унифициран инструментариум с интегриран и комплексен характер, който се прилага, от една страна, на базата на предварително дефинирана регионализация (т.е. целево райониране), а от друга - чрез постигнати конкретни договорености (по единен модел) с националните правителства във формата на т.нар. споразумения за партньорство.

Какъв е стандартният цикъл на развитие на територията, базиран на регионалната политика?

Основните стратегически политически документи на ниво ЕС, в т.ч. стратегия „Европа 2020“, изрично посочват необходимостта за интегрирано решаване както на социалните, икономическите и екологичните измерения на регионалното развитие, така и предизвикателството да се постигнат конкретни цели в политиката за сближаване на регионите ⁹.

Развитието и управлението на територията е изключително сложен и пространствено детерминиран процес. Той се задвижва и определя, от една страна, въз основа на наличните условия и ресурси в рамките на дадена териториална единица, а от друга - вследствие на желанията и очакванията на хората, изразени чрез провежданата регионална политика и свързаната с нея стратегическа и планова рамка, които съответно се конкретизират чрез разработени и приложени модели за устройство на територията.

Логиката и спецификата на тези процеси до голяма степен изискват изграждане и използване на адекватна система за анализ, управление и мониторинг на развиващите се и взаимодействащи си природни и социално-икономически системи. Тази система следва да осигури както навременна и задълбочена информация за тяхното пространствено и функционално поведение, така и да позволява формулирането на адекватна политика за планиране и управление на територията. Именно такъв тип система представлява системата за програмиране и стратегическо планиране на регионалното развитие, чрез която регионалната политика на ЕС се прилага в конкретния териториален контекст, в рамките на единиците, които се явяват обект на тази политика или на отделни нейни аспекти.

⁹ Виж: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_en.pdf; http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/annex3_en.pdf
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/annex2_en.pdf

В центъра стои „регионалното население“, т.е. общността, формирана в рамките на конкретната територия?

По принцип даден регион от съответно йерархично ниво не може да се разглежда откъснато и независимо от хората, живеещи в него, което определя съществуването на силна връзка между социалното, икономическото и териториалното развитие. Териториалното развитие влияе върху хората в даден регион, както и обратно. Взаимната зависимост и взаимното влияние на населението и пространството е основен фактор за териториалното развитие. Съществуват редица теоретични концепции, опитващи се да обяснят взаимовръзката между социално-икономическите и териториалните аспекти, наблягащи обикновено върху два ключови въпроса:

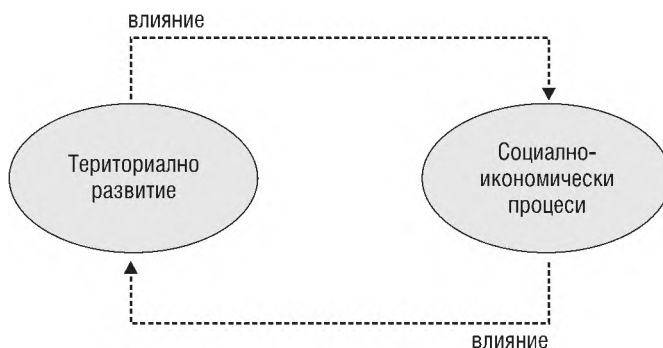
- 1) Как пространството (регионите) влияе върху условията за живот и дейност на хората? и
- 2) Как хората променят пространството?

В този контекст Намт (1982) дефинира две основни взаимовръзки:

- пространството като резултат от социално-икономическите процеси (първият въпрос) и
- социално-икономическите процеси като резултати от пространството (вторият въпрос).

Намт заключава, че социалната, икономическата и териториалната организация на хората са взаимосвързани и взаимно обусловени. За динамиката на тези процеси е характерно следното: **както социално-икономическите процеси формират и променят пространството и неговите характеристики (условия), така и инфраструктурата на пространството (териториалното развитие) влияе върху социално-икономическите процеси.** Подобни идеи се споделят и от редица други водещи изследователи в областта на регионалното развитие (Giddens, 1984; Lippel, 1991 и др.).

Посочените изследвания отразяват наличието на взаимна динамична зависимост между териториалното развитие и социално-икономическите процеси.



Взаимовръзка: териториално развитие и социално-икономически процеси

В този смисъл под „териториално развитие“ се разбира развитието на даден регион, което се изследва чрез социално-икономически анализ на природните, демографските, стопанските, инфраструктурните, екологичните и други отличителни характеристики. Под „социално-икономически процеси“ се разбира как местното (регионалното) население се формира, живее и работи в региона. В рамките на ЕС, вкл. и в нашата страна, се наблюдават големи различия по отношение на териториалното (регионалното) развитие и социално-икономическите процеси и за тези различия обикновено се използва понятието „регионален диспаритет“ (както между регионите, така и вътре в тях).

Принос на европейската регионална политика за положителна идентификация с ЕС

Както вече посочихме, съществува „изследователски вакуум“ относно ролята, значението и взаимната обвързаност на регионалната политика с нейния интегриран инструментариум и степенята на идентификация с ЕС. Много малко внимание се обръща в литературата и оценките на въздействието на европейската регионална политика върху възприятието на ЕС и процесите на формиране на идентичности в европейски контекст. Продължава да господства утилитаристки подход при разглеждането на въздействието на регионалната политика и идентификацията с ЕС. Осведомеността на обществеността за ролята и въздействието на европейската регионална и кохезионна политика също се приема като важен фактор, който е тясно свързан с относителния мащаб на интервенциите в страната, осъществявани по линия на регионалната и кохезионна политика. Водеща предпоставка остава тезата, че колкото повече индивидуални ползи има от европейската регионална политика, толкова с по-голяма вероятност е положителното възприемане на процеса на европейска интеграция. Какви и кои ползи - обективни или субективни, индивидуални или колективни - са най-тясно свързани с усещането за принадлежност към ЕС, остава въпрос, който чака да бъде изследван.

Има различни тези относно факторите, които влияят върху подкрепата на европейската интеграция. Тя представлява един аспект, но не изчерпва и не покрива значението и обхвата на „възприятието на ЕС“ през призмата на регионалната политика. Все още е устойчива тезата за влиянието на националните макроикономически фактори върху подкрепата за интеграцията, въпреки че в контекста на финансовата криза, разширяването на ЕС и процеса на задълбочаваща се политическа интеграция тя намира опровержение в поредица от икономически и политически процеси. В духа на утилитаристкия подход се предполага, че нетните получатели по-скоро подкрепят интеграцията, докато тези с по-голям нетен принос са склонни да изразяват отношение против интеграцията (Hooghe and Marks 2004). Според други автори (Belot; Binnema and Crum) образованието, професионалните умения и доходите имат като цяло положително влияние върху степенята на принадлежност към Европа /ЕС (Best et al. 2013). В същата

посока са и данните от някои изследвания на Евробарометър¹⁰. Според Нix (1998) нагласите към интеграцията са свързани с „локализацията на социалните интереси“. Приема се също, че хората не е задължително да знаят за ползите и разходите, свързани с европейската интеграция, което е свързано както с т.нар. „локализация на интересите“, така и с начина, по който резултатите и постиженията се комуникират в публичното пространство. Извън обсега на подобни изследвания и твърдения остават и други фактори като дистанцията между качеството на живот в страната и средните показатели за европейско равнище, степенята на увереност в бъдещето и визията за това бъдеще, което е тясно свързано с образа на бъдещето на ЕС като източник или бариера за подкрепата на интеграционните процеси. Не на последно място е и видимостта и осезаемостта на важни и идентифицируеми икономически резултати на регионалната политика, както и за съответствието - особено ако то е слабо - на инструментите на регионалната политика на местната регионална реалност и очаквания.

Възприемането на регионалната политика на ЕС - фактор или не за постигане целите на общността?

Независимо от факта, че динамиката и сложните взаимовръзки между териториалното развитие и социално-икономическите процеси са формулирани преди повече от три десетилетия, твърде малко са научните изследвания, които се занимават с особеностите на формираните местни общности (население), спецификата на техните социални и културни особености, включително по отношение възприятията на комплексни и важни за развитието им проблеми. Както справедливо отбелязва Stewart (2003), като цяло доминират емпирични икономически изследвания, вкл. и бизнес-ориентирани, а голяма част от количествените проучвания по отношение на социалните условия и неравенството се фокусират върху хора в бедност и/или върху социалните процеси, влияещи върху отделни групи хора или домакинства, игнорирайки условията на средата, т.е. териториалното развитие. От друга страна, регионалните проучвания и политиките за устройство на територията обикновено се основават на „твърди факти“ по отношение на регионалните особености и не включват социалните процеси, за да обяснят регионалните различия. Някои емпирични изследвания в Германия като тези, осъществявани регулярно от Института за икономика и общество в Бон (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn), разкриват наблюдавани регионални диспаритети по отношение на икономическата култура и културата на труд (Danielczyk, 1998).

Тези специфични изследвания показват, че от съществено значение за постигане на глобални цели като тези, които са дефинирани в рамките на Европейската регионална политика в условията на съществуващи териториални различия от различен характер, неминуемо се влияят съществ-

¹⁰ Special Eurobarometer 346 /Wave73.3 'New Europeans', 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

вено и от формираните колективни модели на мислене и възприемане в рамките на отделните териториално обусловени общности от местно население. Въз основа на това могат да бъдат изведени следните закономерности от типа „причина-следствие“:

- 1) географски (местоположение, климат и др.) и дългосрочни фактори (история, религия), както и фактори като текущи политики и правосъдие, влияят върху
- 2) индивидуалните и колективните начини на мислене (манталитети) и възприятие, които може да се различават между регионите, и които се изразяват чрез
- 3) различни регионални нагласи по отношение на очакванията от дадена политика, както и по отношение на фундаментални категории като професиите, доходите, личния просперитет и т.н.
- 4) Тези нагласи на хората със сигурност влияят върху регионалната икономическа култура и културата на труд, в които индивидуалната или колективната важност на икономическата активност (работата) може да бъде по-висока или по-ниска. Тези различни култури и нагласи не могат да се покриват чрез емпирични изследвания, но може да повлияят върху
- 5) регионалната икономическа активност и производителността на труда, а оттам и върху постиганата ефективност от прилагането на дадена политика, още повече на такава, която има глобални цели, унифициран инструментариум, чрез които се търси постигането на ясно изразен регионален ефект - **т.е. регионалната политика на ЕС.**

Гореизложеното означава, че ефективността и ефикасността от прилагането на европейската регионална политика в голяма степен зависи не само от набора от т.нар. „твърди факти“, описващи диагнозата на територията, явяваща се обект на същата политика, но и от необходимостта да бъде разработен подходящ изследователски инструментариум, позволяващ да бъдат изследвани, анализирани и отчитани териториалните специфики на формираните местни манталитети и общи възприятия сред местните общности.

Използвана литература:

Bélot, C. (2002) Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne: Eléments d'interprétation, *Revue internationale de Politique comparée* 9(1): 11-29.

Best, H., Lengyel, G., Verzichtelli, L. (2012) *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*, OUP Oxford.

Cappelen, A. (2003) The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, in *JCMS* Volume 41. Number 4. pp. 621-44.

Cappelen, A., Fagerberg, J. and Verspagen, B. (1999) 'Lack of Regional Convergence'. In Fagerberg, J., Guerrieri, P. and Verspagen, B. (eds) *The Economic Challenge for Europe. Adapting to Innovation Based Growth* (Aldershot: Edward Elgar).

Commission of the European Communities (1973) *Report on the Regional Problems of the Enlarged Community*, COM (73) 550 def, Brussels

Danielzyk, R. (1998). *Zur Neuorientierung der Regionalforschung. Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung* Nr. 17, Oldenburg

European Commission (2001), *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: OOPEC.

European Commission (2014) *Sixth Report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Fagerberg, J. and Verspagen, B. (1996) 'Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, pp.

Gaxie, D., Hube, N. and J. Rowel (2011) *Perceptions of Europe: A Comparative Sociology of European Attitudes*, ECPR Press, UK.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge

Hamm, B. (1982). *Einführung in die Siedlungssoziologie*. München: Beck

Hix, S. (1998) *Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses*, Working Paper Series in European Studies Volume 1, Number 3.

Hooghe L., (1998) *EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 457-477.

Kinnunen, J. (2004) *The Dynamics of EU Cohesion Policy. The Structural Funds as a Vector of Change in Finland*. Centre of European Studies, Helsinki.

Läpple, D. (1991). *Essay on the Space. Towards a Social Understanding of Spatial Developments*, Discussion paper No. 19, Technical University of Hamburg, Hamburg.

Manzella, G. & Mendez, C. (2009) *The Turning Point of EU Cohesion Policy*. Report Working Paper, European Investment Bank.

McCann, P. (2015) *The Regional and Urban Policies of the European Union*, Edward Elgar Publishing.

Special Eurobarometer 346 /Wave73.3 'New Europeans', 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

Stewart, K. (2003). *Monitoring social inclusion in Europe's regions*. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13 (4), p. 335-356, London

The European Union Explained: Regional policy, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014, http://europa.eu/pol/index_en.htm; <http://europa.eu/!bY34KD>

Thielemann, E. (2002) *The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing*, *Regional and Federal Studies*, Vol.12, No.1, Spring 2002, pp.43-65, London: Frank Cass.

EU MEDIA POLICIES IN THE CONTEXT OF CULTURAL IDENTITY

**Prof. Jasna Bacovska Nedikj, Ph.D.,
Ljubinka Andonovska, Ph.D. Candidate**

„Ss. Cyril and Methodius“ University, Skopje, Macedonia

Abstract

The communications sector in general and, in particular, the media within the EU are receiving at least a bivalent treatment. On one hand, they inevitably represent cultural identity, and on the other hand, they must be considered a product of the European market. Community policies in this regard are a result of difficult compromises by power players on international, inter- and intra-institutional levels. Consequently, there is a lack of coherency in the approach and activities, even within the same institution. Namely, six different directorates of the European Commission hold some authority on different aspects of communication, even though media policy is most often initiated not by the Commission or the Council, but by the European Parliament, with the aim of advancing European integration. Significant inconsistencies appear in implementing strategies for dealing with new media channels, as well. The institution that played a crucial role in the not so intensive development of the European community's media policy, especially with regards to broadcasting, borderless television and other audiovisual issues, is the European Court of Justice, through several extremely important rulings. However, the activities of the European Commission were crucial for the swift progress of the plan for liberalization of telecommunications and, particularly, recognizing the early benefits of information society. Evidently, the numerous debates on the information society within the EU are initiated, or, at least, strongly influenced by the expert public. Finally, the influence of some national and international organizations, including the European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, the European Multimedia Forum, the European Telecommunication Standards Institute, the European Broadcasting Union, etc., should not be underplayed. There are serious arguments proving that these organizations are an extremely efficient framework for cooperation and coordination with an inevitable influence on European policy in the media sphere.

1. Globalization

An analysis of EU audiovisual media policy, with regards to how it relates to cultural identity, inevitably has to begin with an elaboration of the term and concept

of globalization, which has become central in sociological science in the late XX century. The term globalization was coined towards the end of the 1980s, to address the unorganized, unpredictable and highly complex growth and change of the economic and cultural systems, linked with the debates on world, or global, culture.¹

Globalization advocates, on one hand, argue that trade and access to international markets are the best way to create wealth, which, in turn, invigorates culture. They maintain that free trade and free markets do not dilute or pollute other cultures, but, in fact, enhance them. As wealth frees the poor from the daily struggle for survival, it allows them to embrace, celebrate and share the art, music, crafts and literature that might otherwise have been sacrificed to poverty.² Opponents of globalization, on the other hand, mostly refer to so-called „Americanization“ of the world. They maintain that American culture is encroaching on the rest of the world. This idea, actually, is not new. Fears that American culture might usurp the rest of the world can be traced back to the beginning of the XX century, and the debate actually got heated again in the 1980s, when the popularity of the American television show *Dallas* even sparked so-called „cultural preservation“ movements in Europe.

At the basis of these big changes, of the development of global markets, the transnational corporations and the global culture lie new technologies, communication and the media, combined with a highly sophisticated system of production and consumption.³ The mass media are seen today, in both scholarly work and in public debates on globalization, as playing a key role of prime importance in enhancing globalization, facilitating cultural exchange and facilitating a multi-directional flow of information, through international news broadcasts, television programming, new technologies, film and music. Up until the 1990s, mainstream media systems in most countries used to be largely national in scope. But, since then, most communication media have become increasingly global, extending their reach well beyond the nation-state.⁴

In relation to this, social scientists have put out the term „hybridization“, which underlines the need to recognize the blending of local cultures with global foreign influences, as opposed to „homogenization“, or simply cultural diffusion of American values.⁵ Additionally, some globalization theorists have noted how global communication media have facilitated the emergence of so-called cultural cosmopolitanism. This line of argument goes that the image provided by the media of distant events and ways of life has resulted in a celebration of difference, stimulating a cosmopolitan orientation and the formation of a global civil society, a global public sphere or international community, without, in fact, destroying local ties.

¹ Kraidy, M. (2002). Globalization of culture through the media. In J. R. Schement (Ed.), *Encyclopedia of communication and information* (Vol. 2, pp. 359-363). New York, NY: Macmillan Reference USA. Retrieved from http://repository.upenn.edu/asc_papers/325

² Hjarvard, S. (2009). News Media and the Globalization of the Public Sphere. In S. Thornham, C. Bassett, & P. Marris (Eds.), *Media Studies. A Reader*. (3 ed., pp. 671-689). Edinburgh: Edinburgh University Press.

³ Ibid.

⁴ Kraidy, M. (2002).

⁵ Ibid.

International flow of information has been largely assisted by the development of global capitalism, new technologies, and the increasing commercialization of global television, which has occurred as a consequence of the deregulation policies adopted by various countries in Europe and in the US, in order to permit the proliferation of cable and satellite channels.⁶ It was exactly the evolution of technologies capable of transmitting messages via cable and electromagnetic waves that marked a turning point in advancing the globalization of communications. The launch of the first geostationary communication satellites in the 1960s actually made communication fully global, facilitating the transmission of long-distance communications. Cables, on the other hand, have facilitated the capacity for transmission of electronic information, and all this has been combined with an increased use of digital methods of information processing.⁷ The main features of this gradual growing convergence towards the liberal American model are a weakening of government intervention and decline of the role of the state in communications, with a move towards market regulation, commercialization and the predominance of the Anglo-American journalistic professionalism, accompanied by the crisis of the public service broadcasting tradition in Europe.

Media globalization has contributed to the erosion of the power of countries to control, regulate and use their media for educational and cultural purposes within national boundaries, thus profusely altering the very nature of the strong relationship between the media and the state that used to exist.⁸ The increase in power of multinational media conglomerates has undermined the state's capacity to subordinate the media to a regulatory regime. In Europe, for example, the state has regulated public service broadcasting in an effort to use the media to enhance the public good and to provide education and culture to wider population groups, regardless of social status or income.

In this context, and as an extremely important aspect of media policy, it is inevitable to mention the concentration of media firms in the hands of a few owners. Their continuous on-line and live distribution of news around the world has become a symbol of a world in which place and time become meaningless. This however, is seen as threatening diversity, impending real competition, forcing smaller players out of the market and contributing to the reinforcement of conservative views of the world, marginalizing dissent or content that does not generate profit, or which is seen as challenging to capitalist values.⁹ Thus, competition policy is an inextricable part of EU audiovisual media policy.

2. The Public Sphere - International Public Opinion

All this goes to question the national nature of the public sphere and public opinion. Increasingly, the formation of public opinion takes place across national boundaries, as well. The term „international community“ no longer refers to

⁶ Collins, Richard. (1998). *From Satellite to Single Market*. London: Routledge.

⁷ Boyd, Barrett, O. & Rantanen, T. (1998). *The Globalization of News*. London: Sage.

⁸ Hjarvard, S. (2009).

⁹ Ibid.

some assembly of state leaders or elite; rather, it increasingly refers to a less tangible and much more volatile group, mostly as a result of extensive media coverage of world events. At least in certain extraordinary occasions, a transnational, even global, public sphere has emerged as a forum for political discussion and opinion formation.¹⁰ Some of these have included, of course not limited to, French nuclear testing in the Pacific, suppressing the student demonstrations in China, the death of Lady Diana, Heider's participation in Austria's government, and more recently, Muslim extremism and the war against Jihad. During events like these, a series of interactions in different countries are activated and connected, mostly as a result of intense media coverage. The aggregation of public opinion during this process takes place both nationally and transnationally, and the media representation of this transnational public opinion acquires its own momentum.¹¹ However, the existence of a truly global public opinion, as opposed to international public opinion related to specific events, is problematic to some extent, as there is no institutional authority towards which this phenomenon's energy would be directed.

International news agencies, like Reuters, AP, UPI, AFP and Tass, have been assigned a role by media scholars of having contributed to spreading a global agenda.¹² These agencies dominate the global dissemination of news and information, and numerous media outlets around the world depend on them for international news. The news agencies are seen as central to the globalization thesis, due to the construction of international agendas that influence national governments. However, even though the major news agencies act on a global scale, they are not global media in the same sense as some of the big media enterprises are today. They are international agencies originating in a specific country, and their sole task is to provide news to be disseminated through national news media. They are not media with an audience of their own.¹³

In the 1970s, through various forums, the most important one of which was the UNESCO General Conference in 1973, Third World countries started asking for a radical overhaul of the global communication system in the direction of overcoming the cultural and information dominance of the US and some other Western nations and their corporations, with the aim of achieving democratic communications and free flow of information. This became to be known as The New World Information and Communication Order debate, and much of it is still going on today, with intensified calls to revive it.¹⁴

¹⁰ Ibid.

¹¹ Servaes, Jan. 2003. *The European Information Society: A Wake-up Call*. In J. Servaes (ed.), *The European Information Society: A Reality Check*, 11-32. Bristol, Portland, OR: Intellect.

¹² MacGregor, P. (2013). *International News Agencies: Global Eyes That Never Blink*. *Journalism: New Challenges*, 35-63.

¹³ Ibid.

¹⁴ Pauwels, C. & Burgelman, J.-C. Policy challenges to the creation of a European Information society : a critical analysis. In : Servaes (J.) (Ed.). *The European Information Society. A reality check*. Bristol and Portland (OR), Intellect, 2003, pp. 59-85.

3. Information Society

Both theory and research have vindicated the aggressive underlining of the social role of the media in the process of information dissemination and forming public opinion. Sociologists have named this new societal state as information society.¹⁵ In many ways the European plans to build an Information Society emerged as a reaction to Japanese and American initiatives, as European policies on ICT were actually lagging behind the policies of its main global competitors.¹⁶ This situation has changed slightly since the beginning of the 1980s, when it became clear that information and communication would be one of the main technological factors and markets for the future. Parallel to this followed a radical change in policy orientation. Starting from the Green Paper on Television Policy (Television without Frontiers) in 1984, the area of communication became gradually more or less totally liberalized.¹⁷ The goal of the Directive was to ensure for TV the same freedom of communication across the member states enjoyed by print media, and to lay the foundation for a single market in media goods and services. The clause which caused the most controversy was that at least 50 percent of European content except news and sports was required, but only „where practicable“. The basic message was that communication is a good/service and should be able to move, be sold and purchased freely within the EU. EU policy has, since then, focused on removing barriers that hinder competition and the creation of an internal broadcasting and telecommunications market. Since 1998, the whole ICT field became deregulated.¹⁸

The information society actually became a discourse to integrate some seemingly disparate European ambitions: competition policy, competitiveness, maintaining cultural diversity and subsidiarity. These are actually the main pillars of EU's audiovisual media policy.¹⁹

The „Audiovisual Media Services Directive“ of 2007 amended the „Television without Frontiers Directive.“ The goal of the „Audiovisual Media Services Directive“ was to create an effective single European market for audiovisual media. It includes all audiovisual media services, and „reaffirms the pillars of Europe's audiovisual model which are cultural diversity, protection of minors, consumer protection, media pluralism and fight against racial and religious hatred“.²⁰

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Edelstein A., Bowes J. & Harsel S. (eds.) (1978) *Information Societies: Comparing the Japanese and American Experiences*. Seattle: School of Communications, University of Washington.

¹⁷ Pauwels, C. & Burgelman, J.-C. Policy challenges to the creation of a European Information society : a critical analysis. In : Servaes (J.) (Ed.). *The European Information Society. A reality check*. Bristol and Portland (OR), Intellect, 2003, pp. 59-85.

¹⁸ Webster, F. (2010). The information society revisited. In L. Lievrouw, & S. Livingstone (Eds.), *Handbook of new media: Social shaping and social consequences of ICTs*, Updated student edition. (pp. 443-458). London: SAGE Publications Ltd. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446211304.n24>

¹⁹ Digital Agenda for Europe. „New „Audiovisual without Frontiers“ Directive“. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=234.

²⁰ Donders, K., Loisen, J. & Pauwels, C. (2014) Introduction: European Media Policy as a Complex Maze of Actors, Regulatory Instruments and Interests. *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, pp.1 - 16, eds. Karen Donders, Caroline Pauwels, Jan Loisen, published by Palgrave Macmillan.

The first initiative of the European Commission in its „information society planning“ of the 1990s was the White Paper „Growth, Competitiveness and Employment“ of 1993, prepared under the chairmanship of Jacques Delors, former French socialist finance minister, based on a concern for job creation and equal opportunity, combined with a focus on Europe’s competitiveness in the world economy. This White Paper was followed, in 1994, by a much more neo-liberal account, dubbed the Bangemann report, compiled on a Council initiative under the direction of former German minister Martin Bangemann. This report focused more on the issues of liberalization of telecommunications and the primacy of the private sector in the development of an information society.²¹

The development of EU information society policy has been characterized by an oscillation between broader social concerns and a more technology and market-oriented focus. In 1995, for example, a high level expert group and an Information Society Forum were established to analyze the social aspects of the information society, which resulted in the policy report titled „Building the European Information Society for us all“, which was a stray from the dominant debate on issues relating to the technological and infrastructural challenges and the regulatory economic environment.

The European Commission suggests that information society policies should have as basic aims „to improve access to information, enhance democracy and social justice, promote employability and lifelong learning, strengthen the capacity of the EU economy to achieve high and sustainable growth and employment, achieve and enhance equal opportunity between men and women, promote inclusion and support people with special needs and those lacking opportunities to improve their position, and improve quality and efficiency of public administration. One of the reasons for this change of priority is that, in the view of the Commission, liberalization of telecommunications has played out in a satisfactory manner. However, these basic aims remain an expression of a development in the EU information society policy, and it can well be concluded that information society in Europe is a society in formation, far from having fully and completely emerged.²²

4. Media Regulation and Cultural Identity

With regards to how media in general are related to the EU itself, media influences the perceptions of the citizens of the EU about the EU; media also affects their level of feeling of belonging to the EU, which is closely related with their level of support to the EU and legitimacy of the EU.²³ Media is one of the most important sources for „images“ of Europe. In fact, media in Europe have been extensively criticized for presenting European integration mostly as a

²¹ Ibid.

²² Gollmitzer, Mirjam. „Industry versus Democracy: The New Audiovisual Media Services Directive as a Site of Ideological Struggle.“ *International Journal of Media and Cultural Politics* 4:3 (2008).

²³ Castano, Emanuele. „European Identity: A Social-Psychological Perspective“ R. K. Herrmann, T. Risse, and M. B. Brewer eds. *Transnational Identities Becoming European in the EU*. New York: Rowman and Littlefield, 200.

technical project. Scholars claim that the new Euro-polity can only exist by using the means of communication to make such a collective imagining feasible, and the media have largely failed in this aspect. The lack of a common European language and culture negatively affect establishing European media.²⁴ On the other hand, the lack of a European media negatively affects construction of a European identity. Differences in language and culture among the member states make producing advertisements for the whole of Europe very difficult. Moreover, people usually prefer watching national or regional TV channels or read national or local newspapers.

A lot has been going on at the policy level, with efforts to achieve clarity in regulating the communications sector in an integrated way. It has been a struggle to get the member states to allow a transnational organization such as the EU to meddle in what they see as culturally (broadcasting/audio-visual sector) and economically (telecommunications) strategic sectors. The EU has been continually amending and refining its policy instruments in these fields. With a view to the realization of the internal market and mainly by extensive use of Directives, the EU aimed to accommodate pressure from the member states wishing to reserve some control over their own policies.²⁵ So, although economically unified, the internal market is still, due to this, legally fragmented to an important degree.²⁶

The European Parliament (EP) has emphasized the cultural aspects of the audiovisual policy, in contrast to the Commission, which focuses on the economic aspects of the policy. Different perspectives can also be observed among the member states. Member states such as France, Italy, Belgium and Spain focus on the cultural aspects, while several member states such as the UK, Germany, Luxembourg and Denmark focus on the economic aspects of the policy.

The scope of EU's audiovisual policy deals with film and program production, dissemination of audiovisual content through radio and TV broadcasting, CDs, DVDs and the Internet. The audiovisual policy also includes organizing a film festival, subsidizing TV and film productions and setting content quotas for broadcasters.²⁷ It might well be concluded that the EU audiovisual policy has primarily economic goals, such as enlarging and harmonizing the European media market, encouraging competition, promoting audio-visual industries and new technology. The goals of promoting European self-sufficiency in media and indirectly contributing to the construction of European identity are treated as secondary. The audiovisual policy of the EU was firstly introduced as a Single Market policy, rather than a cultural policy.

²⁴ Risse, Thomas. „An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators.“ Paper presented to the EU Studies Association Conference(EUSA), Nashville, 27-30 March 2003.

²⁵ „Communication in Crisis: Europe and the Media.“ European Policy Brief (February 2009; 25 August 2009) [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ssh/docs/emediate-bursi_en.pdf](http://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ssh/docs/emediate-bursi_en.pdf).

²⁶ de Smaele, Hedwig. „Audiovisual Policy in the Enlarged European Union.“ *Trends in Communications* 12:4 (2004).

²⁷ Ibid.

The idea of a publicly funded pan-European TV channel was first suggested by the EP in 1980, which prepared a resolution on „Radio and TV broadcasting in the EC“. In addition to the promotion of pan-European TV channels, the EP and the Commission also tried to encourage partial Europeanization of the audiovisual productions sector, hoping that this would lead to the emergence of a „European audiovisual space“ or a „Europe of viewers“. Article 128 of the Maastricht Treaty mentions the audiovisual sector as an area of potential EU intervention, but many member states resist EU involvement in the audiovisual policy. Among the member states, France can be considered to be the biggest supporter of the involvement of the EU in audiovisual policy.

The Commission supported the European Broadcasting Union (EBU) in developing two pan-European channels: The Eurikon experiment in 1982 and Europa TV in 1985.²⁸ They collapsed within a year, because neither viewers nor advertisers were attracted by the channels. Therefore, many national governments refused to secure the EU-wide distribution of its signals and provide adequate funding. The Eurikon experiment was conducted under the leadership of EBU, with the participation of 15 European broadcasters and the European Community (EC). Each of the contributing broadcasters took responsibility for one week of transmissions. Eurikon was not intended to be a permanent European TV channel. It was established as an experimental prototype to help its initiators evaluate the feasibility of a real and permanent pan-European TV channel, but the audiences reacted unfavorably to Eurikon's programs.

Later, Europa TV was founded as a consortium of five European public service broadcasters from Germany, Ireland, Italy, Netherlands and Portugal. It was to be financed through contributions from the Dutch government, the European Commission, the participating broadcasting organizations and advertising revenues. The goal of Europa TV was to reflect European culture and contribute to it. Its mission included production and transmission of programs in a non-national format and producing news reported from a European point of view. Its news team was arranged carefully to avoid the dominance of any national group. Facilities for simultaneous translation (in English, Dutch, German and Portuguese) enabled the audience to watch the channel in their native language. Also, subtitling in different languages was provided through teletext. The main reason for the failure of Europa TV were financial difficulties.

Eurosport, which was launched in 1989, and Euronews, which was launched in 1993, have been more successful. However, they have minor roles in terms of audience ratings and they are only accessible via satellite or cable TV.²⁹ Euronews was established as a consortium between broadcasters from Spain, Italy, Portugal, Greece, France, Finland, Belgium, Monaco, Cyprus and Egypt with the financial support of the EU, as a news channel of Europe, and provides world news from a European perspective. It was primarily a French idea in order to prevent the domination of

²⁸ Webster, F. (2010).

²⁹ Servaes, Jan. 2003. *The European Information Society: A Wake-up Call*. In J. Servaes (ed.), *The European Information Society: A Reality Check*, 11-32. Bristol, Portland, OR: Intellect.

American culture, and its headquarters is in Lyon, France. The main reason of its establishment was to become „audiovisual arm“ of an emerging Europe.³⁰ One of its objectives was constructing a European identity and the other one was to compete with CNN. It has between 67-91 million viewers from all over Europe. At the beginning broadcasting was made in five languages at Euronews, but today broadcasting is mostly in English and French. It tries to construct a sense of Europeanness among its viewers. One of the main differences between Euronews and Europa TV is that it does not try to attract a general audience through a wide range of programs; rather it limits itself to news and programs on current affairs. Moreover, unlike Europa TV, Euronews' programs come from the participating national broadcasters. Its own productions are only related with European institutions and EU-related events.

The main exceptions of the unsuccessful international broadcasting are the channels on sports and music, such as Eurosport and MTV Europe. Constructing a pan-European media is a very difficult process, particularly because of the presence of many different languages and cultures within the EU. Closely related to the lack of a pan-European media, the lack of a „uniform journalistic and media culture“ in the member states has also negatively affected the establishment of European media. The organization of journalism, the training of journalists, and historically established ethical standards differ from one member state to another.

Conclusion

The end of the XX century, on a global scale, marked the formation of a new type of cultural space, founded on the development of technology, media and communication. These tendencies spurred a sociological debate, which defined the concept of an information, or network society, characterized by a new type of services, information distribution systems, merging of media and telecommunications systems, etc. As a result, information society came at the forefront not only in a theoretical sense, but also in the sense of policy making at the government level, exemplified especially in the EU member-states, and the Union itself.

The societal aspects of the development of communication technology, media and media institutions are considered a significant political factor and a new source of political power. Media's aggressive societal role (informing, influencing public opinion) has resulted in some significant political consequences, such as the intensification of the significance of public opinion, the public relations system, the development of new forms of journalist, etc., all extraordinarily important and interesting for a serious analysis.

Given that audiovisual media content is more readily available than ever, EU media policy aims at setting the European standards for these services, so that national borders won't stand in the way of reaching viewers and users. It might well be concluded that the EU audiovisual policy has primarily economic goals, such as enlarging and harmonizing the European media market, encouraging competition,

³⁰ Casero, Andreu. „European-wide Television and The Construction of European Identity: The Case of Euronews“ (7 January 2006). http://www.iaa.upf.es/formats/formats3/cas_a.htm

promoting audio-visual industries and new technology. The goals of promoting European self-sufficiency in media and indirectly contributing to the construction of European identity are treated as secondary. The audiovisual policy of the EU was firstly introduced as a Single Market policy, rather than a cultural policy.

References

- Boyd, Barrett, O. & Rantanen, T. (1998). *The Globalization of News*. London: Sage.
- Casero, Andreu. „European-wide Television and The Construction of European Identity: The Case of Euronews“ (7 January 2006). http://www.iua.upf.es/formats/formats3/cas_a.htm
- Castano, Emanuele. „European Identity: A Sosial-Psychological Perspective“ R. K. Herrmann, T. Risse, and M. B. Brewer eds. *Transnational Identities Becoming European in the EU*. New York: Rowman and Littlefield, 200.
- Collins, Richard. (1998). *From Satellite to Single Market*. London: Routledge.
- „Communication in Crisis: Europe and the Media.“ European Policy Brief (February 2009; 25 August 2009) ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ssh/docs/mediate-bursi_en.pdf.
- Donders, K., Loisen, J. & Pauwels, C. (2014) Introduction: European Media Policy as a Complex Maze of Actors, Regulatory Instruments and Interests. *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, pp.1 - 16, eds. Karen Donders, Caroline Pauwels, Jan Loisen, published by Palgrave Macmillan.
- Gollmitzer, Mirjam. „Industry versus Democracy: The New Audiovisual Media Services Directive as a Site of Ideological Struggle.“ *International Journal of Media and Cultural Politics* 4:3 (2008).
- Hjarvard, S. (2009). News Media and the Globalization of the Public Sphere. In S. Thornham, C. Bassett, & P. Marris (Eds.), *Media Studies. A Reader*. (3 ed., pp. 671-689). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kraidy, M. (2002). Globalization of culture through the media. In J. R. Schement (Ed.), *Encyclopedia of communication and information* (Vol. 2, pp. 359-363). New York, NY: Macmillan Reference USA. Retrieved from http://repository.upenn.edu/asc_papers/325
- MacGregor, P. (2013). *International News Agencies: Global Eyes That Never Blink*. Journalism: New Challenges, 35-63.
- Pauwels, C. & Burgelman, J.-C. Policy challenges to the creation of a European Information society : a critical analysis. In : Servaes (J.) (Ed.). *The European Information Society. A reality check*. Bristol and Portland (OR), Intellect, 2003, pp. 59-85.
- Risse, Thomas. „An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators.“ Paper presented to the EU Studies Association Conference(EUSA), Nashville, 27-30 March 2003.
- Servaes, Jan. 2003. *The European Information Society: A Wake-up Call*. In J. Servaes (ed.), *The European Information Society: A Reality Check*, 11-32. Bristol, Portland, OR: Intellect.
- de Smaele, Hedwig. „Audiovisual Policy in the Enlarged European Union.“ *Trends in Communications* 12:4 (2004).
- Webster, F. (2010). The information society revisited. In L. Lievrouw, & S. Livingstone (Eds.), *Handbook of new media: Social shaping and social consequences of ICTs*, Updated student edition. (pp. 443-458). London: SAGE Publications Ltd. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446211304.n24>

LET'S TALK ABOUT EUROPE! EU TOPICS IN CONTINUOUS TEACHER EDUCATION

Assist. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD

Sofia University „St. Kliment Ohridski“

„...To make Europe a better place to live means to think about what we can change in our countries, places where we live or where we travel - the Europe which we will leave it the future for our children...“

„...Other important thing for me is learning to be more tolerant in view of current circumstances of enmities of different character- ethnicity, religion or freedom of expression...“

„...Europe is all about young people, because they are the future of the Union. It's important that they feel the Union as a part of their nationality, to be interested in its structure, meaning, ideas and legislation. If young people are involved, the future will be brighter...“

Second-year EU Studies students

By way of introduction

Being a member of the academic staff of the EU Studies Department at Sofia University (Faculty of Philosophy) the author of this paper has the privilege to work with highly motivated, hard-working, open-minded students whose curiosity makes them look incessantly for the answers to a number of important questions regarding the past, the present and the future of the European Union and of our country as part of it. It is undoubted that their untiring inquisitive approach, probing questions, unexpected suggestions and opinions are related not only to the inspiring learning environment they are faced with at the university but also have their roots back in their school life when they were taught, motivated and driven forward by equally inspiring teachers of different subjects. It is exactly this relationship between secondary and tertiary education with an emphasis on developing its „European“ strand that is going to be in the focus of our attention.

Background

The system for upgrading in-service teacher qualification in Bulgaria

Since 1996 Ordinance Nr 5 of the Ministry of Education and Science¹ has regulated the award of the so-called professional qualification levels (PQL) for teachers working in the system of secondary education, which are five in total, starting from Level 5 (the lowest) and finishing with Level 1 (the highest). Until 2015 draft amendments to the Ordinance a teacher could apply for acquiring Level 5 after four years of uninterrupted teaching experience and in the best cases one could acquire Level 1 within 8 years given this person had moved from level to level without „taking a break“. It is now planned to make it possible to apply for acquiring the lowest level exam after two years of teaching experience.

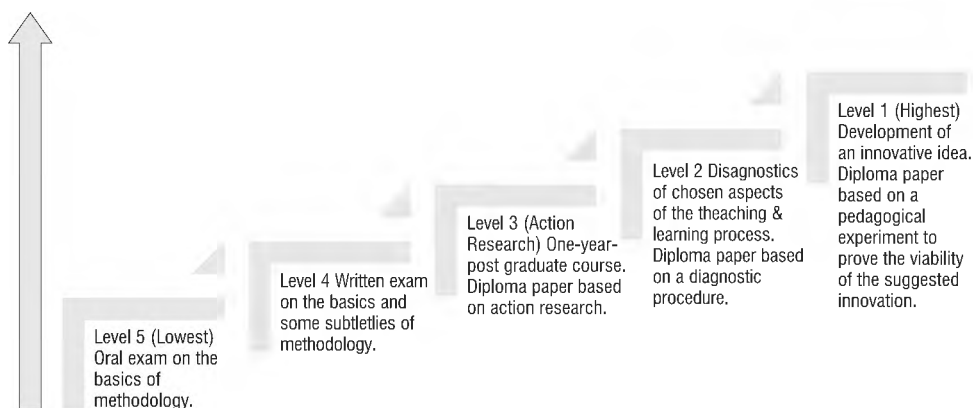


Fig. 1. The national system of upgrading teachers' qualification at a glance.

As evident in the above figure, this path through the upgrading system spirals from a relatively unchallenging point of demonstrating relevant pedagogic skills to a level involving serious research not only into one's own teaching practice but in the theoretical issues surrounding the particular research question chosen by a candidate. A threshold stage of Bulgarian teachers' professional development is thus the „middle“ level - the Third level of professional qualification. While at the Fifth and the Fourth level exams teachers are expected to demonstrate how

¹ First published in the *State Gazette*, issue 6/1997, this Ordinance has been amended and added to several times over the years without changing its essence. The most recent changes planned this year also do not affect substantially the way PQLs are awarded. The draft document can be accessed at <http://www.mon.bg/?go=page&pageId=381&subpageId=63>.

conversant they are with the basic methodologies typical of the subject they teach through discussing a theoretical question and developing an accompanying lesson plan, the Third PQL is awarded after a whole year of post-graduate studies, doing action research, and writing up and defending a diploma paper on the action research done.

In general, action research is seen as „a practical approach to professional inquiry in any social situation“ and is not restricted to educational contexts only² but is considered suitable to use in cases when encouragement of a reflective approach to own practice and self-development is sought. The idea of applying action research in education is not new but it continues attracting researchers' attention. There is growing evidence that teaching quality and teachers' ability to reflect on their instructional practice critically affects students' learning outcomes³.

Teacher education in a European perspective

According to a working group of Member State experts⁴ there are three broad areas of teacher competences, namely, a) working with others, b) working with knowledge, technology and information and c) working in and with society. As Caena (2011: 4)⁵ points out in her work „the first underlines the values of inclusion embedded in professional values, aimed at developing each student's potential, together with interpersonal and cooperative skills, as well as psychological-pedagogical knowledge. The second implies the abilities of retrieving, managing and critically analysing several kinds of information, involving digital skills applied to professional purposes, together with pedagogical and teaching skills. The third requires teachers to act as responsible professionals in local educational communities and with different actors, and to promote the development of students as European citizens with global responsibilities, encouraging dispositions and attitudes to cooperation and mobility, intercultural dialogue and respect.“

It is clear that the preparation towards acquiring the Third PQL is especially fruitful in the achievement of the above-outlined areas of teachers' professional development as it is the turning point at which a teacher is supposed to adopt a markedly reflective approach to one's own practice. Thus a pedagogue is prompted to explore what he or she does in relation to a particular teaching and learning aspect (i.e. emphasising on the intercultural aspect of communicating in a foreign language or incorporating EU-related topics in the subject-matter), and how the process of treating it in and out of class can be improved. It is the Third PQL that lays the foundation of future research and grass-roots pedagogic innovation.

² See: Waters-Adams, S. (2006) on the essence of action research in education - <http://www.edu.plymouth.ac.uk/resined/actionresearch/arhome.htm>.

³ Darling-Hammond, L. (2006). Constructing twenty-first century teacher education. *Journal of Teacher Education*, 57(3), 300-314.

⁴ European Commission DG Education and Culture (2005) *Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications*.

⁵ Caena, F. (2011). Literature review. *Teachers' Core Competences: Requirements and Development*. European Commission DG Education and Culture

The European Dimensions of Secondary Education post-graduate course for teachers

Sofia University „St. Kliment Ohridski“ - Faculty of Philosophy partnering in a EU-funded project (*Aplanet* - a KA2 project (2010-2012) and the EU Studies Department initiating and implementing *Learning By Doing Europe* (a Jean Monet project (2012) allowed carrying out theoretical research and putting into practice innovative teacher education models. Furthermore, the Jean Monnet Chair of Identity and Multilingualism in Europe of Assoc. Prof. Maria Stoicheva (since 2013) has made it possible to look for opportunities to enhance the EU strand in teacher training at the university.

As a result, there came the idea to further enhance the sustainability of these projects through starting a joint post-graduate one-year course for teachers leading to the Third PQL (in partnership with the Department of Information and In-service Teacher Training at Sofia University). It has to be noted that although addressed at a wider audience, the first two „rounds“ of the course (in 2013-2014 and in 2014-2015) attracted only language teachers - of Bulgarian, German, Russian and predominantly - English. The course itself is of a blended learning format and the distance elements are implemented using Sofia University e-learning platform. The study modules deal with „*European educational policies*“, „*Psychological prerequisites and educational dimensions of multiculturalism*“, „*Pedagogical interactions*“, „*Interaction between linguistic disciplines at secondary school level*“, „*Structural, content and technological aspects of modern language education*“, „*Knowledge about the EU*“, „*Structural and technological aspects of using social media in education*“, „*Web-based tools in education*“, „*Action research for teachers*“. The curriculum of the course has been developed by lecturers at the Faculty of Philosophy and the Department of In-service Teacher Training in an attempt to capitalise on the experience from the afore-mentioned EU-funded projects along with current trends in teacher education. The learning experience for the teachers is based on core e-learning principles (Stoicheva, Tsvetkova & Mavrodieva: 2013)⁶, allowing the teachers to experiment with using Web 2.0 tools and social networks in their own classrooms. Intercultural and civic education as well as knowledge about EU integration are also emphasized on through interactive techniques such as debates, simulations, small-scale research and so on. Thus the trained teachers discuss and analyse how they can most effectively help their students to „experience European integration..., to get to know Europe’s cultural heritage... to learn languages, but also to be able to communicate in a multicultural environment“⁷. In

⁶ Stoicheva, M., N.Tsvetkova, I. Mavrodieva (2013), *Social Media, Social Networks, and Personal Learning Networks in an Academic Setting*. Национално издателство Аз-Буки, сп. Чуждоезиково обучение/ Foreign Language Teaching, кн. 1. София. The article discusses the place of these in an academic setting in BA, MA and in-service training courses for teachers.

⁷ See Shikova (compilation and editing) (2012) *I am a Citizen of the EU. Handbook*, Sofia University St. Kliment Ohridski publishing house, Sofia. The handbook contains didactic materials on various EU-related topics which can be implemented in extracurricular activities as well as in regular classes of languages, History, Geography, Civic Education, etc.

these first two runs of the course due to the specific profile of the trainees, opportunities to share and develop own teaching practices related to promoting synergies between language disciplines in line with the EU multilingualism policy are sought after throughout the course. In addition, the potential for doing action research on incorporating EU-related topics in other disciplines was also noted. Thus since 2012, the formal inclusion of the topic of the European dimension of education has become a fact with the start of the post-graduate distance-learning course „European Dimensions of Bulgarian secondary Education“ within the national upgrading (in-service) qualification framework for teachers in the country. The success of the course has also brought forward the necessity to take adequate steps to approach teaching about the EU at the pre-service level of teacher education systematically.

The EU PETR Project

Encouraged by the successful implementation of these truly European ideas into continuous teacher education in the country, the faculty of Philosophy initiated the EU PETR project (Promoting Excellence in Teaching and Research in EU Studies at Primary and Secondary School Level through Digital and Virtualisation Tools) which is implemented within the new *Erasmus Plus* programme, under the Jean Monnet Action (2015-2016).

The project aims to enhance the quality and bring about innovative changes in the pre-service and in-service training of teachers with regard to EU studies and to encourage the implementation of ICT in teaching EU studies at school. Among the core outputs are the development of an innovative online platform for producing and storing videos of discussions, lectures, seminars in a video repository, a virtual classroom allowing broadcasting via the internet and electronic learning materials on EU topics and EU integration. To ensure the link between pre-service and in-service teacher education, the project team consists of academic staff from the Faculty of Philosophy, the Faculty of Education and the Department of In-service Teacher Training. The activities are directed towards teachers at all levels of secondary education and all subjects as well as to school principals and experts from the Regional Inspectorates of Education.

Since the project has a pronounced research strand dealing with the issues of implementing EU topics through employing ICT techniques at school, since its beginning different kinds of data have been collected and processed. To maximize the effects of the project, in a truly connectivist manner, a nation-wide teacher network (Teacher.bg) - a virtual community of Bulgarian teachers - has been involved serving as a critical friend, a community of practice and a mass-dissemination agent. This has allowed the project ideas to reach a big number of teachers throughout the country.

The tables below demonstrate the distribution of teachers according to type of school they work at (*Table 1*) and education level (*Table 2*). The numbers below have been generated through an online questionnaire completed by all teachers who have expressed willingness to join the project activities.

Table 1. Distribution of teachers according to school type.

School	Number of responses	%
General	435	76,3
Vocational	89	15,6
Specialised	15	2,6
No response	31	5,4
Total	570	100,0

The predominant number of interested educationalists belongs to those who teach at general comprehensive schools (these are the most common types of school in the country) and the number of teachers from vocational and specialised schools is much smaller. The relatively big number of non-responses may be interpreted as hesitation to select the first provided option as the question does not further decompose the „general“ to basic or secondary schools. However, in the second table we can see that all respondents have given an answer.

Table 2. Distribution of teachers according to education level they teach at.

Teaches at:	Number of responses	%
Primary	220	38,6
Lower secondary	248	43,5
Upper secondary	203	35,6
Total	570	100,0

Here the distribution is more or less equal which corresponds to the initial expectations of the project team that the nature of the project will be equally attractive to teachers across the levels of secondary education.

Recently, there has been an increased interest in making the discussion of EU matters at school a routine activity. On paper, EU matters are supposed to be part of History, Geography, Philosophy, Civic Education, languages, etc. Current research shows both primary and secondary school teachers are motivated to teach about Europe but they need to be supported with up-to-date materials and methodologies relevant to the particular age groups of the students and the peculiarities of the subject under which they will be incorporated. The table below sheds light on why teachers are interested in joining the project.

Table 3. Teachers' motives to take part in the project activities.

Motives	Number of responses	%
I am interested in the project theme.	245	43,0
In my opinion, the project theme is relevant to Bulgarian secondary education.	253	44,4
I think such topics have to be part of the subject-matter of each school subject.	238	41,8
I feel it is necessary to enrich my own knowledge about the EU.	220	38,6
I want to find out how to teach EU-related topics both attractively and effectively.	358	62,8

It is evident that more or less the first four options (more than could be selected) enjoy approximately the same popularity while the last one, which is directly linked to the three areas of teacher education outlined by the working group of Member State experts quoted above, is selected by more than half of the respondents. Studying closely the „other“ option will give a further insight into teachers' motivation.

There are four packages of project activities - (a) distance learning module for post-graduate teacher training part of the national teacher qualification framework, (b) training modules for future teachers at pre-service level, (c) e-content generated and edited according to strict criteria of excellence in the course of the planned training events and (d) - a platform for interactive learning of and communication about teaching and research in EU studies it is envisaged that the EU PETR project will lead to:

- improved teaching quality and learning capacity;
- enhanced interest in European matters at a whole-university level;
- in-depth knowledge about the EU achieved via networking and online collaboration between primary and secondary teachers, teacher trainers and academics.

This will be facilitated by implementing EU matters at school using the potential for distance learning and creating new communities of teachers sharing practices. Applying modern ICTs in this area will guarantee the quality of the educational process. Forming highly qualified teams of specialists applying new teaching approaches is a prerequisite for generating new practices or refining and enriching existing ones.

If we study carefully the structure of responses to the question about the PQL of the surveyed teachers we cannot but note the high number of both interested teachers holding the highest PQL and of those on the threshold to their Third PQL (those holding the Forth and the Fifth).

Table 4. Teachers' Professional Qualification Levels.

Professional Qualification Level	Number of responses	%
First	207	36,3
Second	62	10,9
Third	39	6,8
Fourth	113	19,8
Fifth	107	18,8
No response	42	7,4
Total	570	100,0

On the basis of the answers it can be inferred that there is a relative balance between holders of the different PQLs with those holding the highest being the most in number and those who have not started on the upgrading route being only 7,4%. This implies that the group has potential to generate and embrace change and innovation in the current pedagogic practices. On the other hand, there are prerequisites for active exchange of ideas among the participants.

The third run of the *European Dimensions of Bulgarian Secondary Education* post-graduate course which started at the beginning of 2015 involves teachers of all subjects and from all levels of secondary education. They are already experiencing the new in-service teacher training module developed under the EU PETR project.

Conclusion

The discussion so far aimed at demonstrating that utilising the results and products of different projects can be implemented in the mainstream educational processes starting at primary school and going through the secondary and the tertiary levels into continuous education. It is possible indeed to bring together a pool of primary and secondary practising teachers and future teachers across the curriculum who to work actively on teaching and exploring EU studies matters. The example of the EU PETR project demonstrates how the preparation to teach about the EU for future teachers of various subjects at pre-service level can be supported by a sustainable EU strand in the national teacher upgrading framework thus providing continuity of ideas, access to teaching materials and methodologies which will directly influence positively the way EU integration, EU values and ideas are taught at primary and secondary school. The envisaged bottom-up and top-down involvement of key actors makes it possible for the process to receive the necessary support at individual, school, regional and national levels.

In the case of Bulgaria, as proved by the *Learning by Doing* project and the research data from the EU PETR project it is not enough to offer new materials dealing with EU topics at primary and secondary level. It is also necessary to develop a support environment for teachers to learn about it, experiment in class and then share their own classroom ideas with peers and trainers. Furthermore, if EU topics become part of the mainstream pre-service and in-service of teacher training in an engaging and innovative way, this will grant continuity across subjects and levels of education and sustainability of the effects of implementing good practices in teaching EU at schools throughout the country regardless of their geographic location.

Last but not least, it is of key significance to facilitate the cooperation between practitioners in different educational spheres in order to contribute to the processes of ensuring continuity and natural transition from one educational level to another (primary to secondary to tertiary to post-graduate and life-long learning). This exchange will be extremely beneficial for the Faculty of Philosophy and Sofia University as a whole as it will lead to cross-fertilisation of different specialities with regard to EU matters.

References

1. Наредба №5 за условията за повишаване на квалификацията на педагогическите кадри в системата на народната просвета. Държавен вестник, бр. 6/1997.
2. Waters-Adams, S. (2006). Action Research in Education. <http://www.edu.plymouth.ac.uk/resined/actionresearch/arhome.htm> (last access June 15, 2015).

3. Darling-Hammond, L. (2006). Constructing twenty-first century teacher education. *Journal of Teacher Education*, 57(3), 300-314.
4. Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications (2005). European Commission DG Education and Culture.
5. Caena, F (2011). Literature review. Teachers' Core Competences: Requirements and Development. European Commission DG Education and Culture
6. Шикова (съст. и научна редакция) (2012). Аз съм гражданин на Европейския съюз. Учебно помагало. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
7. Stoicheva, M., N.Tsvetkova, I. Mavrodieva (2013). Social Media, Social Networks, and Personal Learning Networks in an Academic Setting. Национално издателство Аз-Буки, сп. Чуждоезиково обучение/Foreign Language Teaching, кн. 1. София.

Р А З Д Е Л Т Р Е Т И

Разширяване,
добросъседство,
асоцииране -
приоритетни ли са те
днес за ЕС?

PUBLIC OPINION AND EU ACCESSION - BASIC IN POLITICAL RHETORIC

Jovan Andonovski, PhD

Abstract

Even though the public support for the European Union (EU) and the process of accession of Republic of Macedonia (RM) into the EU has been a subject of public opinion research from the very beginning of this process, nevertheless this phenomenon has not been investigated thoroughly. The lack of specific and systematic analyses of public attitudes on the process of European integration in Macedonia results with numerous unanswered questions referring to the dynamics of the support for this process and its basic determinants. This fact is even more intriguing since analyses of public opinion in the candidate countries for EU membership can have three key implications for domestic policy: from the outcome for referendum for membership, through the impact of the European integration process on the domestic political debate and electoral rhetoric, up to the impact of the European integration process on the democratic consolidation in the post-communist context.¹ Therefore, this research intends to fill in this gap through preliminary analyses of the public support for the European integration process in Macedonia in the period 2004-2014. In this context, these analyses pursue two particular goals. The first one is to define the general trends of the public support for Macedonian membership in the EU and to de-construct its dynamics. The second goal is to define the most important determinants of the support for the process of European integration, i.e. to detect the key factors that affect the formation of public attitudes related to this issue.

Key words: EU, integration, Republic of Macedonia, public opinion, rhetoric

Introduction

This study detects a correlation between the dynamics of the support for EU membership and the development of the Macedonian EU accession process that

¹ Slomczynski, Kazimierz and Shabad, Goldie. Dynamics of support for European Integration in Postcommunist Poland. *European Journal of Political Research*. Vol. 42, 2003. p. 504.

is manifested in two indicative periods: the period from 2004 to 2009 as a period of consistent and particularly high levels of support; and the period from 2010 to 2014 as a period that marks an incremental fall of the public support for the European integration process.

On the other hand, the determinants of support have been analyzed through the prism of three factors of creation of public attitudes: rational-utilitarian, identity based and cues from political elites. Moreover, this study ascertains that the dynamics of the public support for EU integration in Macedonia is a result of an unequal but complementary influence of all three factors.

This study has been structured as follows: it begins with a brief chronological overview of the relations between RM and EU, followed by a discussion of the parameters influencing the creation of public opinion on the process of European integration and analyses of public opinion on the accession of Republic of Macedonia into the EU for the period from 2004 to 2014 so as to finish with several concluding remarks.

1. Republic of Macedonia and the process of EU Integration

The relations between Republic of Macedonia and the European Union as well as the dynamics of the process of integration and socialization of the Macedonian corpus of political, economic and social values with the European standards is based on a decades long process of establishment of parameters of communication and implementation of a strategy for conditionality. This trajectory of international and inter-institutional communication has been manifested through several important stages of institutionalization, progress and stagnation of the EU accession process. Thereby, these historical conjunctures have had serious impact on the dynamics of support of the public opinion in Macedonia vis a vis the process of European integration and the possible membership of Macedonia in the EU.

The development of the relations between the Republic of Macedonia and the European Union dates back to the first years of independence, when in 1992 Macedonia appointed its representative in the EU. Towards the end of 1995 this relationship became official with the establishment of diplomatic relations between the two parties and the opening of the diplomatic mission of RM to the EU. The established cooperation in 1996 became normatively framed by the signing of the „Cooperation Agreement“ and the „Transport Agreement between Republic of Macedonia and the European Communities“. The same year Macedonia was allowed access to the EU instrument for financial aid to the transition countries of Central and Eastern Europe (PHARE).

In 1999, with the establishment of the Stability Pact, a new era of cooperation between the EU and Macedonia started through the new European Commission pre-accession strategy for the countries of South East Europe (SEE) that has been mainly based on the previously determined framework for cooperation and accession established with the candidate countries from Central and Eastern Europe. This new approach towards integration of the SEE countries has been

inaugurated by the Stabilization and Association Process as framework for their closer cooperation with the EU and their promotion to potential candidates for membership. This cooperation has been normatively confirmed by the Stabilization and Association Agreement which was signed by Macedonia in 2001. The progress of the countries from the Stabilization and Association Process has been additionally framed with the adoption of the „Thessaloniki Agenda for the Western Balkans“ in 2003 by the European Council. This document additionally defined the framework and instruments for EU accession and at the same time significantly strengthened the credibility of the enlargement process by confirming the perspective for membership of the Western Balkans countries.

The period from 2004 to date is especially important for any analysis of public opinion on the European integration process of Macedonia for two main reasons. First, this particular period reflects the dynamics of the progress in the accession process, which in turn manifests itself in several specific time points that have a decisive influence on the distribution of public attitudes in the last ten years. On the other hand, this time frame coincides with a significant increase in the intensity of surveys analyzing the process of European integration and support for EU membership. In early 2004 the Government of Republic of Macedonia applied for membership in the EU in accordance with the already adopted parliamentary „Declaration on the submission of an application for membership of the Republic of Macedonia in the European Union“. Based on the evaluation of the responses to the questionnaire for the preparation of the European Commission`s opinion on the application for membership, the European Commission at the end of 2005 adopted a positive opinion on Macedonia`s application for membership and recommended Macedonia to receive status of a candidate country. The same recommendation was adopted by the European Council at its Brussels summit in December 2005, with which Macedonia officially became a candidate country for EU membership. This qualification is a key determinant of the qualitative leap in the relations between Macedonia and the EU. The candidate status has finally paved the path towards the various stages of the accession process and it further framed the policy of conditionality and significantly strengthened the membership prospects of Macedonia. In this context, the instrument „Accession partnership for the Republic of Macedonia“ has been established. It identifies specific priorities and benchmarks whose compliance conditions Macedonia`s progress in the accession process. Consequently, this new equilibrium in the interaction between these two actors will impose itself as a fundamental parameter in the dynamics of public support for the process of European integration in Macedonia.

The period from 2009 onwards marks another key historical milestone that will have a significant impact on the distribution of public attitudes toward Macedonia`s aspirations to join the EU. Based on the positive evaluation of the successfulness of the process of implementation of several key political criteria benchmarks set by the EU, the European Commission in 2009 gave a recommendation to start accession negotiations with Macedonia. However, this positive valuation of Macedonia`s progress in the accession process wouldn`t result in a concrete materialization of this recommendation. The unfavorable constellation of relations

and the impact of veto players inside the European Union over a period of five years resulted in a de facto blockade of the accession of Macedonia to the EU, which in turn ironically has been manifested through the prism of several successive recommendations of the European Commission to start accession negotiations that will be ignored by the European Council.

The negative effects of this deadlock of the Macedonian accession process will instigate new initiatives for stimulation of domestic reform. Thus, in 2012, in order to initiate reforms aimed at more intensive normative and structural alignment with European benchmarks, the European Commission promoted the High Level Accession Dialogue. At the same time, the High Level Accession Dialogue is the last instrument aimed at improving the quality of the accession process and maintaining the credibility of the enlargement policy.

2. Public opinion and the process of EU integration

There are several already affirmed and widely discussed models of voting behavior in political psychology. Hereby, the trends of support for the process of European integration and EU membership have been predominantly analyzed through the definition of the basic determinants of that support, i.e. the reasons why the individuals are supporting or opposing the process of European integration.

Most of the analyses of the public support for the European integration process of the new member states and the aspirant countries are based on at least three established theoretical frameworks that are widely used and that have been able to establish a significant degree of empirical validity in determining public support for EU membership in the already established EU member states. The first framework explains the support of the process of European integration through a utilitarian-economic prism, thus linking the process of opinion formation regarding European integration with the individual evaluation of the economic benefit of this process. The second framework refers to the importance of identity and values in the formation of attitudes on the process of European integration. Finally, the third theoretical concept highlights the influence of cues from domestic political actors on the formation of public opinion on EU membership and the integration process.

Generally speaking, the rationalist-utilitarian model is a rational choice model that uses a realist instrumental approach based on the calculation of interest as a key determinant in shaping individual attitudes. This approach starts from the assumption that people are rational actors who shape their behavior based on their own (usually material) interests. As rational beings, individuals make decisions based on their own calculation of costs and benefits that would arise from the effects of that decision. These costs and benefits can be of different nature, but when the decision-making process is concerned, the most important calculations are those of material interests. The application of this model in the context of European integration support starts from the assumption that individuals have created their own position on European integration based on their own

perceptions of the costs and benefits of this process.² Consequently, they support the process of European integration and the (possible) membership of their country in the EU because they have or because they anticipate adequate financial benefits from the process. On the other hand, those social groups that are perceived as economic losers from the process constitute the main eurosceptic driving force in society.

The utilitarian - economic prism is manifested through two levels of calculations: micro, i.e. egocentric level and macro, i.e. sociotropic level. The sociotropic concept points to the importance of the national and the overall macroeconomic picture as a determinant of the individuals' behavior. This means that individuals do not base their support for the process of European integration strictly on their personal experiences, but more on the general perception about the effect of the process of European integration on the economic output and the main economic parameters of the state, such as economic growth, average income and unemployment rate. If the state is perceived as an economic loser from the process of European integration, the support would be lower and vice versa. For example, certain studies show that relatively stronger support for European integration in some poorer countries is due to expectations that EU membership increases the material wealth of the country.³

On the other hand, the egoistic utilitarian framework binds the decision to support the process of European integration with personal experience.⁴ In other words, the individual supports this process if he/she has a personal economic (financial) benefit from its effects. Or, the higher the personal material benefits from the process of European integration are, the higher the probability that the individual will have a positive opinion about it. The intensity of support is conditioned by the social capital of the individual. Hence, a number of studies suggest a variation of support through demographic categories associated with the corresponding position of the individual in society. Thus, those individuals with higher levels of education, with good income and a higher position in the labor market, deal with the challenges of the European integration process much

² Gabel, Matthew, and Palmer, Harvey. Understanding variation in support for European integration. *European Journal of Political Research*, Vol. 27, 1995, p. 3-19; Anderson, Christopher J., and Reichert, Shawn. „Economic benefits and support for membership in the EU.: A cross-national analysis“. *Journal of Public Policy* Vol. 15 No. 3, 1996, p. 231-249.

³ Garry, John and Tilley, James. „Public support for integration in the newly enlarged EU“, in Marsh, Michael, Mikhaylov, Slava and Schmitt, Hermann (eds) „European elections after Eastern Enlargement“. Mannheim: CONNEX., 2007, p. 183-184; Ebru S. Canan-Sokullu, „Italian public opinion on Turkey's EU accession: utilitarian calculations, identitarian evaluations or perceived threats?“, *Perceptions*, Vol. 16, No. 1, 2011, p. 51.

⁴ Gabel, Matthew. „Economic integration and mass politics: market liberalization and public attitudes in the European Union“, *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 1998, p. 936-953; Gabel, Matthew, „Public support for European integration: An empirical test of five theories“, *Journal of Politics*, Vol. 60, No. 2, 1998, p. 333- 354; Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. „Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration?“. *Political Science & Politics*, Vol. 37, No. 3, 2004, p. 415-420

easier and hence appear to be its supporters. On the other hand, those individuals who are positioned lower in the labor market or are unemployed or have low education and low income tend to oppose the process of European integration.⁵

However, some studies of the determinants of support for EU membership in the candidate countries detect unequal manifestations of utilitarian behavior. Elgun and Tillman point at the inability of individuals from the candidate countries that are at the beginning of the accession process to create authoritative opinion (pro or against EU membership) based on economic calculations because of their lack of exposure to the effects of economic integration.⁶ In this context, the balanced or inverse support of the process of European integration in some candidate countries indicates the importance of the perception of future material benefits from the process of European integration despite the current economic situation at the micro and macro level.⁷

The theoretical concepts that call upon the role of identity based and value attributes in attitude formation criticize the views of the utilitarian approach on the material nature of preferences in regards to European integration support and claim that the public to a large extent takes decisions based on identity affiliation and group interests, whilst its actions are influenced by ideas and values that define the individual's worldview. These explanations are social-constructivist in their nature; taking into consideration that they start from the assumption that the behavior of individuals is conditioned by the social norms and cultural values of the group they belong to. Therefore, support for EU membership gets an alternative explanation which emphasizes the importance of national and social identities as its determinants. In this context, the support of the European integration process is explained through at least two perspectives: national identity and cultural threats.

A vast number of studies deal with the impact of national identity on the formation of public attitudes. Bearing in mind the cosmopolitan and supranational character of the process of European integration, it is often perceived as a direct

⁵ Ehin, Piret. „Determinants of public support for EU membership: Data from the Baltic countries“, *European Journal of Political Research* Vol. 40, 2001, p. 31-56; John, Garry and Tilley, James, „The macroeconomic factors conditioning the impact of identity on attitudes towards the EU,“ *European Union Politics*, Vol.10 No.3, p. 361-379.; Hakhverdian, Armen (et al.). „Euroscepticism and education: a longitudinal study of 12 EU member states, 1973-2010“. *European Union Politics*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 522-541; Vliegenthart, Rens, Schuck, Andreas. Boomgarden, Hajo G. and De Vreese, Claes. „News coverage and support for European integration, 1990 - 2006“, *International Journal of Public Opinion Research* Vol.20 No.4, 2008, p. 415-439.; McLaren, Lauren. „Explaining mass-level euroscepticism: identity, interests, and institutional distrust“. *Acta Politica* Vol.42 No.2-3, 2007, p. 233-251; Jones, Erik. and van der Bijl, Niels. „Public opinion and enlargement: A gravity approach“, *European Union Politics* Vol. 5 No.3, 2004, p. 331-351.

⁶ Elgün, Özlem and Tillman, Erik. „Exposure to European Union policies and support for membership in the candidate countries“ *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3, 2007, f-q.. 392-394.

⁷ Çarkoğlu, Ali and Cigdem, Kentmen. „Diagnosing trends and determinants in public support for Turkey's EU membership“ *South European Society & Politics*, Vol.16 No.3, 2011, f-q.. 365-379.; Tanasoiu, Cosmina and Colonescu, Constantin. „Determinants of support for European integration: The Case of Bulgaria“ *European Union Politics* Vol. 9 No.3, 2008, f-q.. 363-377.

threat to national identity and state sovereignty. Hence, it is assumed that there is a positive correlation between Eurosceptic attitudes and the sense of national belonging. But this relationship is not always straightforward. The degree of euro-scepticism largely depends on the exclusivity of identity affiliation. In other words, those individuals who have an inclusive identity, i.e. sense of belonging to a national identity, but also a sense of European or other regional identity appear to be greater supporters of EU membership compared to those individuals who declare an exclusive affiliation with a single (usually national) identity.⁸

This explication is closely related to another identity based variable which is assumed to influence public behavior, i.e. the perception of the process of European integration as a cultural threat. Namely, according to this explanation, people manifest their attachment to a particular social identity through belonging to a group of like-minded counterparts. They confirm that attachment by emphasizing the differences with other external groups to the extent that these differences are considered a direct threat to the wellbeing of their own group.

Given that the process of European integration means inevitable societal Europeanisation, enhancement of the multicultural nature of society and opening the domestic market and society to various external influences, EU membership is seen as a process of penetration of external values in the domestic cultural space and an attack on the cultural autonomy of their own group. Consequently, numerous studies indicate the correlation between public eurosceptic energy and appropriate anti-immigrant, xenophobic and generally speaking, hostile sentiments towards other cultures.⁹

On the other hand, there are also attempts to interpret support for the process of European integration through demographic variables that are usually considered as influential markers of identity affiliation, such as religiosity or ethnicity.¹⁰

⁸ Hooghe, Liesbet and Marks Gary. „Calculation, community and cues: public opinion on European integration“, *European Union Politics*, Vol. 6 No.4, 2005 p.437; John, Garry and Tilley, James, „The macroeconomic factors conditioning the impact of identity on attitudes towards the EU“, *European Union Politics*, Vol.10 No.3, p. 361-379; Carey, Sean. „Undivided loyalties: Is national identity an obstacle to European integration?“ *European Union Politics* Vol.3 No. 4, 2002, p. 387-413; Kaltenthaler, K. C. and Anderson, C. J. „Europeans and their money: explaining public support for the common European currency“, *European Journal of Political Research*, Vol. 40, 2001, p. 139-170; Stulhofer, Aleksandar. „Euroscepticism in Croatia: on the far side of rationality?“ in Ott, K. (ed.) „Croatian accession to the European union: the challenges of participation“, Zagreb: Institute of Public Finance, Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 141-161.

⁹ McLaren, Lauren. „Public support for the European Union: Cost/Benefit analysis or perceived cultural threat?“, *The Journal of Politics* Vol. 64 No. 2, 2002, p. 551-566. McLaren, Lauren. „Explaining mass-level Euroscepticism: identity, interests, and institutional distrust“, *Acta Politica* Vol.42 No.2-3, 2007, p. 233-251. De Vreese, Claes and Boomgarden, Hajo. „Projecting EU referendums: fear of immigration and support for European integration“, *European Union Politics* Vol. 6 No.1, 2005, p. 59-82; Boomgarden, H. G., Schuck, a. R. T., Elenbaas, M. and de Vreese, C. H. „Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support“, *European Union Politics* Vol.12 No.2, 2011, p. 241-266.

¹⁰ Boomgarden, Hajo. G. and André, Freire. „Religion and Euroscepticism: Direct, Indirect or No Effects?“ *West European Politics*, Vol. 32 No.6, 2009, p. 1240-1265.

Public opinion surveys in the post-communist countries of Central and Eastern Europe also point to the importance of values for the creation of public attitudes. In certain case studies they proved to be even more influential determinants of support for the process of European integration than the anticipated economic benefits.¹¹

Finally, identity and value connotations may occur as factors for increased support for the process of European integration. This correlation derives from the perception of the European Union as a normative community of values relating to liberal democracy and respect for human rights. Moreover, these values are seen as a marker of an adequate supranational, European identity. Thus, several studies that analyze the public support of European integration through the prism of support for EU enlargement, come to the conclusion that this support is higher among those individuals who have a sense of European identity and uphold the values that bind the European Union.¹²

The third line of explanation of the factors that influence the creation of public attitudes on the process of European integration emphasizes the power of cues from domestic political actors. This discourse is based on the findings of some general patterns of behavior analysis of public opinion which argue that citizens formulate their opinions about important social issues under strong influence from the political elites and political parties that they support.¹³ Because citizens do not have enough information and do not fully understand the complex and abstract international processes, they form their opinions through the adoption of already established positions on those issues by the political elites which represent them.

Hence, the more homogeneous the view of the political elites vis a vis a particular question, the greater will be the support for that issue by their supporters. Conversely, when the views of party elites within the party or within the party system are divergent, this situation will result in a fragmented public opinion. This model has also been widely applied in public opinion research on the process of European integration. These studies pinpoint the important role of political parties in the creation of public opinion on the European integration process.

Considering the complexity and the intricacy of the European integration process, citizens often are not able to develop an independent and objective picture of this phenomenon, so their opinion is based on the positions served by the political parties that they support. Consequently, the supporters of a certain

¹¹ For example see: Vetik, R., Nimmerfelt, G. and Taru, M. „Reactive identity versus EU integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 No.5, 2006, p. 1079-1102.; Rohrschneider, R. and Whitefeld, S. „Political parties, public opinion and European integration in post-Communist countries“, *European Union Politics*, Vol. 7 No.1, 2006, p. 141-160.

¹² Azrout, R., Van Spanje, J. and De Vreese, C. „When news matters: media effects on public support for European Union enlargement in 21 countries“, *Journal of Common Market Studies* Vol. 50 No. 5, 2012, p 691-708; Di Mauro, Danilo and Fraile, Marta. „Who wants more? Attitudes towards EU enlargement in time of crisis“ EUDO Spotlight, 2012.

¹³ Zaller, John. „The nature and origins of mass opinion“. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

political party create their support for the process of European integration following the party's positions on the matter.¹⁴ Moreover, these cues become even more powerful when there is a disagreement among the political elites about the support of European integration.¹⁵ Thus, the greater the consensus among political elites and political parties in a certain state on the support of EU membership, the higher will be the support of public opinion vis a vis this issue. On the other hand, the more political parties and political elites are divided on the issue, the greater will be the likelihood of citizens to develop a negative opinion about the process of European integration.

The use of these premises in the analysis of the support for the process of European integration results in divergent findings. While in the case of Western European countries we have more consistency, surveys of public attitudes in the post-communist countries of Central and Eastern Europe provide more heterogeneous results.

Finally, some studies have analyzed the relationship between the public support for the European integration process and the degree of satisfaction with and positive perception of the domestic political system. There is a presumption that citizens evaluate European integration through the prism of their domestic political environment which is correspondingly responsible for the implementation of this process. Therefore, if they have confidence in the political system, there is a high probability that they would have confidence in the process of European integration. This positive correlation in some cases appears to be valid, but in other cases it proves to be either irrelevant or reverse, i.e. the lack of confidence in the political system results in increased support for the process of European integration.

3. Analyses of public attitudes towards the Macedonian EU accession process in the period 2004-2014

General trends

Since the first half of the last decade when systematic research on public opinion about the process of European integration has started, the support for Macedonia's eventual membership in the European Union has always been significantly high. It has been characterized with a consistent trajectory and a logical and predictable transition of frequencies that proportionally follows the dynamics of Macedonia's progress in the accession process.

¹⁴ Steenbergen, M. R., Edwards, E. E. and de Vries, C. E. „Who's cueing whom?: Mass-Elite linkages and the future of European Integration“, *European Union Politics* Vol.8 No.1, 2007, f-q. 13-35. Steenbergen, Marco and Bradford S. Jones „Modeling multilevel data structures“, *American Journal of Political Science* Vol. 46, 2002, f-q. 218-37; Anderson, Christopher J. „When in doubt use proxies: attitudes toward domestic politics and support for European integration“, *Comparative Political Studies* Vol.31 No.5, 1998, f-q. 569-601.

¹⁵ Steenbergen, Marco and David J. Scott „Contesting Europe? The Saliency of European Integration as a Party Issue“, in Gary Marks and Marco Steenbergen (eds.) „European Integration and Political Conflict“. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, f-q. 165-192.

If we take a look at the distribution of attitudes for support of the process of European integration in the last decade, we will notice an evident presence of two general tendencies. The first tendency is manifested in the period 2004-2009. In these first five years the support of the process is characterized by extremely high rates of positive perception. Hereby, it is evident that there is a clear consistency of these trends of high support across all time intervals and almost without any significant percentage discrepancies. On the other hand, over the last five years (as of 2009) there is an obvious change in the levels of support which tend to go downwards. The enormous support characteristic of the previous period, as of 2009 slowly and continuously started to fall. This declining trend is somewhat depreciated by the (still) relatively high percentage of distribution of positive attitudes, but it still should not be ignored especially if analyzed in comparison to the previous reference points that have been extremely high. The validity of this argument can hardly be doubted, since these trends are visible through all available datasets of public opinion on the process of European integration in Macedonia.

4. Determinants of support for the European integration process

As previously explained, the factors affecting public support for the process of European integration can be grouped into three general categories: utilitarian, identity-based and cues from political elites. In this context, the Macedonian case is interesting insofar as the analysis of the determinants of support for the process of European integration points to a correlation between the dynamics of support and all three explanatory models. Despite some differences in the intensity of their impact, the Macedonian case detects valid complementarity of the three groups of factors in explaining the trends of support for European integration.

Previous comparative studies of Western, Central and Eastern Europe have confirmed the importance of the rationalist-utilitarian model in explaining support for the European integration process. The Macedonian case is no exception since the economic interest of the public in determining the support for EU membership appears to be a major factor for the high levels of support. Economic factors are dominant in the explanation of the decision to support Macedonia's membership in the EU. Out of the 80% of the general population that supports Macedonia's future membership in the EU, a majority of public attitudes suggest that economic parameters are determinants of their decision to support the membership perspective. Thus, 29% of respondents identify improvement in living standards as the main reason for their support of EU membership, while further 26% associate their support with a decrease in unemployment. If we look at the other antipode, i.e. the decision against EU membership, we have again the dominant position of economic factors. Consequently, out of the 14% of the general population that oppose Macedonia's membership in the EU, one third base their decision on their own perception of the expected deterioration in living standards as a result of EU membership, and a further 13% do not support the process because they are afraid that EU membership will jeopardize the Macedonian economy.

The data confirms the validity of the material interests as a determinant of the support for the process of European integration in Macedonia. In the Macedonian case it is evident that the support is much more manifested through sociotropic rather than through egoistic calculation of costs and benefits of future EU membership. When analyzing the distribution of positive attitudes vis a vis EU membership through the demographic categories of education and occupation, we see that in the Macedonian case there is no corresponding variation of support. Rather, it is consistent across all demographic categories, with almost no fluctuations in the support among those respondents with relatively high or low social capital. This validates the argument that the support for the European integration process in Macedonia is not based on current economic effects of the European integration process, but on the anticipation of future economic benefits from that process. It is to a large extent a function of a process of internalization of the perception of the EU as a club of rich and developed countries, and much less a result of a perception of current benefits from the accession process.

However, despite the high degree of explanatory power of the rationalist-utilitarian model when it comes to the long-term determinants of support for the process of European integration, this model cannot fully explain the decline of support in the last 5 years, even though the influence of the material and economic interests have proved to be consistent throughout the entire period of observation, including the period of the declining support for EU membership. Hence, the trend of support for Macedonia's membership in the EU in the last five years is more a result of the impact of identity based factors and value parameters.

Namely, as previously mentioned, the downward trend of support for EU membership is a reflection of the blockade of Macedonia's progress in the accession process. The primary reason for this slowdown is the name dispute between Macedonia and Greece, whose resolution was imposed by Greece (that took the role of a veto actor) as a condition to deblock the accession process. Moreover, this issue touches deeply upon very sensitive issues of identity and statehood and democratic values in Macedonia that substantially affect the public perceptions on EU's conditionality policy that arises from this dispute. However, the downward trend of the public support for Macedonia's membership in the EU is to a much lesser extent a result of an emergence of an authentic Eurosceptic energy, but it is rather a more complementary response to the consequences arising from the name dispute. Thus, one of the most important identity factors that determine the level of support in a number of European countries, the distribution of exclusive and inclusive identity, in the Macedonian case has an extremely marginal role.

The results indicate that in Macedonia a large majority of the citizens manifest exclusive identity. Despite that, this distribution of attitudes does not have a negative impact on the degree of support for EU membership since 76% of the respondents that manifest exclusive identity at the same time support the Macedonian membership in the EU. Hereby, only 13% of the opponents of Macedonia's membership in the EU have based its position on the fear of loss of national identity.

However, the impact of identity issue becomes much more obvious if we insert the effects of the name dispute. Thus, if conditioned with changing of the constitutional name of the state, the support for Macedonia's membership in the EU falls to only 26%. On the other hand, additional 63% support Macedonia's EU membership however without any concessions in regards to the constitutional name. The role of the identity based issues in the support for EU membership becomes even more indicative if analyzed through the prism of one of the key demographic markers of identity i.e. ethnicity.

The name dispute has been incrementally disrupting the interethnic cohesion on the prospects for Macedonia's membership in the EU. Namely, in the last few years there has been a significant gap and increased discrepancies in the support for EU membership between the ethnic Macedonians and ethnic Albanians in Macedonia. Thus, in the first half of 2014, only about 6% of ethnic Macedonians support the idea of Macedonia to join the EU with a changed name, compared to 75% of ethnic Albanians for whom EU membership has priority over the name. Conversely, when it comes to Macedonia's EU membership under its constitutional name, this idea is supported by 78% of the ethnic Macedonians versus 13% of ethnic Albanians. Moreover, as it is seen from the data, with relative oscillations in 2014, this ethnic gap in support for European integration has been significantly increased in the last four years.

However, these data ultimately do not imply the existence of identity induced negative odium towards the process of European integration per se. If the name issue is extracted from the equation, than the cumulative percentages of support for Macedonia's membership in the EU in both ethnic communities are approaching the barrier of 90%. If we add the degree of how personally important the Macedonian EU integration is to the respondents, which currently exceeds 80%, then ultimately it can be concluded that the opposition to EU integration in Macedonia is minimal.

Finally, the Macedonian example is interesting also in terms of measuring the impact of cues from political elites and political parties on the public perception of the European integration process. The Macedonian case seems to resonate very well with the basic assumption of this model that the strong support of public opinion for the process of European integration depends on the degree of consensus among the political elites on EU membership. If one looks at the party system in Macedonia, it can be noticed that there are no openly Eurosceptic parties. This deficit of organized political and social elites that promote Eurosceptic agendas undoubtedly reflects the strong support for Macedonia's membership in the EU even though the process is in a deadlock. When virtually there is no relevant political party or civic association that openly opposes the accession process and eventual EU membership and when there is a clear lack of Eurosceptic opinion makers, the likelihood of development of Eurosceptic energy is very small.

However, the fact that in Macedonia there are no divergent party views on the general interest for EU membership, does not mean that there is no conflict between the political elites about the management of the accession process and

the degree of priority of the process of European integration in the government's agenda. Consequently, in recent years there is an evident cleavage between political elites (primarily between the two major political parties) about the government's commitment to the process of European integration.

Conclusion and future perspectives

The Macedonian public opinion on the process of European integration in the last 10 years has been characterized with particularly high support for Macedonia's membership in the EU. In spite of the downwards trend in the last 5 years, the positive attitude of the public towards this issue is still rather high, whereby the number of opponents to the process of European integration is quite small. The findings of this study show that the dynamics of the support for Macedonia's membership in the EU are influenced by the development, the velocity and the successfulness of the accession process.

The trends of particularly high support correspond to the time intervals of the greatest achievements in the accession process, while the fall of the support for EU membership is a reflection of the stagnation of the EU integration agenda in Macedonia. These dynamics of public attitudes have been analyzed through the prism of three factors of public opinion formation that appear to be key determinants of the support of the European integration process in Macedonia: utilitarian, identity based and cues from political elites.

The high support of EU membership is mostly a consequence of the utilitarian calculations of costs and benefits. The Macedonian public perceives the European integration process through the utilitarian-economic lenses. Public attitudes in regards to this issue are conceived primarily through the prism of material benefits that result from the EU integration process. However, the findings of this study show a much higher relevance of sociotropic over individual aspects of public attitude formation.

Taking into consideration the lack of information within the public on the characteristics and implications of the European integration process, as well as the poor exposure to supranational economic pressures that arise from the integration process, the probability for individuals to base their support for EU membership on their personal experience is much lower. On the contrary, the findings of this study reveal the sociotropic nature of the Macedonian public opinion, since the high support for EU membership has been based on calculations of and believes in the expected future material benefits from the process of EU integration. Consequently, for most citizens, EU membership means realization of the hopes for better standard of living and achievement of the stereotypical picture of the EU as a club of rich and highly developed countries.

In addition, the high support and the lack of significant Eurosceptic energy to a certain extent is a result of the social and political consensus on the importance of the accession process and EU membership. Cues from political elites have been confirmed as a factor of high support for the EU integration process. It is

additionally strengthened by the lack of a genuine public debate regarding the long-term implications of the integration process.

On the other hand, the findings of this study show that identity based factors play a crucial role in the explanation of the gradual downfall of the support for EU membership in the last five years. As we have previously confirmed, this downward trend is a direct consequence of the name dispute that at the same time is the main reason for the deadlock of the accession process. The analyses of the public attitudes shows that this dispute has a great symbolic value for the ethnic Macedonians, since it implies a sense of identity and cultural threat and, as such, it increasingly determines the manner of public opinion formation on the process of European integration. In addition, this relation between the name dispute and the accession process causes cleavages along ethnic lines. While ethnic Macedonians prioritize identity cohesion with the preference not to change the name of the country even with the risk of a blockade of the accession process, in the ethnic Albanian camp this problem does not affect the support for EU membership.

These conjunctures of the accession process have at least two implications for the near future. The longer the waiting period for accession lasts, the bigger the probability that the support for that process will continue to decrease. If the deadlock of the accession process in Macedonia continues on a mid or long term basis, we can realistically expect the support for this process to go further down.

This tendency may have even more serious implications on the interethnic cohesion in Macedonia, since there is a high possibility that in such conditions the ethnic divisions could grow. On the other hand, as previously argued, the name dispute is not manifested as a significant generator of Eurosceptic energy. If we remove the dispute as an intervening variable, then the support for Macedonia's membership in the EU reaches the 90% mark without any significant discrepancies along ethnic lines. This eventually proves that in Macedonia the myth of the attractive power of the European Union didn't lose its potency and that EU membership remains a priority for the Macedonian public.

References:

- Anderson, Christopher J. (1998) When in doubt use proxies: attitudes toward domestic politics and support for European integration, *Comparative Political Studies* Vol.31 No.5, p.569-601
- Anderson, Christopher J., and Reichert, Shawn. (1996) Economic benefits and support for membership in the E.U.:A cross-national analysis, *Journal of Public Policy* Vol. 15 No.3, p. 231-49
- Azrout, R., Van Spanje, J. and De Vreese, C. (2012) When news matters: media effects on public support for European Union enlargement in 21 countries, *Journal of Common Market Studies* Vol. 50 No. 5, p.691-708
- Boomgaarden, H. G., Schuck, a. R. T., Elenbaas, M. and de Vreese, C. H. (2011) Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support, *European Union Politics* Vol.12 No.2, p.241-266

- Boomgaarden, Hajo. G. and André, Freire. (2009) Religion and Euroscepticism: Direct, indirect or no effects?, *West European Politics*, Vol. 32 No.6, p.1240-1265
- Carey, Sean. (2002) Undivided loyalties: Is national identity an obstacle to European integration?, *European Union Politics* Vol.3 No. 4, p.387-413
- Çarkoğlu, Ali and Cigdem, Kentmen. (2011) Diagnosing trends and determinants in public support for Turkey's EU membership, *South European Society & Politics*, Vol.16 No.3, p.365-379
- Christin, Thomas. (2005) Economic and political basis of attitudes towards the EU in Central and East European countries in the 1990s, *European Union Politics* Vol. 6 No. 1, p.29-57
- De Vreese, Claes and Boomgaarden, Hajo. (2005) Projecting EU referendums: fear of immigration and support for European integration, *European Union Politics* Vol. 6 No.1, p.59-82
- Di Mauro, Danilo and Fraile, Marta. (2012) Who wants more? Attitudes towards EU enlargement in time of crisis, *EUDO Spotlight*, available on <http://www.eui.eu/projects/eudo/documents/2012/spotlight4.pdf>
- Ebru Ş. Canan-Sokullu (2011) Italian public opinion on Turkey's EU accession: utilitarian calculations, identitarian evaluations or perceived threats?, *Perceptions*, Vol. 16, No. 1, p.47-70
- Ehin, Piret. (2001) Determinants of public support for EU membership: Data from the Baltic countries, *European Journal of Political Research* Vol. 40, p.31-56
- Elgün, Özlem and Tillman, Erik. (2007) Exposure to European Union policies and support for membership in the candidate countries, *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3, p.391-400
- Fölsz, Attila and Tóka, Gábor Guerra, S. (2013) Determinants of support for EU membership in Hungary in: Rohrschneider, R., and S. Whitefeld. (eds.) „Public opinion, party competition, and the European Union in post-communist Europe“ New York: Palgrave Macmillan, p.145-164
- Gabel, Matthew, (1998) Public support for European integration: An empirical test of five theories, *Journal of Politics*, Vol. 60, No. 2, p.333-354
- Gabel, Matthew and Harvey Palmer. (1995) Understanding variation in support for European integration, *European Journal of Political Research*, Vol. 27, p.3-19
- Gabel, Matthew. (1998) Economic integration and mass politics: market liberalization and public attitudes in the European Union, *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No.3, p.936-953
- Gallup Balkan Monitor. Summary of Findings 2010, 2010, available on: http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf
- Garry, John and Tilley, James. (2007) Public support for integration in the newly enlarged EU, in Marsh, Michael, Mikhaylov, Slava and Schmitt, Hermann (eds) „European elections after eastern enlargement“. Mannheim: CONNEX, p.181-203
- Guerra, Simona. (2012) Does familiarity breeds contempt? Determinants of public support for European integration and opposition to it before and after accession, *Journal of Common Market Studies* Vol. 51 No.1, p.38-50
- Hakhverdian, Armen (et al.). (2013) Euroscepticism and education: a longitudinal study of 12 EU member states, 1973-2010. *European Union Politics*, Vol. 14, No. 4, p.522-541
- Hooghe, Liesbet and Marks Gary. (2005) Calculation, community and cues: public opinion on European integration, *European Union Politics*, Vol. 6 No.4, p.419-443

- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. (2004) Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration?, *Political Science & Politics*, Vol. 37, No. 3, p.415-420
- International Republican Institute, Survey of Macedonian public opinion, May and September 2014
- John, Garry and Tilley, James (2004) The macroeconomic factors conditioning the impact of identity on attitudes towards the EU, *European Union Politics*, Vol.10 No.3, p.361-379
- Jones, Erik. and van der Bijl, Niels (2004) Public opinion and enlargement: A gravity approach, *European Union Politics* Vol. 5 No.3, p.331-351
- Kaltenthaler, K.C. and Anderson, C.J. (2001) Europeans and their money: explaining public support for the common European currency, *European Journal of Political Research*, Vol. 40, p.139-170
- McLaren, Lauren. (2007) Explaining mass-level euroscepticism: identity, interests, and institutional distrust, *Acta Politica* Vol.42 No.2-3, p.233-251
- McLaren, Lauren. (2002) Public support for the European Union: Cost/ Benefit analysis or perceived cultural threat?, *The Journal of Politics* Vol. 64 No. 2, p.551-566
- Rohrschneider, R. and Whitefeld, S. (2006) Political parties, public opinion and European integration in post-Communist countries, *European Union Politics*, Vol. 7 No.1, p.141-160
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2000) The political basis of support for European integration, *European Union Politics* Vol. 1 No. 2, p.147-171
- Slomczynski, Kazimierz and Shabad, Goldie (2003) Dynamics of support for European integration in post-communist Poland, *European Journal of Political Research*, vol. 42 No. 4, p.503-539
- Standard Eurobarometer 6p.67-82, 2007-2014, reports are available on: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm
- Steenbergen, Marco, Edwards, Erica and de Vries, Catherine (2007) Who's cueing whom?: Mass-Elite linkages and the future of European Integration, *European Union Politics* Vol.8 No.1, p.13-35
- Steenbergen, Marco and Bradford S. Jones (2002) Modeling multilevel data structures, *American Journal of Political Science* Vol. 46, p.218-37
- Steenbergen, Marco and David J. Scott (2004) Contesting Europe? The salience of European integration as a party issue, in Gary Marks and Marco Steenbergen (eds) „European integration and political conflict“. Cambridge: Cambridge University Press, p.165-192
- Štulhofer, Aleksandar (2006) Euroscepticism in Croatia: on the far side of rationality? in Ott, K. (ed.) „Croatian accession to the European union: the challenges of participation“, Zagreb: Institute of Public Finance, Friedrich Ebert Stiftung, p.141-161
- Tanasoiu, Cosmina and Colonescu, Constantin (2008) Determinants of support for European integration: The Case of Bulgaria, *European Union Politics* Vol. 9 No.3, p.363-377
- Vetik, R. (2003) Elite vs People ? Eurosceptic public opinion in Estonia, *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 16 No. 2, p.257-272.
- Vetik, R., Nimmerfelt, G. and Taru, M. (2006) Reactive identity versus EU integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 No.5, p.1079-1102
- Vliegenthart, Rens, Schuck, Andreas. Boomgarden, Hajo and De Vreese, Claes (2008) News coverage and support for European integration, 1990 - 2006, *International Journal of Public Opinion Research* Vol.20 No.4, p.415-439

Zaller, John (1992) *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press

Klekovski, Saso (2014) *The name dispute 2013: Public attitudes* - Macedonian Center for International Cooperation/Institute for Democracy „Societas civilis-Skopje IDSCS

Klekovski, Saso (2011) *The name dispute 2013: Public attitudes in Macedonia* - Macedonian Center for International Cooperation/ Institute for Democracy „Societas civilis-Skopje IDSCS

THE EU ENLARGEMENT POLICY IN THE POLISH POLITICAL DISCOURSE AFTER 2004

Magdalena Góra and Natasza Styczyńska

Institute of the European Studies, Jagiellonian University, Kraków, Poland

Introduction¹

EU enlargement is a unique EU policy. On the one hand, it is a part of the EU's external relations and, as frequently argued, one of the most successful elements of the European foreign policy². This specifically holds true for the EU's enlargement eastwards in the last decade bringing peace, prosperity and stability to the historically turbulent region. On the other hand, the EU enlargement is transforming the EU itself widening its geographical scope as well as enforcing internal reform in order to enhance institutional capacity of the EU.

As the literature shows, the previous waves of EU enlargement have been widely debated in the EU member states, specifically the biggest of the waves - eastwards. The research literature covered selected countries and their attitudes toward enlargement³. The questions of what are the justifications given for the enlargement and what was the balance between rational and constructivist explanation, were broadly discussed⁴. Recently, a new wave of research on member states' positions toward enlargement has been presented, focusing on such phenomena as nationalization of discourse and the positions of member states on enlargement⁵.

¹ This paper was prepared based on data from the research project Democratic control and legitimization in European Foreign Policy. The case study of EU Enlargement Policy and European Neighborhood Policy (no 2012/05/D/HS5/01549) financed by the National Science Centre, Poland and conducted at the Institute of European Studies, Jagiellonian University.

² Schimmelfennig F., Scholtz H., „EU Democracy Promotion in the European Neighborhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange“, in: *European Union Politics*, 9(2) 2008: 187-215, p. 188.

³ Hyde-Price, Adrian, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester: Manchester University Press, 2000; Sjursen, Helene (2012), 'A certain Sense of Europe? Defining the EU through enlargement', in: *European Societies*, 14(4): 502-521.

⁴ Sjursen, Helene (ed.) (2006), *Questioning Enlargement. Europe in search of identity*. New York, London: Routledge; Schimmelfennig, Frank (2003), *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁵ Hillion, Christopher, 'The Creeping Nationalization of the EU Enlargement Policy'. SIEPS Report, 2010:6.

Moreover, the literature stresses differences between the mass and elite levels as regards to support for enlargement⁶. Neo-functionalists in the 1950s and 1960s emphasized the role of the elites in building the European polity, proposing the idea of 'permissive consensus' toward European integration⁷. Since the 1990s, scholars have been observing the emergence of a new phenomenon, for which the term 'constraining dissensus' was coined: the growing discrepancy between the elites and masses in assessing the process of European integration⁸. This discrepancy is especially visible in the analysis of attitudes toward enlargement⁹.

The main aim of the article is to discuss the opinions on enlargement in Poland after 2004. Polish public opinion and the elites expressed very high level of support for Polish membership in the EU and after 2004 a high level of positive evaluations of the membership. From the very first years in the block the opinions on enlargement expressed by Polish elites have varied depending on which countries were concerned as well as how they were defining the EU. In order to present attitudes toward enlargement the article goes as follows. Firstly will be discussed the general characteristics of the Polish political discourse on European integration. In the second part will be analyzed the opinions on further EU enlargement in the period 2004-2014 in two sets of data. The analysis of the programmes of the political parties will be presented as regards the position of Polish political parties regarding enlargement. This will be complemented with an analysis of the opinions on enlargement of Polish Members of the European Parliament (MEP) as expressed in 6th and 7th term in office of the European Parliament (EP).

The EU integration in Polish political discourse

Since the 1990's the prospect of EU accession and the ongoing negotiations and adaptations to EU laws and norms were constantly influencing the public debate in Poland, as well as the discourse of political parties. As a result of these debates the European matters needed implementation into party manifestos and political programmes. The European issue was used by political parties to construct their political identity. It was visible especially in the case of parties that had similar political programmes, in which case a particular stance on Europe could establish a characteristic label of a party¹⁰. Researching the official documents of political parties, we may assess what kinds of issues are important for the party and which are intentionally pushed aside. Political parties are likely to appropriate some issues

⁶ Góra Magdalena (2015), „Contesting EU enlargement. Views from the European Parliament after 2004“, in: *Playing Second Fiddle?*, Hans-Ake Persson, Bo Petersson, Cecilie Stokholm Banke (eds), Universus Academic Press.

⁷ cf. Hooghe, Liesbet, Gary Marks (2009), 'A Post-functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science* 39(1): 1-23.

⁸ Ibid.

⁹ Adam, Silke, (2007), 'Domestic Adaptations of Europe: A Comparative Study of The Debates on EU Enlargement and a Common Constitution in the German and French Quality Press', in: *International Journal of Public Opinion Research* 19(4): 409-433.

¹⁰ Paczeński, Anna (2014) *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, pp.91

that are present in the public discourse, thanks to which each party can „occupy“ a part of the discourse and grant itself a label¹¹. The way in which political parties assess European integration and the future shape of the EU allows them to use labels, opting for more or less European integration. The Eurosceptic rhetoric is visible in political discourse and one of the contested areas is the future enlargement of the EU. Adversaries of the future enlargement often base their attitudes on cultural and identity issues, but also point out the enlargement fatigue of the EU. Anti-European arguments include the democratic deficit of the EU and issues of the distribution of funds among the member states, but also the matters of deeper integration and further enlargement of the EU¹².

Importantly, Polish society has always been rather pro-European; for evidence we may look to the outcomes of the accession referendum (77.45% Poles voted in favour of joining the EU), but also to the results of the public opinion survey where 89% of respondents declared support towards European Union¹³. Due to the public support towards the European Union, the anti-European arguments are supported only by the lesser part of society.

Also, Polish political discourse is somehow determined by the fact that Poland lacks a clear and visible right - left divide, most of the parties occupy the centre-right part of the political spectrum, and their positions are shaped accordingly. This may be the ground underlying the importance of the identity issue which has been debated since the enlargement - on the one hand, Poles declare themselves to be part of the European family, on the other however one still may observe the lack of feeling of belonging and a clear „us“ vs. „them“ divide. The way certain political parties perceive further integration (more or less cooperation) is also influencing the discourse on the future enlargement, including the more (and less) welcome candidate states, importance of the Eastern dimension, but also the „Europeanness“ and democratic nature of candidate and neighbourhood countries, costs of the process and security issues.

EU enlargement in Polish political parties programmes

Analysing the various party manifestos allows us to draw conclusions on the official party positions on European issues, as these documents are the universal channel of communication between political party and potential voters. Manifestos issued by the main Polish political parties have been examined, looking at the opinions on further EU enlargement.

First of all it needs to be stressed that the issue of further EU enlargement is not very visible in the official documents of Polish political parties, hence the problems

¹¹ Cześniak, Mikołaj (2011) 'Zawartość programów wyborczych polskich partii politycznych – zastosowanie metody MRG do ilościowej analizy treści', in: I. Słodkowska and M. Dołbakowska (ed.) *Wybory 2007. Partie i ich programy*, Warszawa, ISP PAN, pp.12.

¹² Styczńska, Natasza (2015), 'Does Europe Matter at All? European Issues in the Discourse of Polish Political Parties', in: Rouet, G. (ed.) *European Citizenship and Integration 7 and 10 years after enlargement*, l'Harmattan (forthcoming).

¹³ CBOS (2014) 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Komunikat z badań nr 52/2014.

of further integration are not often debated. Although there are exceptions, such as the issue of European aspirations of Ukraine, which are discussed in the context of Polish foreign policy and the national interests including the postulate of Poland being more active in the Central and Eastern European region.

The anti-European arguments that could be observed during the 2003 accession referendum campaign have lost their validity and vanished with time. The rhetoric and arguments have likewise changed. The anti-European political parties accepted the accession but did not stop to criticize the very idea of the European Union or the way the EU is currently functioning, including the idea of deeper and wider integration. Although the main Eurosceptic arguments have disappeared together with the declining support for the Self-Defence (*Samoobrona*) and League of Polish Families (*Liga Polskich Rodzin*) parties, the main anti-European arguments have returned with the appearance of the Congress of the New Right (*Kongres Nowej Prawicy*) in the 2014 EP campaign.

On the Polish political arena and in the Polish Parliament we may speak about four major party players: the ruling Civic Platform, coalition partner - the Polish Peasants' Party and opposition Law and Justice and Democratic Left Alliance parties.

Law and Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*) is a key player on the Polish political arena and, since 2007, the main opposition party. Founded in 2001, it emphasized the need to secure Polish national interests during the accession negotiations, but also stressed the Christian roots of Europe and the importance of including this reference in the future constitutional treaty¹⁴. The Party is critical of the current shape and functioning of the European Union whilst at the same time having a very pragmatic approach and understanding the EU as a source of economic profits. The Party is negative towards the possible EU influence on domestic affairs, but (especially since the Russian-Georgian conflict) is supporting common policy in areas such as defence, security and foreign affairs as well as European aspirations of the Eastern Partnership countries. Support towards European aspiration of Ukraine is visible in the programmes of the Law and Justice party. The Party declare that, after it will take power, the „eastern dimension“ of the Polish foreign policy should be strengthened, in order to reinforce the role of Poland as a proponent of stronger ties between Eastern Europe and the West¹⁵. It is noted that the Party is supportive of the possible EU enlargement towards Eastern Europe¹⁶, but the document does not refer to any other candidate or potential candidate states. According to the manifesto of the Law and Justice party, strengthening relations with Ukraine will allow Poland to become a more powerful player in the region¹⁷, and this is why, no matter how the international situation will changed, the prospect of the EU membership for

¹⁴ PiS (2003), Program wyborczy.

¹⁵ PiS (2005), Program wyborczy „V Rzeczpospolita - Sprawiedliwość dla Wszystkich”, pp.46-47.

¹⁶ Ibidem, pp.53.

¹⁷ PiS (2011), Program „Polska Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna”, pp.24.

Ukraine will remain as a part of the Law and Justice political agenda¹⁸. Although limited scope of further integration is acceptable, no deeper integration is needed. „Law and Justice“ claims to support only these EU initiatives that are in the Polish national interest¹⁹. Deeper political integration is not one of them. According to the party programme, the European Union should be based on the European civilisation that has great Greek-Roman-Christian roots²⁰. Also during the term of President Lech Kaczyński (2005-2010), possible closer cooperation between EU and Eastern European countries was discussed, including the so-called ‘Jagiellonian policy’ that declared a need for Poland to play the role of a leader in the region and to establish a military and political coalition of post-communist East-Central European states that will allow them to prevent Russian domination in the region.

Even though foreign policy was not a significant topic in the programmes prepared for the presidential elections, during the 2015 campaign the Ukraine issue was mentioned by both President Komorowski and his contra-candidate Andrzej Duda from Law and Justice. The latter called for a „stronger Polish presence in international negotiations on Ukraine’s future and policy towards Russia, and indicated that he would consider providing military aid to Ukraine within the framework of the NATO alliance“²¹.

Civic Platform (*Platforma Obywatelska*) was established as an association in 2011 under the leadership of Andrzej Olechowski, Maciej Płażyński and Donald Tusk. Since 2007 it is the largest party in the Polish Parliament, serving also as a major coalition partner in Poland’s government. Its leader, Donald Tusk, who from 2007 to 2014 served as Prime Minister, was appointed President of the European Council. In the European Parliament, Civic Platform is a member of the European People’s Party (EPP) and the party stance on the future enlargement corresponds with the official position of EPP, which means that the party is in favour of deeper integration as well as future enlargements of the EU. Civic Platform documents mention rather the Eastern dimension of the EU’s future expansion than the European integration of the Western Balkan states or Turkey. In 2011, the Party’s programme declared a need for Poland to be a leader in the Eastern Partnership programmes, as well as a constant supporter towards the „European ambitions“ of Ukraine, Moldova and the South Caucasus countries (PO 2011:98). Since the Polish Parliament elections in 2011, the programme of the party has become more and more fuzzy, and Civic Platform has become a „catch all“ party, including a whole range of arguments but not devoting much time to the future enlargement of the EU.

The Democratic Left Alliance (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*), founded in 1991 as an alliance of centre-left parties is currently the third largest opposition party in the Polish Parliament. Many of the Democratic Left Alliance politicians were active

¹⁸ Ibidem, pp. 224.

¹⁹ PiS (2014) Program PiS 2014, pp.157.

²⁰ Ibidem, pp. 159.

²¹ Szczerbiak, A. (2015), What does Andrzej Duda’s victory mean for Europe?

politicians during the communist regime of the People's Republic of Poland, but the party declares itself to be social-democratic, and according to this belongs to the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament. The party was a coalition partner in the years 2001-2005 when the negotiations with the European Union were concluded and the accession treaty was signed; this is why Democratic Left Alliance is considered the most pro-European political party in Poland, supporting the idea of more solidarity in the EU as well as deeper integration of the member states. The party is supporting further integration and is declaring that more efforts towards the Eastern Partnership countries are needed, because of their cultural proximity to the EU²². During the 2009 European Parliament elections the party was campaigning under the shared programme designed by the Party of European Socialists, they claimed that more integration is needed as well as good cooperation with the neighbouring countries.

The Polish Peasants' Party (*Polskie Stronnictwo Ludowe*) has undergone an interesting evolution; the party could be considered as Eurosceptic only during the time before accession when it was uncertain if the negotiated accession conditions would be good enough for the Polish farmers that the Party represents. Nowadays, still focused on the domestic issues and problems of the Polish farmers, the Party is a member of the European People's Party and follows the main directions of the EPP group. In 2014, the Party issued a document entitled „Polish Priorities of the European Policy of Polish Peasants' Party“ that did not include a single paragraph on the enlargement issues, but claimed that the European Union should remain based on Christian values²³.

There is one more political party in the Polish Parliament since 2011; Palikot Movement (*Ruch Palikota*) was established by the Polish businessman and politician Janusz Palikot in 2011 and gained 10.02% of votes in the parliamentary elections the same year. The Party has changed the name to Your Movement (*Twój Ruch*) and declares itself to be left-liberal and pro-European. In the programme prepared for the 2014 European parliamentary elections, the Party supported deeper European integration, leading to a federal European Union²⁴. Although the Party is dedicating parts of the programme to European issues, underlining the need to strengthen political and economic integration, future enlargement is not directly discussed, still we may assume that Your Movement is in favor of the possible widening of the EU.

Polish MEPs on the EU Enlargement 2004-2014

This part of the article is based on an analysis of the interventions of the Polish MEPs in selected parliamentary debates on enlargement in the EP 2004-2014, in 6th and 7th terms in office. The arguments on enlargement as expressed by the elites in the last decades can be divided into utility-based arguments and

²² SLD (2011) Program wyborczy SLD „Jutro bez obaw“, pp.80-81

²³ PSL (2014) Polskie priorytety europejskiej polityki PSL

²⁴ Twój Ruch (2014), Plan Zmian 2014-2020. Program Twojego Ruchu 2014

value-based arguments respectively referring to the logic of consequentiality and logic of appropriateness²⁵. Specifically, the discourse on recent EU enlargement eastwards to the EU Central and Eastern European countries was dominated by the value-based arguments referring to the belonging of these countries to Europe and its culture, a 'return home' as some called the process. On the contrary, the current debate on Turkey is mostly dominated by the utility-based arguments about the strategic or economic importance of Turkey for the EU²⁶. Also as previous studies on the debates on enlargement in the EP showed, apart from the political, economic and security arguments also those referring to culture, religion and identity are crucial in justifying the enlargement²⁷.

Analysis of Polish MEPs interventions on enlargement confirms the findings presented in the previous part of the article. The main interest - mostly strategically motivated - Polish MEPs express regards Ukrainian prospects for membership. It is especially important because Ukraine since 2004 is covered by the European Neighborhood Policy and its membership in the EU was then only a distant possibility. One of the Civic Platform's representatives noted on the occasion of opening negotiations with Turkey: „The opening of negotiations with Turkey ought to make it apparent to the European Union that Ukraine is an equally important and strategic partner for the EU. Ukraine should also receive a clear, rapid and credible prospect of cooperation with and accession to the European Union, and it should receive this as soon as possible. The Ukrainian people have demonstrated a remarkable degree of determination in their commitment to democratic values. They must and should now receive from us an answer commensurate with that determination“ (Sonik 2004). In general, Ukraine is presented as fitting in the European Union and whose membership - even if distant in time - is just and proper and also economically beneficial for Europe. Polish MEPs were specifically active in promoting achievements in advancing European standards in Ukraine after the Orange Revolution. Also they have been active in promoting the Eastern Partnership initiative which brought the membership perspectives for Ukraine, among others, back to the table.

Turkish membership on the other hand is much more controversial for Polish MEPs. Apart from typical arguments for and against Turkish membership that are of a political, economic and security nature and presented in the EP, Polish MEPs relatively often raise the issue of cultural and religious aspects that are decisive for justifying enlargement. One of the conservative MEPs claimed, „It is not a matter of whether Turkey does or does not already meet the EU's requirements. It is a matter of whether we want a Muslim Turkey in a Europe that was built on Christian values“ (Masiel 2004). Another claimed: „Although Turkey has had a presence on European territory for many centuries, it is not, in cultural terms, a European

²⁵ Sjursen 2012, op. cit.; Sjursen, Helene (2002), 'Why Expand?: The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy', in: JCMS: Journal of Common Market Studies, 40(3): 491-513.

²⁶ Góra 2015, op. cit., Sjursen 2012 op.cit.

²⁷ Góra 2015, op. cit.

country. We should cooperate with Turkey to the best of our ability, but the implications of the accession of a Muslim country to a European club are hard to quantify“ (Chruszcz 2008). For many Polish representatives negative opinions on Turkish membership are derived from the specific vision of the EU founded on Christian values they promote. In such claims they present Turkey as not qualifying for enlargement mostly because such enlargement would change the EU itself. This is very consistent with the opinions on the EU expressed in the varied political programmes of the parties discussed above.

Conclusions

Polish political actors express a constant interest in EU enlargement. However, they promote mostly membership of countries such as Ukraine. This is motivated with the strategic interests in increasing Poland's security, but also with a historically based interest in this part of Europe. The arguments in favour of the European aspirations of Ukraine are value-based, evoke the Europeanization of the country. For some of the political parties, like Law and Justice, this is a matter of fairness but also a tool for Poland to play the role of leader in the region. Focus on ENP and enlargement toward the East has been presented as just, appropriate, and beneficial mainly because the Eastern Partnership and the Western Balkan countries are considered to be always 'belonging to Europe'. The view on the future enlargement is also dominated by the view on the future of the European project in general, thus the Eurosceptic political parties are more likely to oppose future widening of the EU than their pro-European counterparts, who claim that we rather need deeper integration in order to be able to accept new member states.

The justifications against the enlargement are based on both economic and cultural arguments that refer to the issues of European identity. Turkey is often presented as not belonging to the European civilisation and perceived often as a threat for the Christian foundations of Europe and violating fundamental norms, human rights and religious freedom. The democratic nature of candidate and neighbourhood countries is also under debate, as well as costs of the process (both in terms of the costs of the previous enlargements and neighbourhood engagement and the future ones). Last but not least, the issue of security and, in particular, threats to the peaceful relations of Europe and the net security of the EU are raised.

References:

- Adam, S., (2007), 'Domestic Adaptations of Europe: A Comparative Study of The Debates on EU Enlargement and a Common Constitution in the German and French Quality Press', in: *International Journal of Public Opinion Research* 19(4): 409-433.
- CBOS (2014) 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Komunikat z badań nr 52/2014
- Cześniak, M. (2011) 'Zawartość programów wyborczych polskich partii politycznych – zastosowanie metody MRG do ilościowej analizy treści', in: I. Słodkowska and M. Dołbakowska (ed.) *Wybory 2007. Partie i ich programy*, Warszawa, ISP PAN

Góra M., (2015), „Contesting EU enlargement. Views from the European Parliament after 2004“, in: *Playing Second Fiddle?*, Hans-Ake Persson, Bo Petersson, Cecilie Stokholm Banke (eds), Universus Academic Press.

Hillion, C., (2010) 'The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy'. SIEPS Report, 2010:6.

Hooghe, L., and G. Marks (2009), 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science* 39(1):1-23.

Hyde-Price, A., (2000), *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester: Manchester University Press.

Paczeński, A. (2014) *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

PiS (2003) Program wyborczy.

PiS (2005) Program wyborczy „IV Rzeczpospolita - Sprawiedliwość dla Wszystkich“.

PiS (2011) Program „Polska Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna“.

PiS (2014) Program PiS 2014.

PO (2011) Program wyborczy „Następny krok. Razem“.

PSL (2014) Polskie priorytety europejskiej polityki PSL.

Schimmelfennig F., Scholtz H. (2008), „EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange“, in: *European Union Politics*, 9(2):187-215.

Schimmelfennig, Frank (2003), *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sjursen, Helene (2002), 'Why Expand?: The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy', in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(3): 491-513.

Sjursen, Helene (2012), 'A certain Sense of Europe? Defining the EU through enlargement', in: *European Societies*, 14(4): 502-521.

Sjursen, Helene (ed.) (2006), *Questioning Enlargement. Europe in search of identity*. New York, London: Routledge.

SLD(2009) Manifest Partii Europejskich Socjalistów.

SLD (2011) Program wyborczy SLD „Jutro bez obaw“.

SLD (2014), *Unia Europejska - Kurs na Zmianę. Materiał programowy SLD przed wyborami do Parlamentu Europejskiego*.

Szczerbiak, A. (2015), What does Andrzej Duda's victory mean for Europe? URL: <https://polishpoliticsblog.wordpress.com/> 8.06.2015.

Styczyńska, N. (2015), 'Does Europe Matter at All? European Issues in the Discourse of Polish Political Parties', in: Rouet, G. (ed.) *European Citizenship and Integration 7 and 10 years after enlargement*, l'Harmattan, Paris(forthcoming).

Twój Ruch (2014), *Plan Zmian 2014-2020. Program Twojego Ruchu 2014*.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

Професионална реализация на студентите по европеистика в СУ „Св. Климент Охридски“

АНАЛИЗ НА РАБОТОДАТЕЛСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ОСИГУРЯВАЩИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ СТАЖОВЕ ЗА СТУДЕНТИТЕ ОТ КАТЕДРА „ЕВРОПЕИСТИКА“ НА СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

Кристина Фердинандова¹

1. Обща характеристика на работодателските организации

Целта на предложеното изследване е да бъде анализирано провеждането на целенасочена квалификационна политика на катедра „Европеистика“ въз основа на изследване на емпиричните данни за работодателските организации, приели студенти за провеждане на задължителни стажове. Анализът ще бъде извършен в контекста на институционално заявените цели за професионалната реализация на завършващите специалността, а именно: „да работят в институциите на Европейския съюз и в международни институции; да заемат постове в държавната администрация, провеждаща интеграционната политика на Република България; да работят като консултанти или анализатори в медиите в областта

¹ Авторът е студент в магистърска програма „Европейски проекти“ към катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“ с дългогодишен интерес към проблемите на средното и висшето образование в България: „Кандидатстудентски представи, очаквания и нагласи към специалност „Културология“ (дипломна работа, НГДЕК); „Такива са те/Такива сме ние - медийният образ на българския ученик“ (дипломна работа, СУ). От 2012 г. работи по проекти на СУ, включително по проект „Студентски практики“, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ от Европейския социален фонд. Настоящият анализ е послужил и като основа за разработване на магистърска теза на автора в рамките на програма „Европейски проекти“ на катедра „Европеистика“ на СУ.

на евроинтеграцията; както и в политически, обществени и граждански организации, работещи в рамките на програмите и фондовете на ЕС.² Декларираните от катедрата цели се явяват ориентир за провеждане на целенасочена квалификационна политика при организиране на задължителните стажове, но и могат да се използват като оценъчен критерий при интерпретацията на дяловите разпределения на случаите, т.е. предстои да проверим в каква степен осъществените стажове реализират целите на тази политика.

Формалният израз на проверяваната хипотеза е:

Ако катедра „Европеистика“ провежда целенасочена политика за професионална подготовка на студентите чрез практическо обучение в институции, в които има естествено поле за реализация на квалификацията на европеистите, то тази политика ще намери израз в:

- 1) преобладаващо спазване на изискването за обучителен стаж;
- 2) преобладаващ брой стажове в релевантни институции;
- 3) ясно изразена устойчивост на партньорствата между катедрата и реализиращите стажове институции.

Ако катедра „Европеистика“ не следва курс, който има характер на отчетлива политика, то липсата на политика ще намери израз в:

- 1) наличието на преобладаващ брой „изключения“ от правилото да се провеждат стажове;
- 2) провежданите стажове ще бъдат разпръснати във всевъзможни институции, значим дял (например, повече от една трета от случаите) от които в институции, за които е трудно да се предположи, че имат пряко отношение към евроинтеграционните процеси, както и такива с маргинална обществена значимост;
- 3) преобладаващият брой от проведените стажове ще са във формата на еднократно предоставяне на възможност за стаж от съответната институция.

Оптималното емпирично доказателство на позитивната хипотеза би било, ако и по трите параметъра на разглежданата ситуация данните потвърдят направеното допускане. Мислимо е обаче, че реалната ситуация може да е нееднозначна - например, голям брой (примерно, повече от 10 на сто) изключения, равен брой на институциите с пряко отношение към евроинтеграционните процеси и на тези, за които не е видно отношението им към евроинтеграционните политики, както и липса на изявена тенденция на преобладаване на устойчивите или инцидентните партньорства. Само разпределението на данните от емпиричното наблюдение

² Виж: страница на Философски факултет на Софийския университет, достъпна на <http://phls.unisofia.bg/article/details/116#tab123> (последно посетен на 05.06.2015 г.)

може да потвърди или опровергае позитивната хипотеза за наличието на ясно разпознаваема образователна политика, провеждана в специалност „Европеистика“.

Количественият типологически анализ на организациите, осигурили провеждането на стажове, ще бъде направен спрямо следните показатели:

1. **Брой проведени стажове в съответната институция**³ - показателят осигурява възможност за класифициране на организациите спрямо проявената активност за практическа работа с европеисти от СУ, като за определяне степента на активност ще бъдат използвани 5 категории:
 - **слаба активност** - организации, провели 1-2 стажа (което е малко от средностатистическата норма);
 - **средна активност** - организации, провели 3-4 стажа (което е средностатистическата норма);
 - **висока активност** - организации, провели 5-9 стажа (което е повече от средностатистическата норма);
 - **много висока активност** - организации, провели 10-19 стажа;
 - **най-висока активност** - организации, провели 20 или повече стажа.
2. **Вид на организацията** спрямо секторната ѝ принадлежност - за целите на анализа са обособени 4 категории: *частен/бизнес сектор, публичен/държавен сектор, неправителствен сектор и други организации*, които не попадат в някоя от останалите три категории (например, институции или звена на международни организации, политически партии, институции, създадени със специален закон, висши училища, органи на съдебната власт и др.).
3. **Основна икономическа сфера на дейност на съответната институция** - при класифицирането на работодателите спрямо икономическите сфери на дейност са ползвани категориите от националния класификатор на икономическите дейности, като е извършена проверка относно дейността на всяка от организациите.

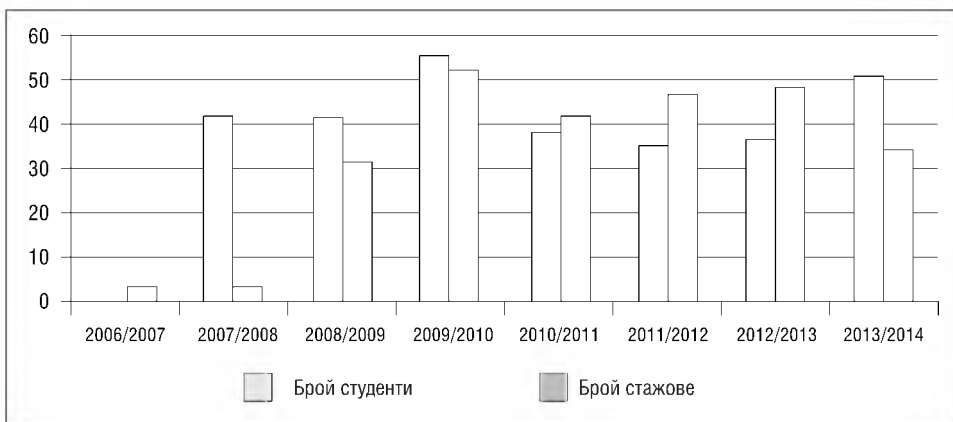
2. Интензитет на включване в практическо обучение на студенти чрез загължителните по учебен план стажове

В продължение на 8 академични години (от 2006/2007 г. до 2013/2014 г.), съгласно учебния план на бакалавърската програма на катедра „Европеис-

³ Показателят е формулиран така, че да отчита броя на стажовете, проведени в дадена организация, а не броя на стажантите, тъй като макар и в единични случаи един студент е отчитал по два проведени стажа.

тика“, са проведени 259 стажа в общо 76 приемащи организации. Това означава, че съгласно наличната документация през задължителните по учебен план стажове са преминали близо 87 на сто (259 от общо 299 студенти) от студентите на специалност „Европеистика“, като дялът на студентите, положили стаж, варира в хронологична перспектива (графика 1).

Забелязват се разминавания между броя отчетени стажове и броя действащи студенти по академични години и в двете посоки - както на по-малко стажове спрямо броя студенти (най-вече през първите две и през последната академична година), така и на по-малко студенти спрямо броя отчетени стажове (2010-2013 г.).



Графика 1. Хронологично разпределение на студентите, провели стаж, спрямо общия брой студенти

Тези разминавания донякъде могат да бъдат обяснени с допустимостта (по изключение) за полагане на стаж и по време на обучението в VI курс. Очертаната картина показва, че правилото като цяло се спазва, но изключенията не са единични случаи и вероятно друго проучване би могло да установи от какви фактори зависи този дял на изключенията.

За целите на настоящия типологичен анализ и с оглед придобиване на цялостна представа за взаимодействието между приемащите структури и политиката на катедрното ръководство ще бъде представена обобщената информация за всички организации, участвали в провеждането на стажовете. Към изведените по-горе индикатори, съобразно които са събрани и обработени данните за организациите, е добавен още един - **академична година**, в която са провеждани стажовете. Въвеждането на такъв показател е необходимо за проследяване на хронологичната динамика (ако има такава) на прием на стажанти в конкретната организация.

**Таблица 1. Разпределение на
работодателските организации по брой проведени стажове**

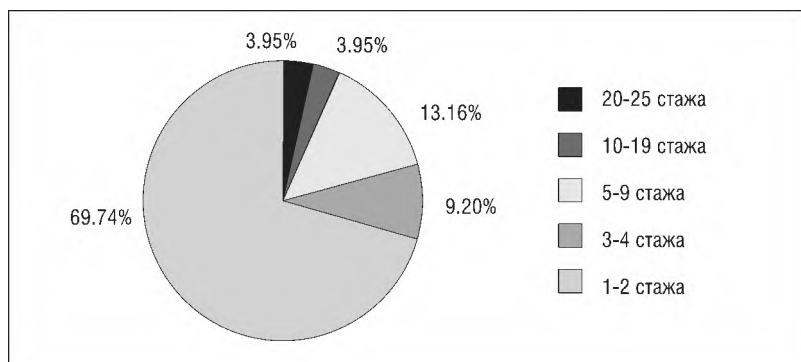
Брой проведени стажове	Брой организации	Име на организацията	Академични години
20-25 Най-висока активност	3	Министерство на външните работи	2009/10 - 2013/14
		Българска народна банка	2008/09 - 2012/13
		Представителство на ЕК в България	2008/09 - 2013/14
10-19 Много висока активност	3	Министерство на земеделието и храните	2009/10 2011/12 - 2012/13
		Министерство на икономиката, енергетиката и туризма	2009/10 - 2013/14
		Фондация „Европейски институт“	2009/10 - 2013/14
5-9 Висока активност	10	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	2009/10 - 2011/12
		Министерство на образованието, младежта и науката	2006/07, 2009/10 - 2011/12, 2013/14
		Министерство на културата	2008/09 - 2011/12
		Министерство на труда и социалната политика	2008/09 - 2009/10, 2011/12
		Народно събрание	2009/10 - 2011/12
		Атлантически клуб - България	2011/12 - 2012/13
		Българска национална телевизия	2010/11 - 2013/14
		Българско национално радио	2008/09 - 2009/10, 2011/12, 2013/14
		Медийна група „България он ер“	2008/09, 2010/11
3-4 Средна активност	7	„Икономедиа“	2007/08 - 2010/11
		Министерски съвет	2010/11, 2012/13 - 2013/14
		Министерство на вътрешните работи	2010/11 - 2012/13
		Министерство на финансите	2008/09, 2012/13
		Национална агенция по приходите	2006/07, 2008/09 - 2009/10
		Община Попово	2008/09
		„Медиа Холдинг“ АД	2013/14
1-2 Ниска активност	53	Радио „Реакция“	2011/12 - 2012/13
		Всички останали организации	Спорадично участие през различни и единични години

Повече от 10 студентски стажа са проведени в общо 6 организации. Макар и тези организации да съставляват едва около 8 на сто от всички приемащи структури, в тях съгласно наличната документация са проведени общо 105 стажа на студенти от катедрата (40,54 на сто от стажовете). Както се вижда от таблица 1, сред тях попадат три ключови институции на изпълнителната власт, БНБ, основната институция на ЕС у нас и една от най-активните неправителствени организации, работеща в областта на европейските политики и евроинтеграционни въпроси. Този характер на институциите, „домакинствали“ за стажовете, както и високият брой проведени стажове във всяка една от тях категорично свидетелстват за преобладаващ успех в политиката на катедрата. В допълнение следва да подчертаем *континуитета на установеното взаимодействие между катедрата и съответните институции*, което е видно от факта, че и шестте институции са обучавали стажанти *в продължение на три и повече последователни академични години*.

В 10 от 76-те организации са били проведени между 5 и 9 стажа, които общо наброяват 68 от всички стажове, което представлява около 26 на сто. Прегледът на попадащите в тази категория организации затвърждава впечатлението за трайно сътрудничество с институциите на централната изпълнителна и законодателна власт - 5 от 10 структури в тази категория са публични (четири министерства и законодателният орган на РБ). Активно взаимодействие се наблюдава и с двете държавни медии, две частни медийни групи и една неправителствена организация, работеща по въпросите на трансатлантическата политика и сигурност. В категорията на високоактивните организации отново е налице дългогодишен интерес за приемане и обучаване на студенти от катедрата, потвърден при прегледа на академичните години, в които са провеждани стажовете.

С други думи, *в условия общ клас на институциите, характеризиращи се с висока, много висока и свръхвисока активност при провеждането на стажовете, попадат около две трети от всички стажове на студенти от специалност „Европеистика“*. Всички те имат пряко отношение към евроинтеграционната проблематика и е повече от логично да имат интерес от партньорството със специалност „Европеистика“.

Приведените данни за най-активните работодателски организации показват дълготрайно взаимодействие на катедрата с институциите на централната изпълнителна власт, централната банка, държавни и частни медии и водещи структури на ЕС и неправителствени организации в областта на европейските политики. Впечатляващ е фактът, че малко под 70 на сто от всички стажове са проведени именно в тези 16 организации, чиито сфери на дейност изцяло обхващат заложените изначално очаквания за професионална реализация на студентите като държавни служители, медийни консултанти и политически експерти в различни икономически сектори.



Фигура 1. Процентно съотношение на работодателските организации по брой проведени стажове

Общото разпределение на приемащите институции по брой проведени стажове (фигура 1) показва преимуществено присъствие на работодатели, провели 1-2 стаж (близо 70 на сто). Тук следва да се направи уговорката, че големият дял слабоактивни организации не означава автоматично и значителен брой проведени стажове в съответните организации. Това е валидно с особена сила, ако припомним, че организациите, попадащи в категориите висока, много висока и най-висока активност, са провели малко над две трети от всички стажове (173 от общо 259 стаж), докато в слабоактивните структури са практикували около една четвърт от студентите (63 от общо 259 стаж). Това структурно разпределение заличава първоначалното впечатление за преобладаваща „разпръснатост“ на единични стажове в различни организации, което би било значим индикатор за слаба квалификационна политика. По-скоро налице има ясни индикации за съществуването на целенасочена политика на взаимодействие между катедрата и конкретни приемащи структури, за които би било оправдано допускането, че могат да ползват студентите по европейска съобразно квалификацията, присъща на специализираното им обучение. За разбирането на пълнотата на картината, изпъстрена с множество организации, обучили само един или двама студенти, следва да се вземе предвид и възможността студентите да самоорганизират стаж си или да поискат признаването на вече положен такъв, с което може да бъде обяснен относително високият дял слабоактивни/инцидентни работодатели. Хипотезата ще бъде проверена в следващата част от настоящата разработка при разглеждане на общите характеристики на проведените стажове.

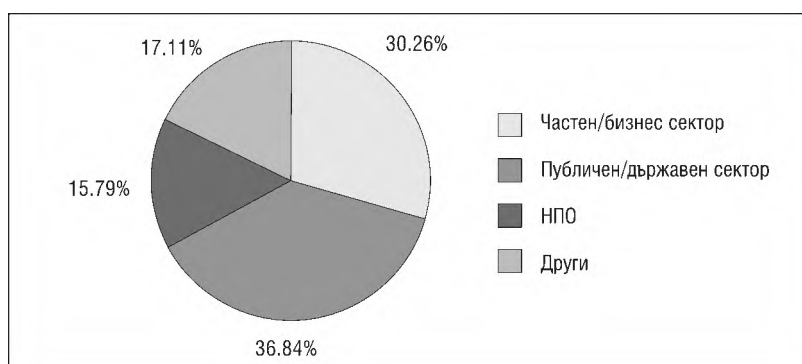
Обобщение:

- От получените по емпиричен път дялови разпределения на стажовете се откроява наличието на ясен **структурен модел**. Неговите базисни особености са две: 1) *устойчиви връзки с ключовите за европеизацията на българското общество публични институции, както държавни, така и неправителствени* и 2) *много висока степен на съответствие на реализираните стажове с програмната ориента-*

ция на обучението в тази специалност, през които преминават решаващото мнозинство от студентите по европеистика.

- Относително висока устойчивост на модела във времето.
- Общият дял на публичните/държавни институции е близо 37 на сто от всички организации, което е в пряка връзка с високата степен на одържавеност на публичния живот в РБ и относителната неразвитост на частната и на неправителствената сфера на обществения живот като цяло, а и в частност - в сферата на евроинтеграционните процеси.

3. Характер на работодателската организация, осигуряваща стаж(ове) за европеисти от СУ



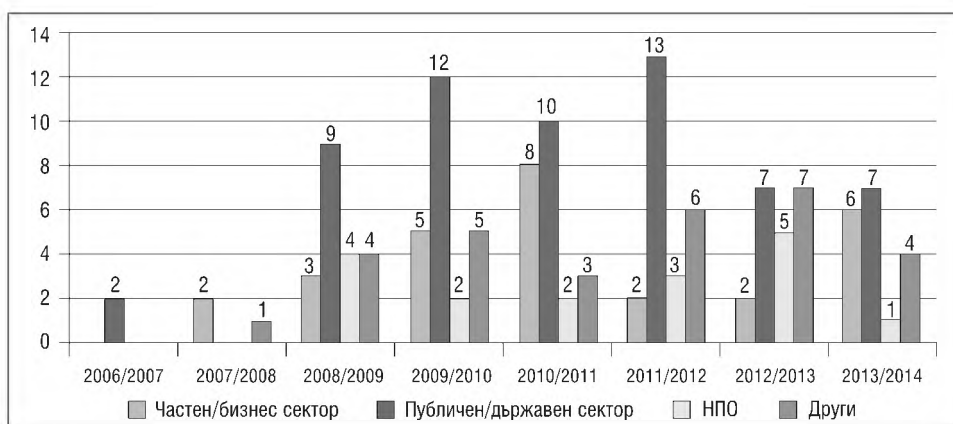
Фигура 2. Процентно съотношение на работодателските организации по вид

Както се вижда от фигура 2, налице е една приблизително балансирана обща структура от равни дялове между държавния, частния и неправителствения сектор. Все пак публичните институции преобладават не само сред най-активните приемащи структури, но и като абсолютен дял от около 37 на сто сред всичките 76 работодатели. Това на свой ред потвърждава впечатлението за целенасочено търсеното взаимодействие с тях при осигуряване на възможности за практическо обучение на студентите в реална среда. На второ място по относителен дял (от около 30 на сто) попадат частните фирми, следвани съответно от неклассифицираните по сектор и неправителствените организации.

Важно е да се отбележи, че сред некатегоризираните 13 работодатели се включват 2 международни организации (Дружество на ООН в България и Институт за международно сътрудничество към Сдружението на германските народни университети) и 4 структури на Европейския съюз (Представителство на Европейската комисия в България, Европейския парламент, Европейски информационен център Европа Директно - Бургас и Информационен център на ЕС в Кочани, Македония). Последното също

говори за политиката на ръководството да привлича организации, провеждането на стаж в което да бъде тясно обвързано с професионалните компетентности на студентите и да отговаря на очакванията им за последваща реализация. Валидността на подобни хипотези обаче ще проличи най-ясно при анализа на основните характеристики на проведените стажове, включително формата на организация на стажа и извършваните от стажантите дейности по време на обучението им в съответната институция.

Доколкото в обобщението на първия подраздел на тази част бе изрично отбелязана относителната устойчивост на модела, то все пак трябва да отчетем, че *ходът на времето влияе върху структурата на този модел и без да го преобразува качествено, все пак го променя:*



Графика 2. Хронологическа динамика на броя работодателски организации по вид⁴

От графиката се виждат ясно обособени три етапа при реализацията на стажовете:

- **начален етап** (2006 - 2008 г.), когато проведените стажове са малко на брой и в малко на брой (само държавни или само недържавни) институции;
- **междинен етап** (2009 - 2012 г.), когато са проведени много на брой стажове в много и различни институции - период, който може да бъде разглеждан като своеобразен „бум“ на стажантските обучения;
- **последен/настоящ етап** (2012 - 2014 г.), характеризиращ се със спад в броя на институциите и отчетлива промяна в съотношенията между видовете институции.

⁴ Броят организации в графиката надвишава общия брой (76) организации, тъй като немалка част от тях са приемали стажанти през повече от една академична година.

Определено може да се твърди, че установеният модел за провеждане на стажовете е променлив, с ясно изразени вариации от година на година в съотношението между дяловите разпределения и без еднопосочни тенденции на развитие по който и да е параметър на ситуацията. Тази обща структура на хронологичната промяна прави съществен и прочита на конкретните дялове разпределения по очертаните етапи, както и спрямо отделните сектори.

През академичните години 2006/2007 и 2007/2008 са проведени общо пет стажа в пет организации от три различни сектора. Самият факт, че за две учебни години са проведени общо пет стажа, при положение че випуските са съответно от по 42 и 41 студента, говори, че това е период по-скоро на експериментиране, а не на преднамерено провеждане политика, за каквото може да става дума през следващия период. Все пак през този етап се поставят, макар и крехки, основите на формализирането на процедурите по провеждане на стажовете. Така например, два от петте стажа са били проведени със съдействието на дългогодишни партньори на катедрата - Министерство на образованието и науката и „Икономедиа“. Друга специфика на този начален етап на въвеждане на задължителните стажове в учебния план е видимият баланс на относителните дялове в три сектора - държавен (две институции), бизнес (две фирми) и други организации (една политическа партия), като, от друга страна, напълно отсъства неправителственият сектор.

В продължение на четири години (от 2008/2009 г. до 2011/2012 г.) се наблюдава устойчиво повишаване на общия брой организации, домакинстващи за провеждането на стажове. Само през първата година на този етап броят на институциите нараства 4 пъти спрямо предишния период: общо 31 стажа са проведени в 20 институции през академичната 2008/2009 г. През следващите две години броят се покачва до 24 организации и достига максимум от 34 организации през 2011/2012 г., което е най-високата стойност не само за този етап, но и за целия 8-годишен анализиран период. По отношение на секторната принадлежност на партньорските организации е налице безспорна доминация на държавните институции, представляващи средно около 44 на сто от всички участващи организации за периода. Съотношението в другите три сектора е балансирано - бизнесът и некатегоризираните „други“ организации държат равни дялове от близо 18 на сто, а НПО секторът - около 11 на сто.

Най-общо казано, това е период както на значително разрастване на мрежата от партньори във всички сектори, така и на специфициране на профила на партньорските организации чрез привличане на държавните институции като основен обучител на бъдещите европеисти.

Последният етап показва намаляване на общия брой организации, ангажиращи се с практически обучения, като този брой достига (21 организации през 2012/2013 г.) и дори пада под нивата от 2008/2009 г. (18 организации

през 2013/2014 г.). В цялост през настоящия период се установява относителен баланс по сектори, като отново най-голям дял от 35 на сто държат държавните институции, следвани от некатегоризираните „други“ организации с 30 на сто, бизнеса с 20 на сто и НПО сектора с 15 на сто.

Видима обаче е промяната в съотношенията по сектори през двете години, като по-конкретно се забелязва тенденция за рязко нарастване на частните фирми и рязък спад на неправителствените организации. През този период се забелязва както свиване на партньорската мрежа в цялост, така и отчетлива и динамична промяна на структурата на дяловете по сектори, която повлиява дори на констатираната доминация на държавните институции като основни партньори.

Траекторията на държавния сектор до учебната 2011/2012 г. е по-скоро в посока увеличаване на броя партньорски организации, като макар и с леки колебания запазва възходяща линия. Спадът в броя държавни институции през настоящия етап обаче е сериозен - от 13 през 2012 г. публичните структури намаляват до 7 през 2013 г. и 2014 г., т.е. намалението е почти наполовина. Подобна тенденция може да се дължи на различни фактори - предпочитания сред студентите за провеждане на стаж в друг тип организации, промени в комуникацията между катедрата и публичните институции, динамичната политическа обстановка през 2013 г. и 2014 г., която пряко влияе на вътрешната организация в публичния сектор, и др., като всяко еднозначно и еднофакторно обяснение в случая би било спекулативно. В обобщение за преобладаващата роля на държавните институции при провеждането на стажове може да се говори основно в периодите преди 2012 г.

Активността на участие на бизнеса също е динамична, като не се наблюдават устойчиви тенденции. Броят на фирмите расте от 2007/2008 г. до 2010/2011 г., следва спад в продължение на две години и ново повишаване през 2013/2014 г. Частните фирми от 3 през 2008 г. достигат 8 през 2010 г., след което броят им спада до нивата от първоначалния етап - 2 фирми.

Променлив и нестабилен е и броят на неправителствените организации, който остава сравнително непроменен през междинния период, след което само за две последователни години бележи най-високата (5 организации през 2012/2013 г.) и най-ниската си стойност (1 организация през 2013/2014 г.). Най-устойчиво през целия период нараства относителният дял на институциите в общия клас „други“.

Високият структурен дял организации от даден сектор обаче не означава непременно и висока степен на активност при ангажирането на стажанти като брой проведени стажове. В таблица 2 е проследен континитетът на присъствие през академичните години на работодателите спрямо секторната им принадлежност.

Таблица 2. Разпределение на работодателските организации по сектори спрямо броя последователни академични години, в които са приемали стажанти

Брой последователни академични години	Частен сектор	Публичен сектор	НПО	Други	Брой организации
1-ва	20	14	10	7	51
2-ра		2	1	1	4
3-та		3			3
4-та	1	1		1	3
5-та		2	1	1	4
6-та				1	1
Общо	21	22	12	11	66⁵

При това разпределение на организациите е видно, че 51 от тях, т.е. над три четвърти от всички организации са приели стажанти само през една академична година. В тази категория попадат почти всички частни фирми и неправителствени организации, половината държавни институции⁶ и две трети от некласифицираните по сектор. Този дял е особено важен в сравнение с онези 11 от 76 организации (14,47 на сто), приемали стажанти в продължение на три или повече последователни години, т.е. онези случаи, в които бихме могли да говорим за трайни взаимодействия между приемащите структури и катедреното ръководство.

Непопадналите в таблицата 10 организации са приемали стажанти през повече от една академична година, но в непоследователни години, включително с прекъсвания от повече от две години (такива са 3 организации). Както видяхме, описаните 16 най-активни партньори попадат в групата на организациите, поддържащи взаимодействие с катедрата през повече от три академични години, независимо дали става дума за последователни такива. Ако може да се говори за *спорадично появяване на работодатели, то такива са преди всичко фирмите и част от неправителствените организации*. От всичко изложено дотук може да се заключи, че въпреки многобройните 76 организации, разгледани в анализа, катедрата осъществява активно взаимодействие с относително потесен кръг от около 20 такива, които са осигурявали общо за периода повече от 5 места за стажанти и са поддържащи комуникация с ръководството в продължение на поне три години. Само по себе си обаче,

⁵ Разминаването с общия брой 76 организации се дължи на включването единствено на последователни години в таблицата.

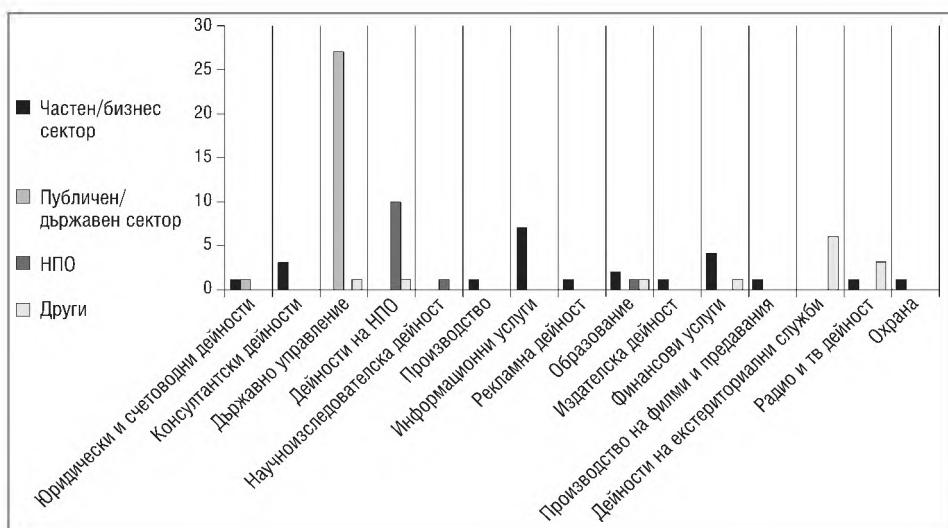
⁶ Тук не бива да се пропуска, че макар и малко на брой, има публични институции, които се появяват спорадично в годините вероятно единствено поради факта, че не са съществували след това, като например Министерство на извънредните ситуации и Министерство на държавната администрация и административната реформа.

наличието на 20 потенциални потребители на кадри от специалност „Европеистика“ е важен факт, свидетелстващ за обществената значимост на образованието, което се придобива в тази специалност.

Обобщение:

- Налице е много широка, диверсифицирана и доста динамична като институционален състав мрежа от партньорства за провеждане на професионални стажове на студентите по европеистика.
- В тази мрежа се обособява отчетливо относително устойчиво ядро партньорски организации с ясен профил на работа в полето на европейската интеграция.

4. Секторна специфика на работодателските организации, осигурили стаж за европеисти от СУ



Графика 3. Разпределение по вид и икономическа сфера на работодателските организации, провели задължителни стажове

Разглеждането на данните по този показател е важно предимно за проследяване профила на частните фирми, доколкото най-многобройните публични институции логично попадат в съответстващата им сфера на държавното управление, а НПО секторът почти изцяло се разполага в широко формулираните дейности на неправителствени организации. Значително фрагментаризирана по икономически сфери е единствено структурата на частния сектор, като в него преобладават частните субекти от областта на медиите. Сферите информационни услуги, радио- и телевизионна дейност, производство на филми и телевизионни предавания и издателска дейност събират общо 9 от 23 частни фирми (39,13 на сто). Високият им дял не е изненадващ предвид профилираното обучение в

катедрата, даващо възможност за специализиране в медийно-информационно направление.⁷

Наличието на „неподходящи“ на пръв поглед фирми в областта на производството или охраната, например, не бива да буди недоумение. Ако бъде обвързано отново с профилираното обучение по право или икономика, присъствието на представители от такива „екзотични“ икономически сфери придобива смисъл, доколкото във всяка фирма са необходими юридически или консултантски услуги. От друга страна, вероятно е в тези случаи практически да са били прилагани по-скоро тези специализирани познания, отколкото базисните познания за функционирането на Европейския съюз, европейската интеграция и политики и др.

5. Заключение

В заключение от анализа на информацията за работодателските организации, провеждащи задължителни стажове със студенти еврепеисти от СУ, като традиционен партньор на катедрата се очерта публичният/държавен сектор и по-специално няколко конкретни министерства, начело с ключовото спрямо специалността Министерство на външните работи. Тази констатация беше потвърдена и в дяловото разпределение по сектори, и в броя проведени стажове, и в динамиката на активността през осемте академични години. Налице са тесни връзки с отделни представители на другите сектори, които също дългогодишно са обучавали студентите в областта на медиите, банковото дело, провеждането на европейските политики в България и др. Положителна практика е взаимодействието с международни организации и структури на ЕС, като Представителството на ЕК е един от най-активните партньори на катедрата.

Частният сектор също показва интерес към работата с еврепеисти от СУ, но неговите представители са „разпръснати“ в разнообразни сфери на дейност (единствено могат да се отличат медиите), приемат най-често само по един или двама стажанти и не демонстрират последователност при организирането на стажове през различни периоди от време. В голяма степен това важи и за неправителствените организации. Изключения от тези наблюдения са фондация „Европейски институт“, Атлантически клуб - България, „Икономедиа“ и медийна група „България он ер“.

Благодарение на оформеното ядро от традиционно партниращи организации, около две трети - 173 от общо 259 стажа - са проведени в престижни институции, фирми, международни организации и др., чиято дейност е пряко обвързана със специалността, а това от своя страна

⁷ Доколкото студентите имат възможност да се обучават в повече от един профил, не е въвеждан такъв индикатор. Как избраната профилирана подготовка рефлектира върху провеждането на стажа, е въпрос, чийто отговор може да бъде търсен в едно бъдещо по-всеобхватно проучване.

предполага и осигуряване на студентите на възможност да прилагат по време на стажа си специфични познания и умения, придобити от обучението по европеистика.

Емпиричните данни по заложените параметри за проверка на наличието на целенасочена политика на професионална подготовка на студентите чрез практическо обучение показаха, че съгласно наличната документация:

- 1) преобладаващо изискването за обучителен стаж се спазва - съгласно наличната документация близо 87 на сто от студентите са положили стаж;
- 2) преобладаващият брой стажове - около 70 на сто - са проведени в релевантни институции;
- 3) налице е ясно изразена устойчивост на взаимодействието между тесен кръг партньорски организации и катедрата.

В хронологичен план обаче очертаната картина се променя, като ясно се отличават различни по динамика периоди на провеждането на стажовете и конструирането на партньорската мрежа.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ - НОВ СТАРТ?

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

София, 2015 г.

ISBN: 978-954-8702-35-5

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 789548 702355