

ПОЛИТИКАТА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В КОНТЕКСТА НА „ЕВРОПА НА РАЗЛИЧНИТЕ СКОРОСТИ“

Доц. д-р Емилия Георгиева
УНСС – катедра „Икономикс“

Резюме

В доклада се поставя на разглеждане историята и бъдещето на разширяването на Европейския съюз в контекста на идеята за „Европа на много скорости“. В качеството на основна опорна точка е обобщен натрупаният опит при предходните разширявания на ЕС (в т.ч. и на неговата Еврозона), тъй като особено след тези със страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) и Югоизточна Европа (ЮИЕ) беше констатирано, че не всички от тях „участват в еднакви равнища на интеграция“. В много голяма степен се очаква Европейският съюз да се сблъска с този проблем и при следващото присъединяване на нови държави от региона на Западните Балкани, особено като се има предвид, че те се различават съществено по своето политическо и социално-икономическо развитие; по скоростта, с която напредват; по желанието да преодолеят наследството от миналото и окончателно разрешат споровете помежду си.

Специално внимание в доклада е обърнато на основанията по специфични въпроси да има различно движение и сценарии, но в рамките на една и съща посока. На базата на конкретни данни и аргументи се достига до извода, че тенденциите за фрагментиране на Съюза са обективно обусловени, но че съществуват механизми за намаляване/преодоляване на различията и постигане на съгласие по общите интеграционни цели, вкл. и в предприсъединителния период.

Ключови думи

ЕС, Еврозона, Шенгенско пространство, многоскоростна Европа, разширяване, Западни Балкани.

Въведение

Разширяването на Европейския съюз (а преди това на Европейските общности, на чиято основа той е създаден) продължава да вълнува Европа, особено в контекста на придобилата напоследък широка популярност теза за движение на „различни скорости“. С особена острота този въпрос се поставя във връзка с бъдещото членство в Евросъюза на държавите от Западните Балкани, при които са се оформили няколко групи държави, различно готови за такова членство. От друга страна, в самия Европейския съюз, респ. в неговата Еврозона, също могат да бъдат забелязани противостоящи си групи от държави, макар и квалифицирани по съвсем други критерии от тези при страните-кандидатки и страните-потенциални кандидатки за членство в Съюза. И тук съвсем резонно възниква въпроса: обосновано ли е да се говори за наличие, дори за задълбочаване, на съществуващи скорости вътре и извън него, както и за начина, по който може да бъде преодоляно едно такова различие. Опит за отговор на този въпрос е направен именно на следващите страници от изложението на автора по избраната тема.

Тезата за „Европа на няколко скорости“

За „Европа на няколко скорости“ за пръв път говори бившият германски канцлер Вили Бранд. Това става през 1974 г., а поводът е присъединяването към Европейските общности на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (това става на 01.01.1973 г.). При своето участие в политическите дискусии Бранд използва термина „степенувана във времето интеграция“ и предлага създаването на два „лагера“, първият от които се движи по-бързо към интеграционната цел от втория. В основата на това визирано от него разделение той поставя като основен критерий различната степен на икономическото развитие на присъединилите се към Общностите държави. (Попов, 2006:124-125)

Впоследствие идеята на Вили Бранд намира доразвитие в редица доклади, изказвания и публикации на европейски лидери, в т.ч. в доклад на белгийския премиер Лео Тиндеманс, публикуван на 07.01.1976 г.; в изследване от първата половина на 90-те години на XX век на настоящия председател на Бундестага на Германия Волфганг Шойбле; в изказвания на Романо Проди (председател на ЕК в периода 2000-2004г.), на Жозе Барозу (председател на ЕК в периода 2004-2014 г.) и на Жан-

Клод Юнкер (председател на ЕК в периода 2014-2019 г.); в позициите на държавите-основателки на Европейските общности (в т.ч. на тези от Бенелюкс), както и в тези на лидерите на четворката Германия, Франция, Италия и Испания; в изявите на редица експерти и изследователи на европейската проблематика и т.н.

Представени в конкретика различните варианти на идеята за „Европа на различни скорости“ изглеждат така:

- Лео Тиндеманс предполага, че в един бъдещ Европейски съюз е възможно да има движение на различни скорости, което означава на практика, че тези държави, които искат и са в състояние да се интегрират по-бързо, не следва да се съобразяват с тези, които се движат с по-бавни темпове, ergo не следва да ги изчакват по пътя към преследване на интеграционната цел. Той (както и Вили Бранд) смята, че това е един вид необходимост, наричана преди това от Бранд „аварийна програма за самосъхранение“.

- Волфганг Шойбле промотира идеята за т.нар. Kerneuropora („основна Европа“), в която попадат най-бързо движещите се държави членки и които могат да бъдат разглеждани като своеобразен авангард в рамките на Евросъюза, зад който се движат останалите в качеството си на нещо като „ариегард“.

- Жозе Барозу в своя реч пред ЕП от 28.09.2011 г. посочва, че темповете на усилията по пътя напред не може и не бива да се определят от най-бавно движещите се държави. Той изказва опасение, че ситуацията, в която се намира Съюзът по това време, е такава, че едва ли не най-бавните са тези, които задават темповете на движение на всички останали.

- Романо Проди отбелязва в свое интервю пред вестник „Ла Република“, че Европа на две скорости ще бъде конкретната реакция на развихрилия се популизъм.

- Жан-Клод Юнкер също защитава тезата за по-динамичен интеграционен процес, естественят двигател на който са най-вече страните-основателки на ЕО/ЕС. Обединени в едно „европейско ядро“, те не следва да се съобразяват с по-бавната скорост на останалите извън него, а тъкмо обратното – следва да се движат по-бързо, респ. да задават темпото на движение на всички държави членки. За Юнкер движението на различни скорости е за предпочитане пред наличието на застой в интеграционния процес, или както той го формулира, тезата за „Европа на различните скорости“ е за предпочитане пред тезата за

„Европа на различните посоки“. При това „променливата геометрия“ не бива да е цел, а само следствие в случай, че не е възможна друга опция. (Попов, 2006: 125)

Тезата за „интеграция на различни скорости“ е официално призната в Дял IV на Договора от Маастрихт (подписан на 02.07.1992 г. и влязъл в сила на 01.11.1993 г.), с който е въведено т.нар. „засилено сътрудничество“, признаващо правото на група държави членки да осъществяват определени политики, недочаквайки други да се включат в този процес. В по-ново време тази концепция официално е подновена в началото на 2016 г., когато чрез външните си министри 6-те държави основателки на ЕО декларираха своята подкрепа за един сплотен Европейски съюз, в който е възможно да има „различни пътеки за интеграция“.

В тази връзка Германия, Франция и Италия, с които се солидаризира Испания, макар и доста нюансирано, подкрепиха идеята за „Европа на няколко скорости“, признавайки правото на някои държави членки да се движат по-бързо от други. На среща във Версай (Франция) в началото на 2017 г. техните лидери не само се изказаха в подкрепа на тази идея, но и очертаха областите, в които около бъдещите ядра ще се определят различните скорости на движение. Тези области са обща отбрана, защита на външните граници на Съюза, регулиране на миграционния проблем, фискална и парична политика.

Сред четиримата лидери на горепосочените държави с най-категорична позиция са тези на Германия и Франция. От техните изказвания става ясно, че никой няма да бъде изключен от интеграционния процес, но не всяка държава следва да бъде насилвана да участва във всеки негов проект. Различната скорост ще позволи на някои държави да се развиват по-динамично, без това да навреди по-някакъв начин на останалите, нито пък „закъснелите“ да могат да пречат на движението на по-напредналите.

В приетата от лидерите на държавите-членки на ЕС (без Обединеното кралство) декларация по повод 60-годишнината от подписването на Римските договори (ДЕИО и ДЕВРАТОМ) се потвърждава тезата за Съюз на различните скорости, в който по специфични въпроси да има различно движение, т.е. отделни държави да бъдат по-напред, а други – по-назад. „Ще действаме заедно, се казва там, ако е необходимо с различни темпове и интензивност, но ще се движим в една и съща посока, както сме правили преди, в съответствие с Договорите и като държим вратата отворена за онези, които желаят да се присъединят на по-къ-

сен етап“. (Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия, приета на 25 март 2017)

В известен смисъл съдържашото се в Декларацията политическо изявление по този въпрос може да се разглежда както като закономерен резултат от посоченото дотук, така и като своеобразно „официализиране“ на третия сценарий от т.нар. Бяла книга за бъдещето на Европа, наречен „Тези, които искат да правят повече, правят повече“. При него се открива възможност за създаване на тематични коалиции от поне няколко желаещи да участват в тях страни, които задълбочават интеграцията в определени сфери и предприемат действия по осъществяването на общи политики. Всички останали могат да размислят и на по-късен етап също да се присъединят към участващите във вече сформираните групи.

На основата на всичко изложено дотук може да се направят няколко по-съществени извода, а именно:

Първо, макар че „Европа на много скорости“ означава „ЕС на много скорости“, не бива да се забравя, че наистина в континента Европа, особено в периода след Втората световна война, държавите са се движели и продължават да се движат на „различни скорости“. Най-типичният пример за това са държавите от двете страни на т.нар. Желязна завеса, които макар и обединени понастоящем от общи икономически, политически, военни и структури в областта на сигурността, продължават да дават основание за констатацията, че Западът е далеч по-напред от Изтока. В онези времена „Европа наистина съществуваше на две скорости“, казва Доналд Туск, но „все пак ние успяхме“. Успяхме, включително и поради това, че на бащите на европейската интеграция не им е идвало на ум да обсъждат множеството скорости, нито пък да обмислят напускания, както това се случва днес.

Второ, макар че идеята за многото скорости на движение в Европейските общности, а по-късно в Европейския съюз, изпреварва хронологично по наше мнение самото движение на различни скорости, практиката по нейната реализация започва с приемането през 80-те години на миналия век на относително по-слабо развити в икономическо отношение държави (като Гърция, Испания и Португалия) и се затвърждава след 2004 г., когато към Евросъюза се присъединяват 10 държави от Централна, Източна и Югоизточна Европа, всяка от които (с изключение на Словения) е била членка на СИВ и на Организацията на Варшавския договор. Едва ли по-различна би била ситуацията, ако

към Евросъюза се присъединят и държавите от Западните Балкани (с изключение на Хърватия, която се присъединява през 2013 г.) според индивидуалната готовност и заслуги на всяка една от тях.

Трето, макар че тезата за „Европа на много скорости“ официално се отнася до Европейския съюз, то не бива да се забравя, че тя изцяло важи и за Еврозоната. Разликата се състои в това, че докато Европейските общности до първото си разширяване през 1973 г. включват демократични и добре развиващи се икономически държави, то още при своето стартиране на 01.01.1999 г. Еврозоната включва именно онези държави от тяхното „Южно разширяване“, с които скоростите на движение изначално се различават и срещу които държавите от „зоната на марката“ категорично застават, очаквайки (както се вижда по-късно не без основание) те да внесат напрежение, несигурност, разлика в конкурентоспособността и т.н. След присъединяването на Гърция през 2001 г., както и на 5 от бившите социалистически страни (Словения, Словакия, Естония, Латвия, Литва) в периода 2007 – 2015 г., и тук, както и в Съюза като цяло, се заговори за наличие на „ядро“ и „периферия“ (най-вече за сметка на обичайно заподозрените южни държави и отчасти на тези от ЦИЕ).

В заключение на изложеното в тази част следва да се отбележи, че към настоящия момент в ЕС (на базата на специфични критерии) са се оформили различно движещи се групи от държави, най-добре илюстрирани от държавите от Еврозоната и държавите извън Еврозоната; от държавите от Шенгенското пространство и държавите извън това пространство; от държавите от Северна и държавите от Южна Европа; от старите държави членки (ЕС-15) и новите държави членки (ЕС-13); от държавите нетни донори и държавите нетни бенефициери на средства от бюджета на Съюза; от държавите-членки на Европейския банков съюз и тези извън него; от много други конфигурации, изразяващи същността на термина „скорост“ като бързина, мярка за движение в определено време. Всички те, освен че се движат на различни скорости към крайната за тях цел, илюстрират още и факта, че освен напред, не са застраховани от попадане и в група на по-бавно движещи се, респ. на изпадане от по-близък към по-далечен от „ядрото“ концентричен кръг.

Разширяването на ЕО/ЕС в контекста на „Европа на различните скорости“

Разширяването на ЕО/ ЕС стартира в началото на 70-те години на XX век, когато започват да се разширяват Европейските общности (ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ), на основата на които е създаден точно 20 години по-късно и самият Съюз. За изминалия от 01.01.1973 г. период, най-напред към Общностите, а после и към самия ЕС, са се присъединили общо 22 държави, или над $\frac{3}{4}$ от настоящите негови членки са били обхванати от процеса на разширяване.

За периода между първото и последното разширяване на ЕО/ЕС (01.01.1973 – 01.07.2013 г.) на практика са се присъединили държави от почти всички региони на Европа - Северна, Южна, Централна, Източна и Югоизточна. При това присъединяващите се държави го правят като правило по двойки и тройки (Дания, Ирландия и Обединеното кралство през 1973 г., Испания и Португалия през 1986 г., Австрия, Финландия и Швеция през 1995 г., България и Румъния през 2007 г.), два пъти поединично (Гърция през 1981 г. и Хърватия през 2013 г.) и един път в непознати дотогава и оттогава насам мащаби – 10 държави наведнъж през 2004 г., сред които 8 от ЦИЕ (Естония, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Чехия, Словакия и Словения) и 2 средиземноморски (Кипър и Малта).

Представени с езика на цифрите, тези общо 7 разширявания на ЕС (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 и 2013 г.) показват, че най-голямото разширяване на Съюза по територия се осъществява през 1995 г., когато при присъединяването на Австрия, Финландия и Швеция, неговата територия нараства с 37,45%, а най-малкото – през 2013 г., когато чрез Хърватия тази територия се увеличава само с 1,35%.

При населението и произведеният БВП в края на класацията отново е Хърватия. Нейното население е увеличило това на ЕС само с 0,85%, а произведеният от националната ѝ икономика БВП е увеличил този на ЕС съответно със само 0,36%.

За разлика от Хърватия, която по понятни причини има най-малък принос за територията, населението и БВП на ЕС-28, три държави в лицето на Дания, Ирландия и Обединеното кралство, имат най-голям дял за увеличаване на населението и БВП на Съюза. Чрез тяхното присъединяване неговото (това на Европейските общности) население се увеличава с 31,43%, а Брутният му вътрешен продукт – с 32,01%.

Макар че след 2013 г. нямаше и почти сигурно е, че поне до 2025 г. няма да има ново разширяване на ЕС, въпросът за перспективата в това отношение продължава да стои с пълна сила. След последните разширявания за сметка на значително по-слабо икономически развити държави главно от региона на ЦИЕ и ЮИЕ, Европейският съюз като че ли отново си припомня предпочитаната от Жак Делор формула „Първо се задълбочавай, по-късно се разширявай“. В същото време обаче не бива да се забравя, че разширяването му за сметка на нови държави е динамичен процес, а от водената политика в това отношение имат интерес както самият той, така и гражданите и бизнеса на страните кандидатки.

В основата на различните разширявания на ЕС стоят различни причини. „Северното разширяване“ от 1973 г. е мотивирано най-вече от икономически и по-малко от политически причини. В основата на „Южните разширявания“ (1981, 1986 г.) стоят най-малко икономически причини, тъй като и трите държави от тези разширявания (Гърция, Испания и Португалия) са по-бедни от 9-те членки към онзи момент. При него по-скоро надделява чувството за солидарност и за предоставяне на сигурност и в трите държави, оставили зад себе си диктаторски и авторитарни държави. Разширяването през 1995 г. от икономическа гледна точка прилича на първото (от 1973 г.), но се забавя твърде много заради водената от Австрия, Финландия и Швеция политика на неутралитет по време на „Студената война“.

Разширяването на ЕС в периода след падането на Берлинската стена (1989г.) се осъществява предимно за сметка на държави от ЦИЕ, за сметка на една от ЮИЕ и на две от региона на Средиземноморието (Кипър и Малта). Според Гюнтер Ферхойген (бивш еврокомисар по разширяването) разширяването на Изток е подкрепено, вкл. и поради надеждата на евроскептиците в ЕС (в т.ч. британските консерватори), че „все повече разширяващият се Европейски съюз неизбежно ще загуби политическото си единство“. Особено силен натиск по отношение на разширяването упражнява правителството на канцлера Хелмут Кол, което първо през 1990 г. признава претенциите на държавите от Източна Европа за членство в ЕС и го превръща в своя стратегическа цел. (Ферхойген, 2006)

Не подлежи на съмнение, че от 2013 г. нататък ЕС ще продължи да се разширява предимно за сметка на държави от Западните Балкани (ЗБ) След Хърватия към ЕС предстои да изминат своя път още Албания, Босна и Херцеговина, Р. Македония, Черна гора, Сърбия и Косово. И точно при тях (подобно на предходните три разширявания), но

в още по-значителна степен, се очаква да се проявят особеностите на региона, към който интерес проявяват и отделни държави като САЩ, Русия, Турция, Саудитска Арабия, Китай и др. Точно при тези страни се очаква да продължат да се наблюдават етническо и религиозно противопоставяне, неуредени съседски взаимоотношения, дори неяснота със статута на Косово, което след обявената през 2008 г. едностранна независимост все още се нарича „частично призната държава“.

Конкретен израз на обръщането на тенденцията за negliжиране от страна на ЕС на региона на Западните Балкани (след проведената през 2003 г. в рамките на Гръцкото председателство първа среща „ЕС-Западни Балкани“) (Кючуков, 2018) е приемането в началото на 2018 г. от Европейската комисия на „Стратегия за надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС към държавите от Западните Балкани“. (European Commission, 2018) Чрез нея още по-категорично от всеки друг път се потвърждава европейското бъдеще на региона и се демонстрира загриженост относно преодоляване наследството от миналото; разрешаване на граничните спорове, много преди непосредственото присъединяване към ЕС; осъществяването на всеобхватни реформи в ключови области. В тази връзка Еврокомисията определя шест водещи инициативи в области като принципи на правовата държава, сигурност и миграция, социално-икономическо развитие, транспорт и енергийни връзки, цифрови технологии, помирение и добри съседски отношения.

В стратегията са посочени конкретните стъпки, които Черна гора, Сърбия, Албания, Македония, Босна и Херцеговина и Косово следва да предприемат с оглед степента на изпълнение на условията за членство в ЕС; отбелязва се, че ЕС също трябва да се подготви за приемане на нови държави членки (вкл. от институционална и финансова гледна точка) след като те изпълнят необходимите изисквания; акцентира се върху въвеждането на специални условия, чрез които да се гарантира, че тези от държавите от Западните Балкани, които най-напред се присъединят към ЕС, няма да могат блокират присъединяването на други държави кандидатки от същия регион и т.н.

За осъществяването на предвидените в стратегията мерки Еврокомисията предлага да има подходящо финансиране, изразяващо се в постепенно увеличаване на отпусканите средства по линия на програмата ИПА. Само за 2018 г. за държавите от този регион е предвидена предприсъединителна помощ в размер на над 1 млрд.евро (1,07 млрд.евро),

като общо от началото на действие на програмата (01.07.2007 г.) тези средства надхвърлят сумата 10 млрд.евро.

На 17.05.2018 г. в София се проведе среща на върха ЕС-Западни Балкани, на която беше приета специална декларация, препотвърждаваща недвусмислената подкрепа на Евросъюза за европейската перспектива на Западните Балкани. В нея ЕС приветства намерението на Хърватия да бъде домакин на следващата трета поред такава среща по време на своето председателство на Съвета на ЕС през 2020 г. И ако се има предвид, че през втората половина на 2018 г. и през първата половина на 2019 г. още две заинтересовани държави от региона (в лицето на Австрия и Румъния) ще председателстват Съвета, то със сигурност може да се очаква, че направеният стратегически избор ще бъде подкрепен чрез засилена помощ и споделена ангажираност на всички равнища.

Като обобщение на посоченото в тази част на доклада, и вместо общо заключение, следва да се посочи, че в голямата си част разширяванията на ЕО/ЕС (в т. ч. и на Еврозоната на ЕС) са се осъществявали и ще се осъществяват и за в бъдеще в условията на „разноскоростна интеграция“. Класически пример в това отношение са разширяванията от 2004 г. насам, както и евентуално тези през следващите десетилетия, при осъществяването на които страните кандидатки са се движели и несъмнено ще се движат на „различни скорости“. В резултат на това нееднородността на ЕС не само няма да намалява, но дори и ще нараства, тъй като стартовите позиции на новите държави членки са доста по-ниски в сравнение с намиращите се вече там, вкл. и с тези от Еврозоната. Догонващото развитие и за в бъдеще ще бъде отличителна черта на евроинтеграционния процес и сред държавите членки, и след държавите кандидатки за членство в Евросъюза/Еврозоната. Основният плюс в тази ситуация е, че липсата на осезаемо присъствие на Европейския съюз в регионите на ЦИЕ, Средиземноморието и отчасти в ЮИЕ, почти е преодоляна, а тази при Западните Балкани предстои да бъде запълнена чрез демонстрираната силна ангажираност на всички равнища от страна на ЕС и на неговите държави членки, чрез стартирането на приложената към Декларацията от София (приета на 17.05.2018 г.) приоритетна програма за ЕС и Западните Балкани и предоставянето на допълнително финансиране.

Библиография

- Европейска комисия (2017), *Бяла книга да бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, Брюксел, 1 март 2017г.: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_zh_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf
- Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз. Официален вестник на Европейския съюз. 26.10.2012г.:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>
- Кючуков, Л.(2018), Стратегията на ЕС за Западните Балкани показва обръщане на тенденцията за negliжиране на региона. Интервю на Людмила Железова с Любомир Кючуков по програма „Хоризонт“ на БНР от 07.02.2018г.
- Попов, Е.(2006), *Сто есета за Европа*, Изд. Изток-Запад, София.
- Римска декларация 25 март 2017 г.* Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия:
http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_bg.htm
- Среща на върха ЕС-Западни Балкани. *Декларация от София, 17 май 2018 г.*: <https://eu2018bg.bg/bg/news/1072>
- Туск, Д. (2017), *Реч на председателя Доналд Туск на церемонията по случай 60-ата годишнина от подписването на Римските договори*, Council of the EU: www.consilium.europa.eu/press
- Ферхойген, Г. (2006), *Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея*, Български бестселър – Национален музей на българската книга и полиграфия, София.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*:
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf