



Европейски парламент  
Информационно бюро  
в България

# ДОКЛАД

# 10 ГОДИНИ БЪЛГАРИЯ В ЕС

#BG10xEU

# **10 години България в ЕС**

**Център за либерални стратегии  
2017**

*Докладът е изготвен от екип на Център за либерални стратегии - Антонета Приматарова, Георги Ганев, Даниел Смилов, Мила Минева и Ружа Смилова - с подкрепата на Представителството на Европейската комисия в България и на Информационното бюро на Европейския парламент в България.*

*Мненията и изводите са на авторите и по никакъв начин не ангажират Представителството на Европейската комисия в България и Информационното бюро на Европейския парламент в България.*

# Съдържание

Основни тези .....	4
Политически аспекти на членството на България в ЕС.....	8
Членството в ЕС и икономиката на България .....	23
Членството на България в Европейския съюз: измерения на мобилността .....	51
Членството на България в Европейския съюз: измерения на солидарността .....	81
Политиките на ЕС и качеството на живот на българските граждани .....	66
Медиите и НПО сектора в контекста на членството на България в ЕС.....	81
Ефекти от външната политика на ЕС .....	90
Източници .....	104

## Основни тези

Десетте години членство на Република България в Европейския съюз представляват един от най-успешните периоди в българската история. Това е второ поредно десетилетие (след 1997 г.), в което страната се развива без сериозни кризи във вътрешнополитически план и в сравнително благоприятна международна среда. Със своето членство в ЕС една бивша комунистическа страна получава пълноправен и равнопоставен статут с 27 от най-развитите и утвърдени демокрации в света. Това е период на икономически растеж и подобряване на редица макро- и микроикономически показатели, в които българските граждани печелят от въвеждането и прилагането на политики на ЕС с директно влияние върху качеството им на живот.

Политическите ефекти от членството на България в ЕС са оценени в сравнителна перспектива с други сходни държави, които (все още) не са интегрирани, както и със страни без ясна перспектива за еврочленство. В сравнение със съседни и сравними по исторически, демографски и други показатели страни България се отличава с по-стабилно демократично развитие, като приносът на ЕС в този аспект е безспорен. От началото на 90-те години демократичното развитие на страната обаче изостава спрямо това на държавите от Централна Европа. Обяснение за споменатата тенденция обаче би следвало да се търси по-скоро в икономическата криза от 2008 г. и най-вече – във възхода на националпопулизма, който не е пряко свързан с ЕС.

Основните политически партии са сравнително успешно интегрирани в европейските партийни семейства, което оказва безспорно ползотворно влияние върху цялостната партийна система. Идеите на политическите групи кореспондират с опита на европейските партньори, подкрепени от трансфер на легитимност от авторитетни европейски политици към тях.

ЕС притежава безспорна заслуга и в превръщането на проблема за борбата с корупцията и реформата на неефективната съдебна система в приоритетен въпрос пред българското общество. Мониторингът на тези две области в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) провокира значителни промени в законодателството и организацията на публичните институции у нас, в т.ч. дори конституционни реформи.

Независимо от редица предизвикателства в областта на борбата с корупцията и реформата на съдебната власт, политическите позитиви от членството на България в ЕС са неоспорими. Те се изразяват в репутационни ползи, цялостна стабилизация и подобрене нивото на капацитет за справяне с кризи. Ключова цел през следващото десетилетие представлява ускоряването на наложителните промени, приближавайки ни до актуалното статукво в останалите страни членки в ЕС.

**Членството на България в Европейския съюз е пряко обвързано и с положителното въздействие върху икономическото развитие на страната.** В периода от стартирането на преговорите за членство през 1999 г. до присъединяването на страната към ЕС през 2007 г., БВП на глава от населението по покупателна способност нараства от 27% до 40.8% спрямо средното равнище за ЕС, а през 2016 г. достига 48.1%. Относителното забавяне на икономическия растеж спрямо предприєдинителния период се дължи и на съвпадението на периода на членството с голямата рецесия, настъпила след глобалната финансова и икономическа криза от 2007 г. **Членството в ЕС способства за минимализиране на негативните ефекти от рецесията върху икономиката на страната, защото след 10 години в ЕС и въпреки огромната тежест на световната криза, коефициентът на безработица в България е по-нисък, отколкото в последната година преди членството, а производителността на труда продължава да нараства.**

Интеграцията на българското стопанство в общото европейско икономическо пространство продължава да се разширява. Реализирани бяха видими подобрения в разнообразни аспекти на стопанската и гражданската инфраструктура в страната благодарение на финансирането от ЕС. Държавните трансфери по линия на европейските фондове и на преките плащания от ЕС за България бяха значителен фактор за положителната стопанска динамика през последните 10 години. За този период средногодишният нетен трансфер от ЕС за България съставлява около и над 4% от брутният вътрешен продукт на страната. Този приток на средства е от макроикономическо значение предвид условията на неблагоприятна глобална обстановка. Според най-амбициозното изследване на ефектите от гореспоменатия приток – за периода до средата на 2016 г. наличието на европейските фондове кумулативно може да се систематизира в следния порядък: около 12% по-висок БВП, повишаване на заетостта с 16 % и намаляване на безработицата със 7 пункта, отколкото техните потенциални стойности при нулеви трансфери.

Членството на България в ЕС оказва влияние и върху двете макроикономически политики в страната: фискалната и паричната. По отношение на фискалната политика членството в ЕС има двояко въздействие. От една страна се предоставят механизми за дисциплиниране на държавния бюджет чрез процедурите по свръхдефицит. От друга, членството създава опасност политическите елити да проявят склонност към по-високи бюджетни рискове. Данните сочат, че регулативните механизми в ЕС по отношение на фискалната политика действат ефективно в България и страната продължава да поддържа фискална стабилност.

Спрямо паричната политика членството в ЕС отново притежава водещо значение, което се дължи на специфичния режим на валутен борд. Именно равноправното участие в Европейския съюз определя изходната стратегия на паричния режим в България, защото задава ясен и конкретен

тен изход: влизане в Еврозоната и възприемане на еврото като българска валута. Членството интензифицира доверието в паричния режим на България, оттам в националната валута и допринася за достигане на безпрецедентна за българската история монетизация на икономиката.

В резултат от присъединяването на България в ЕС редица български бизнеси получиха възможност да се интегрират във веригите на добавена стойност в рамките на европейското производствено пространство. За десетилетие участие в структурите на Европейския съюз износът от страната на високотехнологични продукти и услуги от областта на информационните и комуникационните технологии е нараснал повече от двойно, като спрямо общия износ се наблюдава увеличение с приблизително 3%.

**Членството на страната в Съюза позволява на българските граждани пряко да оползотворяват ползи от европейските политики в редица сфери.** Политиките, ориентирани към насърчаване на мобилността, увеличават възможностите на българските граждани за живот, работа и образование във всяка страна-членка на ЕС. Солидарността, като водещ принцип на Общността, от една страна създава предпоставки за изравняване стандарта на живот на българските граждани спрямо тези на ЕС, а от друга – изграждат условия за приобщаването на маргинализирани социални групи към обществото, образованието и пазара на труда. По този начин се повишава качеството на живот за българските граждани, макар именно този процес да се осъществява с най-бавни темпове.

В коментирания десетгодишен период са постигнати значителни подобрения в областта на екологичните показатели, защитата на потребителите, правата на пациентите и социалното равенство. Благодарение на европейско финансиране българското образование 1. интегрира деца в риск и деца със специални образователни потребности; 2. разширява шанса на маргинализирани социални групи за участие в пазара на труда чрез допълнителна квалификация; 3. способства образователната и научна мобилност.

Сред най-значимите ползи от членството за гражданския сектор се нарежда възможността за формиране на европейски мрежи от НПО - източник на ценна експертиза.

Участието в Съюза оказва благоприятно влияние и върху българската култура – спомага популяризирането на родни културни продукти на европейско и световно ниво през финансиране на преводи, участия във фестивали, разпространение, общеевропейски награди в областта на културата; съдейства производството на български културни продукти – чрез европейско финансиране на филми, медийни програми и т.н. Същевременно се разширява достъпа на българските граждани до култура, а именно чрез подкрепа на локални фестивали и общеевропейски културни събития като „Нощта на музеите“; съдейства интегрирането на маргинализирани групи през културни практики (напр. „Пловдив – евро-

пейска столица на културата“).

България усвоява пълноценно и предимствата на многостранната дипломация, предоставяща европейски решения за двустранни проблеми и предизвикателства.

Страната е облагодетелствана с достъп не само до четирите свободи на Общия пазар, но и до Европейското икономическо пространство (ЕС + Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария). В контекста на критериите за членство в ЕС страната получава възможност да отстоява ефективно правата на българските малцинства в държавите кандидатки. В тази връзка, като граждани на ЕС, българските граждани получават право на консулска защита и дипломатическо съдействие в трети страни от представителства на ЕС или индивидуални държави членки. В условия на изостряне на геополитическото противопоставяне в глобален и регионален мащаб България се опира на водеща дипломатическа роля и европейска солидарност при отстояването на основни принципи на международното право, включително правото на ненамеса във вътрешните работи и суверенитет спрямо държави от региона, демонстриращи стари имперски амбиции.

Прегледът на политическите, икономическите, обществените, образователните, културните и външнополитически ефекти от членството на България в Европейския съюз ни позволява убедено да заключим, че тези десет години са един от най-успешните периоди в българската история, допринесли съществено за напредъка на страната във всяка една от тези области и предполагащи висока бъдеща резултатност. За целта са нужни активност на българските граждани и сътрудничество на европейските институции за по-нататъшно реформиране на институциите и качествено оползотворяване на предоставените от членството възможности за постигане на трайни, дълбоки и видими ползи за българските граждани. На фона на безспорните постижения е редно да се обърнем към фундаменталните ценности на Съюза – свобода, уважение към достойнството на личността, солидарност и зачитане на човешките права. В така желаната от българите Европа на една скорост пълноценно могат да участват само убедените в тези ценности европейски граждани.



# Политически аспекти на членството на България в ЕС

*Даниел Смилов*

**Д**есетте години членство в ЕС са един от най-успешните периоди в българската история. Това е второ поредно десетилетие (след 1997 г.), в което страната се развива без сериозни кризи във вътрешнополитически план и в сравнително благоприятна международна среда. Членството в ЕС представлява безспорно важен стабилизиращ фактор, който има съществен принос за този резултат.

Оценката на българското членство от политическа гледна точка трябва да отчита характера на европейската интеграция. ЕС е общност на суверенни държави, споделящи част от суверенните си правомощия и координиращи упражняването на други.

Алиансът е най-интегриран като общо икономическо пространство, гарантиращо свобода на движение на хора, капитал, стоки и услуги. Към момента той е най-голямата световна икономика. Неговият БВП за 2015 г. е 26% от световния вътрешен продукт. В сравнение, САЩ имат 24%, Китай - 15%, а Русия - около 2% от световния БВП. Репутационните ползи от принадлежността към толкова мощен икономически субект са категорични.

**Европейският съюз е дом на народи, които ценят високо свободата и демокрацията, споделяйки и защитавайки общи основни принципи и ценности, заложили в договорите и Хартата на основните права.** За шестте десетилетия след договора от Рим, който днес е одобряван от 69% от европейците, ЕС е успял да създаде впечатляваща политическа култура. Към момента две трети от гражданите възприемат Европа като място на мир и стабилност в един все по-неспокоен свят. 81% от населението на ЕС одобрява свободното движение на хора, които могат да работят и учат навсякъде в съюза.

Тази политическа култура се характеризира и с вяра в ползата от взаимодействие и солидарност с другите европейски народи. Днес 69% от европейците одобряват потенциално единна политика относно миграцията. Около 61% проявяват позитивно отношение към миграционен процес от други държави от ЕС. 60% от европейците смятат за наложително единството при съвместно вземане на решения на европейско ниво в области като укрепването на мира и демокрацията, борбата с тероризма, гарантиране на равенството между половете. 74% от европейците смятат, че трябва да има единна политика по отбрана и сигурност, а 70% са на мнение, че е необходима обща енергийна политика.

Самото участие на една бивша комунистическа страна в политиче-

ско пространство на свобода, демокрация и солидарност практически е свързано с неизчислими позитиви, защото тя получава пълноправен и равнопоставен статут с 27 от най-развитите и утвърдени държави в света. Този статут представлява своеобразно осъществяване на българския възрожденски идеал “да бъдем равни на другите европейски народи”.

Именно наличието на подобни безспорни позитиви повишава институционалното доверие в Европейския съюз. Днес то се равнява на 36%, а тенденцията през 2016 г. предполага нарастване. Доверието в ЕС е по-високо от средното доверие в националните управленски институции. В Източна Европа тази диспропорция е още по-силно изразена, като доверието в ЕС е и значително по-високо. У нас например почти 50% от българите се доверяват на ЕС.<sup>1</sup>

Същевременно, обаче, държавите членки в ЕС запазват огромната част от суверенните си правомощия: външната политика и отбраната, фискалната политика, социалната политика, образованието и науката, наказателната политика и т.н. В тези сфери основните решения се вземат на национално ниво, като правомощията на ЕС са все още по-скоро координационни и спомагателни. В този смисъл, макар че влиянието на ЕС върху политическите процеси в страните членки е значително, то далеч не е единственият обяснителен фактор за случващото се през последните десет години. Това се демонстрира и от разликите в политическата динамика между отделните държави, както и от различните основни проблеми, с които те се сблъскват.

България беше изправена пред два базови проблема в разглеждания период: да създаде среда за изравняване на икономическото развитие спрямо останалите страни членки и да се справи с широко разпространената корупция. По отношение и на двата проблема постигнатото е значимо, но те все още остават на дневен ред. За решаването на първия казус сериозни препятствия бяха налице след световната финансова криза, която забави сериозно и българската икономика. По отношение на втория проблем – корупцията – факторите за неуспехите са изцяло вътрешни и се дължат на съпротивата на част от политическия и бизнес елит на страната.

## ***България в сравнение с държавите извън ЕС***

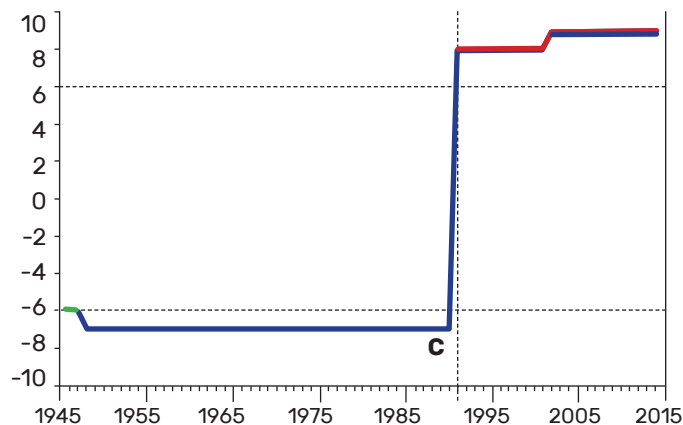
Политическите ефекти от членството на България в ЕС най-добре могат да бъдат оценени в сравнителна перспектива, когато страната се съпостави с други сходни държави, които (все още) не са интегрирани. Тук трябва да бъде отчетен фактът, че самата перспектива за членство притежава позитивно въздействие: предпресъединителният период за България се характеризираше със сериозна политическа стабилност и висок икономически растеж. Подобно развитие може да се очаква и за други страни кандидати. В този смисъл съседна Сърбия се явява подходящ пример за сравнение поради историческата и културната близост

<sup>1</sup> Всички данни дотук са от Евробарометър 2016. Данните за БВП са от Бялата книга за бъдещето на Европа: [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_en](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en)

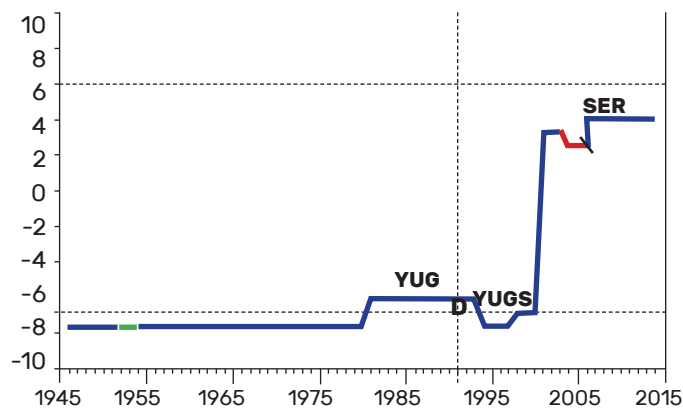
между двете страни.

Сърбия имаше по-благоприятна отправна точка за развитие от България: югославският комунизъм беше по-отворен към света и по-малко репресивен от българския. Към 1989 г. Югославия сериозно изпреварваше България като икономическо развитие и доходи. Балканските войни през 1990 г. забавиха и отклониха Сърбия от пътя към европейска интеграция и в резултат днес българските индикатори за политическо развитие са по-добри. Според Polity IV и двете държави са демокрации, но България е с по-висок индекс (9 спрямо 8).

Графика 1: Тенденции към демократизация, 1946–2013: България (Polity IV)<sup>2</sup>



Графика 2: Тенденции към демократизация 1946–2013: Сърбия (Polity IV)<sup>3</sup>



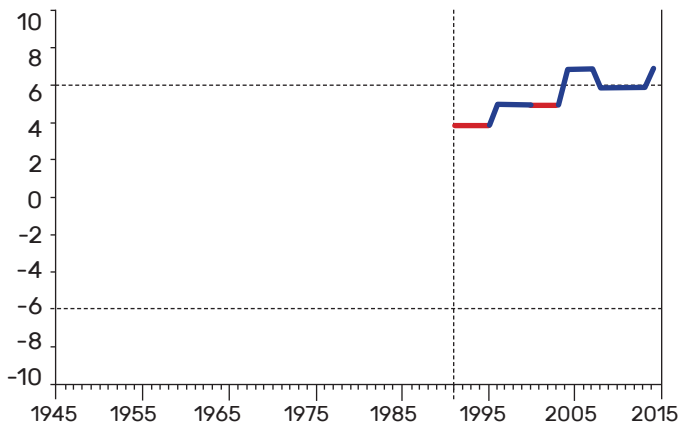
<sup>2</sup> <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

<sup>3</sup> <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

И двете графики еднозначно илюстрират факта, че дори по-добрите перспективи за еврочленство рязко увеличават демократичния индикатор на държавите. В българския случай това става след 2000 г., докато в Сърбия – след 2005 г.

Страни, които нямат ясна европейска перспектива, пък била тя и дългосрочна, демонстрират далеч по-неравни графики на демократичните си показатели и като цяло имат по-ниски стойности.

**Графика 3. Тенденции към демократизация 1991-2013: Грузия (Polity IV)<sup>4</sup>**



Тази хипотеза се потвърждава и от данните на друга утвърдена система за оценяване на демокрацията – Freedom House. Към 2016 г. България е класифицирана като “свободна” с резултат от 80 т. Молдова (60), Македония (57), Грузия (64), Албания (67), Турция (53) – са “частично свободни” държави, което показва качествено друго, по-ниско ниво на политически институции. Сърбия (78) е “свободна”, но и тя е с по-нисък резултат от България.<sup>5</sup>

Това кратко сравнение показва, че България се намира в регион, в който съседните ѝ държави, които не са членове на ЕС, са с по-лоши показатели на демократична консолидация. Приносът на ЕС за по-привилегированата позиция на страната в този смисъл е безспорен.

### **България в сравнение с Централна Европа**

От началото на 90-те години демократичното развитие на страната изоставаше спрямо това на държавите от Централна Европа. Поради този факт България (заедно с Румъния) се присъедини три години по-късно към ЕС през 2007 г. Към настоящия момент изоставането все още не е напълно преодоляно, макар че България безспорно е в една група с тези

<sup>4</sup> <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

<sup>5</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>

държави и резултатите ѝ са много сходни с техните. Според Freedom House през 2016 г. картината е следната <sup>6</sup>:

България	80
Полша	93
Унгария	79
Чехия	95
Румъния	83
Словакия	89
Словения	92
Хърватска	87

Макар и с не най-нисък резултат сред референтната си група (заради сътресенията в Унгария), България продължава да изостава спрямо останалите страни. Особено тревожно е развитието в областта на свободата на медиите, борбата с корупцията и установяването на правовата държава, където са и най-ниските регистрирани стойности.

Обезпокоителен е и спадът на индекса на България в абсолютни стойности – тенденция, която е видима след 2007 г. Тогава стартовите стойности са 1 (най-високата стойност) и 1,5 по някои от показателите, докато за 2016 г. всички са твърдо на 2,0. Трябва да се отбележи, обаче, че това е обща тенденция, която първо засегна Централна Европа, а след това и утвърдените западни демокрации. В първите години, когато тя беше регистрирана, се търсеше връзка между членството на държавите в ЕС и тези негативни промени. Една хипотеза обясняваше “свличането” (backsliding) с “умората от прехода” – граждани и политици формират негативни нагласи спрямо ограниченията, свързани с извоюването на еврочленство.<sup>7</sup> Втората обяснителна хипотеза твърдеше, че ЕС е загубил лостове за влияние върху страните членки след присъединяването им, което им е позволило да занижат демократичните стандарти.

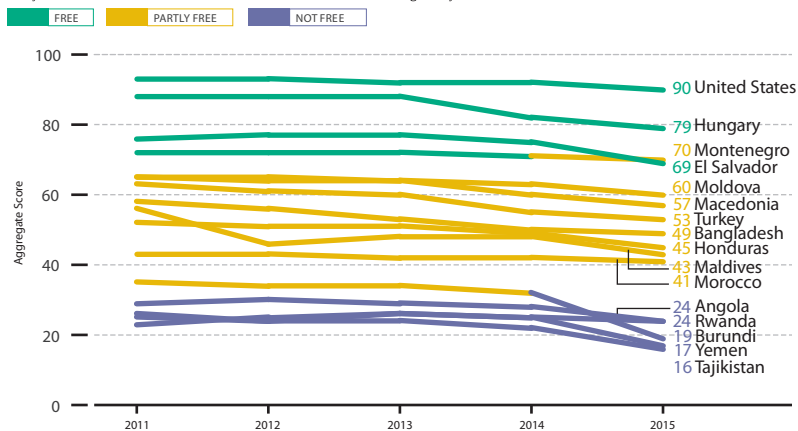
От днешна гледна точка тези две хипотези изглеждат неверни или поне непълни. Свличането на стандартите на демокрацията изглежда всеобщ процес, който не засяга изключително новите страни членки на ЕС. Напротив, дори утвърдени демокрации като САЩ са обхванати от него, както показва и следната графика от общия доклад за 2016 г. на Freedom House:

<sup>6</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>

<sup>7</sup> Journal of Democracy 2007, Is Central and Eastern Europe Backsliding?, <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Rupnik-18-4.pdf>

Графика 4. Негативни тенденции в периода 2011-2016 г.<sup>8</sup>

Many countries received downward trend arrows for 2015 after suffering multiyear declines.



Горната графика демонстрира, че обясненията за негативните тенденции трябва да бъдат търсени по-скоро в икономическата криза от 2008 г. и най-вече – във възхода на националпопулизма, който не е пряко свързан с ЕС и засяга и държави извън него.

## Българската партийна система и ЕС

Ако се търси един единствен индикатор за това, дали еврочленството е политически позитив за България, това би трябвало да бъде отношението на основните партии в страната към него. Към настоящия момент съществува практически консенсус между тях, че членството в ЕС и НАТО е безалтернативно. Дори партии като Атака, които са заявявали различни позиции по този въпрос през годините, днес участват във формати, деклариращи проевропейска ориентация. В този смисъл българската партийна система дава еднозначна оценка на членството в ЕС – независимо от отделни критики, общата позиция е, че страната има полза от своята интеграция.

Основните политически групи днес са сравнително добре интегрирани в европейските партийни семейства. През последните десет години ГЕРБ се наложи като най-голямата партия в център-дясно и логично тя е член на ЕНП заедно с по-малки формации като ДСБ, СДС и други. Левицата е водена от БСП, която е член на ПЕС. ДПС е приобщена към либералните формации, а се появиха и националистически партии – Атака, НФСБ – които си партнират със сходни европейски организации. Както

<sup>8</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/overview-essay-anxious-dictators-wavering-democracies>

беше споменато по-горе, политически евроскептицизъм сред водещите партии не се наблюдава.

На индивидуално ниво, редица български политици развиват европейска политическа кариера. Сергей Станишев – бившият лидер на БСП – бе избран и за лидер на ПЕС, което демонстрира способността на българските политици да допринасят за формиране политиката на наднационално ниво. Доскорошният българският комисар Кристалина Георгиева – излъчена от правителството на ГЕРБ – също доказва своите качества и бе една от най-влиятелните фигури в ЕК. В същата категория попадат и Меглена Кунева, Ивайло Калфин и други.

Като цяло, членството в ЕС има неоспоримо ползотворно влияние върху партиите и партийната система. Политическите формации се опират на опит и идеи от своите европейски партньори, разчитайки на трансфер на легитимност от авторитетни европейски политици към тях. Трансферът на знание пък води и до сходни тенденции, не всички от които могат да бъдат еднозначно оценени като позитивни: у нас, например, също се появиха пронационалистически и популистки партии с немалка електорална тежест. Трябва да се отбележи, обаче, че в сравнение с други държави те са по-слабо радикални и със сравнително по-ограничено влияние.

Две характеристики на българската партийна система се наложиха през последните десет години: успехът на нови партии на избори и фрагментацията на политическото пространство. Въпреки че ГЕРБ и БСП се очертават като “основни партии” на фона на останалите, понякога гласовете, подадени за тях и техните кандидати (като на последните президентски избори), са по-малко от половината. Това води до голям брой представени партии в парламента и нови проекти, които обикновено не просъществуват дълго. Споменатите характеристики, които затрудняват управлението, нямат пряка връзка с европейското членство. Тяхното обяснение е по-скоро в изборните правила (пропорционалната система) и най-вече размиването на границата между ляво и дясно в неговата традиционна социално-икономическа интерпретация. Също така навлизането на корпорации и медии в политиката доведе до възникването на множество хибриди (партии-медии), които увеличиха фрагментацията.

В заключение може да се твърди, че на практика всички основни партии в страната (с уговорки за Атака) в една или друга степен са проевропейски. Левицата има своите традиционни връзки с Русия, които напоследък се противопоставят индиректно на членството в ЕС и НАТО, но все пак, без крайните националисти, никой не е поставял открито европейската интеграция под въпрос.

### ***Справянето с кризи***

**Членството в Европейския съюз безспорно способства страната да се справя с кризи и я стабилизира във време на тур-**

**буленция.** Три основни кризи се случиха през тези десет години: икономическата рецесия, която ни засегна през 2009 г.; фалитът на КТБ и миграционната криза от 2015 г. И трите бяха преодоляни сравнително успешно с помощта на ЕС. Европейското финансиране по различни програми компенсира донякъде ограничаването на външните и вътрешните инвестиции в страната след 2008 г., което я направи далеч по-устойчива на неблагоприятната среда (този аргумент е по-детайлно разгледан по-долу).

При фалита на КТБ координацията между българското правителство, ЕК и ЕЦБ също изигра стабилизираща роля и елиминира риска за криза върху банковата система. И накрая, споразумението на ЕС с Турция, както и финансовата помощ, отпусната от ЕК за укрепване на българската граница, доведоха до сериозно редуциране на миграционния натиск през 2016 г. Без да става дума за окончателно решение на проблема, този казус демонстрира, че ЕС има сериозен потенциал да подпомага страните в затруднено положение и да предлага глобални решения на проблеми, които надхвърлят капацитета на индивидуалните държави членки. Спирането на "балканския път" е едно такова решение, което беше политически координирано в рамките на ЕС.

### ***Нагласите на гражданите спрямо ЕС***

Българските граждани продължават да са сред тези, които дават най-високо доверие на ЕС. Макар че това доверие е спаднало забележимо – от над 70% в 2007 г. до около 50% днес, все пак то е доста по-високо от доверието в ключови национални институции като партии, парламент и съдебна система



Таблица 1: Доверие в партии и парламент  
(Евробарометър 2011 и 2015 г.)

Страна		Доверие		Недоверие		Не знам	
		партии	парламент	партии	парламент	Партии	парламент
EU	2011	14	27	81	66	5	7
	2015	16	31	78	62	6	7
BG	2011	14	25	76	66	10	9
	2015	12	14	80	78	8	8
EE	2011	20	40	75	57	5	3
	2015	15	33	70	51	15	16
RO	2011	8	9	86	83	6	8
	2015	13	18	84	77	3	5
PL	2011	18	25	78	68	6	7
	2015	13	17	79	74	8	9
CZ	2011	9	11	88	87	3	2
	2015	10	13	86	83	4	4
SL	2011	16	25	81	71	3	4
	2015	13	28	80	65	7	7
HU	2011	15	28	80	66	5	6
	2015	19	31	77	65	4	4
EL	2011	5	12	94	86	1	2
	2015	9	25	90	73	5	2
AU	2011	30	46	64	47	6	7
	2015	26	44	67	49	7	7
DE	2011	15	42	78	51	7	7
	2015	26	53	64	39	10	8
UK	2011	11	24	86	70	3	6
	2015	19	38	76	56	5	6

На въпроси от типа на: “Дали бихте гласували за оставане в ЕС?” огромното мнозинство от хората дават позитивен отговор. В този смисъл българите може да са силно критични спрямо определени елементи в развитието на страната след 2007 г., но членството в ЕС и НАТО остават приоритети за тях.

Таблица 2: Доверие и недоверие в правителство и телевизии  
(Евробарометър 2011 и 2015 г.)

Страна		Доверие		Недоверие		Не знам	
		Правителство	TV	Правителство	TV	Правителство	TV
EU	2011	24	53	70	42	6	5
	2015	31		63		6	
BG	2011	38	73	53	24	9	3
	2015	23		67		10	
EE	2011	49	72	48	26	3	2
	2015	38		49		13	
RO	2011	10	61	84	36	6	3
	2015	27		69		4	
PO	2011	28	57	65	37	7	6
	2015	20		71		9	
CZ	2011	15	71	83	27	2	2
	2015	28		66		6	
SLO	2011	21	69	76	29	3	2
	2015	29		65		6	
HU	2011	26	52	68	45	6	3
	2015	34		62		4	
EL	2011	8	22	90	77	2	1
	2015	37		59		4	
AU	2011	46	72	47	26	7	2
	2015	42		52		6	
DE	2011	32	59	62	35	6	6
	2015	50		43		7	
UK	2011	21	53	74	43	5	4
	2015	37		58		5	

Като цяло, българските граждани възприемат с доверие съвети и оценки от институции на ЕС. Мониторингът, който ЕК осъществява в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), е пример за инструмент, улесняващ гражданите да упражняват по-висока степен на контрол върху собствените си избраници.

Същевременно низходящата тенденция в доверието спрямо ЕС не може бъде пренебрегната. Съчетана с възхода на националистически, популистки формации в цяла Европа, тази тенденция сигнализира ерозия на проевропейския ентузиазъм.

## **ЕС и борбата с корупцията**

България остава на последното място в ЕС по проблема с корупцията.<sup>9</sup> Въпреки многобройните заявки на правителствата в тази сфера, прогресът като краен резултат е ограничен и граждани и експерти са убедени, че корупцията продължава да е широко разпространена.

Алиансът притежава безспорна заслуга в поставянето на проблема като приоритетен в българското общество. Още в предприсъединителния период редовните доклади на ЕК го маркират, заедно с реформата на съдебната система, като основни слабости, подриващи способността на страната ефективно да се интегрира в ЕС. Затова мониторингът над тези две области се запази и след 2007 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Този механизъм доведе до належащи реформи в законодателството и организацията на публичните институции у нас – дори до конституционни промени.

МСП действа на принципа на сътрудничеството между ЕК и правителствата и институциите на страната. Между тях се договарят специфични мерки и резултати, които трябва да бъдат постигнати в периода на мониторинга. В областта на борбата с корупцията, както и при съдебната реформа, ЕС не разполага с твърдите инструменти на постиженията на европейското право. Затова успехът на процедурата до голяма степен зависи от склонността на българските институции да се съобразят с договорените мерки.

Друг елемент, активиращ процедурата, е интересът на други държави членки към съдържанието на мониторинговите доклади. Някои от държавите – членки очакват положителни доклади преди да оттеглят възраженията си по членството на България в “Шенген” – политиката по общ граничен контрол на ЕС. Като се прибавят и възможностите за спиране на финансиране по ключови програми става ясно, че Европейският съюз разполага с механизми да настоява за приемането и упражняването на необходимите мерки.

МСП е постигнал успехи най-вече в областта на промяната на законодателството и укрепването на институционалната рамка. Множество органи бяха създадени и започнаха да функционират – ДАНС, КПУКИ и КОНПИ – агенции и комисии, имащи правомощия в борбата с корупцията. Въпреки това, обаче, последният доклад на ЕК по прогреса на България през десетте години на членство установява, че: “Досега в България броят на конкретните дела за корупция по високите етажи на властта, завършили с влезли в сила осъдителни присъди, е много ограничен, а увеличаването на броя на тези присъди е най-ясното доказателство, че борбата срещу корупцията е реален приоритет. България продължава да е сред държавите – членки на ЕС, с най-високи равнища на възприемане

<sup>9</sup> Индексът на Прозрачност без граници е един индикатор, който може да илюстрира тази теза. [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016\\_cpireport\\_en?e=2496456/43483458](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016_cpireport_en?e=2496456/43483458)

на корупцията и гражданите и предприятията продължават да считат корупцията за значителен проблем... Цялостната институционална структура за борба срещу корупцията в България продължава да е разпокъсана и поради тази причина – до голяма степен неефективна.”<sup>10</sup>

Безспорен принос на ЕС, обаче, е фактът, че неуспехите в борбата с корупцията остават в общественото ползрение и всички правителства предлагат реформи и идеи за подобряване на ситуацията. В рамките на процедура, разчитаща на влияние от равнопоставени (peer review; peer pressure), е трудно да се очакват по-директни резултати: резултатите са в сферата на вътрешния суверенитет на държавата и нейните органи трябва да бъдат активната страна, а не да очакват стимул от ЕК.

Притеснителна характеристика на ситуацията е честата промяна на стратегията по определени въпроси. Например ДАНС ту бива оправомощен да се бори с корупцията по високите етажи, ту разследващите правомощия ѝ се отнемат и прехвърлят към МВР; обединението на всички антикорупционни звена в една агенция премина през различни идейни етапи без конкретен резултат и др. Тези неуспехи поставят под въпрос реалното наличие на “политическа воля” за справяне с проблема.

В заключение: основните позитиви в тази област са в изграждането на развита институционална среда за борба с корупцията и интегритет. Ефективното функциониране на тази среда продължава да бъде недостатъчно, провокирайки неудовлетвореност от общия резултат.

## ***ЕС и реформата на съдебната система***

Реформата на съдебната система е област, свързана пряко с борбата с корупцията. Тук законодателните реформи са по-видими, защото Законът за съдебната власт и други основни закони бяха многократно променени в резултат на мониторинга на ЕС. Бяха приети две съществени конституционни поправки: с първата беше въведен независим Инспекторат към Висшия съдебен съвет (ВСС); с другата ВСС беше разделен на два панела – съдебен и прокурорски.

Успехите в коментираната област могат да бъдат обобщени с институционализация на независимостта на съдиите и подобрения на аспекти от нормативната рамка. Възникването на професионални съдийски общности, които изразяват свободно мнение и търсят отговорност на висшето ръководство, е положителен факт. Същевременно продължават проблемите с липсата на отговорност за действията на прокуратурата и специално на нейното ръководство. Разделянето на ВСС на два панела засега не дава нужните резултати и ефектът му в бъдеще предстои да бъде оценен. Новият състав – който в голяма част ще бъде избран пряко от магистратите – ще представлява реален тест за ефективност на реформите дотук.

Европейският съюз спомага съществено както изработването на при-

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43_en)

оритетите, така и конкретното им операционализиране. Пример за подобна практика е наскоро завършилата с доклад независима проверка на прокуратурата от европейски експерти. В техните заключения – наред с детайлен анализ на проблемите – отново е налице акцент върху въпроса за по-интензивни форми на отчетност и отговорност на Главния прокурор:

*„...нашето предложение е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата, което да се подпомага от служители на НСС (предоставени от ръководещия НСС заместник главен прокурор) или от старши полицейски служители от МВР. За тези цели разследващите служители, независимо дали са от НСС или МВР, следва да отговарят пред горепосоченото независимо лице, натоварено с провеждането на разследването*

*... препоръчваме официална комисия, излъчена от състава на Народното събрание, да следи работата на службата на главния прокурор в нейните различни измерения. Разбира се, именно Народното събрание би било компетентно да определи състава на тази комисия.*

*Препоръчваме главният прокурор, придружен от свои висши длъжностни лица, да бъде канен да присъства поне веднъж на всяко тримесечие на заседания, открити за обществеността.”<sup>11</sup>*

Констатации от подобен характер показват, че въпреки значимите институционални подобрения, все още съществуват конституционни затруднения в архитектурата на съдебната система. Ето защо последният доклад по прогреса на България в рамките на МСП също е умерен в своите заключения – той отчита постигнатото, но и поставя акцент върху нерешените проблеми:

*“Като цяло равносметката от изминалите десет години показва, че поредните правителства и институциите на съдебната власт са положили значителни усилия. Бяха осъществени важни законодателни и институционални промени, особено по отношение на съдебната власт. В началото на прилагането на МСП обаче ефективният напредък, водещ до постигането на трайни резултати, беше по-бавен от очакваното, като имаше случаи на нежелание за изпълнение на препоръките по МСП за съвместна работа на институциите с цел установяване на общи проблеми и прилагане на общи решения. Реформата трябва да продължи и вътрешните структури трябва да бъдат укрепени, за да се осигури задоволително и необратимо изпълнение на показателите...”*

Както в сферата на борбата с корупцията, тук Алиансът също не може

<sup>11</sup> <http://legalworld.bg/57920.dokladyt-za-prokuraturata-se-obyrna-sreshtu-syda.html>

да разчита на *acquis communautaire*: мерките се изработват съвместно между експерти на ЕК и българското правителство. Перманентна слабост се явява функционирането на ВСС, който не е в състояние да осигури ефективна кадрова политика и отговорност на всички части на съдебната система. Неслучайно повечето от оставащите задачи, според доклада на ЕК за 2016 г., се състоят в гарантирането на прозрачни назначения и продължаване на реформата в прокуратурата:

*“Препоръка: да се гарантира прозрачен избор на членовете на бъдещия ВСС, като преди избора на членовете от парламентарната квота следва да се проведе публично изслушване в Народното събрание и да се даде възможност на представителите на гражданското общество да коментират кандидатите...*

*Препоръка: да се установи практика назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите, като това следва да важи и за предстоящото назначаване на нов председател на Върховния административен съд...*

*Препоръка: да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на СПСР във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.”*

Въпросът за ефективността на МСП и неговото влияние върху българския политически процес все още предизвиква полемика, като се появяват и множество гласове, настояващи за неговото прекратяване.<sup>12</sup> Действително в ЕС има други държави, които се нуждаят спешно от наблюдение за спазването на принципите на демокрацията и правовата държава. По отношение на ситуацията в Полша и Унгария Европейският съюз вече обсъжда различни възможности за мониторинг, като подготвителна процедура за евентуално задействане на чл. 7 от Лисабонския договор.

Краткият анализ на българския МСП показва, че той представлява успешен механизъм за установяване на проблемите и изработване на управленските приоритети. Прилагането им на практика е изцяло в сферата на компетентност на българските институции и тук е коренът на установените проблеми. С оглед на това, запазването на МСП до постигането на заявените цели би било от полза както за политическите действащи лица, така и за обществеността, която ще може да следи за тяхното изпълнение.

---

<sup>12</sup> Георги Димитров, Стойчо Стойчев, Линка Тонева, Калоян Харалампиев, Механизъм за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства : (Резултати от аналитични наблюдения върху юлските доклади на ЕК за България), София, 2013.

## **Заклучение**

Въпреки предизвикателствата в областта на борбата с корупцията и реформата на съдебната власт, политическите позитиви от членството на България в ЕС са безспорни. Те се изразяват в репутационни ползи, цялостна стабилизация и повишаване на капацитета за справяне с кризи. Сравнението между България и сходни страни извън ЕС е ясен показател за тези ефекти. Приоритетна цел за следващото десетилетие остава ускоряване на изравняването с останалите страни членки в ЕС.

# Членството в ЕС и икономиката на България

*Георги Ганев*

**Е**дно десетилетие след присъединяването на България към Европейския съюз един от интересните за анализ въпроси представлява този за ефектите от членството за икономиката. Изминалите десет години са едновременно немалък период, доколкото в страната са настъпили видими и значителни промени, но и донякъде недостатъчно време, доколкото натрупването на конкретни данни частично позволява по-задълбочени и формални статистически анализи.

Категорично ефектите от членството в ЕС за страната са многостранни, като освен стопанството засягат гражданското общество, управленската структура и способност на държавата, политиката, културата, медиите и други важни сфери. Задълбоченият академичен и безпристрастен анализ на стопанските ефекти в тяхната пълнота обаче е от ключово значение за качеството на публичния дебат относно осмислянето на членството в ЕС – един от малкото национални проекти в българската история, който след значително общо усилие фактически постигна своята цел.

Целта на настоящото изложение е да очертае една възможна изходна рамка на анализ на стопанските ефекти на членството на България в Европейския съюз и предложи първоначални наблюдения върху този анализ.

Изложението се характеризира с наличието на два фокуса. Първият е динамиката на стопанските процеси вътре в страната чрез сравнение на спецификите преди и след присъединяването на страната към ЕС. Вторият е сравнение на стопански динамики в България и в страни, които са подобни на нея, но не са членове на ЕС, а се намират в различни качества на отношения със Съюза – някои кандидати в процес на изпълнение на критериите, други без (за момента) перспектива за евентуално членство.

Вторият фокус на анализа на стопанските ефекти от членството на България в ЕС е важен и изключително релевантен, но той може да се случи само на базата на подготвен терен, т.е. въз основа изясняване на вътрешната стопанска динамика с нейните особености и уникалност във всяка от сравняваните страни. Това е причината в настоящото изложение анализът на връзката между членството в ЕС и вътрешните стопански процеси в България да предхожда сравнението на развитието на българското стопанство през последните десет години с други страни.

Методът за постигане на целта на изложението е подбран предвид състоянието на академичното знание по темата в момента. Това състояние е крайно незадоволително и може да бъде описано като прекалено общо,



доминирано от идеологически/ политически мотивирани аргументи. Паралелно с това научно обосноваването на примерите са сравнително малко. От гледна точка на анализа на стриктно икономическите ефекти от членството, най-сериозна дейност е реализирана в рамките на Министерството на финансите, където е разработен специфичен иконометричен модел (SIBILA) с конкретна цел да послужи за основа на оценка на споменатите ефекти. До момента този модел има две издания и е използван за оценка на макроикономическите ефекти от членството два пъти – през 2011 г.<sup>1</sup> и през 2016 г.<sup>2</sup>, като във втория случай моделът е използван и за първоначална оценка на ефектите на съфинансираните със средства от ЕС програми и в началото на втория програмнен период на членството на България (2014-2020). Този прототип дава конкретни резултати, които са теоретично обосновани и със сериозна емпирична подкрепа. Той обаче се концентрира само върху една част от възможните ефекти на членството на България в ЕС, а именно такива върху макроикономически показатели на страната, при това единствено по линия на съфинансираните със средства на ЕС програми за България. Задълбочени разработки по отношение на микроикономически ефекти (по линия на отрасли, браншове, регионално развитие, типове фирми, както и по линия на други стопански релевантни аспекти на членството на България в ЕС) липсват или са откъслечни.

В тази връзка десет години след членството на България в ЕС научният анализ на икономическите ефекти от него фактически все още се намира в начална фаза. В подобна обстановка анализът на аналитичния наратив<sup>3</sup> изглежда особено подходящ за първа стъпка в подхода. При този метод детайлното вглеждане в особеностите на конкретен казус служи за извеждане на общовалидни хипотези, които могат да послужат за база на формална емпирична проверка. Използването на конкретния метод е мотивирано от липсата на достатъчно богат аналитичен и научен контекст по въпроса за ефектите, в т.ч. стопанските, от членството на България в ЕС и нуждата от първоначално формулиране на възможни теоретично дисциплинирани хипотези.

По отношение на първия фокус от изложението, динамиката на стопанските процеси вътре в страната, този метод ще бъде приложен към двете традиционни нива на икономически анализ: макро и микро. От своя страна макро нивото ще бъде разделено на анализ на основни показате-

<sup>1</sup> Цветков, Василев, Ганев, Симеонова-Ганева, Чобанов, „Модел за оценка на въздействието на структурните и кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България: SIBILA“, Администрация на Министерския съвет, 2011.

<sup>2</sup> Министерство на финансите, „Фондовете на ЕС в България. Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“, София, Министерство на финансите, септември 2016.

<sup>3</sup> За отличен пример на теоретична обосновка и емпирично приложение на този метод виж Bates, Greif, Levi and Rosenthal, „Analytic narratives“, Princeton Paperbacks, Princeton University Press, 1998. За българската действителност много от основните черти на този метод могат да бъдат проследени в Ганев, В., „Плякосването на държавата“, Изток-запад, София, 2013.

ли и анализ на политики.

Спрямо втория фокус на изложението сравнението за последните десет години със страни, които не са членки на ЕС, ще засегне изключително макроикономически показатели със стремеж, доколкото е възможно, те да имат отношение към връзките на съответните страни с ЕС.

## **Членството в ЕС и българската икономика** *Значение на предприєдинителния период*

Вглеждането в макроикономическите последици от членството на България в Европейския съюз единствено за периода след формалното присъединяване на страната през 2007 г. би било теоретично необосновано. Макроикономическите процеси в значителна степен се определят от очакванията на стопанските деятели, като често по-дългосрочните очаквания са от ключово значение и за сравнително краткосрочни динамики и колебания в тези показатели.

България фактически пое по пътя към членство в ЕС в края на 1999 г., когато беше дадено формалното начало на преговорите. Към 2004 г. вече беше ясно, че страната ще стане пълноправен член в началото на 2007 г.. Процесът на присъединяване на практика доминираше не само обществено-политическия дневен ред, но и стопанското развитие на страната. Извършваха се ключови реформи, включително приватизация, дерегулация на определени пазари, пре-регулация на други и първоначална регулация на трети. Създаваха се независими органи със значими стопански ресурси. **Именно поради перспективата за членство на страната в Съюза значително се усилиха капиталовите потоци от Европа към България** (виж по-долу). Всички тези процеси, от една страна, са причинени от стремежа и перспективата към членство в ЕС и, от друга, предизвикват определена динамика на макроикономическите показатели на България.

Така комбинацията от институционални аспекти на подготовката за членство и ефекти на перспективата за членство върху очакванията на стопански деятели вътре и извън България води до това, че членството в ЕС оказва ефект върху българската икономика преди своето фактическо случване.

Именно затова предприєдинителният период в стопански контекст трябва да се разглежда като неразривно свързан с членството на България в ЕС, макар и самото членство да се осъществява едва в началото на 2007.

По тази причина основните макроикономически и външноикономически (свързани с ЕС) показатели на страната, посочени в Таблица 1, са разделени на три периода: периодът преди началото на преговорите за членство в края на 1999 г. (за различните показатели началната година е 1995 г. или 1996 г.); предприєдинителният период в годините 2000 г. – 2006 г.; периодът на членство 2007г. – 2016 г.

Таблица 1. Основни макроикономически и външноикономически показатели на България, 1995-2016

	1995- 1999	2000- 2006	2007- 2016
Реален ръст на БВП на човек, %*	-0.7	6.6	2.7
Средногодишна инфлация на потребителските цени, %*	106.3	6.3	3.1
Средногодишен коефициент на безработица, %*	16.0	14.7****	9.6
Баланс по текущата сметка**,			
% от БВП1	+0.9	-7.6	-5.0
Касов бюджетен баланс***,			
% от БВП1	-4.2	0.8	-0.8
Държавен и държавногарантиран дълг***, % от БВП1	132	47****	20
Износ от България за ЕС-282,			
% от БВП*	18.1	23.3	28.7
Преки инвестиции от ЕС-28 в България**, % от БВП*	2.6	8.7	6.0*
Трансфери от ЕС за България**, нето, % от БВП*	0.0	0.8	2.7

Източници:

\* Собствени изчисления въз основа на данни от НСИ

\*\* БНБ, статистика на платежния баланс

\*\*\* Министерство на финансите

4. Зад тази средна стойност за периода в случая има постоянен тренд на показателя надолу.

### Значение на Великата рецесия

Преди да се пристъпи към първоначален анализ на изнесените в Таблица 1 данни е наложително да се подчертае, че последният период от 2007 г. до 2016 г. се характеризира с важно съвпадение на поне две важни обстоятелства, от които само едното е членството на България в ЕС. Другото е най-голямата за последните 80 години световна икономическа криза, получила названието Великата рецесия и започнала в света през 2007 г., а настъпила в България към края на 2008 г. Световното стопанско възстановяване след нея е най-бавното в историята, поставяйки определени предизвикателства пред всички икономически региони в света, включително и пред европейското икономическо пространство.

По тази причина данните в последната колона на Таблица 1 по необхо-

димост са засегнати в значителна степен не само от факта на членството на България в ЕС, но и от неблагоприятната световна и европейска стопанска обстановка в това десетилетие.

*Членството на България в ЕС: макроикономически наблюдения*  
**От гледна точка на икономическия растеж членството на България в ЕС е несъмнен позитив. Особено видимо е това по отношение на десетилетието преди самото присъединяване.**

Може би най-важният процес в българската икономика през този период, който в огромна степен се определи именно от придвижването на страната към членство в ЕС, беше процесът на приток на външни капитали. Той е отразен както в значителния отрицателен баланс по текущата сметка, така и в значителния размер на преки чужди инвестиции от страните в ЕС към България. Българската стопанска история ясно показва, че именно привличането на външни капитали е основното предизвикателство пред икономиката на страната през целия период на нейното независимо съществуване от 1878 г. насам.<sup>4</sup> Ясната перспектива за членството на България в ЕС (и в НАТО) доведе до преразглеждане от страна на световната, особено европейска, инвестиционна общност на рисковите възприятия по отношение на българската икономика.

Успоредно с това наличието на привлекателни норми на възвръщаемост на капитала, доведе до огромен за размерите на стопанството приток на капитали, до силен ръст на износа за ЕС, а паралелно с това ръст на заетостта и намаляване коефициента на безработица. Всички тези процеси бяха не само пренесени, но и ускорени през първите две години на членството преди Великата рецесия да окаже своето негативно влияние в България.

Съчетанието на маркираните фактори осигури второто най-успешно десетилетие в историята на България спрямо нивата на икономически растеж<sup>5</sup>.

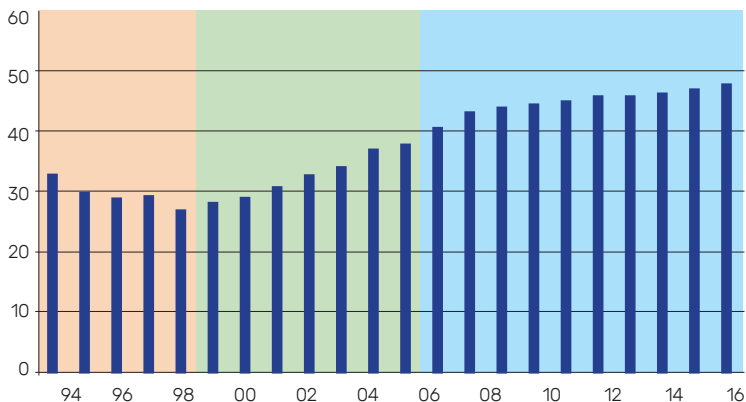
След преноса на световната Велика рецесия в България и кризисната 2009 г., растежът е значително по-бавен, но въпреки това в страната той продължи да бъде изпреварващ за рамките на Европейския съюз. Най-ясна илюстрация на този макроикономически процес на постепенно настигане предоставя проследяването на динамиката на брутният вътрешен продукт на човек в България по стандарт на покупателна способност като съотношение към средната стойност на този показател за ЕС.

<sup>4</sup> Виж Аврамов, Румен, „Комуналният капитализъм“, том 1-3, Фондация „Българска наука и култура“, „Център за либерални стратегии“ София, 2007; Иванов, Мартин, „Реформаторство без реформи. Политическата икономия на българския комунизъм 1963-1989“, Сиела, София, 2008; Аврамов, Румен, „Пари и де/стабилизация в България (1948-1989)“, Сиела, София, 2008.

<sup>5</sup> Първото е десетилетието, обхванато основно от третата и четвъртата петилетка на социализма.

Динамиката за периода преди началото на интеграцията на страната към ЕС, за предприєдинителния период и за периода на членството е показана на Графика 1.

**Графика 1. БВП на човек в България по покупателна способност, ЕС = 100**



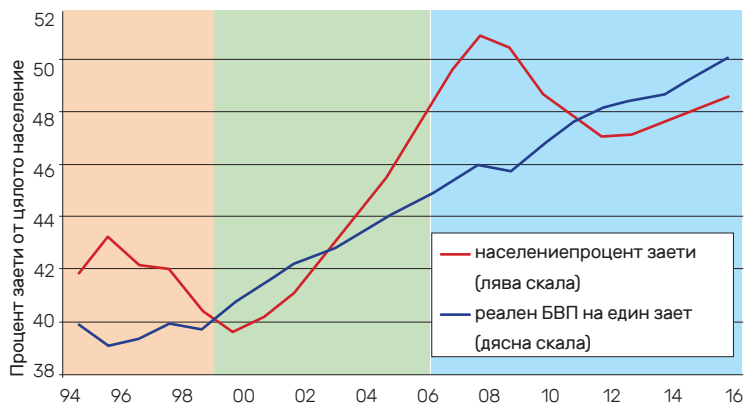
*Забележка: стойността за 2016 се основава на собствена прогноза за паритета на покупателна способност за България въз основа на данните за дефлатора на БВП за 2016 в България и в ЕС.*

С изключение на 2013 г. през всички останали години от началото на стопанската интеграция на България към ЕС нарастването на доходите на човек по покупателна способност в страната изпреварва нарастването за Съюза като цяло – през предприєдинителния период то е средно с около 5 процентни пункта годишно, през десетте години на членството – средно с около 2.5 процентни пункта.

Друг важен аспект от макроикономическото развитие, свързано с периода на интеграция и членство в ЕС, следва да бъде разгледано през развитието на пазара на труда и производителността на този труд. Тези развития могат да се демонстрират от гледна точка на заетостта и нейната стопанска ефективност и на безработицата.

На Графика 2 са показани два индикатора – един за нивото на заетост сред населението като цяло, другият – за динамиката на реалната производителност на заетостта. Тази динамика откроява няколко важни наблюдения.

**Графика 2. Коефициент на заетост на населението като цяло и динамика на реалната производителност в България, 1995–2016**

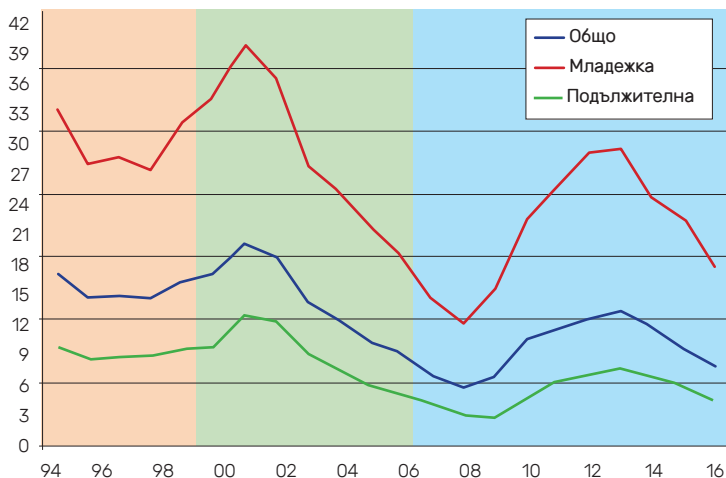


Източник: Евростат, НСИ, собствени изчисления.

Първото важно наблюдение е, че от момента на началото на интеграцията на България към Европейския съюз съществува ясна тенденция към увеличаване на заетостта, като обаче тя е сериозно отрицателно засегната от стопанската криза през 2009 г., провокирайки четиригодишен силен спад в коефициента на заетост, след който той се възстановява относително бавно. Същевременно, моментът на началото на интеграцията на България към Съюза е и начало на значителен ръст на реалната производителност на един зает, на който световната криза оказва незначително негативно влияние само през кризисната 2009 г., след което показателят възобновява бързия си растеж. Именно съчетанието между значително (средно с 3.4% годишно) нарастване на реалната производителност и умерено активизиране и увеличение на заетостта на населението са основните фактори за настигането от страна на България спрямо ЕС, показано на Графика 1. Връзката между процеса на интеграция на България към ЕС – една от най-производителните икономически зони в света – и ускореното нарастване на реалната производителност на един зает – основният дългосрочен определител на стандарта на живот – трудно може да бъде разглеждана като случайна.

В Графика 3 присъстват три показателя за безработица – общият коефициент на безработица, както и особено чувствителните от социална гледна точка коефициенти на младежка и на продължителна безработица.

**Графика 3. Коефициенти на обща, младежка и продължителна безработица в България 1995–2016, в проценти средногодишно**



Източник: НСИ

Важният извод от Графика 3 в дългосрочен аспект е, че дори влошаването и на трите коефициента на безработица в България по време на Великата рецесия достига до нива, които са значително по-ниски в сравнение с периода преди началото на интеграцията на страната и с първите години на предприсъединителния период. След десет години в Европейския съюз, въпреки огромната тежест на световната криза, коефициентите на обща, младежка и продължителна безработица в България са по-ниски, отколкото в последната година преди членството. Достъпът на българските граждани до пазара на труда в ЕС, нарастването на покупателната способност на доходите в страната и увеличението на износа към страните от ЕС вероятно са сред важните обясняващи фактори за това развитие.

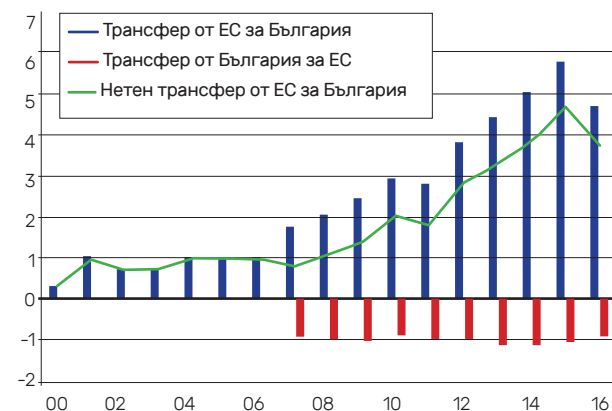
Друг канал на влияние на членството в Съюза върху българската икономика е по линия на капиталовите и на стоковите потоци. Интеграцията на българското стопанство в общото европейско икономическо пространство продължи да се задълбочава и износът беше допълнително активизиран. Средно за периода на членството българският износ за ЕС се доближава до 30% от БВП, като динамиката му е към увеличаване и през последните години вече е над една трета от вътрешния продукт.

Описаните дотук макроикономически развития логично се отразяват и върху индивидуалната покупателна способност на доходите на хората. В сравнение с момента преди началото на интеграцията на България към ЕС (1999 г.), през 2015 г. общият доход средно на лице от домакинство може да закупи с около 30% повече зеленчуци, с около 50% повече хляб, плодове, мляко и млечни произведения, и с около и над два пъти повече различни видове

меса, безалкохолни напитки, облекла, обувки, домакински уреди, предмети за свободното време. От разглежданите от НСИ продукти, единствено при въглищата (с 10%) и при цигарите (с около 50%) има спад на покупателната способност да доходите, като при цигарите това е пряко свързано с целенасочената политика в рамките на ЕС да се обезсърчава тютюнопушенето.

Същевременно съчетанието от формално членство и икономическа криза доведе до общо намаляване, но и реструктуриране на финансовите потоци от Европейския съюз към България. Частните преки инвестиции от страните от ЕС в България значително намаляха поради икономическата криза и дългово-бюджетните проблеми на Еврзоната, но голяма част от този спад беше неутрализиран от значителното увеличение на държавните трансфери по линия на европейските фондове. От ключово значение за това развитие е фактът, че сериозна част от трансферите се насочват към транспортна, екологична или друга инфраструктура, което от една страна финансира дейности на редица бизнеси, от друга е част от общото капиталообразуване в икономиката в момент, в който поради рецесията именно капиталообразуването е под силен стрес. Без тези трансфери най-вероятно световната криза щеше да бъде усетена от българската икономика болезнено по линия на по-потиснатото капиталообразуване и, най-вероятно, по-висока безработица. Динамиката на тези трансфери е показана на Графика 4.

**Графика 4. Трансфери между ЕС и България, 2000–2016**



Източник: БНБ

На Графика 4 е видно, че за всяка от годините на своето членство, когато България започва да допринася около 1% от брутния си вътрешен продукт като вноска в общия бюджет на ЕС, страната е получавала в пъти повече финансиране от ЕС, отколкото стойността на тази вноска. За всяка от последните 4 години разликата е над 4 пъти, като очакванията са



тенденцията да продължи. От макроикономическа гледна точка, трансфер от чужбина на стойност около и над 4% от БВП на година е от изключително значение за общата макроикономическа динамика.

Европейският съюз финансира различни дейности в България от самото начало на процеса на преговори на страната за членство, като това финансиране постепенно се ускорява за десетилетието на самото членство. След изграждането на съответен административен капацитет и способност за проектиране и изпълнение на различните дейности, през последните години нетният трансфер от ЕС за България е около и над 4% от брутния вътрешен продукт на страната.

В условията на неблагоприятни глобални обстоятелства този приток на средства е от особено значение, най-вече по линия на европейските фондове. Според най-амбициозните изследвания на ефектите от този приток, основани на модела SIBILA - за първите години от членството на страната наличието на европейските фондове е довело до БВП с 9.3 % по-висок, заетост с 4.8 % по-висока и безработица с 4.0% по-ниска, отколкото биха били при нулеви трансфери.<sup>6</sup> Въз основа на втората версия на модела за първия програмен период на членството на България (2007 г. – 2013г.) оценките са, че ефектите от изпълнението на европейските фондове са БВП с 11.5% по-висок, заетост с 15% по-висока и безработица с 6.5 пункта по-ниска, отколкото биха били в отсъствие на трансфери.<sup>7</sup> По отношение на втория програмен период, който е оценен към средата на 2016 г. и е в самото начало на своето разгръщане, оценките от втората версия на SIBILA са за БВП с 0.4% по-висок, заетост с 0.9% по-висока и безработица с 0.4 пункта по-ниска, отколкото при липса на трансферите.<sup>8</sup>

Тук е важно да се отбележи, че моделът SIBILA е ограничен в посока оценка на ефектите само на средствата по линия на оперативните програми за България. Освен това, преки трансфери се осъществяват и по линия на селскостопанската политика. Също така през последните години на разглеждания период все по-реално и активно за българския бизнес става достъпен и инструментариумът за финансиране по линия на Инвестиционния план на Европейската комисия. И двете линии на насочване на средства от ЕС към България несъмнено имат ефект, но досега той няма формална оценка, подобна на оценката на модела SIBILA.

### ***Членството на България в ЕС: макроикономически политики***

Членството на България в ЕС има определено влияние и върху двете макроикономически политики в страната: фискалната и паричната. Ин-

<sup>6</sup> Цветков, Василев, Ганев, Симеонова-Ганева, Чобанов, „Модел за оценка на въздействието на структурните и кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България: SIBILA“, Администрация на Министерския съвет, 2011.

<sup>7</sup> Министерство на финансите, „Фондовете на ЕС в България. Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“, София, Министерство на финансите, септември 2016, стр. 9, Таблица 2.

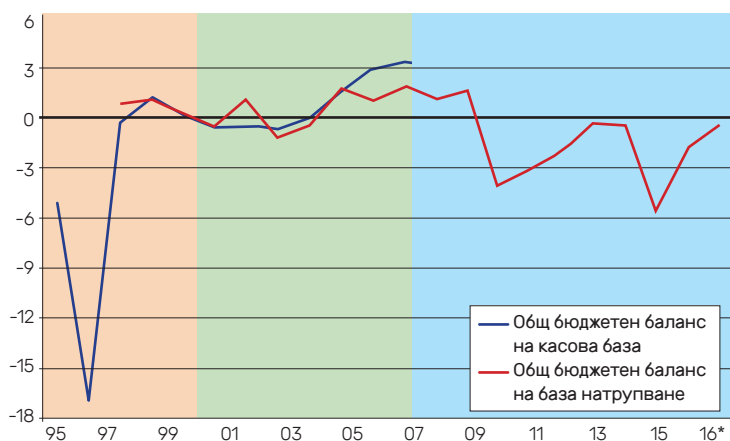
<sup>8</sup> Пак там, стр. 34, Таблица 22.

ституционално и практически те вече се развиват в контекста на членството, който и в двата случая е от съществена важност.

По отношение на фискалната политика членството в Европейския съюз има двойко значение. От една страна то носи редица механизми за дисциплиниране на държавния бюджет чрез процедурите по свръхдефицит. От друга, самото членство създава опасност политическите елити да проявят склонност към по-високи бюджетни рискове – явление, което е налице в много от държавите от Съюза. Основна причина за тази повишена склонност към увеличаване на бюджетния дефицит и на публичния дълг е репутационният ефект от самото членство в ЕС. Световните финансови имат тенденция да възприемат страните от Европейския съюз като по-малко рискови, не на последно място поради възможността затруднения на която и да е от тях да бъдат преодолявани с помощта на другите страни-членки. Това възприятие води до относително ниски рискови премии за публичните дългове на тези страни, превръщайки финансирането на правителствата с нови дългове вместо с данъчни и неданъчни приходи в политически привлекателно.

Както е видно на Графика 5 по-долу, бюджетният баланс в периода на членството е средно леко отрицателен, при средно леко положителен в предприсъединителния период.

**Графика 5. Общ бюджетен баланс на България на касова база и на база натрупване, 1995-2016**



Източник: МФ и Евростат

\*За 2016 данните са прогноза

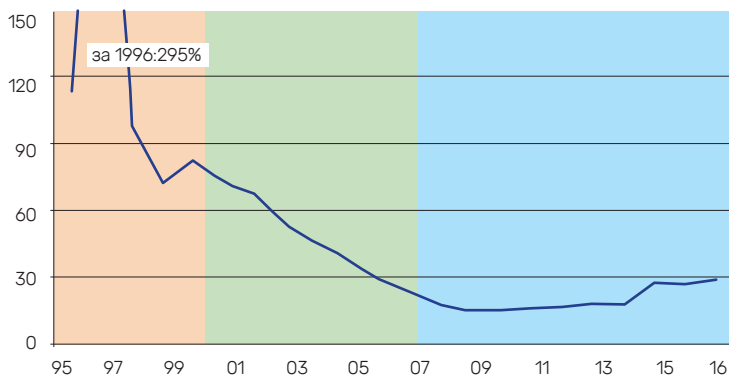
На Графика 1 ясно се вижда слабото влошаване на публичните финанси след 2007 г. На два пъти след членството (и нито един път в предприсъединителния период) България е излизала извън заложения в общата

европейска макроикономическа рамка праг на бюджетен дефицит до 3% от БВП, като първият от тези случаи през 2009 г. -2010 г. е бил достатъчно сериозен, за да задвижи процедура по свръхдефицит. Това може да бъде тълкувано като осъществяване на опасността от отслабване на бюджетната дисциплина от страна на българските политици след присъединяването. От друга страна, обаче, двата епизода с дефицит по-висок от прага от 3% от БВП не са свързани толкова със самото членство в ЕС, колкото с непроизтичащи от него проблеми – в първия случай световната криза и във втория – фалитът на четвъртата по големина банка в страната и необходимостта от плащане на държавната гаранция по депозитите.

Също така е важно да се отбележи, че влошаването на бюджетната позиция по време на членството не е особено голямо и българските правителства ясно са демонстрирали способност за управление на финансите на държавата.

Подобна е и динамиката на публичния дълг, показана на Графика 6. Разликата с динамиката на бюджетния баланс е, че подобрението през предприєдинителния период е значително по-ясно изразено, докато влошаването през десетилетието на членството е по-скромно.

**Графика 6. Държавен и държавногарантиран дълг на България, 1995-2016**



Източник: БНБ

По отношение на публичния дълг България е в изпълнение на възприетото в Европейския съюз изискване за размер до 60% от БВП през целия период на членството си. Ръстът на публичния дълг през 2014 г. се дължи не толкова на неефективна фискална дисциплина, колкото на необходимостта от финансиране на изплащането на гарантираните депозити във фалиралата четвърта по големина банка в страната.

Данните сочат, че ефектът на членството в Съюза по отношение на фискалната политика може да се оцени като относително неутрален. От една страна, налице е известно дебалансиране на фискалната дисциплина по линия на общия бюджетен баланс и на публичния дълг в

сравнение с предприєдинителния период. От друга страна, обаче, съществуващата регулативна и макроикономическа управленска рамка на Европейския съюз е достатъчно ефективна, за да гарантира запазването на основните показатели в граници, отговарящи на съвременните разбирания за дългосрочна устойчивост.

По отношение на паричната политика на България членството в ЕС е от ключово значение, което се дължи на специфичния режим на парична политика, избран от България, а именно основаване на валутен борд. От изключителна значимост за успешното действие на подобен паричен режим е наличието на ясна стратегия за излизане от него в стратегически времеви хоризонт. При липса на подобна стратегия този тип режими стават нестабилни и вероятността от кризисен сценарий, при който се налага те да бъдат изоставени в условия на силно нежелателни стопански процеси, е неприемливо висока.

Именно членството в Европейския съюз въздейства стратегията на паричния режим в България, защото задава ясен и конкретен изход: влизане в Евророната и възприемане на еврото като българска валута. Без членството в Съюза субективните вероятности, отдавани от стопанските деятели на възможния сценарий за разпад на режима на валутен борд, щяха да са значително по-неубедителни. Това със сигурност би предизвикало последствия за тяхното поведение и решения, особено в дългосрочен план. Неслучайно именно след формалното членство в Европейския съюз степента на левовизация<sup>9</sup> на българската парична маса нарасна с над 10 процентни пункта и достигна нива от над 60% за пръв път от срива на лева и на българската банкова система през 1996 г. Членството в ЕС фактически усилива доверието в паричния режим на България, оттам в лева и допринася за достигане на безпрецедентна за българската история монетизация<sup>10</sup> на икономиката.

Така, въпреки отсъствието на самостоятелна активна парична политика в България, членството на страната в Европейския съюз е от главно значение за успешното действие на съществуващия паричен режим.

### ***Микроикономически аспекти на членството на България в ЕС***

Отбелязаните дотук макроикономически аспекти на членството на България в ЕС са реалност, защото то по един или друг начин се е отразило на решенията и действията на конкретни стопански деятели, пораждайки определени микроикономически последствия. Микроикономиката на членството на страната в Съюза е широкообхватен въпрос, поради което настоящото изложение се ограничава до открояване на някои от основните канали на влияние.

<sup>9</sup> Процентът от българската парична маса, който се състои от деноминирани в левове компоненти.

<sup>10</sup> Съотношение на паричната маса към общото ниво на стопанска активност, най-често измервано чрез БВП.

## *Интеграция*

**Като пряк резултат на членството на България в ЕС – както преди самото присъединяване, така и след него – голям брой български бизнеси получиха възможност да се интегрират във веригите на добавена стойност в рамките на европейското производствено пространство.**

Вероятно всички браншове в българското стопанство са засегнати от този процес в някаква степен, като за пример тук могат да бъдат дадени два особено ярки случая. Първият е ясно оформящият се български клъстер в производството на автомобилни части и компоненти, който е неразривно свързан с общото автомобилнопроизводство в Европа. Износът на България по тази линия е нараснал над 30 пъти след 2000 г., а само за десетилетието на членството е нараснал десетократно, като над 80% от него е за партньори от ЕС. Вторият пример е с бранш, който се интегрира към пазара на ЕС поне от началото на века, а именно производството на облекла. Макар там увеличаването през този век да е по-скромно, споменатият бранш е един от основните износители на България, за който европейският пазар е ключов клиент (над 90% от износа е за ЕС) и двигател за нарастваща конкурентоспособност.

Ефектите от процеса на интеграция на български производители към общото стопанско пространство на ЕС са многопластови. Той допринася за излизане на български производители на нови пазари, които са сред най-взискателните в света. Успоредно предоставя възможност за възприемане на нови ефективни технологии и производствени практики, което е сред основните фактори за дългосрочен ръст на производителността. Не на последно място той разрешава по-тясна специализация с перспективи за увеличена конкурентоспособност. В това отношение към вече дадените два примера за значението на интеграцията към ЕС за българските производители и техните възможности може да се добави и по-общо наблюдение. А именно, че за десетилетие членство на България в Европейския съюз износът от страната на високотехнологични продукти и на услуги от областта на информационните и комуникационните технологии е нараснал повече от двойно.

## *Конкуренция*

Със сигурност конкурентният натиск от страна на европейски производители и предприемачи върху немалко български бизнеси се е увеличил след членството. За част от тях конкуренцията води до положителен дълготраен ефект, в т.ч. предприемачите и мениджърите са стимулирани да коригират и отстраняват слабости възможно най-ефективно. По този начин конкурентният натиск косвено подобрява ефективността на насочване на производствените ресурси вътре в страната.

Друго следствие на увеличената степен на конкуренция е подобряване на избора на българските крайни потребители по отношение и на количества, и на качество на стоките и услугите. Само като примери в това отношение могат да бъдат дадени развитията в секторите на мобил-

ната телефония, на самолетните пътувания, на (особено в перспектива) енергийните доставки, при които нивото на конкуренция и потребителски избор щеше със сигурност да е значително по-ниско без членството на България в Европейския съюз.

### ***Бизнес практики***

Без членство на България в ЕС в страната щяха да влязат значително по-малко чуждестранни бизнеси, отколкото в момента. Тяхното позициониране в страната е сред основните микроикономически развития през последните години. Причината е, че те предлагат нови бизнес практики, етика, модели, утвърдени като успешни в други страни и обогатяващи вътрешните стопански възможности. Немаловажен аспект на това развитие е и фактът, че този тип бизнеси са значително по-успешни в противопоставяне на порочни и стопански неефективни бизнес практики, възприети през годините на прехода от немалко български предприемачи. Тук е важно да се отбележи двояката роля на вноса на специфични бизнес практики и модели в България. От една страна, очевидно е, че това „осъвременяване“ представлява конкуренция за българските производители и търговци, като някои от тях изпитват затруднения да се приспособят и да подобрят собствените организационни модели. Но, от друга страна, отделни български производители и търговци я възприемат като стимул за подобряване на собственото производство, организация и пазарно поведение. В редица случаи новите бизнес модели предлагат значително по-улеснен и регламентиран достъп на отговарящите на изискванията български производители не само до целия български пазар, но и до пазари извън България, където тези модели оперират. Така членството в Европейския съюз има основен принос в постепената, но осезаема промяна в общата българска бизнес култура.

Насоките на развитие на бизнес средата в ЕС също от особено значение за забележителния ръст на стартърп екосистемата в България. От напълно отсъстваща в началото на членството страната, съответно напълно непозната за световните стартърп предприемачи и организации, през 2016 г., е номинирана от списание „Форбс“ като една от топ 10 дестинации в света за стартиране на иновативен бизнес. Освен качествата и работата на българските стартърп предприемачи, подпомагани от българските фондове за рисков капитал, приоритетното място на стимулирането на стартърп бизнеса в рамките на общите политики на ЕС е безспорно.

### ***Инфраструктура***

Общото микроикономическо значение на достъпа на България до фондовете за финансиране на Европейския съюз беше очертано в предходната част, но този достъп има и своя микроикономически принос в посока подобряване на възможностите на българските бизнеси да увеличават, усъвършенстват и реализират своята продукция. Немалка част от европейските средства в България се насочват към подобре-

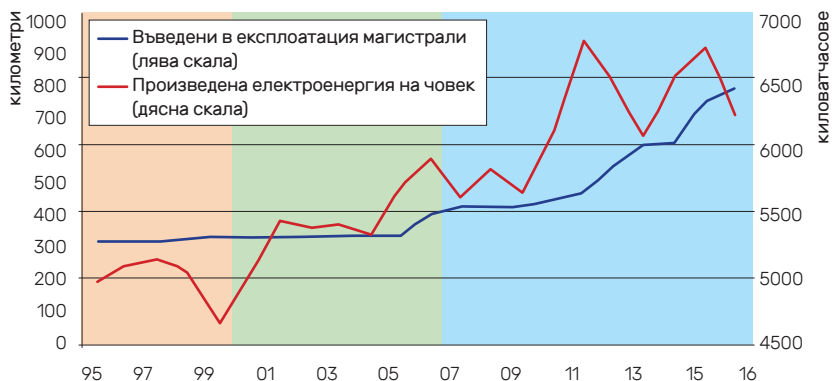
ния в инфраструктурата – спомагайки както условията на живот, така и бизнеса.

Особено отчетливо твърдението проличава спрямо пътната инфраструктура, подобрявайки вътрешни и външни транспортни връзки, допринасяйки намаляване на транспортните разходи, особено по отношение на сроковете за доставка и създавайки възможностъбизнеса да реализира производствени синергии в районите с чувствително подобрене на пътната инфраструктура. Предвид стопанските възможности и качеството на живот финансираните с европейски средства Дунав мост 2 и Софийски метрополитен са примери за успешно завършени проекти с несъмнена полза за населението в съответните региони.

В годините преди присъединяването на България към Съюза въпросът с електропроизводството в страната беше един от най-обсъжданите. Съществуваха мнения, че влизането в Европейския съюз ще доведе до намаление в инфраструктурната способност на страната да генерира електроенергия поради необходимостта от затваряне на два от старите атомни реактори. Всъщност, членството в ЕС, по линия на инсталиране на мощности, подобряване на ефективността на заварените мощности и значителни инвестиции по отношение на ползването на възобновяеми източници на електроенергия, се отрази точно по обратен на тези очаквания начин – производството на електроенергия на човек от население, ключова част от стопанската инфраструктура, достигна исторически рекорди.

Връзката във времето между интеграцията на България към ЕС и развитията в пътната и електроенергийната среда е илюстрирана на Графика 7.

**Графика 7. Завършени и влезли в експлоатация автомагистрала в България (км) и произведена електроенергия на човек от населението (квтч), 1995–2016**



Източник: НСИ

За десетте години членство автомагистралите в страната са се удвоили, като се очаква това значително да подпомогне ефективното и равномерно регионално икономическо развитие, доколкото снижава разходите по стартиране и осъществяване на бизнес в по-отдалечени от големите градски центрове райони. В рамките на същия период производството на електроенергия на човек от населението се е увеличило с около една четвърт, като вече значителна част от него (близо 20%) се основава на възобновяеми източници със значително занижено ниво на замърсяване.

Достъпът до финансиране по линия на членството на страната в Съюза се отразява и на други важни аспекти на инфраструктурата в България, особено спрямо околната среда. За периода 2010 г. – 2015 г. се наблюдава спад във вредните емисии във въздуха с между 65% и 5% за различните съединения, броят селищни пречиствателни станции за отпадни води се удвоява от 79 на 163, обслужените битови отпадъци на човек спадат с една четвърт, докато броят на обслужваните от сметосъбиране населени места се увеличава с близо 10% и обхваща 99.6% от населението.

### ***Регионално развитие***

Регионалното развитие е един от приоритетите в политиките на Европейския съюз, като на него е посветена една от силно финансираните оперативни програми за България и в двата програмни периода досега. Тази област обаче е един от примерите за политики на ЕС, от които страната не успява да се възползва по най-ефективен начин. След десет години членство регионалното развитие е много неравно разпределено между различните райони, развитието на София град изпреварва с много високи темпове развитието на останалата част от България, докато стопанската активност в определени райони почти не достига средните европейски равнища, а определени области фактически задълбочават изоставането си. Доколкото основна цел на политиката и програмите за регионално развитие е да намаляват диспропорциите между различните райони, то неравномерното регионално развитие на България е знак за неуспех.

В немалка степен този незадоволителен резултат може да се дължи на неспособността на страната да преформатира своето включване в европейската политика за регионално развитие, оставайки единствената в целия ЕС членка с една обща национална оперативна програма, а не с отделни оперативни програми за развитие на отделните райони независимо един от друг, каквато е практиката с всички останали страни-членки.<sup>11</sup> Именно силната централизация на единствената оперативна програма, която се доминира от едно централно министерство и от централните органи на планиране и изпълнение, е сред причините за силно неравномерното разпределение на фактическо финансиране на регионалното развитие между районите.

<sup>11</sup> Става въпрос за страните-членки, които са достатъчно големи, за да имат повече от един под-национални райони.



## Сравнение на стопанската динамика на България с тази на Сърбия и Беларус

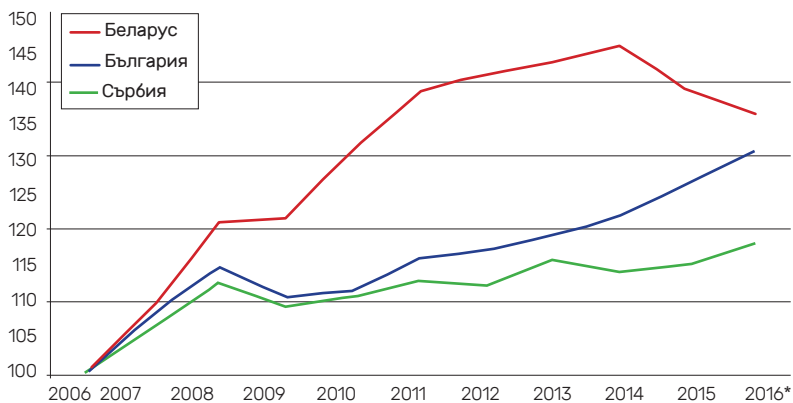
Както вече беше споменато, стопанските процеси в България в първите десет години на членство бяха засегнати едновременно не само от него, но и от глобалната Велика рецесия, което е пречка за убедителното установяване на икономическите ефекти от членството чрез анализ на времевите редове на различните показатели. В опит този проблем да бъде адресиран, по-долу ще бъде направено сравнение в динамиката на набор от икономически показатели между България като страна-член на Съюза и две други страни, които едновременно са подобни на нея и не са членки – Сърбия и Беларус.

Горепосочените две страни са сравнително близки до България като размер и донякъде исторически контекст на стопанското развитие. Същевременно, те не са членки на ЕС, като Сърбия има статут на кандидат-член, докато Беларус няма такъв статут и е част от политиките на съседско партньорство на ЕС. Те, заедно с България, изпитаха шока от Великата рецесия, като и в техния случай шокът дойде предимно отвън и не беше причинен от вътрешни стопански процеси. По тези причини те са избрани като най-подходящи за сравнителен анализ тук.

### Икономически растеж

Естественят първи показател при сравнение на стопанските процеси в няколко страни е нивото на стопанска активност и доход на човек от населението, измерен чрез реалния БВП. Индексът на реалния БВП на човек от населението при база 2006=100 за България, Беларус и Сърбия е показан на Графика 8.

Графика 8. Реален БВП на човек от населението, 2006 = 100.



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

Първите две години от разглеждания период са успешни и за трите страни, но след това настъпват различия. Докато България и Сърбия са сериозно засегнати от световната криза през 2009 г. и 2010г., то Беларус преживява само година на слаб растеж, след което увеличението на реалния доход на човек продължава с бурни темпове до 2011 г.

Годишите от 2011 г. до 2016 г. също са много различни за трите страни. В Беларус първоначално растежът продължава, макар и със значително занижени темпове, но през последните две години от разглежданото десетилетие настъпва сериозна икономическа криза, като прогнозите на Международния валутен фонд<sup>12</sup> са за стагнация на показателя през 2017 г. Както ще бъде подцертано по-долу (Графика 13), явлението може да се обясни с преориентацията на Беларус от относително активни стопански и търговски взаимоотношения с Съюза към интегриране в Евразийския съюз, който по редица причини изпадна в стопанска криза именно през този период. През 2016 г. прогнозираният реален доход на човек в Беларус ще е по-нисък от този през 2011 г. Така чрез по-тясното си обвързване с Евразийското пространство Беларус сякаш успя да избегне кризата, в която изпадна ЕС в края на първото десетилетие на века, но за сметка на това я изложи на рисковете от кризата в Евразийския съюз, доминиран от една голяма и стопански лабилна държава и колебания в световните цени на суровини.

В Сърбия растежът следва положителна посока, но често е нисък и нестабилен, като след 2009 г. спад се наблюдава и през 2012 г. и 2014 г. Въпреки традиционно по-силните (в сравнение с България) стопански връзки на Сърбия с икономиките на Европейския съюз, Сърбия не успява да се възползва от стопанското възстановяване в ЕС.

Същевременно българската икономика има категорично най-добро развитие измежду трите страни за тези втори пет години на разглежданото десетилетие. Растежът на реалния доход на човек е сравнително умерен (спрямо предишни периоди), но е стабилен, последователен и по-висок както от този в другите две страни, така и в ЕС. Факт е, че величината на стопанския спад в България в резултат на Великата рецесия беше сравнима с тази в повечето от страните в Европейския съюз, а възстановяването след това - видимо по-бързо. За разлика от Беларус, България не успя да избегне рецесия през 2009 г., което донякъде може да се обясни с по-голямата ѝ обвързаност с ЕС. Но, също за разлика от Беларус, след това тя реализира значително устойчиво възстановяване,<sup>13</sup> за което стопанското стабилизиране в ЕС е сред основните фактори. Този извод се подкрепя и от факта на значително по-ограничената способност на Сърбия да реализира устойчив растеж след кризата.

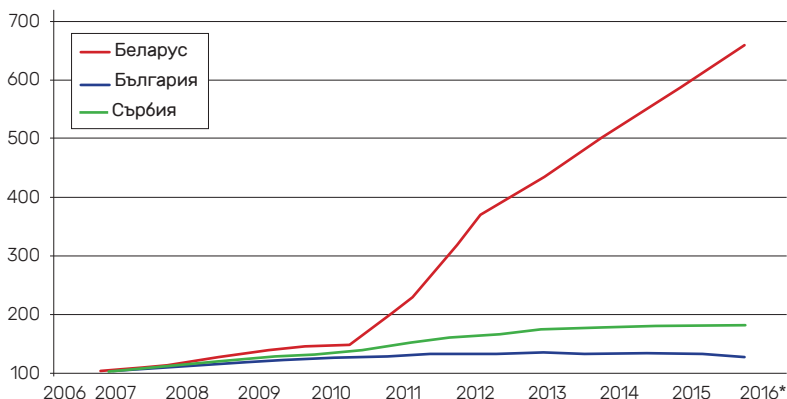
<sup>12</sup> IMF, World Economic Outlook database October 2016 update: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>

<sup>13</sup> Според прогнозите на МВФ (виж предходната бележка), през 2017 реалният индекс на БВП на човек в България при 2006=100 ще надмине този на Беларус и в хоризонт до 2021 ще го надхвърли с близо 10 пункта.

## Инфлация

Вторият основен макроикономически показател, по който трите страни могат да бъдат сравнявани в десетилетие, в което България е членка на ЕС, а другите две страни – не, е инфлацията. В случая тя е измерена чрез индекса на потребителските цени. Тук разликите в показателите на трите страни през последните десет години са особено значителни. Те са показани на Графика 9.

Графика 9. Индекс на потребителските цени, 2006 = 100.



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

От Графика 9 става видно, че Беларус има сериозен инфлационен проблем след 2011 г., който към 2016 г. все още не е овладян. Средно за периода потребителските цени там нарастват с около 21 процента на година. Показателно е, че значителното ускоряване на инфлацията в Беларус съвпада с чувствителното забавяне на растежа, последвано от спад в реалния доход на човек (виж Графика 8). Като цяло, за десет години цените в Беларус са се увеличили близо 7 пъти.

За същите десет години инфлацията в Сърбия е умерена и възлиза на около 6.3 процента на година, като през последните три години се забавя до по-ниски темпове. Като цяло, за десет години цените в Сърбия са се удвоили.

С изключение на първите две години от разглеждания период поведението на потребителските цени в България е различно. След сравнително високата инфлация от около и над 10 процента годишно през първите две години на членството в ЕС, през следващите пет години тя спада до ниски стойности от около 2.3 процента годишно, а в последните три години се характеризират с потребителска дефлация. Точно обратно на Беларус, тук е показателно, че значителното забавяне на инфлацията и дори превръщането ѝ в дефлация съвпада с постепенно ускоряващото се нарастване

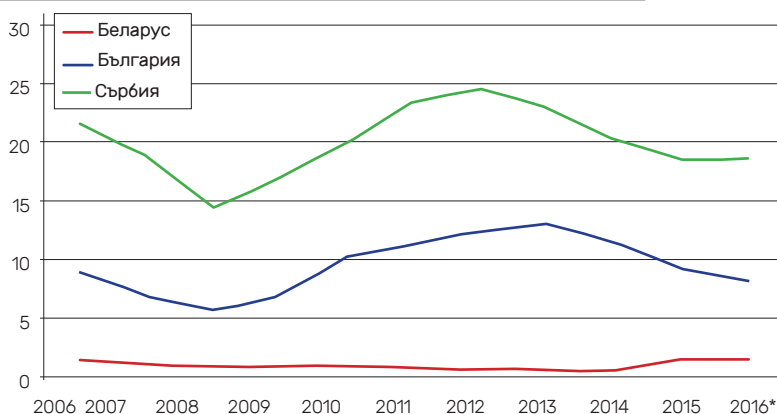
на реалния доход на човек (виж Графика 8). Като цяло, за десетте години потребителските цени в България са нараснали с под една трета.

По линия на потребителската инфлация България категорично се представя най-добре от трите икономики, сравнявани тук. Това може да бъде обяснено със специфичния паричен режим в страната, но само донякъде – този режим не беше пречка за инфлацията да достига двуцифрени стойности в определени години. Също така обяснението с динамиката на основни цени на суровини на световните пазари може да е полезна само частично. Членството на страната в ЕС с някои от неговите следствия, като либерализация на определени пазарни ниши и засилен конкурентен натиск сред производители, вносители и търговци, не може да бъде пренебрегвано като водещ фактор в това отношение.

### Безработица

Трети основен макроикономически показател, по който Беларус, България и Сърбия могат да бъдат сравнявани, е коефициентът на безработица, показан на Графика 10.

Графика 10. Коефициент на безработица, 2006–2016



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

В случая с безработицата сравнението е проблематично, доколкото нивата на показателя в Беларус са индикатор за значителна държавна намеса на пазара на труда. Вероятно както определени държавни политики, така и практиките по отчитане на показателя са такива, че значителна част от незаеетостта на трудовия ресурс не се отчита или остава скрита.

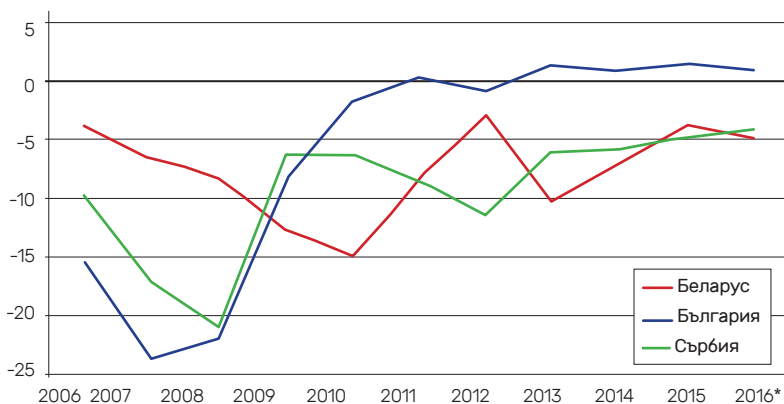
В тази връзка валидно по този показател може да бъде само сравнението между България и Сърбия. По отношение на безработицата в двете страни през последните десет години са налице следните важни наблюдения. Първо, динамиката на показателя е почти идентична в двете

страна – спад в годините преди световната криза, значителен и продължителен ръст след началото на кризата и след това отново спад до нива по-ниски от тези през 2006 г. Второ, общото ниво на безработица в Сърбия е значително (с около 10 процентни пункта) по-високо от това в България. Това може да се дължи на разлики в методиките на изчисление на показателя, но е по-вероятно да отразява разлики в структурите на двете национални стопанства. Членството на България в Европейския съюз предоставя набор от възможности за заетост пред българите, които не са налични в Сърбия. Една подобна възможност е свързана със засиления износ на български стоки и услуги в посока европейския пазар, което създава работни места в страната и стимулира заетостта. Друга възможност е значителен брой българи да притежават свободен достъп до работа в други страни-членки. Способността на икономически активни българи да си намират работа във и извън България е причина коефициентът на безработица в страната да е значително по-нисък, отколкото би бил ако България не беше в ЕС.

#### Текуща сметка

Още един от основните макроикономически показатели, по които динамиката в България значително превъзхожда тази в Беларус и Сърбия през последните десет години, е балансът по текущата сметка. Той е сред главните компоненти на платежния баланс на страната, който отразява взаимоотношенията на националното стопанство с останалия свят. Динамиката на коментирания показател в трите страни е показана на Графика 11.

**Графика 11. Баланс по текущата сметка в процент от БВП, 2006-2016**



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

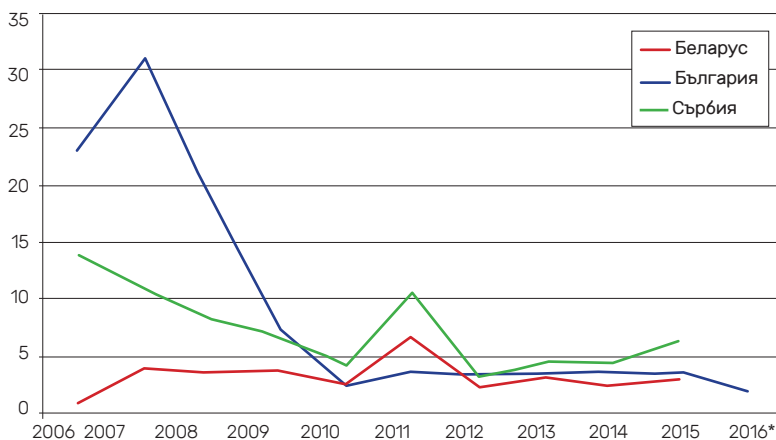
Особено показателен в Графика 11 е фактът, че в началото на периода дефицитът на България по текущата сметка е най-висок от трите страни, като нивото му през 2007 г. беше считано за опасно от редица международни наблюдатели и анализатори. Бързината на корекцията на този показател в България през следващите три години е неоспорима и през последните четири години той реализира малки положителни стойности. В сравнение с тази динамика, тенденцията към подобрене на показателя в Сърбия е значително по-слабо изявена, докато в случая на Беларус не може да се идентифицира по-глобален тренд спрямо средните нива от дефицит между 5 и 10 процента от БВП.

Членството в Европейския съюз отново е сред основните фактори, които могат да допринесат за обяснението на динамиката на показателя в България. От една страна, изпадането на икономиките на ЕС във финансова криза през 2009 г. доведе до рязък спад на притока на капитал към България (виж и Графика 12 по-долу), който е един от основните генератори на дефицит по текущата сметка. От друга, значителното увеличение на износа на стоки и услуги от България, което способства най-много за положителните стойности на баланса през последните години, е в голяма степен с адресат клиенти и потребители в ЕС (виж по-долу и Графика 13).

### *Преки чужди инвестиции*

В годините на приближаване на България до членство в Съюза едно от сигурните очаквания беше, че членството ще доведе до значително увеличение на потоците на преки чужди инвестиции в България, особено с източник другите страни в ЕС. Както е показано на Графика 12, нещата през първите десет години на това членство следват различен сценарий.

**Графика 12. Преки чужди инвестиции като процент от БВП, 2006–2016**



Източник: Световна банка

\*За 2016 данните са прогноза.

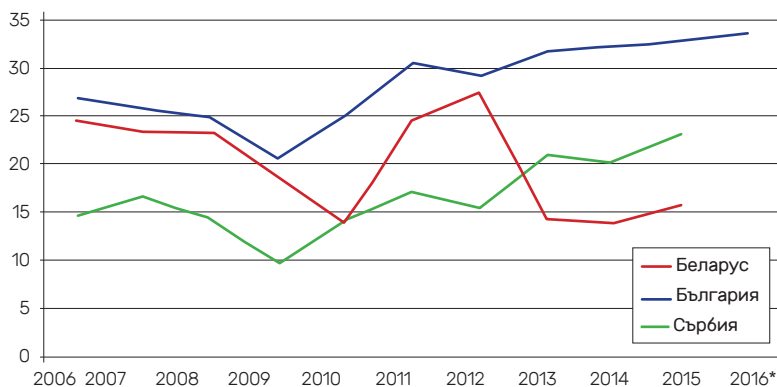
Притокът на преки чужди инвестиции към България наистина беше особено голям през първите две години на членството и основната част от него наистина произхождаше от други страни-членки на ЕС. Но след това, поради световната финансова криза, този приток спадна рязко и за последните седем години не се възстановява от сравнително ниски нива. По този показател през последните седем години България видимо изостава от Сърбия и явно не успява да реализира потенциала си в това отношение, възползвайки се пълноценно от наличието на свободно движение на капитали в рамките на Европейския съюз. В немалка степен това може да се обясни със затрудненията на страната по отношение намаляването на нивата на корупция и елиминирането на сериозните проблеми в областта на правораздаването, включително по отношение на защитата на имуществените права и изпълнението на договорите. Тези проблеми, които въпреки сериозния натиск на партньорите от ЕС продължават да бъдат актуални в България, очевидно превръщат страната в по-малко привлекателна за чужди инвестиции спрямо подобни на нея страни.

#### *Износ за ЕС*

Вече беше споменато при анализа на текущата сметка, че търговските взаимоотношения на България с Европейския съюз са сред важните фактори за положителната динамика на този показател, както и за ускоряването на стопанския растеж през последните години. И трите страни са сравнително отворени като обмен с останалия свят и износът им формира значителна част от производствената активност. По този показател, както и по линия на БВП (Графика 8) Беларус е особено чувствителна към цената на световните суровини, особено горива, и съотношението на износа към БВП се колебае значително. Но през последните няколко години явната тенденция е между трите България да изнася най-много (износът е над 50% от БВП и делът му е с тенденция да нараства, за Беларус делът е под 50% и тенденцията от 2012 г. е към спад, за Сърбия делът е под 40% с тенденция да се увеличава).

Графика 13 илюстрира този аргумент, показвайки значението на износа на стоки към страните от ЕС като процент от общата стопанска активност в съответната страна.

Графика 13. Износ за ЕС като процент от БВП, 2006-2016



Източник: Евростат

\*За 2016 данните са прогноза.

Най-любопитното наблюдение на Графика 13 е разнопосочната динамика между България и Беларус. В началото на периода износът към Съюза има почти същата тежест в стопанството в Беларус и в България. Но докато в България след преодоляване на стопанската криза, тази тежест значително се увеличава и продължава да расте, в Беларус глобалната тенденция е към нейното намаляване. Естественото обяснение за това е, че за десетте години на своето членство България все по-осезаемо се интегрира в общото икономическо пространство на ЕС, докато Беларус междуременно направи различен геостопански избор да се приобщи към Евразийския съюз.

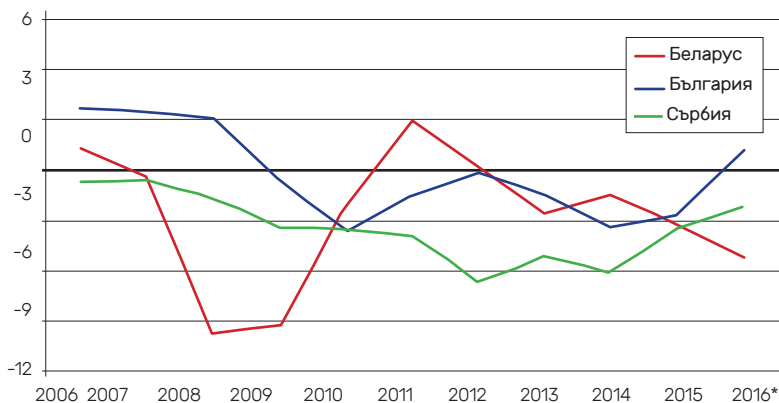
Същевременно, както и по отношение на безработицата, динамиката на износа към Европейския съюз в Сърбия е много подобна на тази на българския износ, но на нива значително по-ниски от него. Това може да е и сред основните обяснения защо Сърбия успява много по-ограничено от България да се възползва от икономическото възстановяване в ЕС, за да генерира свой вътрешен икономически растеж (виж Графика 8).

#### Бюджетен баланс

Последните два сравнителни показателя, които ще бъдат разгледани тук, се отнасят до фискалните макроикономически политики в трите страни. Първият е общият бюджетен баланс, показан на Графика 14.



Графика 14. Баланс на общия бюджет като процент от БВП, 2006-2016



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

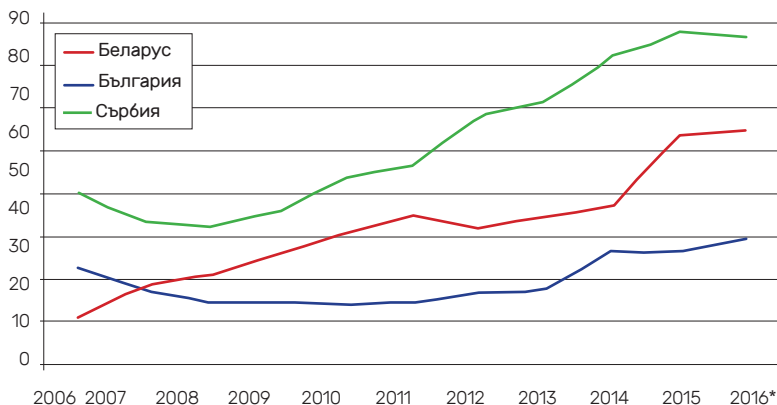
Макар и по-малко видимо, отколкото при други от разгледаните досега показатели, по отношение на фискалната си политика през последните десет години България също превъзхожда Беларус и Сърбия. Тя стартира от по-добра бюджетна позиция, влошава я до не особено опасни нива по време на икономическата криза и по време на епизода с фалита на КТБ, след което сравнително бързо се връща към ниски нива на дефицит и дори малък излишък. При Беларус, въпреки сравнително мекото проявление на световната криза, бюджетът реализира много високи дефицити през 2008 г. и 2009 г., като въпреки добрите показатели през следващите две години - от 2012 г. до 2016 г. ситуацията все по-значително се влошава. Същевременно Сърбия поддържа дефицити от около и над 3 процента от БВП през последните седем от разглежданите десет години.

По отношение на този показател на макроикономическа политика ролята на членството на България в Европейския съюз при сравнението с Беларус и Сърбия е особено важна. Още при първото влошаване на бюджетния баланс през 2009 г. страната веднага беше включена в процедура по свръхдефицит, което поради особената чувствителност на българското общество към подобни съобщения създаде стимул у управляващите политици да адресират този въпрос. Приблизително същото се случи и през 2014 г., като тогава реакцията при оформянето на бюджета за 2015 г. беше превантивна от страна на управляващите и България дори не влезе в процедура по свръхдефицит. При липсата на подобна процедура в рамките на членството в ЕС далеч не е сигурно, че българските управляващи биха подхождали толкова сериозно към тези два епизода.

## Публичен дълг

Последният показател, който отразява предпочитанията на макроикономическата политика в трите страни, е нивото на публичен дълг, показано на Графика 15.

Графика 15. Общ публичен дълг като процент от БВП, 2006-2016



Източник: МВФ

\*За 2016 данните са прогноза.

Тук е важно да се подчертае, че този показател е основен елемент от рамката на ЕС за поддържане на стопанска и финансова стабилност по линия на Пакта за стабилност и растеж и на критериите за членство в Евроразоната. Като желаеща да бъде приета в Евроразоната страна, България има силен стимул да спазва този показател в рамките на съответните критерии и по тази причина не си позволява да отслабва контрола върху него, което означава водене на значително по-отговорна политика от другите две страни по тази линия. За последните две години единственото по-осезаемо увеличение на публичния дълг е свързано с активирането на държавната гаранция по депозитите във фалиралата КТБ, което е събитие извън усмотрението на управляващите и не формира промяна в общата политика. Извън този епизод нивата на публичен дълг в България се поддържат устойчиво на сравнително ниски стойности.

Не такава е динамиката на публичния дълг в Беларус и Сърбия. И в двете страни през последното десетилетие е налице глобална тенденция публичният дълг да расте, като това нарастване е значително – с около 40 процентни пункта от БВП. Не е ясно дали правителствата на двете страни се стремят да овладеят този процес, но със сигурност тези завишени нива на публична задлъжнялост ще затруднят стопанската динамика в двете страни в бъдещето.

## **Заклучение**

Седемнадесет години след началото на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз и десет години след началото на самото членство ефектите от този избор на българското общество могат да бъдат почувствани както на макроикономическо, така и на микроикономическо ниво. Стандартът на живот по покупателна способност в България расте изпреварващо спрямо този в ЕС като цяло и доходите в България постепенно достигат средните в Съюза. Заетостта се увеличава, а различните измерители на безработицата регистрират тенденция към спад. Производителността на труда расте с бързи темпове, като значителна част от нужните за това капиталовложения влизат в България по линия на финансирането от ЕС. Членството също така значително допринася за поддържането на разумни макроикономически политики от различни мнозинства и правителства в годините на членството.

На микроикономическо ниво интеграцията на български стопански дейатели към общото стопанско пространство спомага подобряване на тяхната ефективност и конкурентоспособност, възприемане на конкретни европейски бизнес модели и практики, както и изобщо на европейска стопанска култура, усилване интензивността на конкуренцията вътре в страната и подобрението на конкурентните позиции на български производители. Финансирането по линия на ЕС видимо подобрява стопанската и жизнената инфраструктура на България.

Сравнението с подобни като размер и ниво на развитие на България страни, които не са членки на ЕС, илюстрира значително по-успешното развитие на България по отношение на мнозинство от икономически показатели, като цялостният подем на страната изглежда най-устойчив.

Изводът от направения дотук преглед е, че оценката както по отношение на развитието на повечето макроикономически показатели, така и по отношение на макроикономическите политики и на разнообразни микроикономически процеси, е несъмнено положителна. От разгледаните разнообразни показатели и области на развитие по-сериозни проблеми са идентифицирани в областите на регионалното развитие и на привличането на преки чужди инвестиции. В тези две области България определено не успява да се възползва ефективно от възможностите на своето членство в Европейския съюз и при осъществяване на съответни промени в политики, институции и регламенти може да регистрира значително по-добри резултати.

Разбира се, предложеното тук изложение е само начална стъпка към по-задълбочено разбиране и изследване на тези ефекти, което може да доведе и до значително по-нюансирани оценки в различни аспекти на влиянието на членството в ЕС върху българската икономика.

# Членството на България в Европейския съюз: измерения на мобилността

*Ружа Смилова, Мила Минева*

**Б**ългарските граждани днес се ползват от основно право, гарантирано на всеки гражданин на страна-членка на ЕС – правото на свободно движение, работа и установяване във всяка друга страна-членка, без да бъде подложен на дискриминация на основание на своята националност. Свободното движение на хора е една от фундаменталните свободи, гарантирани от Договора за Европейския Съюз (членове 3, 39, 40) и от правото на Общността. Политиките, свързани с гарантиране на свободното движение на хора, са най-одобряваните от българските граждани (87%) по данни на Евробарометър 86.<sup>1</sup>

Визите за български граждани за всички страните-членки на Европейския съюз отпадат през 2001 г. благодарение провеждането на обща визова политика на ЕС, въведен е и безвизов режим с Норвегия, Исландия и Швейцария (които са част от Шенгенското пространство). След присъединяването на страната към ЕС българските граждани, освен свободно да се придвижват в Европейското икономическо пространство (ЕИП), вече могат да работят и в редица страни-членки и страни от ЕИП и Швейцария, като ограниченията, наложени от някои страни (като Обединеното кралство и Швейцария, например) отпадат окончателно от началото на 2015 г. (след изтичане на максималния 7-годишен период на отлагане).

## ***Мобилност и запазване на социални права***

**Свободно движещите се в рамките на Съюза български граждани се ползват от защитата на социалните им права чрез общите правила на ЕС за координация на системите за социална сигурност.** Макар тези правила да не заменят националните системи с една-единствена европейска система, те гарантират, че където и да се намират в рамките на ЕС, българските граждани ще имат осигурена защита на социалните си права. Основните принципи са, че за определен период от време подлежащият на осигуряване се осигурява само според законодателството на една страна – плаща осигурителни вноски само в една страна, като осигуряващият се има идентични права и задължения с тези на гражданите на съответната страна. Периодите на осигуряване и трудов стаж в друга страна също се взимат предвид при определяне на

<sup>1</sup> Данните са публикувани на <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>.

обезщетенията, като паричните обезщетения (при безработица, например) могат да се получават и в други страни. В услуга на европейските граждани и с цел подпомагане свободното им движение в Европейския съюз е създадена и паневропейска онлайн мрежа за решаване на проблеми между граждани или предприятия и органи в друга държава, в случаите, в които има съмнения за неправилно прилагане на правото на ЕС – Солвит<sup>2</sup>. СОЛВИТ помага на граждани или бизнеси да се справят с проблеми и усложнения, резултат от несправедливи правила или решения и дискриминираща бюрокрация на публични органи в страните – членки, като посредници между гражданите и тези органи, напомняйки им какви са правата на европейските граждани и работи с тях за разрешаване на възникналите проблеми.

В помощ както на търсещите работа в Европейския съюз, така и на работодатели, предлагащи работа на граждани на ЕС има поддържан от ЕК Европейски портал за професионална мобилност (EURES)<sup>3</sup>, който предоставя информация, съвети и специализирани услуги за наемане/намиране на работа в полза на работниците и работодателите, както и на всеки гражданин, желаещ да се възползва от принципа на свободното движение на лицата. Към EURES има мрежа от над 850 съветници, които са в ежедневен контакт с търсещите работа и работодателите в Европа. Към м. април 2017 г. близо 9 хиляди български граждани търсят работа през този портал.

Професионалната квалификация на българските граждани в определени професии (медицинска сестра с общ профил, фармацевт, физиотерапевт, планински водач и агент по недвижими имоти) вече може да бъде призната при търсене на работа в чужбина по облекчена процедура с помощта на Европейската професионална карта<sup>4</sup> – електронна процедура, която позволява онлайн проследяване на заявлението за признаване на професионална квалификация. За признаване на други професионални квалификации все още се ползва стандартната процедура. Българските граждани и фирми могат да предоставят услуги във всяка друга страна-членка.

### ***Преносимост на здравни права***

В помощ на мобилните граждани е въведена и преносимостта на здравни права. Тя се състои в признаване на здравното осигуряване в друга държава-членка, като периодът на здравно и социално осигуряване в друга държава-членка се признава и неплащането на здравни вноски в Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за същия период не води до ограничаване или отнемане на права на здравноосигурените лица.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_bg.htm).

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eures/public/bg/homepage>.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index\\_bg.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index_bg.htm).

Част от същата политика за подпомагане мобилните граждани е и въведената през 2004 г. Европейска здравноосигурителна карта (ЕЗОК)<sup>5</sup>, от която се ползват и българските граждани след присъединяването на страната ни към ЕС. Тази безплатна карта дава право на здравноосигурените български граждани на достъп до спешна и неотложна здравна помощ във всяка друга държава. Същата категория граждани могат да ползват и неспешно лечение по определен от Министерство на здравеопазването и НЗОК начин, който трябва да е в съответствие с европейското законодателство. Бременните и родилките имат право на необходимата им медицинска грижа около бременността и раждането напълно безплатно във всяка една страна-членка – според действащите норми там.

Поради проблемите, които НЗОК има у нас с неизрядни в задължението си да плащат редовно здравните си осигуровки граждани, в България ЕЗОК в момента не е безсрочна, както е в другите страни-членки, а е със срок на валидност една година. През 2015 г. ползвалите тази карта български граждани достигат 150 000. Не е голям броят на българските граждани – под 500 за 2015 г., ползвали правото на неспешно лечение в чужбина. Това се дължи на тежките административни процедури за предварително одобрение, които освен че изискват доказателства за невъзможност лечението да бъде проведено в България (което противоречи на европейското законодателство, гарантиращо право на лечение в друга държава-членка независимо дали то може да бъде осигурено в държавата на здравноосигуреното лице), натоварват пациентите с множество задачи, включително по откриване на лекари и болница, осигуряваща лечението на ниски цени.

Административните затруднения, включително ограничаването срока на валидност на картата и невъзможността заявления за издаване да бъдат подавани електронно, както и липсата на адекватно финансово обезпечаване, възпрепятства българските граждани да ползват пълноценно правата си за спешно безплатно или неспешно лечение в друга страна-членка.

За по-добро гарантиране правата на пациентите в ЕС е приета и “Европейска харта за правата на пациентите”, гарантираща им свободен избор, равен достъп, право на информирано съгласие, конфиденциалност, право на индивидуално лечение, право на обезщетение и др. Тези права са гарантирани и от законодателството у нас, макар прилагането им все още значително да изостава.

Въпреки относително ограничения брой граждани, ползвали тези придобивки, положителното е съществуването на такава възможност, включително за неспешно лечение в чужбина (когато лечението не може да се проведе у нас). Все пак с членството ни в Европейския съюз са създадени реални възможности, а трудностите в тази област се дължат най-вече на финансови и административни затруднения на НЗОК и създадените от този орган административни препятствия, целящи ограничаване ползването им.

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559&langId=bg>

## **Образователна мобилност**

С подписването на Болонската декларация през 1999 г. България става част от процеса по изграждане на общо европейско академично пространство. Въпреки че тези политики са доброволни, а не задължителни, ангажимент на всяка от участващите страни, най-видимото европейско влияние във висшето образование се дължи именно на Болонския процес. Голямата промяна е въвеждането на тристепенна форма на обучение – бакалавър, магистър и доктор, както и изработването на Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления (ДВ, бр. 64/02.07.2002 г.), който определя общоприети международни образователни области и направления като основа на бакалавърските програми. В университетите се въвежда и европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS). Така българските висши училища се включват в едно общоевропейско университетско пространство, доколкото създават поне формални условия за сравнимост и преводимост на знанията между различните академични институции.

Тази промяна води до повишаване на мобилността на студентите както между различни специалности, така и между различни университети (не в малките рамки на националната държава, а в целия ЕС). **Програмата Еразъм (2007 г. – 2013 г.), продължаваща като Еразъм+, предоставя допълващо финансиране за обучение и стажове на студенти в чужбина, от което се възползват все повече студенти.** И въпреки че българското участие (около 3% от студентите се възползват от възможностите на програмата) е далеч от поставените цели – 20% от студентите да са прекарвали известно време от обучението или стажовете си в друга страна<sup>6</sup> – все пак можем да говорим за устойчиво нарастване на образователната мобилност на ниво висше образование. Основната пречка пред по-активното участие в Еразъм не е свързана с образователния процес, а с финансирането на престоя и обучението на студентите<sup>7</sup>. Програмата Еразъм е замислена като допълващо финансиране, а в България тя се превръща в основна форма за финансиране на студентския обмен при ниски нива на национално участие.

Членството в ЕС, откъд специалните финансиращи програми, повишава без съмнение мобилността на българските студенти във всички образователни степени. По данни на Евростат българските студенти в европейските страни са над 27 000<sup>8</sup>. Условие за нарастващата мобилност е промяната и на ниво средно образование, където държавните образователни стандарти започват да се съобразяват с Европейската квалификационна рамка, като така се гарантира лесна преносимост на знанията и компетентностите, придобити в средното образование.

<sup>6</sup> Erasmus. Facts, Figures and Trends (2012-2013).

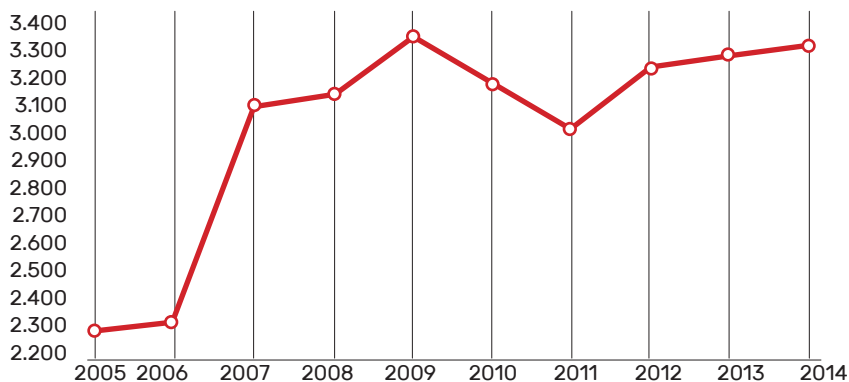
<sup>7</sup> Болонски процес. Доклад за изпълнението, 2012.

<sup>8</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00064>.

Възможностите за мобилност нарастват и за преподавателите, изследователите и учените. Еразъм подкрепя преподавателската мобилност и създава възможности за междуинституционални връзки. Именно по тази програма в българските университети могат да се канят гост-лектори, както и да се организират международни конференции. Тези практики имат пряко отражение върху качеството на преподаване и изследване, а националното финансиране за тях е недостатъчно, т.е. европейските фондове успяват да адресират и донякъде да преодолеят дефицити на местните институции.

Включването на изследователите и учените в общоевропейско академично пространство се случва практически през участие в съвместни проекти, финансирани основно по 5-та, 6-та и 7-ма рамкови програма на ЕС, като за периода 2000 г. - 2013 г. финансирането за тях възлиза на 155.67 млн. евро<sup>9</sup>. Един от индикаторите за участието на българските учени в общото европейско научно пространство е динамиката на публикациите. Данните показват устойчиво нарастване на научните публикации след влизането на България в ЕС.

*Динамика на публикационната активност в България, 2005 г. - 2014 г. съгласно данните в Web of Science (Източник: InCites, Web of Science, 2016 г. <sup>10</sup>)*



Български учени са публикували 21 315 научни резултати (съгласно данни на SCOPUS) от които 2 970 са в съавторство с учени от Германия, 1 954 - от Франция, 1 223 - от Италия, 1 105 - от Обединеното Кралство, 567 - от Австрия и др.<sup>11</sup>

България участва в Европейската организация за ядрени изследвания (CERN), Европейската научна фондация (ESF), Международния экс-

<sup>9</sup> Анализ на състоянието на националната научна система, с. 41

<sup>10</sup> Цитирано по Анализ на състоянието на националната научна система, с. 34

<sup>11</sup> Анализ на състоянието на националната научна система, с. 47



периментален термоядрен реактор (ITER), Европейската организация по молекулярна биология (EMBO), Европейската програма за метрологични изследвания, (EUMETSAT) и е член на Конвенцията за създаване на Европейския център за средносрочни метеорологични прогнози. Български учени работят в международни изследвания с учени в Германия, САЩ, Италия, Франция, Обединеното Кралство, Испания и др.<sup>12</sup>

В ЦЕРН са се обучавали над 250 български учители по физика, над 120 български учени и докторанти са участвали в научни проекти, увеличили са се българските публикации в областта на физиката<sup>13</sup>.

В периода 2011 г. - 2015 г. по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 240 млади учени са получили шанс за научна работа в чужбина (Япония, САЩ, Австралия, Нова Зеландия, Швеция, Швейцария, Холандия, Австрия, Обединеното Кралство и др.).

България поддържа и портала EURAXESS<sup>14</sup>, който предоставя информация за работа в университети и научни институции, за стипендии и за специализации, както и за възможности за финансиране на научни изследвания.

Членството на България в Европейския съюз се превърна във важно условие за създаване на отворено образование, даващо шансове за мобилност, както на студентите, така и на преподавателите и изследователите. В новия период Европа 2020 отварянето на образованието и вписването му в една обща европейска перспектива би трябвало да се задълбочи, създавайки условия за повишаване на качеството на образованието и научните изследвания в ЕС. Доклад за изпълнението на Болонския процес<sup>15</sup> от 2012 г. акцентира върху разминаването между „изходяща“ и „входяща“ мобилност, който е особено важен въпрос за България. Мобилността на български студенти се повишава, но българските университети не успяват да привлекат чуждестранни студенти, т.е. почти няма „входяща“ мобилност<sup>16</sup>. Това не е специфично национален проблем, а както Докладът показва обща тенденция за мобилността на студентите от Изток на Запад, но все пак тя предполага адресирането ѝ през специфични национални и академични политики, които все още не са формулирани. Други проблеми на мобилността, анализирани в Доклада, се отнасят до все още ниската преподавателска мобилност, проблем, по който липсват специфични политики, както на национално, така и на академично ниво. От гледна точка на България трябва да подчертаем, че европейските цели за образование задават и определят политиките на страната, но едновременно с това за постигането им се разчита основно на европейско финансиране.

Членството в ЕС, доколкото предполага мобилност на гражданите, на-

<sup>12</sup> Анализ на състоянието на националната научна система, с. 45

<sup>13</sup> Анализ на състоянието на националната научна система, с. 47

<sup>14</sup> <https://euraxess.ec.europa.eu/>

<sup>15</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/138BG.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138BG.pdf)

<sup>16</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/138BG.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138BG.pdf)

лага структурирането на образованието по отворен начин, т.е. с възможности за прескачане между различни образователни системи, не само на ниво висше, но и на ниво средно образование. Важен проблем от гледна точка на България като страна на изходяща и временна миграция, който до скоро не беше адресиран от публичните политики, е свързан с признаването и интегрирането на различни компетентности и знания, които децата овладяват, пътувайки с родителите си. Новият образователен закон предвижда възможности за връщане в институционализираното образование, различни „гъвкави“ форми на образование, както и валидирането на неформалното и информалното образование. Доколко практиките ще се окажат ефективни, все още е рано да се анализира, но целта на промяната е да разширява шансовете на децата за достъп до качествено образование.

### **Заклучение**

Гарантиращите свободното движение на гражданите политики на Европейския съюз са най-одобрявани от българските граждани, защото те им осигуряват възможност за достъп до качествена работа при запазване на социалните и преносимост на здравните им права. Особено популярни сред младите българи са образователните обмени. От политиките в тази област печелят и българските университетски преподаватели и учените, които получават възможност за по-пълноценно интегриране в европейската академична и научна общност.

# Членството на България в Европейския съюз: измерения на солидарността

*Ружа Смилова, Мила Минева*

**В** правото на ЕС е залегнала и социалната мисия и мандат на Европейския съюз. Социалната политика в съюза първоначално цели предимно осигуряване на пазарната интеграция, но впоследствие се развива и като средство за постигане на социална интеграция. Европейският социален фонд, основният финансов инструмент в тази област на общностна политика, е създаден още през 1957 г. с Договора от Рим, за да подпомага възможностите за наемане на работници и подобрява стандарта им на живот, като включва правото на свободно движение на работниците и осигурява недискриминация на национална основа и гарантира равно третиране – равно заплащане за равен труд. Само година по-късно се въвежда и вторично законодателство за синхронизиране на социалните системи, което гарантира социалните придобивки на работниците в целия единен европейски пазар. Постепенно биват въведени и минимални изисквания относно гарантирането на безопасни условия за труд и грижа за здравето на работниците. С Лисабонския договор в процеса на интеграцията е заложена и целта за постигане на конкурентоспособна социална пазарна икономика. Хартата на ЕС за основните права, в сила от 2009 г., включва широк набор от социално-икономически права, които трябва да бъдат спазвани от институциите на ЕС и от страните-членки, когато прилагат правото на ЕС. В глава 4 „Солидарност“ на Хартата са залегнали редица права на работниците – като това да бъдат информирани и консултирани за решения на предприятията, в които работят, правото на колективни преговори, договори и действия, включително стачка, правото на достъп до безплатна услуга за намиране на работа, защита срещу неоснователно уволнение, право на справедливи и равни щадящи здравето условия на труд, право на платен отпуск за родителство, достъп до обезщетения за социална сигурност и социална помощ срещу социално изключване и борба с бедността, достъп до здравни грижи, и защита на човешкото здраве, гарантиране на високо равнище на опазване на околната среда чрез политики на устойчиво развитие, високо равнище на защита на потребителите и т.н.

През новия си мандат Европейската комисия започна широк диалог с различни институции на ЕС, страните-членки, социалните партньори, граждани и представители на гражданското общество по изграждането и на т.нар. „Европейски стълб на социалните права“, идея, предложена от председателя на ЕК Жан-Клод Юнкер през септември 2015 г. с цел осигу-

рване на по-голяма социална справедливост в Съюза. Целта е да бъдат разработени ясни принципи и инструменти на ниво ЕС, които да подкрепят добре функциониращи и справедливи пазари на труда и социални системи в рамките на еврозоната. Доколкото идеята засега е в процес на разработване, изложението в тази част на доклада ще се фокусира върху постигнатото до момента в сферата на защитата на социалните права на българските граждани със средствата на наличните политики и европейско финансиране.

### **Социална пазарна икономика**

За реализиране на политиките по сближаване на Европейския съюз са заделени значителни средства за подпомагане създаването на по-справедливи възможности за по-добра работа и повече възможности за подобряване квалификацията на гражданите с цел създаване на социално приобщаващо общество. За целта е създаден Европейският социален фонд (ЕСФ), от който България получава €1,179,738,062 за периода 2007 г. – 2013 г. (общо €1,387,927,131 с националното съфинансиране), от общо €115 млрд. за целия ЕС за същия период. За следващия програмен период (2014 г. – 2020 г.) за България са заделени €1,84 милиарда от ЕСФ.

Макар значителни, тези средства, разбира се, не са достатъчни за навакване на изоставането на страната по редица социални показатели. Показателно е, например, че през 2013 г. общите разходи за социална закрила в България са били в размер на 18,5% от БВП, което е далеч под средното за ЕС (29,8% от БВП през 2012 г.). Разходите за обезщетения за безработица (0,6% от БВП спрямо 1,6% за ЕС) и за помощите за социално изключване/жилищно настаняване (0,3% от БВП спрямо 1,1% за ЕС) са особено ниски и водят до сравнително незадоволителни социални резултати. Последиците от ниските разходи се засилват и от слабата ефективност на социалните трансфери за намаляване на бедността (България е държавата, чиято система за социални трансфери е трета по неефективност в ЕС) и от цялостния нисък достъп до качествени социални услуги.<sup>1</sup>

И все пак ЕСФ и европейските структурни фондове по-общо имат съществен принос за реализирането на качествени и ефективни политики и мерки за осигуряването на адекватна социална закрила на гражданите. ЕСФ чрез Оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 г. – 2013 г. (ОП РЧР), например, е важен инструмент на политиките за социална закрила и социално включване. В рамките на програмата са изпълнени дейности по интеграция на пазара на труда на икономически неактивни и безработни лица; осигуряване на достъпни социални услуги за деца, възрастни хора и хора с увреждания; подкрепа на инициативи

<sup>1</sup> Доклад за България за 2016 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_bulgaria\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_bulgaria_bg.pdf).

за развитие на социалната икономика и подобряване достъпа до здравеопазване за превенция на социално значими заболявания. Със средства на програмата е подпомогнато развитието на мрежа от социални услуги в семейна или близка до семейната среда, мерки, целящи насърчаване на активния начин на живот на възрастните хора и хората с увреждания. Успешни примери тук са проект „Подкрепа за достоен живот“, с дейностите по който в национален мащаб се въведе нов подход за предоставяне на услуги в семейна среда на принципа „индивидуален бюджет за личен асистент“.

Много са примерите за успешни проекти по тази оперативна програма със значими резултати. Към м. декември 2013 г., например, по проекта от социалната услуга „личен асистент“ се ползват над 11 300 лица с трайни увреждания, а назначените лични асистенти са над 10 800. Със схемата „Помощ в дома“ се дава възможност на съществуващите домашни социални патронажи да разширят дейността си или да бъдат създадени нови Звена за услуги в домашна среда, които да предоставят по иновативен начин услуги за лична помощ, социална подкрепа и помощ при комунално-битови дейности. Към края на м. декември 2013 г. по схемата подкрепа получават над 11 560 нуждаещи се лица, а назначените безработни лица са над 5 400.<sup>2</sup> В рамките на ОП „Развитие на човешките ресурси“ (РЧР) успешно се реализира и схема „Отново на работа“, която подкрепя участието и на двамата родители на трудовия пазар и подпомага семействата с малки деца. В програмата са включени 3 500 семейства, които ползват услугите на обучени по програма за връщане на работа на безработни, получили обучение за детегледачи.

По оперативната програма се подпомага и развитието на социалната икономика и осигуряването на заетост и активност на лица от рискови групи. По схемата „Нови възможности“ само за 2013 г. са разкрити и функционират 20 социални предприятия, в които са наети на работа 518 лица от уязвими групи.<sup>3</sup> С цел намаляване на младежката безработица с 25 млн. лв. само в рамките на 2013 г. са финансирани три схеми, насочени към младежите - „Ново работно място“, „Първа работа“ и „Създаване на заетост на младежите чрез осигуряване на възможности за стаж“.

По приоритет „Насърчаване на икономическата активност и развитие на пазар на труда, насърчаващ включването“ например, са заделени над 310 млн. евро, с част от които се реализира програмата „Интегриране на уязвимите групи на пазара на труда“. Според доклада за изпълнението на ОП РЧР за 2013 г. към края на отчетния период в резултат на дейности по този приоритет близо 68 000 души са участвали в програми за придобиване и увеличаване на професионалната квалификация, от които над

<sup>2</sup> Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г. [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/BULGARIA\\_BG.pdf](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/BULGARIA_BG.pdf)

<sup>3</sup> Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г. [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/BULGARIA\\_BG.pdf](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/BULGARIA_BG.pdf)

63 000 са започнали работа след приключване на обученията, а други над 36 000 са започнали работа,<sup>4</sup> в резултат изпълнението най-вече на схемите: „Създаване на заетост на младежите чрез осигуряване на възможност за стаж“ и „Подкрепа за заетост.“<sup>5</sup> Ползвалите посреднически услуги за намиране на работа по програми, финансирани от този фонд, към 2015 г. са близо 270 000, лицата, придобили ключови компетенции – почти 70 000, ползвалите преференции за транспорт до работното място – 40 000, а 1145 са новите предприятия, създадени по дейности за подкрепа на малкия бизнес.<sup>6</sup>

### **Приобщаващо образование**

**В областта на образованието едно от най-важните измерения на политиките на солидарност е създаването на възможност за приобщаващо образование.** Равният достъп до качествено образование, залегнал като принцип в новия Закон за предучилищното и училищното образование, всъщност влиза в публичните политики като интегриране на една от образователните цели, заложили от ЕС. Европа 2020 си поставя за цел 95% от децата да бъдат обхванати в някаква форма на предучилищно образование, а делът на преждевременно напусналите образованието да бъде под 10%. Европейският ангажимент с равния достъп до образование не просто не допуска дискриминация, а предполага активно инвестиране във включването на маргинални или застрашени от изключване социални групи. Именно затова една от осите на ОП „Развитие на човешките ресурси“ в периода 2007 г. – 2013 г. е тъкмо „Подобряване на достъпа до образование“, а в следващия период (2014 г. – 2020 г.) в ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ се определя като приоритетна ос „Образователна среда за активно социално приобщаване“.

В програми за превенция на ранното отпадане от училище са били включени 116 668 деца, както и такива по реинтегриране в образователната система на отпаднали деца – общо 11 463 са се върнали в училище<sup>7</sup>.

По оперативните програми се финансират извънкласните и извънучилищните дейности, които от една страна са замислени като политики по превенция на отпадането, но от друга – като политики по включване и преодоляване на дискриминацията, както и по повишаване качеството на образованието. Общо 3300 училища са били подкрепени да въведат извънкласни дейности, а учениците, участващи в тях достигат до 835 хиляди. С европейско финансиране по приоритет 4 „Подобряване на достъпа

<sup>4</sup> Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г. за 2013 г., стр. 44.

<sup>5</sup> Пак там, стр. 51.

<sup>6</sup> Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г. за 2015 г. стр. 38-40.

<sup>7</sup> Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013

до образование и обучение” (над 205 млн. евро) са интегрирани в общото образование ученици със специални образователни потребности, като към края на 2013 г. броят на образователните институции, предлагачи програми за интегриране на деца със СОП, достига 332.<sup>8</sup>

Политики, специфично насочени към включването на групи в риск, са програмите за ограмотяване на възрастни (15 хиляди души са завършили такива програми) в рамките на концепцията за учене през целия живот. Тези политики целят включването на маргинализирани хора както в обществото, така и в пазара на труда.

Като част от политиките, целящи равенство на достъпа, през европейски програми се финансират стипендии за постижения в училище, както и студентски стипендии. През 2016 г. размерът на европейската стипендия е 120 лева. Тогава МОН централизира ресурса за тези стипендии и ги ограничава до специалности, определени като приоритетни. Тази ограничаваща политика съвсем не е ясно обоснована и няма кохерентни аргументи за дефинирането на една специалност като приоритетна. По-същественият проблем е, че стипендия от 120 лева едва ли може да изпълни заложената в нея цел, а именно изравняване на възможностите за достъп до качествено образование. В този смисъл финансирането на политики, ориентирани към равенството на достъпа, изглеждат недостатъчни към този момент.

### **Социално включване**

По приоритет „Социално включване и насърчаване на социалната икономика” (финансиране над 195 млн. евро) са подкрепени съществуващи (256 до края на 2013 г.) и са разкрити нови (846 до края на 2013 г.) форми на социални услуги в общността и са осъществени мерки по деинституционализация на децата и възрастните от специализираните институции по редица програми „Да не изоставяме нито едно дете”, „Шанс за щастливо бъдеще”, „Живот в общността”, „Приеми ме”. Разкрити са центрове за настаняване от семеен тип, защитени жилища, дневни центрове за деца с увреждания и центрове за социална рехабилитация и интеграция.<sup>9</sup> Към края на 2015 г. близо 59 000 са лицата, получавали социални услуги в домашна среда, и близо 19 000 – в общността.<sup>10</sup>

През новия програмен период 2014 г. –2020 г. новите правила на ОП РЧР изискват не по-малко от 20% от средствата от ЕСФ да бъдат използвани за инициативи за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване, поради което новата оперативна програма ще мобилизира значителен ресурс в подкрепа на политиките за социална закрила и социално включване. Мерките включват дейности за интегра-

<sup>8</sup> Доклад за 2013 г., стр. 108.

<sup>9</sup> Пак там, стр. 129.

<sup>10</sup> Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007 – 2013 г. за 2015 г. стр. 99.

цията на най-маргинализираните общности, предоставянето на услуги в общността и семейна среда за хора с увреждания, осигуряването на достъп до качествени услуги, включително интегрирани междусекторни услуги за децата и семействата, подкрепата за реформите в сферата на деинституционализацията на грижата за децата и възрастните хора и развитието на социалната икономика.

ОП РЧР 2014 г. – 2020 г. е с общ бюджет от 2, 136 млрд. лв., като най-голям дял сред тях има финансирането на мерки, ориентирани към пазара на труда – за насърчаване на заетост по програмата са предвидени 1 266 млн. лв. Социалното включване на уязвими групи се подпомага с 658 млн. лв., като и в двете направления финансирането надхвърля това от програмния период 2007 г. – 2013 г. За вече отчетения първи период от програмата (2014 г. – 2015 г.)<sup>11</sup> общият размер на средства по стартирани процедури надхвърля 700 млн. лв. – в сфери като пазар на труда и младежка заетост. В рамките на приоритета „обучения и заетост на младите хора“ програмата „Ново работно място 2015“ се радва на изключителен интерес сред работодателите, поради което бюджетът ѝ е увеличен до 100 млн. лв. За насърчаване на младежката заетост от втората половина на 2014 г. за реализирането на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014 г. – 2020 г. активно се използват и средствата по Инициативата за младежка заетост (ок. 55 млн. евро европейско съфинансиране), както и още около 63 млн. евро (европейско и национално съфинансиране) по линия на ЕСФ.

В сферата на социалното включване през 2015 г. продължава предоставянето на услугата личен асистент със средства по програмите „Нови алтернативи“ и „Независим живот“. С изпълнението на „Нови алтернативи“ се осигурява непрекъсваемост на предоставяне на услугата „личен асистент“ на уязвимите групи, насочена към улесняване достъпа до здравни услуги и към развитие на социални услуги в общността за социалното включване на хората с увреждания, както и за улесняване достъпа им до заетост. По тази програма до края на 2015 г. над 14 хиляди възрастни хора, лица с увреждания и деца са подпомогнати от 13 600 лични асистенти.

Програмата „Услуги за ранно детско развитие“ цели превенция на социалното изключване, намаляване на бедността сред децата чрез инвестиции в ранното детско развитие и чрез подкрепа за дейността на създадените интегрирани социални услуги за деца от уязвими групи, вкл. деца с увреждания и техните семейства, както и бъдещи родители. През 2015 г. стартира изпълнението на операция „Приеми ме 2015“ с цел усъвършенстване и разширяване обхвата на услугата „приемна грижа“, като акцентът е развитието на „специализирана приемна грижа“: за деца с увреждания; деца, жертви на насилие или трафик; деца, непридружени

<sup>11</sup> [https://www.eufunds.bg/images/eu\\_funds/files/OP\\_Human\\_Resources\\_2014\\_2020/Komitet/repo/Brief\\_info\\_for\\_citizens-Report2015.pdf](https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/files/OP_Human_Resources_2014_2020/Komitet/repo/Brief_info_for_citizens-Report2015.pdf).



бежанци. Заделени са средства и за модернизиране на институциите за социално включване - програмата „Нови стандарти за социални услуги“ цели подобряване достъпността, ефективността и процеса на деинституционализация на социалните услуги за уязвими групи, чрез разработване на стандарти за социални услуги съобразно нуждите на потребителите.<sup>12</sup>

За периода до 2020 г. България ще получи и 104.8 млн. евро и от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD), в който на ниво ЕС са заделени €3.8 милиарда за борба срещу бедността и подкрепа за най-уязвимите за периода 2014 г. – 2020 г. Със средствата се осигуряват индивидуални пакети хранителни продукти, топъл обяд и подкрепящи социални услуги, целящи насърчаване на социалното включване.

Трябва да се подчертае, че в рамките на други структурни фондове са заделени средства за социално включване на уязвими групи. Така например в рамките на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007 г. – 2013 г. (ОП РР) са осигурени средства за подобряване жилищните условия на уязвими групи и подкрепа на бездомните. Основна цел на схемата е да допринесе за социалното включване на хора в неравностойно положение чрез повишаване на техния жизнен стандарт и общо подобряване качеството на жилищния фонд на градските общности, за което е усвоено европейско финансиране от над 15 млн. лева. Мерките тук са подпомогнати и от безвъзмездната финансова помощ „ИНТЕГРА“ по ОП РЧР, осигуряващи т.н. „социален пакет“ – взаимодопълващи се услуги в четири основни направления – достъп до заетост, достъп до образование, социално включване и мерки за трайна десегрегация.

В рамките на програмния период 2014 г. – 2020 г. българските граждани са подпомагани и от Програмата за заетост и социални иновации (EaSI), с който инструмент ЕК цели стимулиране на висококачествена и устойчива заетост, гарантиране на адекватна и достойна социална закрила, борба със социалното изключване и бедността и подобряване на условията на труд. В програмата са обединени три отделно изпълнявани в предходния програмнен период програми: Програмата за заетост и социална солидарност „ПРОГРЕС“, Европейският портал за професионална мобилност (EURES) и Европейският механизъм за микрофинансиране „Прогрес“.

Освен по-добро координиране на действията на равнище ЕС и на национално равнище в областта на заетостта, социалните въпроси и приобщаването, тази програма подкрепя разработването на подходящи системи за социална закрила и политики за трудовия пазар, модернизиране на законодателството на ЕС и гарантиране на неговото ефективно прилагане, насърчаване на географската мобилност и увеличаване на

<sup>12</sup> [https://www.eufunds.bg/images/eu\\_funds/files/OP\\_Human\\_Resources\\_2014\\_2020/Komitet/repo/Brief\\_info\\_for\\_citizens-Report2015.pdf](https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/files/OP_Human_Resources_2014_2020/Komitet/repo/Brief_info_for_citizens-Report2015.pdf).

възможностите за заетост – отворен трудов пазар, достъпност на микрофинансиране за уязвими групи и микропредприятия и засилване на достъпа до финансиране за социални предприятия.

Всъщност ако анализираме разпределението на средствата, ще видим, че публичните институции почти изцяло<sup>13</sup> са се оттеглили от финансирането на политики, целящи равен достъп до качествено образование. Единствено европейските фондове в момента създават условия за приобщаване и включване на маргинализирани социални групи, групи в риск, деца от малцинства и деца със специални образователни потребности. Това създава рискове пред приобщаващото образование, доколкото европейското финансиране е проектно и открито за реструктуриране, т.е. зависимостта от европейски фондове е добре да бъде преодоляна през национално финансиране, което да използва средствата на общността единствено като допълващи.

### **Заклучение**

Политиките на ЕС в социалната сфера целят създаването на социална конкурентоспособна пазарна икономика чрез задълбочаване на социалната кохезия в страните-членки и насърчаване на солидарността между тях. По-конкретно българските граждани се ползват от определени измерения на социалната солидарност – политики на ЕС в социалната сфера, реализирани чрез щедро финансиране по редица европрограми в области като подобряване условията за включване в образованието, пазара на труда, интегрирането на уязвими групи за създаване на едно социално приобщаващо общество.

---

<sup>13</sup> Националното финансиране се запазва, доколкото оперативните програми действат на принципа на съфинансирането.

# Политиките на ЕС и качеството на живот на българските граждани

*Ружа Смилова, Мила Минева*

**К**ачеството на живот остава най-голямото предизвикателство за новите страни-членки и там настигането отнема повече време.<sup>1</sup> Както показва анализа в частта на този доклад, посветена на икономическото развитие в страната през първите 10 години от членството на България в ЕС, настигането на старите страни-членки на ЕС в областта на икономиката се движи с добри темпове. **Гражданите, обаче, пряко оценяват ползите от членството на страната ни в ЕС по влиянието, което то оказва на качеството им на живот.** И макар да е вярно, че в тази сфера изоставането на новите страни-членки, включително и България, се наваксва по-бавно, и тук има категорично позитивни резултати от членството, които следва да бъдат очертани.

## **Високи екологични стандарти за по-добро здраве**

Българските граждани се ползват от защитата на едни от най-амбициозните в света стандарти за качество и опазване на околната среда с цел гарантиране по-доброто здраве на настоящите и бъдещите поколения. Политиките в тази област насърчават зелен, устойчив икономически растеж, при който конкурентоспособността на европейските производители на световните пазари се постига без увреждане на околната среда. Специални грижи се полагат за опазване на естествената среда на обитаване и на застрашените видове, като чрез програмата Натура 2000 се цели осигуряване съществуването на човешка дейност и защита на застрашените видове.

Освен синхронизиране на българското законодателство с европейското в тази област, България е бенефициент на програми, щедро съфинансирани от Европейския съюз, целящи подобряване на околната среда в България. Сред тях са оперативна програма "Околна среда" ОПОС (2007 г. – 2013 г.) и ОПОС (2014 г. – 2020 г.). Целите и на двете са доста широки – от създаване на инфраструктура за подобряване качеството на питейните води и намаляване замърсяването с битови отпадни води и третирането на отпадъците, така че да се постигне съответствие с изискванията на две европейски Директиви в тази област<sup>2</sup>, до защита на биоразнообразието. Така за първия програмен период (2007 г. – 2013 г.) за сектор „Води“ са отделени средства в размер на над 2.5 млрд. лв., за сектор „Отпадъци“ – над 700 млн. лв., за сектор „Биоразнообразие“ – над

<sup>1</sup> Marin Lessenski, "It's a Process: Findings of the European CatchUp Index 2014", стр. 12, [http://osi.bg/downloads/File/2014/CatchUpIndexReport\\_\\_\\_May2014.pdf](http://osi.bg/downloads/File/2014/CatchUpIndexReport___May2014.pdf).

<sup>2</sup> Директиви 91/271/ЕИО и 98/83/ЕО.

202 млн. лв.

ОПОС (2007 г. – 2013 г.) е структурният фонд с най-добри показатели на усвояване на средствата и постигнати резултати за съответния програмен период. След първоначално изоставане и дори спиране на плащанията по програмата през 2014 г.,<sup>3</sup> при завършването ѝ се отчита преизпълнение както на бюджета, така и на постигнатите цели. Според доклад на Парламентарната комисия по европейски въпроси и еврофондовете към 43 НС<sup>4</sup> към 31.12.2015 г. общо изплатените средства по програмата са в размер на 3 505 279 123 лв., което е 109,17 % от бюджета на ОП.<sup>5</sup> Отчита се, че със средства по нея до края на 2015 г. са изградени/реконструирани 50 пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ), и е изградена/реконструирана ВиК мрежа – водоснабдителна 1030 км, и канализационна мрежа – 1519 км. По отношение инфраструктурата за третиране на отпадъци са изградени 18 регионални депа за твърди битови отпадъци. Изградени са инсталации за предварително третиране на твърди битови отпадъци, инсталации за сепариране и компостиране на отпадъци, които обхващат над 4 млн. жители. През 2015 г. е приключена и 2-ра фаза на проектирането и строителството на завод за механично и биологично третиране на отпадъци на Столична община. Закрити и рекултивирани са 38 общински депа за битови отпадъци, които не отговарят на нормативните изисквания.

При управление на битовите отпадъци оценката на постигнатото според Министерството на околната среда и водите (МОСВ) показва стабилни средни за ЕС резултати: след 2010 г. е налице цялостна тенденция за намаляване на образуваните количества отпадъци в страната, като през 2014 г. средната норма на глава от населението е 442 кг. при средно за ЕС от 475 кг. За периода 2010 г. – 2014 г. България е постигнала напредък и по отношение на рециклираните битови отпадъци. Средно за периода страната затвърждава позициите си от около 24% материално рециклиране при средно за ЕС 26%.<sup>6</sup> Въпреки този напредък, целите, произтичащи от европейското и

<sup>3</sup> Според Доклад за изпълнението на ОПОС до 2013г. (преди завършване на изпълнението на програмата), има изградени едва 10 пречиствателни станции за отпадни води, канализационна мрежа за едва 150 хил. жители, и едва 120 км. водоснабдителна мрежа.

<sup>4</sup> Годишен доклад относно приключването на програмите, съфинансирани със средства на Европейския съюз и на страните от Европейското икономическо пространство през програмен период 2007 – 2013 г., както и постигнатия напредък по програмите за програмен период 2014 – 2020 г.“ на Парламентарната комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към 43 НС от март 2016 г., достъпен на <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2347/documents>.

<sup>5</sup> Само за 2015 г. са разплатени над 830 млн. лв.

<sup>6</sup> По отношение на битовите отпадъци за периода 2004 – 2012 г. се наблюдава намаление от средно с около 4% на година в тяхното общо количество и с около 3% на година в количеството на депонираните отпадъци. Към момента 72% от генерираните битови отпадъци се депонират (50% са биоразградимити), което за съжаление е много над средните за ЕС нива. Националният план за управление на отпадъците за периода 2014–2020 г. предвижда постигане на регионална цел за разделно събиране и оползотворяване на битови биоотпадъци – не по-малко от 50 на сто от количеството на битовите биоотпадъци, образувани в региона през 2014 г.

национално законодателство в тази област, все още не са изпълнени. Не случайно през 2014 г. ЕК стартира наказателна процедура срещу страната за неизпълнение на европейското законодателство<sup>7</sup> относно депонирането на отпадъци.<sup>8</sup> Затова една от задачите пред ОПОС 2014 г. – 2020 г. е да допринесе за изпълнение на ангажиментите на страната в сектор „отпадъци“, за което са предвидени 288 млн. евро. В област „съхраняване и възстановяване на биологичното разнообразие“ за 2007 г. – 2013г. са картирани над 200 защитени зони от мрежата НАТУРА 2000, над 100 вида и 87 хабитата; разработени са 57 плана за управление на резервати, и 6 плана за управление на защитени зони за опазване на птици.

В рамките на Натура 2000 в страната има обявени 119 защитени зони за опазване на дивите птици, покриващи 22,7% от територията на България и 233 защитени зони за опазване на природни местообитания, покриващи 30% от територията на България. МОСВ поддържа информационна система за защитените зони от екологичната мрежа Натура 2000.<sup>9</sup> Понастоящем България е на трето място в ЕС по процент от национална територия, включена в Натура 2000 (34,4%).

За подобряване защитата на околната среда ОПОС за следващия програмен период (2014 –2020 г.) залага две допълнителни направления, касаещи (1) превенцията и управлението на риска от свлачища и наводнения и (2) подобряване качеството на атмосферния въздух. По отношение подобряване на атмосферния въздух централни са мерките за намаляване на количествата фини прахови частици ФПЧ10<sup>10</sup> и азотни оксиди. Макар страната да остава първенец в ЕС по този показател<sup>11</sup>, през последните години се наблюдава намаление на стойностите на замърсяване с ФПЧ10. Въпреки този напредък, през м. април 2017 г. България бе осъдена от ЕК в съда на ЕС за неспазване на евростандартите и непредприемане на достатъчни мерки за постигане на удовлетворителен напредък в тази област.

За подобряване на околната среда в България по програма ОПОС ЕС заделя за следващия програмен период (2014 г. – 2020 г.) над 1.5 млрд. евро,<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Директива 1999/31/ЕО.

<sup>8</sup> От 140 депа, които е следвало да бъдат закрити до 2009 г. поради несъответствията им с евростандартите, закрити до края на 2014 са едва 36. Според решението на Съда на ЕС въвеждането на тези стандарти цели защита здравето на хората, което държавата не е осигурила с неспазването на изискванията.

<sup>9</sup> <http://natura2000.moew.government.bg/>

<sup>10</sup> Според данни от ИАОС, 29 общини са с постоянно повишени нива на замърсяване с ФПЧ10, което представлява пряк риск за здравето на населението там.

<sup>11</sup> Още през 2008 г. ЕК стартира наказателна процедура срещу България за неспазване на Директивата за ФПЧ 10.

<sup>12</sup> Общият бюджет на ОПОС е 1 770 381 345 евро, в това число европейско съфинансиране за 1 504 824 141 евро и 265 557 204 евро от националния бюджет, разпределени между приоритетите на програмата: „Води“ – 1 196 млн. евро; „Отпадъци“ – 288 млн. евро; „Натура 2000 и биоразнообразие“ – 101 млн. евро; „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ – 78,5 млн. евро; и „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ – 59 млн. евро и „Техническа помощ“ – 47,5 млн. евро. Източник: МОСВ, <http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/707/page/15>.

които с националното съфинансиране достигат до около 1,77 милиарда евро. Средствата по различни програми, финансирани от структурни и инвестиционни фондове на ЕС, отделени за опазване на околната среда и ефективно разходване на ресурсите у нас, са най-високият дял от еврофинансирането. Те възлизат на общо близо 2,2 млрд евро за периода 2014 г. – 2020 г. (следвани от фондовете за транспортни и енергийни инфраструктурни проекти – 1,4 млрд. евро)<sup>13</sup>.

**Основни данни за Оперативна програма „Околна среда“ за периодите 2007 г. – 2013 г. и 2014 г. – 2020 г.**

ОПОС 2007 г. – 2013 г.	ОПОС 2014 г. – 2020 г.
<p>Най-добре усвоени средства – 109,17% от планирания бюджет</p> <p>Високи резултати:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Води (2,5 млрд. лв.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 50 пречиствателни станции отпадни води</li> <li>– 1030 км водоснабдителна</li> <li>– 1519 км канализационна мрежа;</li> </ul> </li> <li>• <b>Отпадъци (700 млн. лв.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 18 регионални депа;</li> <li>– 38 закрити/рекултивирани общински депа,</li> <li>– инсталации за предварително третиране/сепариране/компостиране за над 4 млн. жители;</li> <li>– намаляване отпадъците: 2014 г. 442 кг/гл.нас. (ЕС28 – 475 кг.), и 24% рециклиране (ЕС28 – 26%);</li> <li>– депониране битови отпадъци 2014 г.: 74 % (ЕС28 – 28 %).</li> </ul> </li> <li>• <b>„Биоразнообразие“ (202 млн. лв)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 34,4% от национална територия в „Натура 2000“ – 3-то място в ЕС.</li> </ul> </li> </ul>	<p>над 3 млрд. лева бюджет</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Води (2,4 млрд. лв.);</li> <li>• Отпадъци (575 млн. лв.);</li> <li>• Биоразнообразие (202 млн. лв.)</li> </ul> <p>Две нови направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Свлачища и наводнения (157 млн. лв.),</li> <li>• Атмосферен въздух (120 млн. лв.)</li> </ul> <p>Средствата за околна среда са най-високият дял от еврофинансирането по всички структурни фондове за периода</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Близо 4,4 млрд лева общо за периода 2014 г. – 2020 г.</li> </ul>

Към трите направления “води”<sup>14</sup>, “управление на отпадъците”<sup>15</sup> и “биоразнообразие”, са добавени и двете допълнителни, споменати по-горе.

<sup>13</sup> “Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда”, ЕК, Доклад за България. [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_bg\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_bg_bg.pdf)

<sup>14</sup> Сред целите тук са предоставяне услуги на допълнителни 1,4 милиона, като се подобри пречистването на отпадъчните води и ВИК мрежата.

<sup>15</sup> Сред целите тук е създаване на капацитет за рециклиране на допълнителни 105 000 тона отпадъци годишно.

Ключово е подобряването качеството на атмосферния въздух, където централни са мерките за намаляване на количествата ФПЧ10 и азотните оксиди. Още през 2008 г. ЕК стартира наказателната процедура срещу България за неспазване на Директивата за ФПЧ.

Въпреки отбелязания напредък в подобряване на редица екологични показатели, като най-сериозни предизвикателства в тази област остават: 1. По-нататъшно подобряване качеството на атмосферния въздух; 2. По-стриктно спазване на законодателството на териториите от мрежата „Натура 2000“; 3. По-правилното събиране и пречистване на градските отпадъчни води и 4. по-нататъшно намаляване количеството депонирани отпадъци.

## **Защита на потребителите**

*Контрол на безопасността и качеството на храните*

**Едни от политиките на ЕС с директно влияние върху качеството на живот на българските граждани са тези, засягащи безопасността и качеството на храните.** Те целят едновременно защитата на потребителите (станданти за хигиена на продуктите, стандарти за здравето на селскостопанските животни и контрола над растенията, и т.н.) и доброто функциониране на единния пазар.

На ниво Европейска комисия политиката по качеството на храните е отделена от политиката по безопасност на храните, доколкото законодателството на ниво ЕС в двете направление е различно и огромно по обем. В България двете области попадат в обхвата на създадената през 2011 г. Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ).<sup>16</sup> Този регулатор обединява всички служби, които дотогава са контролирали безопасността на хранителните продукти, консумирани от българите по цялата верига “от фермата до масата”. Освен да следи за безопасността на храните, БАБХ работи и за подобряване на тяхното качество – като си сътрудничи с браншовите организации, съвместно с които разработва стандарти за повишаване на качеството на хлебни, млечни и месни изделия и следи за тяхното спазване. В компетентността на БАБХ е само контролът по етикетането на тези продукти и предлагането им на пазара. Върху агенцията изцяло пада и контролът на националните и браншовите стандарти за някои основни хранителни продукти: млечни продукти, месни продукти, хляб и лютеница..

Такъв контрол се извършва регулярно, въпреки че БАБХ следва да разшири тази своя дейност, за да поддържа високо доверието на гражданите в спазването на тези стандарти. Добрата новина е, че броят на установените нарушения в стандартите спада няколко последователни години.

Препоръка към българските институции, отговорни за прилагане на

<sup>16</sup> [http://www.babh.government.bg/bg/Page/about\\_us/index/about\\_us/%D0%97%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%81](http://www.babh.government.bg/bg/Page/about_us/index/about_us/%D0%97%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%81)

политиките на ЕС за безопасност и качество на храните, е да разработят по-лесно достъпна информация за гражданите – като освен с периодични публични кампании, които и в момента се провеждат, присъстват по-видимо в медиите, за да информират публиката за политиките и мерките, които те предприемат за ефективното им прилагане. Много важно е и уеб-страниците, които поддържат, да имат специална секция, адресирана специално за адресатите на тези политики, които да съдържат повече пряко полезна за тях информация, която да е представена в по-достъпен вид – чрез инфографики и др. Макар и в момента да съществуват такива страници, често информацията в тях е представена по ненужно бюрократизиран начин, с твърде административен език, който донякъде отблъсква потребителите на тази информация и не им позволява да се възползват от иначе полезната представена там информация.

БАБХ сътрудничи с Европейския орган за безопасност на храните, с всички структури на Европейския съюз с отношение към безопасността и качеството на храните, както и с органите по безопасност на храните в държавите-членки от ЕС и трети страни. Ефектът от законодателството на ЕС в тази област и прилагането му е както увеличаване качеството и завишаване безопасността на храните, така и по-лесен достъп на българските производители, спазващи съответните стандарти, до единния европейски пазар. Показателно в това отношение е увеличеният в пъти износ на селскостопанска продукция за страни от ЕС през годините на членството на страната ни, като търговският баланс в този сектор със старите страни-членки от негативен преди присъединяването ни, след 2010 г. е вече положителен.<sup>17</sup>

С голям принос за качеството на живот на българските граждани е и включването на страната ни в RASFF – системата на ЕС за бърз ранен достъп до предупреждение, когато са нарушени стандартите за безопасност на храните. На портала на RASFF има страница, предназначена да информира потребителите в България.<sup>18</sup>

### ***Етикетиране и представяне на храните и рекламата им***

Българските граждани се ползват от защитата и на друг набор от политики на ЕС<sup>19</sup> – тези относно етикетирането, представянето и рекламата на храните цели сближаване на законодателствата на държавите-членки в тази важна област, въведени в ЕС още преди присъединяването ни. След въвеждането през 2014 г. на още по-конкретни мерки<sup>20</sup>, които касаят етикетирането на храните, предназначени за крайния потребител, и се прилагат спрямо производителите в хранителната промишленост на

<sup>17</sup> Agricultural policy perspectives, Bulgaria. Factsheets. [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/bg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/bg_en.pdf).

<sup>18</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=openRecallList&recallcountry=BG&NewSearch=1#>

<sup>19</sup> Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

<sup>20</sup> Регламент (ЕС) № 1169/2011



всички етапи от хранителната верига, българските граждани имат достъп до още по-подробна информация за хранителните продукти, които консумират. Основно изискване е информацията за храните да е точна, ясна и лесноразбираема за потребителя – да не го заблуждава и да не приписва “лечебни” свойства на храните, които те може и да не притежават. Стопанските субекти са задължените лица по този регламент – длъжни са да осигуряват наличието и точността на информацията за храните в съответствие с европейското законодателство в областта на храните и съответните национални изисквания. Задължителните данни, включени в етикетите – като списък на съставки, алергени, количество, условия и срок на съхранение, произход на стоката, указания за употреба и т.н., трябва да са видими и лесноразбираеми.

Отново институцията, отговорна за контрола по прилагането на този регламент, е БАБХ. Макар от медиите да става ясно, че периодично се провеждат проверки за спазването на тези изисквания, често липсва информация за резултатите от тези проверки. Недобро впечатление прави липсата на достатъчно лесно достъпна за потребителите информация за изискванията към етикетите<sup>21</sup>. Не са ясно разписани и стъпките, които гражданин следва да предприеме, за да подаде сигнал за нередности. Комисията за защита на потребителите към МС на РБ също има отговорности във връзка с етикетиранието: предприема проверки както за етикетиранието на хранителните и нехранителни стоки, така и за съответствие на етикетите с действителното съдържание на хранителните продукти.

### ***Защита на потребителите: нехранителни стоки и услуги***

Освен защитата на крайните потребители от опасни храни и регулациите, касаещи етикетиранието на храните, законодателството на ЕС гарантира правата на потребителите чрез директиви и в други области, като безопасност на продуктите като цяло, безопасност на козметични продукти, на играчки и детски стоки, текстил. На специална защита се радват и икономическите права на европейските граждани – като правото срещу заблуждаваща реклама, несправедливи условия на търговия, потребителски кредити, право на връщане на стока при дистанционна търговия, права при пътуване и пазаруване в друга държава-членка, права на пътниците в авио, жп, и авто-транспорта, и др.

Комисия за защита на потребителите<sup>22</sup> (КЗП) е органът, натоварен от българския законодател със задачата да защитава правата на потребителите в България и защитата на техните икономически интереси. КЗП е орган към Министерство на икономиката, т.е. част е от изпълнителната

<sup>21</sup> Описание на изискванията към етикетите и за какво по-конкретно трябва да следят самите потребители, е достъпно на страницата на БАБХ – [http://babh.government.bg/uploads/File/Za\\_Potrebiteilia/preporaki\\_hrani/Kakvo%20da%20sledim%20varhu%20etikete.pdf](http://babh.government.bg/uploads/File/Za_Potrebiteilia/preporaki_hrani/Kakvo%20da%20sledim%20varhu%20etikete.pdf). Но там липсва информация за това какви форми на контрол се осъществяват, както и за резултатите от тях.

<sup>22</sup> <https://www.kzp.bg/>.

власт, а не е независим регулаторен орган. Основните рискове, за които наблюдава и на които противодейства този държавен орган, са рисковете от придобиване на стоки и услуги, които могат да застрашават живота, здравето и имуществото на българските граждани и всички потребители в България. Задача е и работа по информиране на българските производители и търговци за законите им задължения по отношение на потребителите с цел намаляване на извършваните нарушения на тези права. Комисията работи и по мерки за по-ефективен контрол върху нелоялните търговски практики, включително в интернет пазаруването, споделяната икономика и т.н. Дейностите по защита на правата на потребителите, които КЗП осъществява, са кампании за запознаване на гражданите с техните права на потребители както общо, така и в по отношение на различни форми на търговия и различни класове стоки и услуги – като финансовите услуги от разстояние, потребителските кредити (и бързите онлайн кредити), пакетни почивки и пътувания, и т.н.; да информират потребителите за нелоялни заблуждаващи търговски практики – при намаления и разпродажби, при договаряне на телекомуникационни и съобщителни услуги. Защитата на потребителите от страна на КЗК се осъществява и чрез разследвания, инициирани от самата комисия, както и след подаване на жалби и сигнали, което може да става както електронно – чрез електронната форма през портал<sup>23</sup> на уеб-страницата на КЗП, така и лично в централния или регионалните центрове на КЗП.

За по-добро информиране на гражданите и избягване на нарушенията на потребителските им права от търговци, се води и електронен Регистър на нелоялни търговски практики.<sup>24</sup> КЗП провежда и специални кампании, насочени към определени категории потребители – по повод началото на учебната година, по повод различни търговски кампании, или пък насочени към по-възрастните потребители, които по-често стават жертви на нелоялни търговски практики, подвеждащи реклами и т.н.

Освен КЗП, за защитата на потребителите от финансови злоупотреби и измами отговаря и независимият регулатор Комисия за финансов надзор. КФН разглежда жалби и сигнали на граждани срещу инвестиционни посредници и частни здравноосигурителни и пенсионни дружества, като въз основа на тях, а и на база собствени разследвания, осъществява проверки, и при установени нарушения дава предписания, налага имуществени санкции, а при драстични нарушения дори отнема лицензи.

Въпреки всички тези дейности по изпълнение на европейското и националното законодателство за защита на потребителите от страна на КЗП, КФН и други органи, българските потребители са най-неудовлетворени от всички потребители в Европа според проучване на Европейската комисия от 2012 г.: едва 11% от българските потребители се чувстват осведомени, сигурни и защитени като потребители, докато 56% заявяват,

<sup>23</sup> <https://kzp.bg/elektronna-forma-za-podavane-na-zhalba-signal>.

<sup>24</sup> <https://www.kzp.bg/registar-neloyalni-targovski-praktiki>.

че не се чувстват така, като това са най-високите нива на неудовлетвореност и най-ниски – на удовлетвореност в целия ЕС.<sup>25</sup> Макар напоследък да се наблюдава относително подобрение (през 2013 г. страната да се придвижи напред с две места в “Индекса на условията за потребителите”, издаван от ЕК, от последната позиция при стартиране на индекса през 2008 г.<sup>26</sup>), доверието на потребителите остава ниско. И по отношение на интернет-търговията, нивото на доверие на българските потребители, които са на последните места по ползване на интернет-базирани търговски услуги или услуги на търговци от други страни-членки (едва 34% са ползвали такива услуги по данни на ЕК от 2013 г.)<sup>27</sup>, е относително ниско – по-малко от 40% от тях са удовлетворени. Това налага много по-активна работа на съответните органи за защита на правата на потребителите, включително и по информиране на българските граждани за тях.

*Българските потребители и единният европейски пазар*

### **След присъединяването към ЕС българските граждани ползват и предимствата на достъпа до единния европейски пазар на стоки и услуги.**

За защита на техните права като потребители на този пазар, към КЗП действа и Европейски потребителски център в България<sup>28</sup> (ЕПЦБ), който осигурява безплатни онлайн потребителски съвети за пътуващите в страни от ЕС и пазаруващите онлайн в рамките на единния европейски пазар. ЕПЦБ предоставя и безплатна професионална помощ и разглеждане на жалби на потребители срещу търговец, регистриран в друга държава членка (като чуждестранен онлайн магазин или туроператор). ЕПЦБ е част от мрежата на европейски потребителски центрове (ЕСС-Net), каквито има във всяка държава членка на ЕС, Исландия и Норвегия, което осигурява синергия в осигуряването на помощ на потребителите във всички включени държави. Една от големите придобивки за европейските, включително българските потребители на телекомуникационни услуги са ограниченията, които европейските законодатели въведоха в таксите на телекомите за роуминг. До въвеждането на ограниченията в максималния размер на тези такси от 30 април 2016 г., мобилните оператори в страните-членки имаха много различни тарифи и практики. Това често натоварваше прекомерно потребителите и добавяше прекалено висока цена за общуване, което пък възпрепятстваше свободното движение на хора, един от стълбовете на ЕС.

<sup>25</sup> Special EUROBAROMETER n°342, “Consumer empowerment”, достъпно на: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_342\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_342_sum_en.pdf).

[http://www.capital.bg/biznes/stoki\\_i\\_uslugi/prodajbi/2012/12/09/1964588\\_bulgarskite\\_potrebiteli\\_sa\\_nai-neudovletvoreni\\_v\\_evropa/](http://www.capital.bg/biznes/stoki_i_uslugi/prodajbi/2012/12/09/1964588_bulgarskite_potrebiteli_sa_nai-neudovletvoreni_v_evropa/).

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/editions/docs/9th\\_edition\\_scoreboard\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_bg.pdf).

<sup>27</sup> Флаш Евробарометър 358, “Нагласи на потребителите към трансграничната търговия и защитата на потребителите (2013 г.)” [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_358\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_358_en.pdf).

<sup>28</sup> <http://www.ecc.bg/>.

С въвеждането на максималните цени за роуминг в Европейския съюз, както и с пълното им отпадане след 15 юни 2017 г., произтичащите от високите цени на роуминга финансови ограничения пред свободното движение на хора в рамките на ЕС, ще намалееят.

По отношение на онлайн-търговията, българските граждани все още не ползват пълноценно възможностите ѝ. Към 2013 г. едва 34% от българите са ползвали такива услуги по данни на ЕК<sup>29</sup> (37% през 2014 г.<sup>30</sup>), като от 2006 г. все пак се наблюдава един от най-големите ръстове за ЕС от 33%.

Нивото на доверие към интернет-базираните търговски услуги също е относително ниско – по-малко от 40% са удовлетворени. За съжаление тенденцията в този сектор е негативна – доверието на българските потребители при он-лайн пазаруване след 2012 г. спада както при покупки от доставчик от друга страна-членка (-13%), така и от местни доставчици (-10%) през 2015 г.<sup>31</sup>

Това налага много по-активна работа на съответните органи за защита на правата на потребителите, включително и по информиране на българските граждани за тях, за да могат те пълноценно да се ползват от достъпа до единния европейски пазар.

### ***Образователни политики за по-добро качество на живот***

Политиките за повишаване качеството на образование се обвързват, макар и индиректно, с повишаването качеството на живот на българските граждани. Именно през гарантирането на високо качество на образованието се очаква младите хора да получат шансове за по-добра реализация на пазара на труда, да имат достъп до по-качествени работни места. Качеството на образованието се дефинира изцяло през европейските образователни цели, а политиките по повишаването му се финансират почти изцяло със средства на Европейския съюз по различни оперативни програми. От една страна се инвестират усилия през образователни програми да се разширяват шансовете на хората за успешна професионална реализация, от друга – повишаването на качеството на образованието се мисли именно като условие за конкурентноспособност на обществото като цяло.

Резултатите от PISA ориентират образователните цели на ЕС – делът на 15-годишните с недостатъчни познания по четене, математика и природни науки да е под 15 %, а един от индикаторите за измерване ефективността на образованието е нивото на младежка безработица. Представянето на българските ученици в PISA и техните постижения в контекста

<sup>29</sup> Флаш Евробарометър 358, "Нагласи на потребителите към трансграничната търговия и защитата на потребителите (2013 г.)" [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_358\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_358_en.pdf).

<sup>30</sup> Flash Eurobarometer 397, "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection", available at [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2031\\_397\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2031_397_ENG)

<sup>31</sup> Flash Eurobarometer 397.

на международно сравнение произвеждат публични дебати и водят до формулиране на политики поне декларативно. До този момент ниските постижения в PISA водят до усилия по уеднаквяване на националните външни оценявания с международните тестове.

Усилията за повишаване на качеството на образованието водят до разработване на програми за обучение и повишаване на квалификацията на учители и преподаватели по приоритетната ос „Подобряване качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието“. Ангажиментът на публичните институции с постоянстващото повишаване на квалификацията на учителите вече е залегнал в новия образователен закон, въпреки че към този момент финансирането по него е основно европейско, а националното е само допълващо. Преструктуриране на европейските фондове в този смисъл би застрашило шансовете за допълнителна квалификация на учителите и съответно би изложило на риск повишаването на качеството на образованието. Финансирането на квалификационни курсове е само един от проблемите, друг е липсата на оценка за тяхната качествена ефективност. Всъщност тъкмо тази липса е по-цялостен проблем при преценката на постигнатите проектни резултати, както и в оценката на промените в сферата на образованието и тяхната устойчивост.

Във връзка с европейските приоритети за качествено образование България разработва национални стратегии за оценка и повишаване на качеството на образованието и създава специализирани органи, които да мониторират качеството на учебния процес, както в средното, така и във висшето образование.

От друга страна повишаването на качеството на образованието се мисли като обвързването на образованието с пазара на труда, но отвъд реториката няма все още много видими резултати в реформата на професионалното образование. В протичащия в момента програмен период по приоритетна ос „Регионална образователна инфраструктура“ е предвидено 74% от средствата да бъдат инвестирани именно в професионалните училища. Предвидената по закон дуална форма на образование все още е експериментална и се практикува в няколко училища по пилотни проекти в партньорство и с финансиране от Швейцария<sup>32</sup>.

Успешните политики по обвързването на образованието и професионалната реализация до сега са свързани по-скоро със стажове и програми за професионално ориентиране. В програмата „Ученически практики“, която дава възможност за овладяване на знания и умения в реална работна среда, са регистрирани 390 професионални училища, над 8 000

---

<sup>32</sup> Годишен доклад относно приключването на програмите, съфинансирани със средствата на ЕС и на страните от европейското икономическо пространство през програмен период 2007-2013 г., както и постигнатия напредък по програмите за програмен период 2014-2020 г., достъпен на сайта на Народното събрание

фирми-партньори с над 4 000 наставници от бизнеса, участвали са над 11 000 ученици.

Други проекти, сочени като успешни, са програмите за квалификация и преквалификация за трайно безработни и групи в риск, които влизат в рамката на продължаващото обучение, подробно представени по-горе.

Европейските фондове (Оперативна програма „Региони в растеж“ 2007 г. – 2013 г.) са основният източник за финансиране на модернизирането на детски градини, училища и други сгради от образователната инфраструктура, т.е. членството в ЕС се оказва важно условие за повишаването на качеството на живот на българските деца и ученици, за създаването на уютна и безопасна среда на обучение. През настоящия програмен период се предвижда модернизирането на висши училища по приоритети, изготвени от МОН, отразяващи както регионалните специфики, така и позицията на университетите в рейтинговата система. Модернизирането на материалната база, както и включването на сградите в програмите за енергийна ефективност променят учебната среда с цел да стане училището привлекателно за младите хора.

**Участието на училищата в европейски проекти, поддържането на сътрудничества с училища в други страни от ЕС има позитивен ефект и можем да очакваме, че спомага за конструирането на практическа европейска идентичност.** Проблем тук е доколко и дали всички училищата имат възможност, ресурси и капацитет за подобни участия. Инвестирането в административен капацитет на ниво училище и в квалификация на учителите, фокусирана върху европейските контексти, в които национално специфичните предмети е добре да се впишат, може да има много добър ефект и реално да повиши идентифицирането на младите с европейската идентичност<sup>33</sup>.

Членството на България в Европейския съюз повлиява образованието в много аспекти, но като че ли най-слабо засяга съдържанието (особено в национално специфични предмети като литература, история, география). Въпреки това дори и тук може да се покаже връзката между членството на страната в ЕС<sup>34</sup> и усилието по включване в програмите на граждански и европейски ценности (повече декларативно, отколкото на практика). Постепенно в учебниците започват да навлизат образи и текстове, представителни за различни културни общности в България, което създава условия за разбирането на националната култура не като хомогенна, а множествена, гъвкава, включваща и признаваща различни културни малцинства. Промяната в тази посока обаче е бавна и често се сблъсква с публични съпротиви. Другите компетентности, които се очаква да създава българското образование са ценностите и практики-

<sup>33</sup> Изследване на БССС Галп през 2015 година показва, че и в България, която е сред най-про-европейските страни, има известно разочарование от ЕС особено сред младите.

<sup>34</sup> Вписването на европейска перспектива в образователното съдържание започва още по време на подготовката на България за членство в ЕС

те за активно гражданство, очакване, формулирано именно като част от „европеизирането“ на българското общество. Въпреки че предмет „гражданско образование“ не се въвежда в училище, стандартите предполагат тази гражданска перспектива да се вписва във всички, включително и национално специфични предмети. Трудно е да се каже в каква степен тези декларираните цели са практически въведени в училищното образование, но дори декларирането им е условие за промяна, доколкото различни групи могат да използват декларираните цели и намерение като ресурс в собствените си битки за образователна промяна и културно признаване.

### ***Достъп до култура като по-добро качество на живот***

Достъпът до култура се мисли като важна част от качеството на живот, а европейското финансиране разширява достъпа до култура от една страна, както и производството на културни продукти от друга. Само по програма МЕДИА, подкрепяща филмовата и телевизионна продукция, България е осъществила проекти в рамките на 6 622 062 евро. **С европейско финансиране са реализирани както игрални български филми като „Съдилището“, „Тилт“, „Кецове“, „Мисия Лондон“ (успешни проекти, получили награди на фестивали), така и документални филми като „Коридор № 8“, „Последните черноморски пирати“, също отличени на международни фестивали за документално кино.** Европейското финансиране е важно и за поддържането на фестивали като София филм фест, които разширяват достъпа на публиката до качествено европейско и световно кино. България участва в Европейската нощ на музеите (от 2005 г.), Европейската нощ на театрите (от 2012 г.) и Европейската нощ на учените (от 2006 г.), които се радват на висока посещаемост и популяризират както ЕС, така и сферите на културно и научно производство.

**Пловдив беше избран за Европейска столица на културата през 2019 г. с културна стратегия „Заедно“, която залага на културата като ресурс за създаване на общности и за повишаване на качеството на живот.** Градът ще получи 1,5 млн. евро в подкрепа на тази културна стратегия, а местната власт в Пловдив се ангажира да инвестира в нея 7.3 милиона евро между 2014 г. – 2020 г., като очаква както намаляване на безработицата, така и увеличаване на инвестициите. Стратегията на Пловдив предвижда както набор от културни събития, така и провеждането на градска промяна – превръщането на един квартал в квартал на творческите индустрии (Капана), интегрирането на „гетото“, приобщаване на различни социални групи в живота на града, преоткриване на наследства (индустриално – Тютюневия град, социалистическо – кино Космос) и т.н. Накратко, виждаме съществена промяна в начина, по който се мисли и подкрепя културата, а именно не толкова като висок културен продукт, а като ресурс за спо-

яване на общности и повишаване качеството на живот; едновременно с това се очаква и икономическа ефективност на културните ресурси.

По програмата за повишаване на регионалния туристически потенциал са предоставени средства в размер на 146 287 175,30 евро. Те са насочен към подкрепа на паметници на културата с национално и световно значение, развитие на регионални туристически продукти и атракции, маркетинг на туристически маршрути. 85,6 млн. евро са предвидени за регионален туризъм и с тези средства започва ремонтването на древни крепости. Пак в тази логика по програма за възстановяване и опазване на културното наследство са договорени 7 406 977,97 евро, а за достъпност на културното наследство - 1 330 238,03 евро. В резултат от европейското финансиране се изграждат или социализират крепостни стени (Созопол, Яйлата), издигат се „типови“<sup>35</sup> крепости (Перник, Мездра, Монтана и т.н.), които често получават и типовото име „Калето“. Инвестирането в подобни проекти има краткосрочен позитивен ефект върху безработицата в съответните общини и обикновено се одобрява от местната общност. Експертите по реставрация и социализация на културното наследство обаче отправят критики към изпълнението на проектите, доколкото не спазва европейски норми за реставриране и консервиране на културното наследство<sup>36</sup>. Показателно е, че при толкова големи инвестиции България няма нито един обект, номиниран за европейската награда за културно наследство. Европейското финансиране в култура, което има за цел да повиши конкурентността на местата и шансовете им да се превърнат в туристически дестинации, има риск да се окаже не особено ефективно поради липсата на експертиза на местно ниво както по проблемите на културното наследство, така и по тенденциите в развиването на туристически атракции/дестинации, както и по стратегиите за използването на културата като ресурс за икономическо развитие.

**Важно измерение на членството на България в ЕС е повишаването на видимостта на българската култура на международна сцена.** В рамката на Европейската награда за литература, която има за цел да отличи най-добрите нови автори, България има вече двама лауреати – Калин Терзийски през 2011 г. и Милен Русков през 2014 г. Българските филми и телевизионни продукции участват в европейски разпространителски мрежи, представят се на европейски фестивали и реално разширяват шансовете си да достигнат до европейска публика. А кирилицата е всекидневно видима в практиките на европейските граждани в изписването „ЕВРО“ на банкнотите.

<sup>35</sup> Определението „типови“ е на Божидар Димитров, директор на НИМ.

<sup>36</sup> Виж декларацията на Форум Културно наследство, публикувана в Дневник, 01.06.2015; позициите на БК на ИКОМОС България, както и анализите на проф. арх. Тодор Кръстев в Култура (30.05.2014), Дневник (24.02.15).



## **Заклучение**

За 10-те години членство на България в ЕС са постигнати значителни подобрения в редица области с пряко влияние върху качеството на живот на българските граждани. Българското законодателство вече отразява всички високи екологични изисквания на Европейския съюз, което е предпоставка за по-нататъшно развитие, макар да има изоставане в прилагането на приетото законодателство в някои от сферите. Получена е значителна финансова и друга помощ от Европейския съюз, която успешно е използвана за подобряване на екологичните показатели.

Политиките за контрол на безопасността и гарантиране качеството на храните също имат директно влияние върху качеството на живот на българите, като прилагането на високите европейски норми в тази област позволява по-добър контрол на безопасността на хранителните продукти по цялата верига "от фермата до масата". Допълнителен ефект от законодателството на ЕС в тази област и прилагането му у нас е и по-лесният достъп на българските производители, спазващи съответните високи стандарти, до единния европейски пазар. Българските потребители се радват и на едни от най-стриктните стандарти за етикетиране и представяне на храните, допълнително завишени след 2014 г.: изискват предоставянето на точна, ясна, лесноразбираема и незаблуждаваща информация на крайния потребител.

В България са въведени и се прилагат и високи европейски стандарти за безопасност на продуктите като цяло: безопасност на козметични продукти, на играчки и детски стоки, текстил и др. Специална защита е осигурена и за икономическите права на гражданите: правото срещу заблуждаваща реклама, несправедливи условия на търговия, потребителски кредити, право на връщане на стока при дистанционна търговия, права при пътуване и пазаруване в друга държава-членка, и др.

Въпреки напредъка в областта на защитата на потребителите нивата на удовлетвореност на българските потребители е най-ниска в ЕС. Това налага много по-активна работа на органите за защита на правата на потребителите, включително и по информизиране за тях, за да могат те пълноценно да се ползват от достъпа до единния европейски пазар.

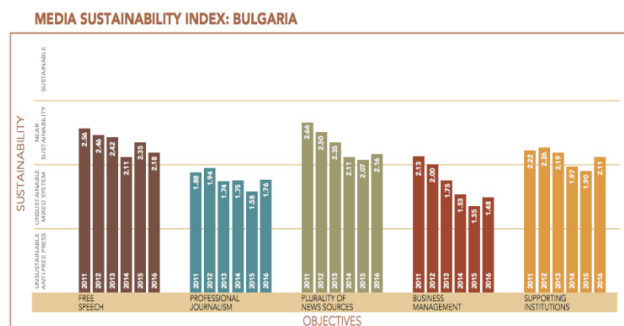
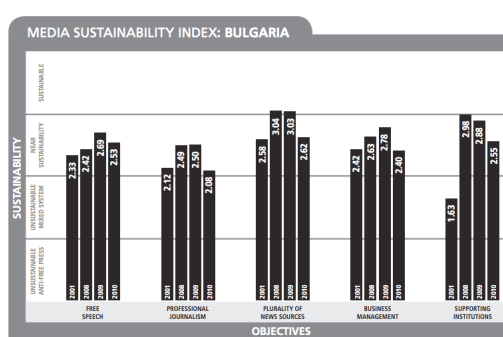
Инвестирането в повишаване качеството на образование индиректно би довело до повишаване качеството на живот на всички български граждани. От една страна това би гарантирало достъп до по-добри работни места и до разширяване на шансовете за професионална реализация не само за младите, но и за всички български граждани през развиване на програми за преквалификация и обучение през целия живот. По-важно е, че създаването на отворено и приобщаващо образование, свързването на българските образователни институции с европейски увеличава шансовете за формиране на европейски ценности сред българските ученици, както и дава ресурси на различни групи за културно признание. Инвестирането в култура като ресурс за социална кохезия е шанс за преодоляване на социалната дезинтеграция и възможност за изграждане на интегриращо общество с високо качество на живот.

# Медиите и НПО сектора в контекста на членството на България в ЕС

Ружа Смилова

## Влошаване качеството на журналистиката и свободата на медиите

През годините на пълноправно членство на България в ЕС за съжаление се наблюдава както влошаване на общото състояние на медиите, така и на нивата на защита на свободата в тях, както сочат различни индекси и класации - за устойчивост на медиите и за свободата на печата в частност.



Индексът за устойчивост на медиите, например, документира припльзването надолу по почти всички показатели за качество и свобода на медиите след пика непосредствено след присъединяването на страната към ЕС.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Източник: Индекс за устойчивост на медиите в България, 2010 и 2016 г.

Същата тенденция се наблюдава и според класацията на „Репортери без граници“ за свобода на пресата: след пика от 2006 г., когато страната заема 35 място, се наблюдава свободно падане, като в 2016 г. мястото на България е незавидното 113.

Това влошаване на медийната среда и на свободата на медиите в частност е без пряка връзка с членството на страната ни в Европейския съюз, като донякъде зависи от глобални процеси – като пренасочване на аудиторията към електронни и други иновативни форми, и свързаните с това финансови затруднения пред традиционните медии. То е спомогнато е и от глобалната икономическа и финансова криза, засегнала страната ни след присъединяването ѝ към ЕС през 2007 г.

Особено опасни са финансовите затруднения на медиите, задълбочили се след началото на икономическата криза, защото те водят до загуба на независимостта и влошаване на качеството на медиите. Поради финансовата неустойчивост на мнозинството медии, към медийния бизнес се насочват бизнесмени, за които медиите са инструмент за обслужване на други техни бизнес, а нерядко и политически интереси. Медиите в контекста на финансова криза се превръщат в един от ключовите елементи на процеса на „захващане на държавата“, който се наблюдава още по време на прехода на страната към пазарна либерална демокрация, продължавайки след присъединяването ѝ към ЕС.

### ***Икономически фактори: финансова неустойчивост, концентрация и непрозрачна собственост***

Още преди присъединяването на страната към ЕС започва оттеглянето на чуждестранни собственици. Причините са както сривът на приходите от реклама, намалели с над 40% за двете години след началото на икономическата криза, така и процесите на монополизирание на вестникарския и медиен пазар. Формират се медийни групи с често непрозрачни връзки с бизнес и политически кръгове, които използват медиите за прокарване на бизнес и политическите си интереси, включително и за създаване на партии.

Към 2010 г. растящата концентрация на собствеността, липсата на прозрачност на финансирането в медийния пазар и оказването на натиск над журналисти, водеща до влошаване на качеството на журналистиката, привлича общественото внимание. През септември 2012 г. журналисти и общественици се срещат в София с вицепрезидента на Европейската комисия и комисар по телекомуникациите Нели Крус, като настояват за действия от страна на ЕК и дори за включване на темата медийна среда в мониторинговия механизъм. Отговорът на еврокомисар Крус е официално писмо до премиера на България, в което се настоява за гарантиране от страна на държавата на прозрачност в собствеността на медиите и медиен плурализъм. Биват предприети действия за осветляване собствеността в периодичния печат (задължават се ежегодно да декларират своите физически собственици). След поредица от фалити и прехвърляния

на собственост в бранша става ясно, че често физическите собственици са само подставени лица на реалните собственици, чиято идентичност и интереси са добре защитени през офшорни компании.

### ***Политически фактори: държавни пари за медиен комфорт***

В периода след 2010 г. се заражда и укрепва и един нов модел за изграждане и укрепване на медийни групи по схемата: държавни пари в частна банка – финансиране на частни медии – обслужване на властта от тези медии. В резултат на тези процеси медиите все по-малко изпълняват една от основните си функции на връзка между гражданите и държавата, които адекватно да информират гражданите за действията на държавата и така да позволяват на гражданите да държат отговорни институциите. Доколкото медиите стават индиректно зависими от държавно финансиране, те все повече губят независимостта си от държавата и престават да бъдат неин коректив. Много медии, поради продължаващите финансови затруднения, влошават и качеството на своята журналистика.

### ***Медиите и комуникационните кампании по европрограми***

В тази схема на поставени в зависимост медии доста щедрото финансиране за комуникационни кампании по различни европрограми за съжаление не подпомага засилването на независимостта им. Пикът на държавното финансиране на медии е през 2013 г., когато 32 млн. лв. европейски средства са раздадени за реклама на еврофондовете без ясни правила за това.

Въпреки обещанията на управляващите да въведат ясни правила, парите за комуникация продължават се раздават на електронните медии без конкурс и без наличие на ясни правила до края на програмния период 2007 г. – 2013 г..

Журналисти, анализатори, НПО-та, дори външни наблюдатели<sup>2</sup> алармират за рисковете пред свободата на медиите от нерегламентираното финансиране на медии чрез щедри евросредства.

През 2015 г. все пак е въведен Публичен регистър на евросредствата за медии, където се публикува ежемесечна справка за сключените договори, позволяващо по-лесното им проследяване.<sup>3</sup>

И в приетия през 2016 г. изцяло нов Закон за обществените поръчки<sup>4</sup>, управляващите не спазват обещанието си да въведат изискване за провеждане на обществени поръчки при разпределение на евросредствата

<sup>2</sup> В интервю за в. Капитал Даниел Кадик от фондация „Фридрих Науман“ подчертава, че чрез нерегламентираното финансиране на услужливи медии “българската държава, а и ЕС индиректно, допринася допълнително за ерозията на доверието в медиите и нарастване на политическото вмешателство в СМО.” (Капитал 2016 [http://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2016/02/12/2703816\\_medii\\_pod\\_durjavno\\_krilo/](http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2016/02/12/2703816_medii_pod_durjavno_krilo/)).

<sup>3</sup> Достъпен на <http://www.eufunds.bg/programen-period-2014-2020/natzionalna-komunikatziionna-strategiya/spravki-za-izpalnenie-na-komunikatziionnite-planove-po-op>.

<sup>4</sup> Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г., в сила от 15.04. 2016г.

за комуникационни кампании сред доставчици на медийни услуги. В чл. 13, ал. 5 от новия ЗОП, доставчиците на медийни услуги отново са изключени от задължението да обявяват обществени поръчки при закупуване на програмно време или осигуряване на предавания. Това изключение бива оправдано с транспонирането на европейската регулация Директива 2014/24 ЕС<sup>5</sup>, където това било предвидено. Внимателният й прочит, обаче, не поддържа такова бланкетно изключване на доставчиците на медийни услуги от всяко задължение да обявяват ОП, доколкото в директивата ясно са посочени целите, които изключването следва да преследва и то не покрива всички предоставяни медийни услуги: чл. 23 от Директива 2014/24 ЕС: „Възлагането на обществени поръчки за определени радиоуслуги и аудио-визуални медийни услуги от доставчици на медийни услуги следва да позволява отчитане на аспектите с културна или социална значимост, които правят неподходящо прилагането на правилата за обществените поръчки.“ След налагане на мораториум върху разпределението на тези средства през март 2016 г., все пак правителството въвежда правила<sup>6</sup> с приетата като част от Националната комуникационна стратегия за програмен период 2014 г. -2020 г. „МЕТОДОЛОГИЯ за разпределение на финансовия ресурс за информация и комуникация на оперативните програми и финансовите инструменти, съфинансирани чрез ЕСИФ“<sup>7</sup>, влезли в сила от 22 юли 2016 г. Методологията се отнася до всички медии – наред с телевизии и радиа, са включени медийните кампании в печатни и интернет медии, като идеята е при разпределението да се взема предвид съдържание, специфика и покритие/съответно посещаемост на съответните медии. Правилата изискват „дялово разпределение на финансирането“ – т.е. директното договаряне остава, но само за до 30% от средствата на годишна база, въвежда се пропорция на разпределение 80:20 (национални:регионални), както и отчитане на ефективността по общи индикатори, които да се използват както при планирането и остойностяването на медийните услуги, така и при оценката на постигнатите резултати, въвежда се механизъм за измерване ефективността на комуникационните дейности чрез стандартизирани индикатори.<sup>8</sup>

Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО изразява своето несъгласие с тази Методология<sup>9</sup> в становище, където аргументират несъгласието си с това „че необмислена административна регулация на пазара може да доведе до предотвратяване или нарушаване

<sup>5</sup> [http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/Normativna%20baza/OJ\\_JOL\\_2014\\_094\\_R\\_0065\\_01\\_BG\\_TXT.pdf](http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/Normativna%20baza/OJ_JOL_2014_094_R_0065_01_BG_TXT.pdf).

<sup>6</sup> в. Капитал (2016), „30% спокойствие. Държавата въвежда нови правила за раздаване на европари на медии“ [http://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2016/07/22/2799787\\_30\\_spokoistvie/](http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2016/07/22/2799787_30_spokoistvie/)

<sup>7</sup> [http://www.eufunds.bg/images/eu\\_funds/files/%D0%9D%D0%9A%D0%A1/Methodology.pdf](http://www.eufunds.bg/images/eu_funds/files/%D0%9D%D0%9A%D0%A1/Methodology.pdf).

<sup>8</sup> <https://nellyo.wordpress.com/category/bg-media/page/2/>.

<sup>9</sup> [http://www.abbro-bg.org/read\\_event.php?id=129](http://www.abbro-bg.org/read_event.php?id=129)

на конкуренцията и в крайна сметка до липса на ефективност.“ На обратната позиция е Съюзът на издателите в България, които многократно са протестирали срещу ощетяващия ги облекчен режим на договаряне с телевизии и радиа. В своя Декларация<sup>10</sup> по повод приемането на Методологията, те заявяват, че: „Въведеният механизъм компенсира до известна степен и очевидни деформации на законодателството, като изключването от обхвата на Закона за обществените поръчки (ЗОП) на закупуването на програмно време в Радио и Телевизия. Запазването на това правило при последната промяна в закона през м. януари 2016 г. поднови критиките към начина на разпределяне на публичния ресурс.“

Въвеждането на ясни правила е стъпка в правилната посока за преодоляване на подозренията, че евросредства биват използвани за натиск над медии и журналисти и купуване на медиен комфорт от страна на управляващите. Необходимо е да се проследи дали заложените в Методологията правила действително се спазват при разпределението на тези средства.

### ***Синхронизирането на националното с европейското законодателство: параван за лобистки поправки срещу общественя интерес***

Разгледаният по-горе казус, при който противоречиво и оспорвано от обществеността законодателно решение е оправдано с транспониране на европейско законодателство, представлява поредният случай, в който процесът по синхронизиране на националното с европейското законодателство бива използван с лобистки цели, заплашващи общественя интерес.

Друг такъв случай е цифровизирането на ефирното излъчване, стартирано през 2009 г., със синхронизиране на съответното ни законодателство с европейското, като ангажиментът на страната беше от 2012 г. излъчването да е само цифрово. Този ангажимент не само не беше спазен, но и срещу страната беше стартирана наказателна процедура, завършила с налагане на санкции.

С цел обслужване на местни участници, биват въведени ad hoc промени в свързаното с цифровизацията законодателство (Закона за електронните съобщения и Закона за радиото и телевизия), които отстраняват от търговете за мултиплексите (платформите за цифрово излъчване) неудобни участници. Макар впоследствие съответните текстове да са обявени за противоконституционни, търговете за мултиплексите са проведени при същите условия. Потърпевшите конкуренти атакуват търговете с писмо до Европейската комисия, след което през 2011 г. тя стартира

<sup>10</sup> <http://sib.bg/%D1%81%D0%B8%D0%B1-%D1%81-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D1%84/>.

наказателна процедура срещу България заради непрозрачното разпределение на пазара на цифрово разпръскване и през пролетта на 2015 г. печели делото срещу България в Европейския съд в Люксембург, като нарушенията са по три директиви. Това е и първата наказателна процедура с реална санкция за България след присъединяването ѝ към Европейския съюз.<sup>11</sup>

Последният случай на използване на процеса на хармонизация на националното с европейското законодателство за лобистки цели на корпоративни интереси у нас в ущърб на обществения интерес е свързан с транспонирането на Директивата за Аудио-визуални услуги (Директива 2007/65/ЕС) в края на 2009 г. Често ключово за подобно инструментализиране се оказва преследването на често твърде кратките срокове, в които трябва да се осъществи това хармонизиране, характерно и за предприсъединителния период.

В случая и с Директивата за аудио-визуалните услуги, срокът за хармонизирането – края на 2009 г. не е спазен, като законодателният процес стартира късно, и въпреки участието в него на много – включително и на НПО и асоциации на засегнатите – страни, остава непрозрачен. Законопроектът е внесен от кабинета едва 2 седмици преди крайния срок, определен от ЕК за приемането на хармонизираното законодателство, което не оставя възможност на заинтересованите страни да се запознаят с предложенията за промени в ЗРТ, доколкото те отиват много отвъд необходимите промени за въвеждането на Директивата и касаят 61 члена от този закон. Най-голям спор в парламентарната комисия поражда въпроса за квотите за излъчване на tv съдържание от независими продуценти от европейски страни. Директивата залага минимум 10%, а кабинетът предлага цели 25%, като стеснява кръга само до български независими продуценти. Друг спор предизвиква и разпоредбата, според която задължението за въвеждане на 50% телевизионно съдържание, произведено в ЕС, е релативизирано с уговорката „когато това е практически възможно“. Обвиненията са, че двете разпоредби отново обслужват лобистки интереси – на независимите български продуценти и на частните телевизии, представлявани в обсъждането от АБРО като предложението се тълкува като компромис между влизащите в конфликт интереси на двете страни. АБРО се оказват победители в спора, като квотата за независими продуценти бива намалена на 12%, и включва и продуценти от други страни-членки.

---

<sup>11</sup> В този параграф е използван анализът „Държавата в помощ на КТБ да овладее дигиталния ТВ пазар“, разработен в рамките на проекта „КТБ – Какво се случува?“ <http://www.ktbfiles.com/analizi/drzhavata-v-pomoshh-na-ktb-da-ovladee-digitalniya-tv-pazar/>

## **Заклучение**

Недостатъците на надбягването с времето при хармонизирането на българското законодателство с европейското са значителни и особено видими в медийната сфера. Освен прокарването на нелегитимни интереси, очевиден за българските граждани негативен резултат е и лошото качество на приетото законодателство. Така често се стига и до постоянното въвеждане на все нови и нови поправки на току-що приети закони, което нарушава базов принцип на правовата държава като предвидимостта. Подобни практики водят и до особено опасно подриване на доверието в европейското и национално законодателство, затова следва да бъдат идентифицирани и примините им – изяснени.

## **Неправителствените организации и членството на България в ЕС**

### **Финансова неустойчивост на НПО сектора с предимно външно финансиране**

През периода на зараждането и бурното развитие на множество неправителствени организации през 90-те години, основните източници на финансиране на сектора са от външни донори<sup>12</sup>, като важна част заема и европейското финансиране.<sup>13</sup> Разчитането изцяло на външно финансиране има един ясен негативен ефект: още към 1996 г. гражданското общество в България вече бива възприемано като по-скоро следващо дневния ред на своите донори, отколкото като продукт на “спонтанен активизъм”.<sup>14</sup> Тази зависимост все още характеризира сектора, макар и в по-малка степен: неслучайно финансовата стабилност е един от най-слабо представящите се индикатори в Индекса за устойчивост на гражданските организации в България (CSO sustainability index), разработен и поддържан от Агенцията на САЩ за международно развитие (USAID).<sup>15</sup> Още преди присъединяването към ЕС се наблюдава намаляване на чуждото финансиране и пълното оттегляне на част от донорите на сектора, което поставя сектора в много влошено финансова състояние, особено след преустановяването през 2011 г. и на скромното му държавно финансиране.

<sup>12</sup> Фондация „Отворено общество“ е най-голямата частна фондация, финансираща развитието на гражданското общество в България през 90-те години, а публичното финансиране идва от немски и американски фондации.

<sup>13</sup> Пример тук е програмата PHARE, която подкрепя развитието на гражданското общество в Централна и източна Европа след 1995г.

<sup>14</sup> Показателно тук е заглавието на обобщаващ състоянието на гражданското общество в България доклад от 2012г.: „Общ контекст на гражданското общество в България: от водени от донорите НПОта към граждански активизъм?“ (оригинално заглавие “General Context of Civil Society in Bulgaria: from Donor-driven NGOs to spontaneous activism?”, Petya Kabakchieva et al. 2012).

<sup>15</sup> Източник: CSO Sustainability index

В индекса 1 е напълно неустойчив НПО сектор, а 7 – напълно устойчив.



### **Финансиране и развитие на сектора след присъединяването към ЕС**

Основните източници остават две свързани с ЕС програми – програмите по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство/Норвежка програма за сътрудничество, по която на НПО в страната са раздадени 14 милиона евро за периода 2008 г. – 2015 г., и Българо-Швейцарската програма за сътрудничество, по която за НПО сектора са предвидени 12 млн. швейцарски франка за периода 2011 г. – 2019 г.

По оперативни програми на ЕК за периода 2007 г. – 2013 г. на НПО сектора са предоставени 48 млн. евро.

Най-големият донор, обаче, е неевропейски – фондацията „Америка за България“.

Както сочат редица индекси за състояние и устойчивост на НПО сектора, се наблюдава леко влошаване на показателите на сектора след присъединяването към ЕС.<sup>16</sup>

Все пак НПО секторът (заедно с изборния процес) остава най-добре представящият се елемент от демократичното развитие на страната според друг влиятелен индекс “Нации в преход” на Freedom House, който измерва степента на консолидираност на демократичните институции в страната.<sup>17</sup>

Характерната и за предходния период относителна затвореност на сектора по отношение на обществото като цяло продължава да пречи на работата на сектора и по-добрата ѝ видимост за обществото. Тя се дължи най-вече на липсата на ефективна комуникация с гражданите. Тази слабост поражда известни съмнения доколко секторът има капацитет да овластява гражданите.<sup>18</sup>

Посоките, в които секторът се развива през годините след присъединяването към ЕС, са няколко.

Първата е по посока диверсифициране на финансирането, като към чуждите частни и публични донори, се присъединяват все по-щедри вътрешни донори, които предоставят често таргетирано финансиране по определени направления или дори отделни проекти.

Публичното финансиране често е предлагано като добро решение за устойчиво финансиране, но в сектора има добре обосновано подозрение към тази форма на финансиране, което се възприема по-скоро като риск. Доколкото НПО са основен актьор в противодействието на корупцията и захвата на държавата, и в борбата за по-радикални реформи на институциите, удържането на финансова независимост спрямо държавата е важен фактор за постигане на устойчиви резултати в тази централна за НПО сектора кауза. Още повече, че опитът в миналото с т.нар. GONGO показва недвусмислено опасностите, свързани с държавното финанси-

<sup>16</sup> За България се наблюдава, макар и слабо, отстъпление от пика, достигнат през 2007 г. Източник: CSO Sustainability index.

<sup>17</sup> Източник: Freedom house 2016. Nations in Transit. Bulgaria Report.

<sup>18</sup> CIVICUS 2005 and CIVICUS 2011.

ране, нерядко водило до зависимост от държавата и местната власт на определени НПО. Отделни анализатори говорят дори за „захват на НПО сектора“ от страна на общински власти, възползвали се за лична изгода от липсата на ясни правила и недостатъчния контрол върху финансирането на НПО-та от общинските бюджети.<sup>19</sup>

В тази връзка следва да се обърне особено внимание и на европейското финансиране като риск, доколкото то е възможен източник за поставяне в зависимост на сектора. Причината е, че това финансиране в немалката си част бива разпределяно от централната и, не по-малко пораждащо тревога - от местната власт.

Показателно в това отношение е, че добре свързани в европейски мрежи НПО предпочитат да кандидатстват директно пред Европейската комисия за еврофинансиране на проектите си, именно за да избегнат риска за натиск, идващ от администрацията.

Свързването в европейски мрежи от НПО, от които черпят ценна експертиза, освен че създават възможности за допълнително финансиране, е една от най-големите придобивки на ЕС членството за сектора.

Формират се и национални мрежи - от НПО в страната, като това става както за целите на кандидатстване и изпълнение на финансирани от Европейския съюз проекти, така и за сътрудничество по определени теми, които се нуждаят от набор от различни експертизи, рядко притежавани само от едно НПО. Обединяват се усилията и за осигуряване на финансиране за проекти чрез групово набиране на средства (crowdfunding), както и за набиране на доброволци за изпълнение на проектите.

### ***Предизвикателства пред НПО сектора в контекста на членство в ЕС***

Основно предизвикателство е как все по-профилиращите се и професионализиращи се НПО да останат свързани с все по-интензивно спонтанно възникващи чрез онлайн мобилизации инициативи за реформа отдолу. Точно тук е необходима подкрепата и чрез ЕС финансиране на ключови НПО, които да осигуряват нужната експертиза за възникващите мрежи. Трудност тук ще бъде намирането на легитимни форми на разпределение на такива средства, които да не поставят в зависимост от централната или местната власт подкрепяните организации.

---

<sup>19</sup> Center for the Study of Democracy (2010). Development of Civil Society in Bulgaria. Trends and Risks.

# Ефекти от външната политика на ЕС

*Антоанета Приматарова*

## **Геополитическата динамика и членството на България в ЕС**

В контекста на формиране на обобщоевропейска външна политика както 1995 г., подаването от България на молба за европейско членство, така и 2007 г., годината на присъединяване на България към ЕС, не изглеждат като преломни външнополитически репери поради две причини:

● Въпреки включването на Обща външна политика и политика на сигурност в Договора от Маастрихт (1993 г.) като един от трите стълба на европейската интеграция, репутацията на Европейския съюз към 1995 г. е на „икономически гигант, но политическо джудже“. Едва в края на 2009 г. с влизането в сила на Договора от Лисабон се създава по-сериозна договорна основа за засилване на външнополитическата роля на ЕС.

● Началото на процеса на разширяване на Съюза се формира към момент, в който разпадналият се двуполусен геополитически модел от времето на Студената война създава илюзия за нов, безконфликтен европейски ред и общовалидност на принципите, върху които се гради Европейският съюз. Съответно, процесът на разширяване на ЕС се организира, представя и възприема като сложен технически, а не дълбоко политически процес.

Всъщност, преломният момент за формирането на външната политика на България е края на Студената война, който променя радикално геополитическата карта на Европа. В продължение на почти половин век след края на Втората световна война България е част от „зоната на влияние“ на СССР, което се изразява в „налагане на съветската система на държавен социализъм“, както и „подчиняване на принципите на съветската външна политика“. „България има своето уникално място в Източния блок и то е на най-близкия и най-послушният съюзник на СССР. (...) Кратката оценка на следвоенната външна политика на България е, че тя е стриктно подчинена на външни приоритети, определяни от центъра на Източния блок в Москва, но постепенно се опитва отново да формулира и защити специфичния български национален интерес.“<sup>1</sup>

Институционалната основа на Източния блок в сферата на икономиката е Съветът за икономическа взаимопомощ (СИВ), създаден през 1949 г. и саморазпуснал се през 1991 г., а във военно-политическата област – Организацията на Варшавския договор, създаден през 1955 г. и саморазпуснал се отново през 1991 г., като и двете форми на интеграция са

<sup>1</sup> За по-пространен анализ вж. Баева, Искра „Основни тенденции във външната политика на модерната българска държава“. „Специфичният български национален интерес“ се свързва основно с отношенията с непосредствените Балкански съседи на България <http://bgconv.com/docs/index-2759.html>

социалистическата реакция на интеграцията в Западния свят – Европейските общности и НАТО.

Саморазпускането на СИВ и Варшавския договор и перспективата за членство в Европейския съюз и НАТО за държавите от Източна Европа стана възможно поради особените обстоятелства на края на Студената война: през ноември 1990 г. в качеството на президент на СССР Михаил Горбачов подписа Парижката харта за Нова Европа и прие нейната визия за общ европейски дом. „Студената война завърши без мирен договор и без парад на победата. Новият ред беше обявен за обща победа на Запада и руския народ.“<sup>2</sup>

Според обобщението на Иван Кръстев „Ключовите елементи на този нов европейски ред бяха високоразвита система на взаимно вмешателство във вътрешните работи на различните страни, както и безопасност, основаваща се откритост и прозрачност. Новата постмодерна система не се основаваше на баланс на силите, нито пък подчертаваше суверенитета или разделението между външната и вътрешна политики. Тя отхвърляше прилагането на сила като инструмент за урегулирането на конфликти, изисквайки увеличаване на взаимозависимостта между европейските държави. Постмодерният европейски ред не се интересуваше от промяна на границите в Европа или от създаване на нови държави, както това се случи след Първата световна война. Той не се опитваше да преселва хора, както стана след Втората световна война. Напротив, след 1989 г. амбицията на Европа беше да промени естеството на самите граници, да ги отвори за придвижване на капитали, хора, стоки и идеи. Новият европейски ред се различаваше от всички предишни следвоенни порядки.“<sup>3</sup>

При внасянето през 1990 г. на предложение за решение на Великото народно събрание за възможно най-скорошно подаване на молба за членство на България в Европейските общности вносителите представят тази молба като инструмент за осъществяване на преориентацията на външната политика на България, но като цяло предприсъединителният процес и самото членство не са афиширани като израз на геополитическа преориентация в самата България, още по-малко в самия Европейски съюз. Най-малкото до Оранжевата революция в Украйна (края на 2004 г./ началото на 2005 г.) Русия не дава признаци да възприема разширяването на Европейския съюз като геополитическо предизвикателство, а и самият Европейски съюз формира политиката на разширяване под мотото „Обединение на Европа“, разглежда Русия като стратегически партньор и изповядва идеята за европейски ред, в който военните сблъсъци вече нямат бъдеще, а меката сила замества военната. Макар и влязъл в сила в края на 2009 г., на етап на вече трупащо се напрежение между Европей-

<sup>2</sup> Кръстев, Иван и Марк Леонард (2015) Новият европейски безпорядък. <http://www.librev.com/index.php/prospects-europe-publisher/2638-2015-02-14-16-15-53#!/ccomment-comment=22156>

<sup>3</sup> Пак там.

ския съюз и Русия, Договорът от Лисабон продължава да поддържа тази визия още в преамбюла: „НАТО НАПОМНЯТ историческото значение на края на разделението на европейския континент и необходимостта да се създаде стабилна основа за изграждането на бъдеща Европа“,<sup>4</sup>

Символ на геополитическата преориентация на страните от Централна и Източна Европа и България в частност става по-скоро членството в НАТО, което се посреща от Русия с резерви от самото начало предвид военния характер на организацията. НАТО опитва да смекчи тези резерви като включва Русия още през 1991 г. в Партньорство за мир, а през 2002 г. създава и Съвета Русия-НАТО, който да разглежда въпросите по сигурността и съвместни проекти. Така все пак процесите на разширяване на ЕС и НАТО тръгват паралелно, като в ключови държави-членки на ЕС и НАТО решенията за разширяване на ЕС се разглеждат като политически лесни, но свързани с много технически трудности за реализирането им, докато решенията за разширяването на НАТО се разглеждат като политически трудни, но технически постижими и в по-краткосрочен план. Двата паралелни процеса се различават и по това, че членството в ЕС се разглежда като инструмент за постигане на „мека сигурност“ – демократизация, включително защита на човешки права и малцинства, и успешен преход към пазарна икономика, докато на НАТО се гледа като на инструмент за гарантиране на „твърда сигурност“. За разлика от членството в ЕС, което в България се приема с политически консенсус като приоритет още през 1990 г., членството в НАТО като символ на геополитическа преориентация се атакува продължително с предложения за статут на неутралитет и остава обект на резерви в някои среди дори след осъществяването му през 2004 г.

Кризата в отношенията на Европейския съюз с Русия след анексирането на Крим и сложните отношения на Европейския съюз с Турция са израз на рухване на илюзията за нов европейски ред от края на Студената война и замяната му с „нов европейски безпорядък“<sup>5</sup>, който безспорно е предизвикателство за Европейския съюз като цяло и България като негов член. Като член на Съюза България е в много по-благоприятно положение за отстояване на националните си интереси и суверенитет в новата геополитическа ситуация – обстоятелство, припомнено от председателя на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу на последната за мандата му пресконференция на 29.10.2014 г., когато заявява, че без разширяването, Европейският съюз би бил изправен пред предизвикателството да обсъжда не само ситуацията в Украйна, но и в България или Балтийските републики.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Консолидиран текст на договора за Европейския съюз (в сила от 1.12.2009 г.)

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/barroso-without-eu-enlargement-russia-would-have-gobbled-up-bulgaria-the-baltics/>

## **Членството в ЕС. Възможности и предизвикателства пред външната политика на България**

Поставянето на външната политика на Европейския съюз на договорна основа е косвен резултат от промените в европейския и световен ред след падането на Берлинската стена и края на Студената война. Тя заляга като самостоятелна политика (обща външна политика и политика на сигурност – ОВППС) в Договора от Маастрихт (1993 г.), където е институционализирана като един от трите стълба на Европейския съюз. Политиката на разширяване, която доведе до петото разширяване през 2004 г. и 2007 г. и присъединяването на Хърватия като първа от страните на Западните Балкани през 2013 г. се ползва със заслужено признание като една от най-успешните изяви на външната политика на ЕС. **В този смисъл всички ползи от прилагането на съвкупните политики на ЕС в България, както в предприєденителния процес, така и през десетте години на членството на България, са неоспоримо доказателство за успеха на тази специфична форма на външната политика на ЕС.** По-общото понятие 'външна дейност на ЕС' включва и много други проявления, а по-тясната ОВППС търпи голямо развитие от момента на институционализирането си през 1993 г. до настоящия момент, особено след влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. В България все още липсва достатъчно разбиране, че прилагането на европейските политики извън обхвата на 'външната дейност на ЕС' са израз не на външна, а на вътрешна политика.

\*\*\*

Обстоятелството, че европейската обща външна политика и политика на сигурност с нейната неразделна част, общата политика на сигурност и отбрана, са в начален етап на формиране и то в ситуация на сериозна динамика на глобалния геополитически контекст, налага по-скоро хронологичен отколкото функционален или географски подход при разглеждане на отражението ѝ върху външната политика на България.

Застъпването на външната политика с многообразните форми на външната дейност на ЕС и техния голям функционален обхват (напр. търговски отношения с трети страни, помощ за развитието на трети страни, екология, енергетика) и широки географски измерения (отношения с индивидуални партньори от стратегическо значение – Русия, САЩ, Китай – , и регионални интеграционни формати – АСЕАН, МЕРКОСУР, Африкански съюз)<sup>7</sup> прави невъзможно тяхното цялостно покриване в настоящия обзор, поради което се разглеждат само аспекти, намерили по-широк обществен отзвук в България, без амбиция за изчерпателност.

<sup>7</sup> Интересна подробност от включването на България в отношенията с трети страни е, че се възприе практика на срещите на високо равнище ЕС-трети страни България да бъде представлявана от президента, докато във всички други европейски формати на високо равнище страната се представлява от министър-председателя.

Един много съществен аспект от външната дейност на ЕС – помощта за развитие – остава за сега изцяло извън общественото внимание в България. От една страна, социалистическият вариант на „помощ за братски страни“ продължава да буди в обществото отрицателни асоциации с безконтролно раздадени милиарди за съмнителни цели, от друга страна, българският принос към тази политика на Европейския съюз остава много под нивата на поетите ангажименти (0,33% от brutния национален доход), на практика символичен (0,09 % от brutния национален доход)<sup>8</sup> и трудно би могъл да бъде представен пред обществото с кокретни, убедителни примери.<sup>9</sup>

Тъй като привидно не засяга пряко гражданите, не се свързва с приток на сериозни финансови потоци, не изисква законодателни промени (ОВ-ППС изключва приемане на законодателни актове и в Договора от Лисабон) външната политика на ЕС остава най-често незабелязана в хода на преговорите за членство (Глава 27 – ОВППС). До голяма степен това е валидно и за въпросите, свързани с икономическите и търговски връзки на Общността с трети държави и международни организации, както и сътрудничество и взаимопомощ (глава 26 – Външни отношения). И двете преговорни глави са отворени и затворени още през 2000 г., първата година от преговорите на България за членство в ЕС.

\*\*\*

Поради изключителната важност на членството в НАТО като гаранция за сигурността на България единствените напрежения между България и ЕС в областта на прощадащата външна политика на ЕС възникват в периода, когато членството в НАТО е все още под въпрос и България, наред с други ЦИЕ страни, е в невъзможната ситуация да избира между лоялност към САЩ като водещ фактор в НАТО и ЕС: при натиска от страна на САЩ през 2002 г. за сключване за двустранно споразумение за изключване на американските граждани от юрисдикцията на Международния наказателен съд и при формирането на 'коалицията на жалаещите' срещу Ирак на Садам Хюсеин през 2003 г. В първия случай България успява дипломатически да остане лоялна към обшооевропейската позиция, а във втория случай не може да бъде пряко обвинена в противодействие на обшооевропейската позиция, защото към този момент самият ЕС е разединен (което не пречи на френския президент Жак Ширак да критикува България и Румъния, че са пропуснали една възможност да си замълчат и да предизвика спекулации, че с това двете страни са поставили под въпрос членството си в ЕС.) Идеите за изграждане на нова европейска

<sup>8</sup> Средносрочна програма за помощ за развитие и хуманитарна помощ на Република България за периода 2016 – 2019 г. [http://www.mfa.bg/uploads/files/Srednosrochna%20Programa\\_2016-2019.pdf](http://www.mfa.bg/uploads/files/Srednosrochna%20Programa_2016-2019.pdf)

<sup>9</sup> Сръ. Огнян Георгиев (2014). Когато разоравихме пустините. Защо България спрч да помага на други държави и какво губи от това. [http://www.capital.bg/k\\_2014\\_2015/predi\\_25\\_godini/2014/12/30/2444400\\_kogato\\_razoravahme\\_pustinite/](http://www.capital.bg/k_2014_2015/predi_25_godini/2014/12/30/2444400_kogato_razoravahme_pustinite/)

идентичност и политика на отбрана и сигурност в противовес на САЩ водят в крайна сметка до задънена улица.

През изминалите десет години на членството си в ЕС, а особено и след влизане в сила на Договора от Лисабон, който предвижда „постепенното изработване на обща отбранителна политика, която би могла да доведе до обща отбрана в съответствие с разпоредбите на член 42“ България не е сред страните, които проявяват активност нито в посока на насърчаване, нито в посока на препятстване на подобна политика. За разлика от Полша и Балтийските републики в България няма силно обществено мнение, което да вижда в Русия сериозна заплаха за националната сигурност дори след анексирането на Крим, въпреки наличието на изследвания, които документират набиращата скорост хибридна война на Русия срещу Европейския съюз и нейните проявления и в България.<sup>10</sup> Предвид високите нива на доверие в ЕС в България и настоящата променена геополитическа ситуация, в която новата администрация на Доналд Тръмп и Брекзит се превръщат в катализатори за задълбочаване на общата политика на сигурност и отбрана ключови български политици вече с готовност изказват подкрепа на идеите за изграждане на „европейска армия“. Отделен въпрос е доколко България би имала ресурсите и капацитета за включване в евентуални форми на „постоянно структурирано сътрудничество“ в областта на сигурността и отбраната.

\*\*\*

До началото на присъединителния процес България е обект на външната политика на Европейския съюз, но още в хода на присъединителния процес е поканена да се интегрира постепенно в ролята на субект на постепенно оформящата се обща външна политика и политика на сигурност на ЕС чрез формите на т. нар. структуриран диалог и възможността за присъединяване към общите позиции и демарши на ЕС, както и в негови мисии, макар много често участието да е по-скоро символично и да не привлича общественото внимание (Военна операция „Конкордия“ в Македония; Полицейска мисия в Босна и Херцеговина, Военна операция „Алтея“ в Босна и Херцеговина, Мисия в подкрепа на граничния контрол между Украйна и Молдова, Интегрирана мисия на ЕС в областта на върховенството на закона в Ирак и др.).

Предприсъединителният период съвпада с формирането на пет географски вектора на външната политика на ЕС, които обещава да доведат до повече стабилност в непосредствени съседи или близки до България региони – Западните Балкани (Процесът на стабилизиране и асоцииране от 1999 г., прерастващ през 2003 г. в Плана от Солун с ясен ангажимент за бъдещо членство на тези държави), Турция (началото на преговори за

<sup>10</sup> Фондация за хуманитарни и социални изследвания (2017) Антидемократичната пропаганда в България. [http://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2017/04/REPORT\\_PART1\\_STRANIRAN\\_BGN\\_100417.pdf](http://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2017/04/REPORT_PART1_STRANIRAN_BGN_100417.pdf)



членство през 2005 г.), Европейската политика на добросъседство с нейните съответно източно и южно измерение (2003 г.), стратегическо партньорство с Русия чрез формиране на четири общи пространства (2005 г.) и Черноморска синергия (2006 г.) – инициатива, предложена от Европейската комисия именно с оглед на обстоятелството, че с членството на България и Румъния Европейският съюз получава излаз на Черно море. Логиката зад бъдещата активност на ЕС по тези отчасти припокриващи се вектори е разширяване на меката и трансформираща сила на ЕС и утвърждаване на мира, стабилността и просперитета отвъд границите на Европейския съюз. Тя е разгърната в Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. – „Сигурна Европа в един по-добър свят“. Няма съмнение, че напредък по всеки един от тези вектори би отговарял на националните интереси на България и че в първите години от членството страната пропусна възможността да участва активно в разгръщането на дейност по всеки един от вече зададените вектори. Но геополитическата динамика на последните десет години демонстрира трудностите и в много случаи дори невъзможността добрите намерения от началото на 21 век да се превърнат в реалност. Глобализацията и вътрешната политическа динамика в отделни ключови държави (Русия, Турция) поставиха под въпрос реалистичността на амбицията европейският модел да се разпространи навън.

Бъдещата рамка за формиране на европейската външна политика и политика на сигурност от лятото на 2016 г. насам е новата глобална стратегия на ЕС – „Обща визия, общи действия: по-силна Европа“, като в нея въпросът как европейският модел да се разпространи навън отстъпва на заден план пред въпроса как да се съхрани европейският модел вътре в ЕС. Стратегията предвижда актуализация на много от външнополитическите инициативи на Европейския съюз, но в настоящия контекст не случайно на първо място още в края на 2016 г. бе поставен планът за прилагане на стратегията в областта на сигурността и отбраната. В областта на отбраната ЕС е разпънат между реторика и ресурси, което се отнася и до България в частност. Както преди, така и след членството в ЕС подкрепата на България за гражданските и военни мисии на ЕС остава в много случаи символична. Показателно е, че на страницата на Министерство на отбраната има справка за българското участие в мисии на ЕС само за периода 2003 г. – 2010 г.

\*\*\*

Скоро след присъединяването на България Европейският съюз трябва да съсредоточи усилията си в овладяването на кризата в Еврозоната, ратификацията на Договора от Лисабон, който задаваше нова и по-добра рамка за формиране на външната дейност на ЕС, се забави и той влезе в сила едва в края на 2009 г., а и първите години от членството на всяка нова страна не са най-активните, затова е по-интересно да се проследи до каква степен България успява да влезе в ролята на активен

субект във формирането и прилагането на външната политика на ЕС след влизане в сила на Договора от Лисабон. От 2010 г. насам Европейският съвет за външна политика публикува годишни доклади под заглавие "Европейски външнополитически бележник"<sup>11</sup>, тип класация, която дава систематична годишна оценка на работата на ЕС и на отделните държави членки с останалата част на света, като разглежда 65 политически области, организирани около шест ключови теми – Китай; Русия; Съединените щати; Европа и съседни; Близък изток и Северна Африка; управление на кризи. Държавите се оценяват по низходящата скала „лидер“, „пасивен поддръжник“ и „изоставаш“, в зависимост от това дали развиват или спъват способността на ЕС да работи за постигането на определени цели. България попада най-често в категорията „пасивен поддръжник“ и инцидентно влиза в рубриката „лидер“ през 2015 г. като тази оценка е дадена във връзка с показателя „диверсификация за намаляване на зависимостта от Русия“ и мотивирана с обстоятелството на спирането на проекта „Южен поток“ през 2014 г. от страна на Русия в резултат на съобразяването на България с общоевропейския трети енергиен пакет при подготовката на проекта. **Външнополитическите аспекти на енергийната сигурност в България и в ЕС остават от ключов интерес за България.** Въпреки безспорния си интерес от успеха на европейската стратегия за Западните Балкани България остава в скромната роля на „пасивен поддръжник“.

\*\*\*

Участието на България във формирането и прилагането на външната политика на ЕС придобива най-голяма видимост в трудни моменти, когато подкрепата може да бъде атакувана във вътрешнополитически план с аргументи за застрашаване на национални интереси или влизане в конфликт с традиционни партньорства. Четирите големи предизвикателства пред България след членството в ЕС са признаването на независимостта на Косово (2008 г.), съобразяването с общоевропейския трети енергиен пакет при подготовката на проекта „Южен поток“ (2013 г. – 2014 г.), подкрепата за санкциите срещу Русия в резултат на анексията на Крим и неспазването на споразумението от Минск (от март 2014 г. насам) и подкрепата за споразумението с Турция във връзка с бежанската криза (2015 г.). Всички тези решения са взети от съответните български правителства в известен разрез със сериозна част от общественото мнение. В първите три случая, при преминаване на мандатоносителите в опозиция, те обаче са критикувани от тях. Съзнанието за важноста на европейското единство е висока сред българските политици и в управленска позиция на практика няма прецеденти те да го поставят под съмнение в изолация от всички други държави-членки. При липса на единство вътре в ЕС или в опозиционна позиция заиграването с аргументи против оп-

<sup>11</sup> European Foreign Policy Scorecard. <http://www.ecfr.eu/scorecard>.

ределени решения въз основа на национални или традиционни геополитически сантименти изглежда много по-лесно.

Споразумението на ЕС с Турция от 2016 г. бе частично атакувано от опозицията заради ангажиментите на ЕС към Турция за ускоряване както на въвеждането на безвизов режим, така и на преговорите за членство. Темата за членството на Турция в ЕС не е била никога сериозно дискутирана в България, но в националистическия спектър многократно е формулирана принципна позиция 'против'. В последните години и месеци на преден план за България излизат по-скоро въпроси за променливата динамика в отношенията между Турция и Русия, нестабилността в Черноморския регион, политическата нестабилност и авторитарните тенденции в самата Турция, както и ролята ѝ в разгръщането и контролирането на бежанската криза. Част от тези проблеми се дискутират в България и във връзка с членството на страната в НАТО. Тенденциите Русия и Турция да демонстрират стари имперски амбиции от времето на Съветския съюз и на Османската империя са опасност не само за България и Западните Балкани, където те полагат усилия да се промотират като евентуални алтернативи на европейската интеграция, но и за Европейския съюз като цяло и България няма алтернатива освен постигането на европейска солидарност и общоевропейска политика за овладяването на това предизвикателство.

\*\*\*

Бежанската криза е огромно предизвикателство пред ЕС, което поставя на дневен ред редица въпроси, свързани с различни аспекти на външната дейност на ЕС: необходимостта от ревизиране на регламента от Дъблин, превръщане на охраната на външните граници на ЕС в приоритетен общеевропейски въпрос, дискутиране на миграционната политика и засилване на ангажимента на ЕС в държави-източник на икономическа миграция, така че техните граждани да не виждат в ЕС единствената перспектива за по-добър живот.

Въпреки политическите спекулации в рамките на предизборните кампании около президентските избори в края на 2016 г. и парламентарните избори през март 2017 г. медийното преекспониране на бежанците и мигрантите като проблем за националната сигурност, статистиката не потвърждава твърдения, че България е силно потърпевша от бежанската криза, още по-малко от предизвикателството на засилена икономическа миграция от трети страни през последните две години. От 1993 г. до септември 2016 г. броят на лицата, потърсили закрила в България, е малко под 63 000<sup>12</sup>. Техният брой се увеличава четири пъти от 2012 г. към 2013 г. и от 2013 г. до 2015 г. нараства три пъти, от 7 100 на 20 400 души. През 2016 г. броят на потърсилите закрила спада с 30%, а предоставянето на бежански и хуманитарен статут на практика спира.

<sup>12</sup> Данните във връзка с бежанците са от докладите на Държавната агенция за бежанците при Министерски съвет. <http://www.aresf.government.bg/>

Бежанският статут през 2016 г. бива ограничен повече от дванадесет пъти (от 4 700 на 400), а хуманитарният – около два и половина пъти – от 890 на 362 души. От 2000 г. до 2016 г. бежанците в България са около 11 000 (точният брой е невъзможно да се установи, тъй като е трудно да се докаже каква част от получените бежански статут са останали в България). Същевременно по приблизителни оценки България е транзитен коридор за около 46 000 души от 2011 г. насам. В комбинация с многократните заплахи от страна на Турция, че би могла лесно да предизвика милионна мигрантска вълна от Изток, която да мине и през България, медийното преекспониране на случаите на нелегално преминаващи мигранти подхранва страховете сред българските граждани и вътрешно-политическо напрежение.

На този фон през 2015 г. и 2016 г. българското правителство подкрепя усилията за намиране на общоевропейско решение и среща подкрепа от институциите на ЕС в посока на гаранции за европейска солидарност с България за справяне с евентуално засилена миграция от изток. Риториката за търсене на двустранна основа на гаранции от Турция за охраняване на българско-турската граница в случай на провал на договореностите между ЕС и Турция от март 2016 г. бе адресирана по-скоро към българската аудитория, но не може да има съмнение, че истинската гаранция за изпълнение на ангажиментите на Турция и контролирането на нелегалната миграция са общоевропейските договорености от края на 2015 г. и март 2016 г.

Като държава, която потенциално може да изпадне в кризисната ситуация на Италия и Гърция, България не се противопостави на силно оспорваната от други източноевропейски страни квотна система за презаселване и релокация и участва в две европейски програми: за презаселване от Турция и за релокация от Гърция и Италия, като за всеки презаселен Европейската комисия дава 8 000 евро, ако той идва от Турция, и 6 000 евро, ако идва от Гърция и Италия. Въпреки принципното съгласие с квотната система България се оказва слабо атрактивна за бежанците, а молбите за релокация се обработват бавно. Към април 2017 г. в България няма презаселени от Турция (при квота 50 души), и са презаселени 29 души от Гърция (при квота 831 и 310 подадени молби). От Италия няма презаселени мигранти (при квота 471 и 140 подадени молби).<sup>13</sup>

Убедителен израз на солидарност с България във връзка с решимостта на държавите членки да не се стига в бъдеще до хаотична вълна от бежанци и мигранти през лятото на 2015 г. е включването в декларацията от Братислава от 16 септември 2016 г. на България като страна, която да получи спешна помощ за гарантиране на сигурността на българо-турската граница, в резултат на което страната получи 160 милиона евро за

<sup>13</sup> European Commission. 12.4.2017. Eleventh report on relocation and resettlement. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412\\_eleventh\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_eleventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

спешни и краткосрочни мерки.<sup>14</sup>

В синхрон с налагащото се виждане за важноста на превръщане на охраната на външните граници на ЕС от национално в общоевропейско предизвикателство, несъмнена проява на европейска солидарност е обстоятелството, че началото на работата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана бе отбелязано на 6 октомври 2016 г. на ГКПП „Капитан Андреево“ на българо-турската граница в присъствието на висши представители на европейските институции и на българското правителство.

Очаква се участието на Европейската агенция за гранична и брегова охрана да има и косвен антикорупционен ефект и да подпомогне и борбата с каналджийството, в която центърът за противодействие на нелегалната миграция разчита и на активно сътрудничество с Европол, т.е. успешната борба с каналджийството се разглежда отново не като чисто национално, а общоевропейско предизвикателство.

Във връзка с формирането на европейската политика към мигрантите е интересно влиянието на социализацията на евродепутатите в рамките на политическите семейства вътре в Европарламента, по същия начин както социализацията на министрите в рамките на различните формати на Съвета на министрите и на Европейския съвет подпомага намирането на солидарни решения. На 25 октомври 2016 г. Резолюцията на Европейския парламент относно правата на човека и миграцията в трети държави бе подкрепена от българските депутати от групата на европейските социалисти и групата на европейските либерали, но не и от депутатите-членове на Европейска народна партия, т.е. лоялността с партийната европейска позиция се оказа по-силна от нагласата за вътрешнополитически спекулации с темата „миграция“.

### ***Преимуществата на многостранната дипломатия: европейски решения за стари и нови двустранни проблеми и предизвикателства***

Вътрешната динамика в ЕС и отделните държави членки, както и дълбоките геополитически промени в европейски и глобален мащаб правят за обикновения гражданин трудно да се ориентира в конкретната полза от включването на България във външната политика и външната дейност на Европейския съюз отвъд почти тривиалното „заедно можем повече“, но има много примери, които илюстрират ползата за България и нейните граждани от решаването на определени въпроси не на двустранна а на многостранна основа, както в отношенията на България с държавите-членки на ЕС, така и в отношенията на ЕС с трети страни.

● Решението от декември 1999 г. за започване на преговори за членство в ЕС с България, Латвия, Литва, Малта, Словакия и Румъния позволи още през февруари 2000 г. двустранните преговори между България и

<sup>14</sup> <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

Румъния за изграждане на втори мост над река Дунав да бъдат издигнати на европейско ниво и изведени до успешен край с посредничеството на Европейската комисия и Пакта за стабилност в Югоизточна Европа и да се подсигури европейско финансиране на проекта. (Фактът, че строителството започва чак през 2007 г. и мостът е открит през 2013 г. няма отношение към ефективността на издигане на стария двустранен проблем във въпрос с общоевропейско значение – вписване на Дунав 2 в Паневропейския коридор номер 4.)

- Европейските визи за гражданите на България и Румъния отпадат едва през 2000 г., много по-късно в сравнение с останалите държави от Централна и Източна Европа. Преди въвеждането на обща визова политика в рамките на Договора от Амстердам (в сила от 1 май 1999 г.) двете страни не могат да преговарят за отпадане на визите нито на двустранна основа (заради неофициална забрана за двустранни преговори със страни, за които всички държави от ЕС имат визов режим), нито на ниво ЕС (поради липса на обща визова политика).

- В резултат от договореностите на ЕС от 1994 г. за Европейското икономическо пространство, което включва освен държавите от ЕС и Норвегия, Исландия и Лихтенщайн и по силата на двустранните договори на ЕС с Швейцария членството в ЕС донесе на България достъп не само до четирите свободи на Общия пазар, но и до Европейското икономическо пространство.

- Принадлежността на Норвегия, Исландия и Швейцария към Шенгенското пространство на свой ред допринесе за безвизов режим за гражданите на България.

- Заради достъпа до Общия пазар страните от Европейското икономическо пространство и Швейцария подпомагат с допълнително финансиране икономическото и социално развитие (извън рамките на европейските фондове) на страните от ЦЕИ и в частност на България.

- В контекста на критериите за членство в ЕС България има възможност да отстоява по-добре правата на българските малцинства в държавите кандидатки, както в рамките на обсъжданията на съответните кандидатури в Европейския парламент, така и в хода на самите преговори, водени с посредничеството на Европейската комисия.

- През лятото на 2007 г. институциите на ЕС и индивидуални държави членки играят ключова роля за отмяната на смъртните присъди, а след това и за връщането в България на българските медицински сестри, държани в продължение на осем години в либийски затвори заради обвинение за измислено умишлено заразяване на либийски деца със СПИН.

- **Като граждани на ЕС българските граждани имат право на консулска защита и дипломатическо съдействие в трети страни от представителства на ЕС или на индивидуални държави членки.**

- В условия на изостряне на геополитическото противопоставяне в глобален и регионален мащаб, като членка на ЕС България може да раз-

чита на по-голяма дипломатическа тежест и европейска солидарност при отстояването на основни принципи на международното право, включително правото на ненамеса във вътрешните работи и суверенитет спрямо държави от региона, демонстриращи стари имперски амбиции.

● Немислимо е двустранно споразумение между България и Турция, което да предлага по-надеждно сътрудничество за овладяване на бежанската криза отколкото общоевропейските договорености с Турция от края на 2015 г. и март 2016 г. (въпреки периодичното им поставяне под съмнение от страна на Турция)

● В контекста на бежанската криза охраната на външните граници на ЕС прераства от национално в общоевропейско предизвикателство. Отбелязването на началото на работата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана на 6 октомври 2016 г. на ГКПП „Капитан Андреево“ на българо-турската граница и отпускането през септември 2016 г. на 160 милиона евро за спешни и краткосрочни мерки за гарантиране на сигурността на българо-турската граница е израз на европейска солидарност с България и признание за усилията ѝ да подкрепя общоевропейски решения за бежанската криза.

● Въпреки усилията на редица български правителства от различен политически цвят да договорят на двустранна основа с „Газпром“ съпоставими с други европейски държави цени на газа за България, тези цени оставаха трайно и чувствително по-високи, като монополната позиция на „Газпром“ лишаваше България и от достъп до други и по-изгодни пазари на газ. Действията на Европейската комисия от 2012 г. насам по отношение злоупотребата на „Газпром“ с господстващо положение на газовия пазар в Източна Европа са на път да приключат през 2017 г. със споразумение с Русия, което да позволи пазарни цени за газа в България и интегриране на българския пазар с регионалния и европейския пазар на газ.

● Макар и оспорвано в някои отношения всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада СЕТА даде възможност на България и Румъния за договаряне на безвизов режим, което би било много по-трудно на основата на двустранни преговори.

● Независимо от липсата на резултат на този етап, важна е и европейската солидарност с петте държави-членки на ЕС, които продължават да се нуждаят от визи за пътуване в САЩ, включително България, намерила израз в регламента за реципрочност на визовите режими (Регламент 1289/2013, в сила от 1 януари 2014 г.), въз основа на който Европейският парламент настоява за въвеждане на визи за американски граждани, посещаващи ЕС, като средство за решаване на визовите ограничения за петте държави-членки на ЕС.

● Иницирианият от Китай политически формат „16 +1“ и организираниите в тази връзка икономически форуми „Китай и страните от Централна и Източна Европа“ съдържат потенциал за по-успешно използване от страна на България на китайския интерес към инвестиции в Европа отколкото евентуалните чисто двустранни преговори.

## **Заклучение**

Анализът на политическите, икономическите, обществените, образователните, културните и външнополитически ефекти от членството на България в Европейския съюз ни позволява убедено да заключим, че тези десет години са един от най-успешните периоди в българската история. Европейското членство стабилизира политическата ситуация в страната, подпомага икономическото развитие и смекчава преживяването на Голямата рецесия. Участието в обща европейска външна политика разширява шансовете на страната да постига по-успешно националните си интереси в тази сфера. Европейските кохезионни политики подпомагат както сближаването на страната с другите страни-членки, така и създават условия за преодоляване на регионалните неравенства в България. Те са важен ресурс за повишаване на качеството на живот в страната, като действат едновременно с високите европейски стандарти за опазване на природната среда, за качеството на стоките и за защита на потребителите. Европейските политики за гарантиране на мобилност са условие не просто за свободното пътуване на българските граждани, но и за запазване на социалните, здравните и образователните им права в ситуация на мобилност. Фондовете на Европейския съюз се оказват почти единствените финансови инструменти за провеждане на политики по солидарност и включване на маргинални и застрашени от социално изключване групи в българското общество.

**Накратко, членството в Европейския съюз се оказва изключително важно за структурирането на едно приобщаващо, отворено общество в България.** Напредъкът на страната е значим в сравнителна перспектива спрямо сходни страни, но без ясна европейска перспектива; напредъкът, измерен спрямо други страни членки на ЕС, с които България е била сравнима в началото на интеграционния процес обаче, се оказва далеч по-бавен. Пред страната все още стои необходимостта от реформи на ключови институции и сфери, както и нуждата от изграждане на административен капацитет, който би позволил още по-ефективното използване на европейското членство в полза на българските граждани. Данните безспорно показват, че България има интерес от задълбочаване на сътрудничеството с европейските институции във всички сфери. Затова обаче е необходима не просто политическа воля, а активен граждански натиск. Именно българските граждани могат да принудят институциите да използват по-ефективно предоставените от членството възможности, за да постигнем по-бързи, видими и трайни ползи за обществото като цяло.

На фона на безспорните постижения е време да си припомним ценностите, които са същността на европейския проект – свобода, уважение към достойнството на личността, солидарност и зачитане на човешките права. Всеки български гражданин практически печели, когато институциите са така структурирани, че да следват именно тези ценности. Тъкмо през тях можем да изградим включващо, толерантно и успяващо общество.



## Източници

- Аврамов, Румен, 2007. „Комуналният капитализъм“, том 1-3, Фондация „Българска наука и култура“, „Център за либерални стратегии“, София.
- Аврамов, Румен, 2008. „Пари и де/стабилизация в България (1948-1989)“, Сиела, София
- Агенцията за международно развитие на САЩ (USAID), „Индекс за устойчивост на медиите в България“, 2000 – 2016.
- Агенцията за международно развитие на САЩ (USAID) и Български център за нестопанско право 2016, „Индекс за устойчивост на НПО – 2015 България“.
- Баева, Искра, 2012. “Основни тенденции във външната политика на модерната българска държава.”
- Георгиев, Огнян, 2014. „Когато разоравяхме пустините. Защо България спря да помага на други държави и какво губи от това,“ в. Капитал, 30. 12. 2014.
- „Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г.“ за 2013 г.
- „Годишен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г.“ за 2015 г.
- Димитров, Георги, Стойчо Стойчев, Линка Тонева и Калоян Харалампиев 2013. „Механизъм за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства : (Резултати от аналитични наблюдения върху юлските доклади на ЕК за България)“, София.
- Европейска комисия, 2013. „Индекс на условията за потребителите. Потребителите се чувстват комфортно на единния пазар“ Девето издание – юли 2013 г.
- Европейска комисия, 2016. „Доклад за България за 2016 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси“.
- Европейска комисия 2017. „Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда. Доклад за България“
- Екзакта Рисърч Груп 2017. „Евроценностите“
- Иванов, Мартин, 2008. „Реформаторство без реформи. Политическата икономия на българския комунизъм 1963-1989“, Сиела, София
- Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA P9 „Евридика“) 2012 „Европейското пространство за висше образование през 2012г. Болонският процес. Доклад за изпълнението“
- Капитал (2016 а), 12.02.2016. „Медии под държавно крило“.
- Капитал (2016 б), 22.07.2016. „30% спокойствие. Държавата въвежда нови правила за раздаване на европари на медии“
- Кръстев, Иван и Марк Леонард, 2015. „Новият европейски безпорядък“ сп. Либерален преглед, февруари 2015.
- Международен валутен фонд (IMF) World Economic Outlook database October 2016 update
- Министерство на външните работи, 2016. „Средносрочна програма за помощ за развитие и хуманитарна помощ на Република България за периода 2016 – 2019 г.“

- Министерство на образованието и науката, 2016. „Анализ на състоянието на националната научна система“
  - Министерство на труда и социалната политика, 2014. „Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г.“
  - Министерство на финансите, 2016. „Фондовете на ЕС в България. Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“.
  - Национална комуникационна стратегия 2014 -2020 (Приложение 3) 2016 „МЕТОДОЛОГИЯ за разпределение на финансовия ресурс за информация и комуникация на оперативните програми и финансовите инструменти, съфинансирани чрез ЕСИФ“.
  - Парламентарна комисия по европейски въпроси и контрол на европейските фондове към 43 НС, март 2016, „Годишен доклад относно приключването на програмите, съфинансирани със средства на Европейския съюз и на страните от Европейското икономическо пространство през програмен период 2007 – 2013 г., както и постигнатия напредък по програмите за програмен период 2014 – 2020 г.“
  - Правен свят, 20.12. 2016 „Докладът за прокуратурата се обърна срещу съда“.
  - Резюме за гражданите на годишния доклад за изпълнението на ОП РЧР 2014 – 2020 г. за периода 2014-2015 г.
  - Репортери без граница, Класация за свобода на печата , България ,
  - Стандартен Евробарометър 86, ноември 2016г .
  - Флаш Евробарометър 358, “Нагласи на потребителите към трансграничната търговия и защитата на потребителите (2013 г.)”
  - Фондация за хуманитарни и социални изследвания, 2017. „Антидемократичната пропаганда в България“
  - Цветков, Василев, Ганев, Симеонова-Ганева, Чобанов, 2011. „Модел за оценка на въздействието на структурните и кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България: SIBILA“, Администрация на Министерския съвет.
- 
- Center for the Study of Democracy (2010). Development of Civil Society in Bulgaria. Trends and Risks
  - CIVICUS (2005) “Civil Society Without the Citizens: an Assessment of Bulgarian Civil Society (2003-2005)”.
  - CIVICUS (2011) “Civil society in Bulgaria: Citizen Actions without Engagement (2008-2010)”
  - European commission, 2014. “Erasmus: Facts, Figures & Trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2012-2013”
  - European Commission, 2017. “Eleventh report on relocation and resettlement.”
  - European Commission 2017. Progress report Bulgaria 2017
  - European Commission 2017. White paper on the future of Europe
  - European Council of Foreign Relations, European Foreign Policy Scorecard
  - Freedom House 2016. Nations in Transit, Bulgaria Report

- Freedom House 2016. Freedom in the World
- Journal of Democracy 2007. "Is Central and Eastern Europe Backsliding?"
- IMF, World Economic Outlook database October 2016 update
- Flash Eurobarometer 397 "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection"
- Kabakchieva, Petya and Desislava Hristova Kurzydowski. 2012. General Context of Civil Society in Bulgaria: from Donor-driven NGOs to spontaneous activism?
- Lessenski, Marin 2014. It's a Process: Findings of the European CatchUp Index 2014.
- Polity IV, Individual Country Regime Trends, 1946-2013
- Special Eurobarometer 342 Consumer empowerment
- Transparency International, CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016.